

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO
EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**La celebración de tratados entre el Perú y gobiernos subestatales:
análisis a partir del caso de la provincia canadiense de Quebec**

PRESENTADO POR:

Alvaro Gonzalo Sedano Bardón

ASESORAS

Tema de fondo: Ministra SDR María del Pilar Castro Barreda

Metodología: PhD Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 4 de noviembre de 2019

Resumen

El fenómeno de la globalización ha permitido la inclusión de nuevos actores en el sistema internacional. Actualmente, los gobiernos subestatales despliegan su acción en el ámbito internacional con el fin de competir en la economía global y proyectar su presencia en el exterior. Pese a que, para los casos más avanzados entre estos actores, la celebración de tratados constituye una herramienta fundamental para alcanzar sus aspiraciones, la materia ha sido poco estudiada y genera incertidumbre tanto sobre la forma en que debe conducirse como de los efectos que puede generar. Para que el Perú pueda formar parte de la vanguardia que aprovecha el relacionamiento con actores subestatales, al mismo tiempo que vela por promoción y defensa los intereses nacionales, es necesario identificar los factores que favorecen su inserción en estos espacios.

La investigación evidencia los factores políticos y jurídico-técnicos más relevantes en el marco del proceso de la celebración de tratados entre la República del Perú y Quebec. Por un lado, desde el plano de las Relaciones Internacionales, se describen la estructura institucional y los procesos de formulación de la política exterior o internacional; de otro lado, desde el ámbito del Derecho Internacional, se abordan los cuestionamientos que surgen en materia de capacidad y responsabilidad internacional. Este trabajo confirma la viabilidad de la celebración de tratados entre el Gobierno peruano y la provincia canadiense, al mismo tiempo que propone el reconocimiento e implementación de buenas prácticas encontradas, con miras a la celebración de futuros acuerdos por este medio.

Abstract

The phenomenon of globalization has allowed the inclusion of new actors in the international system. Currently, sub-state entities deploy their action internationally in order to compete in the global economy and intending to project their presence abroad. Although, for the most advanced cases among these actors, the conclusion of treaties is a fundamental tool to achieve their aspirations, the matter has been poorly studied and generates uncertainty both about the way it should be conducted and the effects it can generate. In order for Peru to be part of the avant-garde that takes advantage of the relationship with sub-state actors, while ensuring the promotion and defense of its national interests, it is necessary to identify the factors that favor the peruvian insertion in these spaces.

The research shows the most relevant political and legal-technical factors in the framework of the process of concluding treaties between the Republic of Peru and Quebec. On the one hand, from the arena of International Relations, the institutional structure and the processes of foreign or international policy formulation are described; On the other hand, from the scope of International Law, the questions that arise in terms of international capacity and responsibility are addressed. This study confirms the viability of the conclusion of treaties between the Governments of Peru and the Canadian province, while proposing the recognition and implementation of good practices found, in order to be pursued on the conclusion of future agreements of this kind.

Acrónimos

APCI	:	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CDI	:	Comisión de Derecho Internacional
CIJ	:	Corte Internacional de Justicia
CJI	:	Comité Jurídico Interamericano
ECIJ	:	Estatuto de la Corte Internacional de Justicia
GAC	:	<i>Global Affairs Canada</i>
LOF	:	Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
MRE	:	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
MRIF	:	<i>Ministère des Relations Internationales et Francophonie</i>
ROF	:	Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Índice

Resumen	i
<i>Abstract</i>	ii
Acrónimos.....	iii
Índice	iv
Introducción	1
1. Capítulo 1: Marco teórico	5
1.1. La globalización y el debilitamiento del Estado-nación	6
1.1.1. Globalización	6
1.1.1.1. Origen y evolución del término	6
1.1.1.2. Definición.....	8
1.1.1.3. Caracterización de la globalización	9
1.1.2. Debilitamiento del Estado-nación como consecuencia de la globalización	10
1.2. Federalismo.....	12
1.2.1. La multiplicidad de tipos de gobiernos federales en la actualidad	12
1.2.2. Presupuestos de la formación de una federación	13
1.2.3. El origen de las federaciones.....	14
1.2.4. Elementos que definen la existencia de un sistema político federal	17
1.2.5. Los sistemas de gobierno confederal y unitarios, sus diferencias con el sistema federal.	18
1.3. Paradiplomacia.....	20

1.3.1. Escenario de la aparición del estudio del fenómeno paradiplomático.....	20
1.3.2. Evolución del término paradiplomático y del estudio del fenómeno paradiplomático.....	22
1.3.3. Entidades o gobiernos subestatales como elemento esencial de la definición	23
1.3.4. Distinción respecto de la diplomacia y la protodiplomacia	25
1.3.5. Definición a ser empleada en este trabajo.....	26
1.4. Tratados	26
1.4.1. Antecedentes	27
1.4.1.1. Sujetos del Derecho Internacional.....	27
1.4.1.2. Fuentes del Derecho Internacional.....	30
1.4.2. Tratados como fuente de Derecho Internacional	32
1.4.2.1. Definición.....	32
1.4.2.2. Capacidad para celebrar tratados	34
1.4.2.3. Responsabilidad Internacional derivada del incumplimiento de las obligaciones contenidas en tratados	34
2. Capítulo 2: Factores políticos de la celebración de tratados entre el Perú y gobiernos subestatales	37
2.1. Principales actores	39
2.1.1. La República del Perú.....	39
2.1.1.1. Institucionalidad: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú	40
2.1.1.1.1. Creación	40
2.1.1.1.2. Naturaleza jurídica, competencia y funciones...	41

2.1.1.1.3. Organización del Ministerio.....	42
2.1.1.2. Política exterior peruana.....	42
2.1.1.2.1. Aspectos generales de la política exterior peruana	43
2.1.1.2.2. Diseño de la política exterior peruana.....	44
2.1.1.2.3. Prioridades de la política exterior peruana.....	44
2.1.1.2.4. Ejecución de la política exterior peruana	46
2.1.1.2.5. Relacionamiento del Perú con gobiernos	
subestatales extranjeros	46
2.1.2. Canadá	46
2.1.2.1. Federalismo canadiense	47
2.1.2.1.1. Antecedentes y creación del federalismo	
canadiense	48
2.1.2.1.2. Federalismo canadiense actual	50
2.1.2.2. Institucionalidad: Global Affairs Canada.....	52
2.1.2.2.1. Antecedentes.....	52
2.1.2.2.2. Naturaleza jurídica, competencia y funciones...	53
2.1.2.2.3. Organización.....	54
2.1.2.3. Política exterior canadiense	56
2.1.2.3.1. Aspectos generales de la política exterior	
canadiense	56
2.1.2.3.3. La acción internacional de sus provincias y	
territorios	59
2.1.3. Quebec	60
2.1.3.1. Evolución política	60

2.1.3.1.1.	La doctrina Gérin-Lajoie, la fuerza impulsora detrás de la evolución de Quebec en la escena internacional	61
2.1.3.1.2.	La tesis legal: una personalidad internacional para Quebec	62
2.1.3.1.3.	La tesis política: la necesidad de establecer relaciones con el exterior	62
2.1.3.2.	Institucionalidad: <i>Ministère des Relations internationales et de la Francophonie</i>	63
2.1.3.2.1.	Antecedentes.....	63
2.1.3.2.2.	Naturaleza jurídica, funciones y competencias.	64
2.1.3.2.3.	Organización del Ministerio.....	64
2.1.3.3.	La política internacional quebequense	68
2.1.3.3.1.	Relacionamiento internacional con estados extranjeros	68
2.2.	Relaciones entre los actores identificados	69
2.2.1.	Relación entre el Perú y Quebec	69
2.2.1.1.	Antecedentes	69
2.2.1.2.	Relación actual.....	70
2.2.1.3.	Intervención de Canadá en la relación entre Perú y Quebec	71
3.	Capítulo 3: Factores técnico-jurídicos de la celebración de tratados entre el Perú y gobiernos subestatales	72
3.1.	Celebración de tratados por entidades no estatales	73
3.1.1.	Estancamiento de las fuentes tradicionales	74
3.1.2.	Alternativas y nuevos usos	75
3.2.	Problemática derivada de la celebración de tratados por gobiernos subestatales.....	76

3.2.1. Capacidad para celebrar tratados.....	76
3.2.1.1. Autorización interna.....	82
3.2.1.2. Consentimiento externo.....	84
3.2.2. Responsabilidad Internacional derivada de la celebración de tratados	85
3.2.2.1. Incumplimiento	86
3.2.3. Sobre el reconocimiento de estatalidad	87
3.3. La práctica canadiense y quebequense en materia de celebración de tratados	88
3.3.1. La práctica canadiense	88
3.3.2. La práctica quebequense.....	89
3.4. Propuesta para la adopción de buenas prácticas extranjeras en materia de celebración de tratados con gobiernos subestatales	93
Conclusiones	97
Referencias	100

Introducción

De acuerdo con la Sexta Política de Estado, denominada *Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración*, el Gobierno peruano se ha comprometido a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo; la misma que debe promover una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales. Entre las políticas específicas que componen la política exterior peruana cabe resaltar aquella que apunta a que nuestro Estado desarrolle acciones de

fortalecimiento de una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional. (Acuerdo Nacional, 2014a)

En la matriz de la política precitada, asimismo, se contempla entre sus indicadores de logro la “[e]laboración, negociación y/o aprobación de los instrumentos internacionales que formalicen los acuerdos obtenidos (comunicados conjuntos, declaraciones, resoluciones, intercambio de notas, etc.)” (Acuerdo Nacional, 2014b). No es posible, entonces,

Una lectura correcta y funcional del sistema internacional actual debe mantenerse ávida de incorporar actividades que permitan a nuestro país el acceso a espacios desde los que se pueda liderar las tendencias más modernas de cambio y, manteniendo esta posición, contribuir a la promoción y protección de los intereses nacionales. Una veta insuficientemente aprovechada en el ámbito internacional es la que constituye el relacionamiento de los Estados soberanos con gobiernos subestatales. La visión *westphaliana* del sistema internacional, en el que los Estados-nación son los que detentan el monopolio del poder, ha sido afectada por el influjo de

la globalización. Estos nuevos actores, basados en las capacidades que los sistemas de gobierno complejos como el federal les otorgan, han logrado establecer conexiones con otras regiones, contrapartes de otros Estados e incluso con los mismos Estados soberanos. A través de esta actividad buscan competir en la economía más integrada y amplia de la actualidad; el Perú debe reconocer en esto una posibilidad para contribuir a su desarrollo y tomar acciones que le aseguren un beneficio.

Aunque, en principio, sólo los Sujetos de Derecho Internacional tienen capacidad para celebrar tratados, en la actualidad se pueden encontrar casos en los que gobiernos subestatales han conseguido que sus Estados les autoricen para celebrar tratados en condiciones particulares, producto de procesos histórico-políticos complejos. La presente investigación responde a la necesidad de conocer más sobre esta materia. Para ello es necesario que se tengan en consideración elementos políticos y técnico-jurídicos sobre la forma en que conviene al Estado peruano relacionarse con gobiernos subestatales y sobre el proceso de celebración de tratados y otros instrumentos internacionales. Con miras a cumplir el propósito que esta investigación se ha propuesto, se considera que resulta apropiado realizar un estudio de caso. A partir de la relación entre el Perú y la provincia canadiense de Quebec se buscará analizar la forma en que el Estado peruano se relaciona con entidades políticas subestatales en lo que se relaciona a la celebración de tratados. Para ello, este trabajo se ha estructurado en tres capítulos.

En primer lugar, se presenta el marco teórico que se empleará para el análisis del fenómeno de la paradiplomacia conforme se expresa en el caso seleccionado. Se ha elegido, entonces, dividir este capítulo en cuatro subcapítulos. Los tres primeros buscan desarrollar los conceptos de globalización, federalismo, paradiplomacia; estos resultan base para dotar de contexto a la investigación y sirven para trabajar el análisis de los factores políticos relevantes. El último subcapítulo aborda conceptos propios del

Derecho Internacional. En específico aquellos relevantes al Derecho de los Tratados.

Luego, en el segundo capítulo, se identifican los factores políticos que se han considerado más importantes para el objeto de estudio. Por ello, se presenta a los actores que participan del proceso de celebración de un tratado entre el Perú y Quebec. Respecto de estos, se ha elegido a las instituciones encargadas de la describe la estructura institucional que cada uno de ellos tiene y la forma en que formulan y ejecutan su política exterior o internacional, según corresponda. Asimismo, se presenta la forma en que los actores se relacionan entre sí en el ámbito político, pues a partir de tales consideraciones será posible prever la forma en que desarrollarán futuras acciones conjuntas.

En el tercer capítulo, se presentarán los factores más relevantes en el ámbito jurídico-técnico. Después de evaluar la situación actual de la práctica en la materia más general de la suscripción de instrumentos internacionales, se delinea la problemática relativa a la celebración de tratados por gobiernos subestatales. Respecto de esto último, centramos la atención en la problemática relacionada con la capacidad de estas entidades subestatales, la responsabilidad que se derivada de la celebración de tratados y la posibilidad de que estos actos constituyan un medio para reconocer la estatalidad de los gobiernos subestatales. Al igual que en el capítulo anterior, se presenta una breve introducción a la práctica canadiense y quebequense, en este caso, en materia de suscripción de tratados. Por último, y teniendo como sustento todo lo antes desarrollado, se presenta una breve lista de buenas prácticas en materia de celebración de tratados con gobiernos subestatales, a fin de que el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano las evalúe y, eventualmente, adopte.

Finalmente, debido a la naturaleza compleja de la materia sobre la que se ha realizado la investigación y el alcance de los efectos del objeto de estudio, es necesario señalar que se requiere de la incorporación en la investigación de conceptos propios de disciplinas distintas y de áreas temáticas especializadas para lograr los objetivos que la investigación se

propone. Se ha podido observar que a pesar de la existencia de una vasta producción bibliográfica en cada una de las materias que constituyen los presupuestos del fenómeno estudiado, no se cuenta con un desarrollo suficiente de investigaciones relacionadas con la materia específica que se investiga. Algunas de las metodologías de análisis y definiciones de la globalización, del federalismo y la paradiplomacia son muy diversas y, en algunos casos, entrañan diferencias que no aportan al debate que en esta investigación se propone. En el ámbito de lo jurídico, no existe un desarrollo suficiente sobre el debate de la capacidad de las entidades subestatales para celebrar tratados. En ese sentido, esta investigación contribuye a evaluar las implicancias que desde el Derecho Internacional pueden generarse para la implementación de los acuerdos y la capacidad que estos gobiernos puedan tener para celebrar tratados.

Capítulo 1: Marco teórico

Este trabajo de investigación busca realizar una aproximación al estudio de la celebración de tratados entre el Estado peruano y entidades subestatales que desarrollan actividades paradiplomáticas, a partir de la identificación de los factores más relevantes tanto en el plano político como en el técnico-jurídico. El análisis del caso de la provincia canadiense de Quebec se ha elegido a efectos de que facilite alcanzar tal propósito; ello, en tanto que esta provincia es el agente paradiplomático más reconocido y uno de los más estudiados por especialistas en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional. Aunque el método elegido permite circunscribir la investigación a una situación particular, se toma en cuenta que el objetivo consiste en extraer consideraciones que podrían, luego, ser replicadas en el estudio de otros casos similares. Teniendo en consideración lo anterior, y en vista de que el análisis que se desarrolla en la investigación se nutre de dos vertientes distintas, es necesario iniciar este trabajo reconociendo los puntos en los que ambas disciplinas se conectan, así como dejando claras las definiciones más importantes que más tarde serán empleadas.

La estructura de este capítulo se ha dividido en cuatro subcapítulos. Las dos primeras subdivisiones sirven para dar contexto a la investigación y para señalar a una de las condiciones más importantes que permiten la acción de los gobiernos subestatales en el ámbito internacional; así, por un lado, se describe el fenómeno de la globalización y, por otro, se bosqueja las características de los sistemas de gobierno federales que permiten la acción exterior de las entidades que las conforman. El tercer subcapítulo hace una recapitulación de lo que constituye la paradiplomacia, analizando el fenómeno desde una visión eminentemente política; mientras que en la última subdivisión de este capítulo se presentan algunas de las consideraciones más relevantes que se realizan en el debate que se produce en el seno del Derecho Internacional sobre la materia objeto de estudio.

1.1. La globalización y el debilitamiento del Estado-nación

Dotar a la investigación de un contexto es lo que se busca lograr en este subcapítulo. Para ello, se presentan dos cuestiones que se pueden considerar esenciales para lograr este propósito inicial. La relación que existe entre ambas es causal, la primera de ellas genera a la otra. En primer lugar se tiene al fenómeno de la globalización; tratado ampliamente por la academia, desde disciplinas, enfoques y metodologías muy distintas. En el siguiente lugar, se considera el efecto que la globalización ha tenido sobre los Estados-nación; efecto que no es unidireccional, pero que ha tendido hacia su debilitamiento y fragmentación. Reconocer tanto el proceso como el resultado, que se aprecia que es el más importante y directamente relacionado con este trabajo, es lo que se hará a continuación.

1.1.1. Globalización

La globalización es un proceso complejo. Por ello, y con miras a no distraernos en la vastedad del debate que existe respecto de este proceso, a continuación se presenta cómo se produjo la generación del término globalización y el devenir de su evolución. Además, brevemente, se exponen los problemas que se han producido para dotar al fenómeno de una definición y una caracterización de la globalización que ayuda a encontrar ese contexto que permitirá entender el objeto de estudio de esta investigación.

1.1.1.1. Origen y evolución del término

El proceso para alcanzar la construcción del término globalización ha seguido un proceso muy largo que, además, ha conseguido difundirse con mucha rapidez. Tal como señala Scholte en su extensa y muy minuciosa investigación sobre la globalización, pese a que el término fue acuñado recién

en la segunda mitad del siglo pasado, el mismo tiene “un pedigrí más largo”. (2005, p. 50). A partir de ello, el mencionado autor hace notar el largo camino que han seguido el término en el idioma inglés hasta alcanzar su forma actual. Plantea Scholte (citando a Robertson, 2005, p. 50) que la palabra *globe* (globo, en castellano) sería el primer antecedente en el inglés, habiendo derivado del latín *globus* en un momento tan lejano como el siglo XV, para hacer referencia a una representación del planeta Tierra de forma esférica. Cuatro siglos después, continúa Scholte (citando al Diccionario de Inglés de Oxford, 2005, p. 50), sería introducido el adjetivo *global* [de igual escritura en el castellano y el inglés] para indicar una escala a nivel de todo el planeta. Scholte (siguiendo a Reiser y Davies, 2005, 50) agrega que el verbo *globalize* (globalizar) y el término *globalism* (que no tiene traducción exacta al castellano) recién aparecen en la década de 1940. Cerca de veinte años después surge la palabra *globalization* (globalización) para hacer referencia al proceso y, más tarde, en la década de 1980, se empieza a difundir la noción *globality* para indicar una condición.

Para sintetizar de alguna forma lo expresado por Scholte, y para dar pie a la discusión de uno de los problemas iniciales que se han producido en este trabajo, enseguida, recurrimos a las acertadas palabras de Steger:

Desde su aparición más temprana en la década de 1960, el término “globalización” se ha utilizado en la literatura popular y académica para describir un proceso, una condición, un sistema, una fuerza y una época. Dado que estas etiquetas competidoras tienen significados muy diferentes, su uso indiscriminado a menudo es oscuro e invita a la confusión. (2003, p. 7).

Habida cuenta de la advertencia realizada por Steger, a continuación, se presenta la problemática que suscita el optar por una definición que se pueda emplear en esta investigación. Y, aunque presentaremos una definición de *globalización* a efectos de desarrollar la presente investigación, la misma no constituirá una elaboración propia. Se recurrirá al trabajo de especialistas

y se adoptará su visión para encontrar en ello el contexto de la aparición de la acción internacional de las entidades subestatales.

1.1.1.2. Definición

Robertson y White plantean con mucho acierto que “[m]uchos libros y artículos que pretenden hablar sobre la globalización indican desde el principio que no hay una definición aceptada de globalización, pero que el autor o los autores están a punto de proporcionarla” (2007, p. 54). De esta forma, los autores apuntan con precisión a uno de los problemas que más temprano se ha encontrado en el proceso de realizar esta investigación: arribar a una definición del escenario general en el que se desarrolla el fenómeno bajo estudio. Conforme ya ha sido presentado por Scholte, la aparición del término globalización es la consecuencia de una larga, y no acabada, evolución. El término ha sido empleado tanto por académicos como por personas no expertas; sin embargo, los primeros serían los últimos en referirse a la *globalización* desde el ejercicio de su labor investigativa. Las primeras referencias académicas datan de mediados de la década de 1980, momento que marcaría el inicio de un muy extenso y poco conciliador debate para señalar con exactitud qué es globalización.

Robertson y White (2007, p. 54) ensayan algunas explicaciones sobre las razones que podrían explicar esta gran variedad de definiciones. La primera que se plantea señala que se debería a lo novedoso que le resulta a la academia abordar este tema; la segunda, apunta a que la fuerte carga política del término crea posiciones casi irreconciliables; y, finalmente, la tercera, que recurre a una explicación más mundana: “(...) en muchos casos es un esfuerzo algo gratuito para reclamar originalidad, cuando es completamente innecesario en vista de la gran cantidad de similitudes entre muchas definiciones de globalización” (Robertson y White, 2007, p. 54). A fin de no sumarnos al problema antes expuesto, a continuación, recogeremos las definiciones que han sido elaboradas por algunos de los más destacados

especialistas en la materia y apuntaremos a los elementos comunes que en ellas se pueden encontrar. Al fin y al cabo, para los efectos de esta investigación, es más importante reconocer cuáles son las consecuencias que la globalización ya ha generado en el sistema internacional, antes que sumirnos en el infructuoso pasatiempo lexicográfico de constreñir un fenómeno en constante evolución en una definición definitiva (Robertson y White, 2007, p. 54).

1.1.1.3. Caracterización de la globalización

Siguiendo la selección realizada por Steger (2003, p. 10), en esta parte del trabajo presentamos algunas definiciones de globalización para, a partir de ellas, entender la caracterización que el precitado autor propone del fenómeno de la globalización. Así, Steger señala que, según Giddens (1990), la globalización puede definirse como “(...) la intensificación de las relaciones sociales mundiales que vinculan localidades distantes de tal manera que los acontecimientos locales están formados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa”. (2003, p. 10). Para Jameson (2003), el concepto de globalización “refleja la sensación de una inmensa ampliación de la comunicación mundial, así como del horizonte de un mercado mundial, pareciendo ambos mucho más tangibles e inmediatos que en las etapas más tempranas de la modernidad”. Conforme plantean Held et al. (1999), la globalización supondría un proceso, o una serie de ellos, que “encarna una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales, evaluadas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto, que generan flujos y redes transcontinentales o interregionales de actividad, interacción y ejercicio del poder”. De acuerdo con Robertson (1992): “La globalización como concepto se refiere tanto a la compresión del mundo como a la intensificación de la conciencia del mundo en su conjunto”. Finalmente, Steger recurre a Mittelman (1996) para presentar una última

definición: “La globalización comprime los aspectos de tiempo y espacio de las relaciones sociales”.

Considerando las definiciones recogidas por Steger, se puede comprender de forma más cabal lo que el mismo autor propone sobre las “cuatro distintas cualidades o características que yacen en el corazón del fenómeno [de la globalización]” (2003, p. 9). A decir del antes mencionado investigador, la primera característica de la globalización consiste en la creación de redes sociales y actividades que superan límites tradicionales de distinta naturaleza (políticos, culturales, económicos y geográficos), así como su multiplicación (p. 9). La segunda radica en la dinámica de expansión de las relaciones, actividades e interdependencias de tipo social (p. 10). La intensificación y la aceleración de intercambios y actividades sociales componen la tercera característica (p. 10). Y, finalmente, la cuarta característica consistiría en que las interdependencias e interconexiones sociales no se crean, expanden e intensifican sólo a un nivel objetivo (p. 10).

1.1.2. Debilitamiento del Estado-nación como consecuencia de la globalización

Para cerrar con la primera subdivisión del capítulo, abordaremos el debilitamiento del Estado-nación como consecuencia del fenómeno de la globalización. Aunque las consecuencias de la globalización son múltiples y de naturaleza variada, a los efectos de esta investigación conviene centrar la atención sobre la revisión del impacto que logró suscitar la globalización en el relacionamiento de los Estados-nación con sus entidades integrantes.

Son varios los autores que plantean que el debilitamiento del Estado-nación sería una de las consecuencias más evidentes que se generan. Teune (2005, p. 38), por ejemplo, apunta a la generación de nuevas políticas de tipo local-global. Además de multiplicar “unidades territoriales locales”, según Teune, se han complejizado y se ha aumentado la conflictividad en la relación entre los distintos niveles de gobierno territorial (2005, p. 39). En ese mismo

sentido, el antecitado autor propone que uno de los principales puntos de partida para el análisis de la respuesta de los gobiernos locales a la globalización se encuentra en el debilitamiento de los estados nación frente al sector privado, los grupos étnicos, y las entidades políticas regionales.

A esas mismas conclusiones se encamina Zepeda, aunque desde una perspectiva distinta. Para este investigador, la que denomina como una *globalización neoliberal* sería la causante de la erosión del poder del Estado-nación, lo que a su vez ha permitido que accedan al sistema internacional actores nuevos (2017, p. 22). Continúa Zepeda, aclarando que son las conexiones que las regiones han establecido con sus contrapartes de otros países lo que ha generado una nueva forma de gobernanza con un amplísimo rango de actores (2017, p. 22).

Además de lo mencionado, Zepeda resalta como otro de los factores que ha incrementado el alcance de las relaciones de los gobiernos subnacionales a las características propias del gobierno federal (2017, p. 22). Este último punto será el que en el siguiente subcapítulo se abordará y con el que se busca continuar delineando la base teórica para la realización de esta investigación. La suma de los efectos del fenómeno de la globalización a las mencionadas características del federalismo, es lo que permite que bajo dicho sistema se formulen políticas públicas en diversas áreas, las cuales incluyen actividades en el ámbito internacional (2017, p. 23).

Aunque la paradiplomacia es un punto respecto del cual ahondaremos posteriormente, cabe señalar que especialistas sobre esta materia encuentran una estrecha relación entre esta y la globalización. Tavares (2016, p. 10) recoge las impresiones de Keating y Hocking para concluir respecto del origen de la paradiplomacia que esta es la “consecuencia natural de la globalización y de la perforación de la noción tradicional de Estado soberano”. Tavares profundiza en lo propuesto por Keating, quien afirma que como consecuencia de la globalización la distinción que existe entre la política exterior y doméstica se ha erosionado al mismo tiempo que se producía la división de las responsabilidades entre los gobiernos estatales y subestatales. Para Keating,

las siguientes serían los propulsores de este fenómeno: la aceleración de la economía global, la movilidad del capital y las comunicaciones, así como los numerosos avances en la tecnología del transporte (2016, p. 10). Tavares recoge lo propuesto por Hocking, cuando este afirma que la interacción que se produce entre localización y globalización “refleja las presiones y tensiones en competencia que han sido creadas por una economía global más amplia e integrada” (2016, p. 10). Es más, la globalización y la revolución de la información se han sumado también para desafiar las jerarquías *estadocéntricas* al empoderar redes descentralizadas en las que también participan gobiernos subestatales y por medio de las cuales, en algunos casos, podrían buscar el aprovechamiento de los espacios que la diplomacia tradicional deja libres (Tavares, 2016, p. 109).

1.2. Federalismo

Es necesario, para el desarrollo de esta investigación, que se dote de cierta profundidad a la descripción de las características del federalismo. La amplia capacidad de la que gozan las entidades subestatales que se rigen bajo este sistema de gobierno les posibilita a desarrollar actividades en el plano internacional; por ello, es la forma en que formulan políticas públicas merece ser evaluada con mayor detenimiento (Zepeda, 2017, p. 23). Sin embargo, como toda investigación comprensiva debe considerar, será preciso que antes se den algunos alcances, más generales, sobre esta forma de gobierno.

1.2.1. La multiplicidad de tipos de gobiernos federales en la actualidad

Tal como recuerda Schiavon, el federalismo es una forma común de organización política; al inicio de este siglo, veinticuatro Estados tienen sistemas federales y veinte más usan principios federales en sus sistemas políticos (2019, p. 23). La gran importancia de estos estados federales es

sustantiva, pues, tal como también recuerda Schiavon citando a Watts, estos estados federales tienen una población total de cerca de dos mil millones de habitantes, lo que representa aproximadamente el 40% de la población global, según datos al año 2001. Laquesne y Paquin (citando a García Segura) reiteran que el número de países en el mundo con sistemas federales o estructuras descentralizadas de gobierno ha aumentado significativamente (2017, p. 184).

En tal sentido, es posible encontrar que existen gobiernos que, pese a no hacer menciones al federalismo, sí tienen características que determinan que se configuren como una federación. De acuerdo con Zepeda, el advenimiento y el desarrollo histórico del federalismo difiere entre los países de una misma región (2017, p. 23). Las federaciones tienen composiciones sociales y económicas muy variadas, y pasa algo similar con sus instituciones. Como bien señala Anderson (2008, p. 4), existen incluso casos en los que estados con características federales evitan emplear el término *federal*. De acuerdo al autor, ello se debe a la necesidad que existe en estos espacios de evitar connotaciones políticas históricas o simbólicas. Anderson continúa refiriéndose a los casos de España y Sudáfrica para ejemplificar lo anterior; dado que se relaciona a la federación con el menoscabo de la unidad nacional, en caso del primero, y con el régimen del apartheid, en el segundo. En ese sentido, los estados europeo y africano, respectivamente mencionados, se han mostrado reacios a la adopción de los términos propios del federalismo. Anderson también recuerda que en el caso de Indonesia el federalismo fue rechazado, pese a que eventualmente se incluyeron instituciones propias del federalismo en su diseño estructural, toda vez que los colonizadores holandeses procuraron imponer este tipo de gobierno antes de la independencia (2008, p. 4).

1.2.2. Presupuestos de la formación de una federación

Para Bulmer (2018, p. 4), pese a las enormes distinciones que existen en los procesos históricos que han conllevado a la elección del federalismo o que han dotado de características propias de este tipo de sistema a un gobierno, son dos los principales contextos que conducen a su aparición. En una mano se tiene al *federalismo identitario* y, en la otra, al *federalismo eficiente* (Bulmer, 2018, p. 4).

El autor considera que el primer escenario se suscita cuando dos o más comunidades distintas (con cultura, lengua, religión o identidad nacional propia) mantienen suficiente interés para mantener un proyecto de gobierno común. Se suma a lo anterior, a decir del mismo Bulmer (2018), al mismo tiempo, el deseo de conservar una identidad o interés particular y distintivo que les exige guardar una autonomía suficiente dentro de ese mismo gobierno (2018, p. 4).

El segundo escenario que presenta Bulmer, se produce cuando existe una nación culturalmente homogénea, pero que está signada por su gran extensión geográfica o tiene un volumen demográfico considerable. Las características señaladas suponen para un territorio o una población tan extensos un problema, pues impiden que la representación democrática y la rendición de cuentas de los funcionarios se realice de forma centralizada. El federalismo aporta, entonces, la posibilidad de descentralizar el poder en unidades que componen al gobierno para asegurar su gestión más cercana a la problemática del ciudadano y, por tanto, una acción más eficiente. Bulmer redondea la descripción de los escenarios antes citados con la siguiente conclusión: una federación es la expresión de un intento, impulsado por un gobierno, para lograr la conciliación del deseo por la unidad con aquel otro de mantener diversidad y autonomía (2018, pp. 4-5). Resulta, pues, muy importante que en el análisis de un gobierno federal se verifique cuáles son los intereses que se buscan conciliar con la adopción de este sistema de gobierno.

1.2.3. El origen de las federaciones

Bulmer nos recuerda que toda federación es única (2018). Ello, en tanto los gobiernos que adoptan este sistema no son espacios que reproducen las mismas características o se encuentran enmarcados en los mismos contextos. Su aparición suele ser la consecuencia de la interacción de muchos y muy variados factores, tanto endógenos como exógenos al fenómeno en gestación. Anderson menciona en su investigación a los que considera que son los dos factores más relevantes de la gestación de un gobierno federal: por un lado, los procesos de toma de decisiones a cargo de los líderes políticos de estos gobiernos y, por el otro, las fuerzas de cambio histórico que se enmarcan en espacios temporales y espaciales más amplios. Anderson desarrolla su visión sobre este punto señalando la motivación que en algunos de estos casos existe, la cual puede encontrarse en el interés existente por unir espacios que hasta ese momento se encontraban separados y en la búsqueda de reconfigurar Estados que hasta ese momento desarrollaron sistemas de gobierno unitario. El mencionado autor confirma que una combinación de las opciones que presenta es posible, pues en la actualidad se evidencian ambos intereses en los procesos históricos que conllevan a la creación de Canadá (la unión de colonias gobernadas de forma unitaria y la creación de otras provincias y territorios) (Anderson, 2008, p. 8).

Pese a afirmar que cada proceso de aparición de una federación es distinto, Anderson reconoce una serie de olas del federalismo desde hace doscientos años. A decir del autor, hasta la fecha se han producido cinco olas históricas. La primera ola es la que se produjo en el período de creación de nuevos estados que unían a las que anteriormente habían sido unidades independientes, desde el final del siglo dieciocho hasta inicios del siglo veinte. Los Estados Unidos fueron la primera federación de constituirse (1789) y la segunda fue la Confederación Suiza (1848). Tal como se repetiría en los siguientes casos, Suiza se guió del modelo federal norteamericano para la constitución de su sistema de gobierno. Otros casos que se pueden ubicar en

esta ola son los de Alemania (1871), Canadá (1867) y Australia (1901) (Anderson, 2008, pp. 8-9).

Aunque el autor considera a los Estados latinoamericanos como parte de la misma ola, su análisis se realiza de forma separada. Considera que estos estados se vieron profundamente afectados por la sucesión de periodos encabezados por dictadores y otros en los que se produjeron disturbios civiles. Pese a ello, resalta que en décadas recientes estas federaciones han experimentado transiciones hacia democracias más robustas que han fortalecido sus “arreglos constitucionales federales” (Anderson, 2008, p. 9).

Según Anderson, la segunda ola es la que se produjo con el declive de los imperios coloniales europeos. India, Pakistán, Malasia y Nigeria se mencionan como parte de este nuevo grupo de estados federados. Conforman el mismo grupo, aunque como intentos fallidos, la conformación de federaciones en Indonesia, Mali y Uganda. Asimismo, en este período se produce la creación de las pequeñas federaciones de Palaos, Comoras, Micronesia, además de San Cristóbal y Nieves (2008, p. 9).

La tercera ola se produjo tras el colapso del comunismo. Anderson afirma que, aunque ya habían sido establecidas formalmente sobre la base de constituciones federales, la Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia no habían funcionado realmente como federaciones. En esta región las condiciones en las que se ejercía el gobierno estaban marcadas por el control centralizado que ejercían sus regímenes de partido único. La poca experiencia de manejo en democracia y las grandes presiones que supusieron el cambio abrupto resultaron en el fallo de todas estas federaciones. Sólo Rusia surgió como una federación post comunista (2008, p. 9).

La cuarta ola es la que se produjo como consecuencia de la transformación de Estados unitarios al modelo federal. Varios casos son mencionados por el autor en este período, resaltando el de Bélgica. Señala Anderson, además, que en estos casos se puede evidenciar la transición de varios Estados hacia procesos de descentralización que los acercan al modelo federal, en la práctica (2008, pp. 9-10).

Finalmente, la quinta ola es la que reúne los casos más difíciles, pues son las federaciones que surgen de situación postconflicto. Entre los casos que Anderson menciona, se pueden ver los de Bosnia-Herzegovina, Etiopía, Sudán, Congo e Iraq. Además, se mencionan los casos de Sri Lanka y Chipre como situaciones en los que no fue posible establecer una fórmula federal para dar fin a los conflictos que se han producido en estos espacios y su división (Anderson, 2008, p. 10).

1.2.4. Elementos que definen la existencia de un sistema político federal

El federalismo es un sistema de gobierno que, por medio de una norma fundamental o constitucional, establece la repartición de poderes entre distintos niveles de gobierno. Para que se constituya como federal, el sistema debe tener al menos dos niveles de gobierno. Por un lado, se encuentra el nivel que puede ser denominado *nacional, central o federal*; mientras que, por otro lado, se tiene a los niveles *estatales, provinciales o regionales* (Bulmer, 2017, p. 4). Es posible indicar también, recogiendo lo vertido por Bulmer en su investigación, que existen algunos casos en los que las normas fundamentales o constitucionales prescriben un tercer nivel para la distribución de poderes de un Estado en los gobiernos locales o se crean formas complejas de federalismo que superponen lo territorial y lo lingüístico, tales son los casos de la República de Sudáfrica y de Bélgica, respectivamente.

Siguiendo a Schiavon (2019, p. 22) se puede encontrar una enumeración más precisa de los elementos que componen al sistema federal, con lo que se acerca más a la definición de lo que es el federalismo. Según el autor mencionado, quien para ello cita a Riker (1975), el federalismo puede ser definido como una organización política en la que las actividades del gobierno son divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central de tal

forma que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades en las que adopta decisiones finales (Schiavon, 2019, p. 22).

Es necesario considerar que, ante la inexistencia de consensos sobre una definición de federación, será suficiente con la verificación de la existencia de los elementos antes señalados. En ese mismo sentido, Anderson (2008, p. 4) afirma que, en la calificación de un estado como federal o no, se debe recurrir a una cuestión práctica. Para ello, se deberá analizar la forma en la que funciona el gobierno de un Estado y determinar si este cumple con estar operando de manera federal, es decir, si se ha producido una división de la estructura organizacional del gobierno y si tal división se encuentra consagrada en la norma más importante del mismo gobierno (Anderson, 2008, p. 4).

La utilización de términos distintos para hacer referencia a los niveles estructurales del gobierno federal no deben ser la única consideración para afirmar que, efectivamente, uno se encuentra frente a un gobierno de este tipo. Sobre ello, y siguiendo a Anderson, cabe que señalar que existen gobiernos que se resisten al empleo del término federal para hacer referencia al gobierno central. Entre los casos que el antes mencionado autor señala están los siguientes: India, que recurre a la expresión de *Gobierno de la Unión*; España, que se refiere al *Estado*; Sudáfrica, que lo denomina *Gobierno Nacional*; y Australia, que emplea la expresión *Gobierno de la Mancomunidad* (Anderson, 2008, p. 2).

1.2.5. Los sistemas de gobierno confederal y unitarios, sus diferencias con el sistema federal.

Siguiendo lo mencionado por Anderson (2018), es posible poner en cuestión que en la actualidad existan confederaciones reales. El mismo Anderson apunta a que la principal razón para que este sistema de gobierno haya caído en desuso es porque se le ve como un sistema más débil e inestable que el modelo federal, que le sucede en su aparición histórica

(2018). Bulmer, por su cuenta, advierte de rasgos muy particulares que descartan la aparente posibilidad de que existan confederaciones en los casos que suelen ser calificados como tales (2018, p. 39). Empieza por evidenciar lo sucedido con el proceso histórico seguido por las dos federaciones más antiguas, los Estados Unidos y Suiza, pues antes de adoptar el nuevo sistema fueron confederaciones (2018, p. 39). Volviendo a lo expresado por Anderson, se puede encontrar más claridad sobre lo antes señalado con la revisión de los ejemplos que presenta. El antecitado autor afirma que, después de un análisis de sus características, la Unión Europea presenta tanto características confederales como federales, mientras que el Benelux y la Comunidad del Caribe (CARICOM) son acuerdos confederales de carácter limitado; por otro lado, aclara que, pese a que se autodenomina una federación, los Emiratos Árabes Unidos mantiene muchas de las características propias de una confederación (Anderson, 2008, p. 5).

Respecto de los sistemas unitarios, estos se contraponen a los federales en cuanto las unidades que los conforman han sido creadas por el gobierno central o se encuentran subordinadas a este. Algunos de estos Estados han recurrido a la devolución de competencias a sus unidades constituyentes de forma mucho más extensa que sistemas que se denominan federales para dotarlos de mejores capacidades de gestión gubernamental (Anderson, 2008, p. 5). Para Anderson, resultan destacables los casos de Colombia, Italia y Japón como espacios en los que existen gobiernos regionales relativamente fuertes. Se resalta, también, el caso del Reino Unido como un Estado en el que algunas regiones han realizado acciones significativas en pos de que se produzcan devoluciones de competencias; ello, en cuanto es posible aludir al accionar escocés que consiguió la reactivación de su Parlamento Nacional y el constante aumento de las materias sobre las que ejerce su competencia. Además, Anderson apunta a los casos de Francia y el Perú como aquellos en los que se han llevado a cabo acciones que tienen la finalidad de devolver competencias a los gobiernos regionales elegidos (Anderson, 2008, pp. 5-6).

1.3. Paradiplomacia

Después de haber notado en los puntos anteriores que la apropiación de un rol para los gobiernos subestatales en el ámbito internacional es un proceso consolidado y en crecimiento, será necesario que avancemos en determinar la forma en que la academia ha identificado y analizado el proceso. Ahora, si bien este es un fenómeno conocido y estudiado por la academia, en general, es necesario precisar que el estudio de la misma temática desde el enfoque de la Teoría de las Relaciones Internacionales es más reciente.

En primer lugar, para describir el escenario en el que aparece el estudio del fenómeno paradiplomático será preciso que identifiquemos los primeros trabajos que se realizan sobre la materia desde la teoría de las relaciones internacionales, que describamos el contenido de los mismos y describamos los casos a los que se haga referencia o que se analicen. Sin una contextualización de este tipo, podríamos perder de vista las expresiones más importantes del fenómeno paradiplomático y los conductores del abordaje del tema desde el trabajo de la academia.

En segundo lugar, respecto de la descripción de los elementos que constituyen las definiciones existentes del fenómeno paradiplomático, esta labor también resulta esencial en tanto que en la bibliografía especializada sobre la materia no existe una única forma de entender o analizar el fenómeno paradiplomático; la existencia de una definición comúnmente aceptada en la academia, como se puede prever, tampoco existe.

1.3.1. Escenario de la aparición del estudio del fenómeno paradiplomático.

Visto lo anterior, a continuación, se realizará una revisión de la bibliografía académica en su abordaje sobre cuáles son los sujetos que desarrollan acciones paradiplomáticas y sobre qué constituye, para los

expertos en la materia, la acción paradiplomática en sí misma. Para lograr el objetivo antes expresado, y con miras a reflejar de forma más exacta el proceso seguido por la academia en su estudio, se ordenarán los más importantes puntos del desarrollo del estudio de la materia siguiendo una secuencia cronológica. Finalmente, como conclusión de esta parte del trabajo de investigación, presentaremos la definición de paradiplomacia que se utilizará en nuestro trabajo de investigación.

Como señalan Berridge y James (tal como son citados por Schiavon, 2019, p. 2), la política exterior ha sido controlada por los estados nacionales de forma exclusiva con la finalidad de proteger su soberanía, independencia e integridad territorial. Schiavon (2019), citando a Rosenau, también, recuerda cuestiones de naturaleza pragmática detrás de este tipo de acciones, tal como se muestra a continuación:

La burocracia a cargo de las relaciones internacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA) [por sus siglas en inglés], es responsable de definir y conducir la política para maximizar el interés nacional, así como de reducir el costo e incrementar los beneficios de la participación del estado en el sistema internacional. (Rosenau 1997, p. 2).

Pese a lo anterior, es evidente que se ha formado, en décadas recientes, una tendencia por disputar el monopolio que hasta ahora los estados han mantenido sobre el manejo de las relaciones internacionales a través de una organización centralizada en el poder ejecutivo. Schiavon (2019) encuentra algunas razones fundamentales que explican la aparición y consolidación de la mencionada tendencia. En primer lugar, señala a la *diplomacia administrativa* como precursora del fenómeno. El autor refiere que este tipo de diplomacia se produciría con el sostenimiento de relaciones directas entre ministerios u oficinas del Poder Ejecutivo central con sus contrapartes extranjeras (Schiavon, 2019, p. 2). En segundo lugar, Schiavon afirma que las acciones llevadas a cabo por otros poderes de los estados

también tendrían importancia en el aumento de estos cuestionamientos (2019, p. 2). Para el autor, sobresale en este espacio la *diplomacia parlamentaria*, que hace referencia al relacionamiento directo entre el poder legislativo con sus contrapartes de otros países, siempre en el ejercicio de sus acotadas funciones en materia de relaciones internacionales. Además, y pese a no haber alcanzado la misma importancia del caso antes citado, el autor reconoce que los poderes judiciales también se interrelacionan, pero con menor intensidad o frecuencia (Schiavon, 2019, p. 2).

1.3.2. Evolución del término paradiplomático y del estudio del fenómeno paradiplomático.

Respecto a la evolución de término “paradiplomacia” y el desarrollo del estudio de dicho fenómeno, Zeraoui recuerda que “aunque el análisis del fenómeno inició desde la década de los años setenta, se limitó a una descripción de las actividades internacionales de las regiones, más que a un debate conceptual” (2016, p. 15). Continúa el antes citado autor señalando que, ante la carencia de un término que pudiera ser empleado, Ivo Duchacek (1984) y Panayotis Soldatos (1988) propusieron el término paradiplomacia y su propuesta se aceptó con rapidez debido a la ausencia de un término más adecuado (2016, p. 5). Tavares, precisa que el término nació como la abreviación que ambos autores generaron a partir de la frase *diplomacia paralela* (*parallel diplomacy*, en inglés) (2016, pp. 7). Para Zeraoui, este no es el término más apropiado para referirse a la situación, pero reconoce que es que ha adquirido un mayor uso a nivel del análisis académico internacional (2016, p. 5).

El término acuñado por Duchacek y Soldatos no se encuentra libre de críticas. Conforme recuerda John Kincaid (2003), “(...) desde 1985 algunas voces han criticado (...) [su] propuesta (...)”. Al respecto, Kuznetsov se cuestiona sobre cómo denominar a la actividad y reflexiona sobre ello en el sentido que se presenta a continuación: “(...) pero ‘para’ significa al lado, de

un lado, al lado de, o algo secundario. (...) [E]n cambio diplomacia constitutiva toma la idea que los Estados, las provincias, los cantones, los Lander son unidades constitutivas de la política federal”. Zeraoui concuerda con la crítica formulada por Kuznetsov y adiciona que “el término no logra abarcar a la totalidad del fenómeno internacional de las regiones” (2016, 16). Finalmente, respecto de otros términos empleados para señalar al mismo fenómeno, Zeraoui, de forma no taxativa, menciona los siguientes: diplomacia paralela, diplomacia pública, diplomacia convergente, microdiplomacia, protodiplomacia, diplomacia identitaria (2016, p. 16).

Pese a que el término paradiplomacia es el más empleado, en la academia no existe una única definición del término. Ello se debe, básicamente a que tanto el término como la materia misma a la que los académicos buscan referirse han sufrido una serie de cambios que, conjuntamente con la existencia de diversas perspectivas de análisis, evitan que se tenga una única definición. Por esa razón, y como se ha procurado hacer con el problema presentado para dar una definición de globalización en el primer subcapítulo, se procurará nombrar los elementos comunes de las varias definiciones existentes y a partir de ello resaltar las que sirven al objetivo de esta investigación.

1.3.3. Entidades o gobiernos subestatales como elemento esencial de la definición

A fin de proseguir con el tratamiento del fenómeno de la paradiplomacia es inevitable hacer referencia a las entidades que la realizan. Este es el elemento común a las definiciones que se presentan sobre paradiplomacia. Tal como Kuznetsov reconoce, “[r]egión’ [término que considera apropiado para referirse a los gobiernos subestatales] puede ser considerado como uno de los términos más polisemánticos en las ciencias sociales modernas (...)”. (2014, p. 21). El antes mencionado autor ha desarrollado un estudio muy detallado sobre el empleo del término antes señalado en conexión con aquel

otro de la paradiplomacia. En seguida, presentaremos algunas de las ideas centrales de este análisis tan relevante a nuestro propósito.

De manera similar a como ocurre con el concepto de paradiplomacia, el de región no hace referencia a lo mismo en los estudios que se realizan en la academia. Existen divergencias notorias respecto de la inclusión de los gobiernos locales (municipios y ciudades). Siguiendo lo recogido al respecto por Kuznetsov (2014, p. 24), presentaremos algunos de los términos que la academia emplea para hacer referencia a las entidades que realizan acción paradiplomática. En primer lugar, Kuznetsov presenta la expresión *gobiernos no centrales (non-central governments)*¹. Respecto a esta, el autor afirma que en el desarrollo de importantes estudios sobre paradiplomacia se introdujo y se promovió su empleo, pese a lo cual, la esencia del término varió en la forma en que distintos autores lo emplearon. Por un lado, algunos de estos académicos afirmaban que tanto los gobiernos regionales como los locales se podían considerar comprendidos dentro de la expresión, mientras que otros sólo consideraban pertinente que se incluya a las autoridades regionales. En segundo lugar, Kuznetsov nos presenta el término *gobiernos/actores subnacionales (subnational governments/actors)*² y refiere que es utilizado con la misma finalidad que el anterior, es decir, para referirse a aquellas entidades que se encargan del desarrollo de la acción paradiplomática. Finalmente, el autor nos presenta el término de *unidades federadas (federated*

¹ Kuznetsov menciona a Ivo Duchacek, Brian Hocking, Noé Cornago e Iñaki Aguirre como los encargados de introducir y promover el empleo de este término.

² Los estudios de Michael Keating y Francisco Aldecoa son considerados en este grupo. Kuznetsov precisa que la definición del término hace referencia a “autoridades públicas de nivel regional, debajo del Estado soberano, en el pleno conocimiento de que muchos de estos se consideran a sí mismos como actores nacionales, si no completamente soberanos”. Es pertinente apuntar que en este mismo grupo se puede ubicar a Jorge Schiavon, quien en un muy completo trabajo de fecha reciente (2019, p. 1) recurre al empleo del término *gobiernos subestatales [sub-state governments* en idioma inglés] para identificar a los actores paradiplomáticos.

units) como otro de los que se emplean en el discurso académico respecto de la paradiplomacia³.

1.3.4. Distinción respecto de la diplomacia y la protodiplomacia

Con fines más informativos que prácticos, a continuación, se presentarán algunas comparaciones de la definición de paradiplomacia con las de diplomacia y protodiplomacia. Esto coadyuva a la presentación de una definición, en tanto que delimitará paradiplomacia, aunque negativamente. Así, Zeraoui plantea que “al instar de la diplomacia, que es exclusiva del poder político federal y no de identidades privadas, la paradiplomacia es una actividad reservada a los gobiernos intermedios, provincias o municipalidades y no a las instituciones privadas (2016, p. 16). Continúa Zeraoui (2016, citando a Duchacek) precisando que la paradiplomacia son aquellas las relaciones llevadas a cabo de los gobiernos no centrales a través de varias formas. Para nombrar algunas, Zeraoui menciona la actividad que realizan los centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados, pero precisando que se requiere que tales relaciones se desarrollen respecto de los gobiernos de Estados extranjeros (p. 17). Citando a Iglesias y Zubelzú, Zeraoui la distingue de la diplomacia normal en tanto que es específica sectorialmente (2016, p. 17). Tavares complementa la comparación al agregar que la distinción también puede producirse desde el ámbito de la práctica. Para él, la distinción se refleja en los temas abordados, en la participación conjunta con actores privados, en el *modus operandi* y en el objetivo final (2016, pp. 116-118).

Por otro lado, la distinción respecto de la protodiplomacia se produce, básicamente, en torno al objetivo que la acción persigue, su naturaleza es más bien disruptiva. Tavares (citando a Duchacek), recuerda que la

³ Kuznetsov explica que este es el término que Panayotis Soldatos prefiere. Kuznetsov afirma que este autor supone que las actividades externas de las regiones en las relaciones internacionales suelen ser una característica de las federaciones más avanzadas industrialmente y concuerda en que su afirmación no carece de razón.

protodiplomacia se refiere a la “conducción de las relaciones internacionales por un gobierno que apunta al establecimiento de un estado completamente soberano”. Continúa Tavares, siempre citando a Duchacek, planteando que la protodiplomacia puede considerarse como trabajo diplomático preparatorio para una eventual secesión, pero, sobre todo, para que ocurra un reconocimiento diplomático en el plano internacional (2016, p. 38). Zeraoui, por otro lado, ejemplifica una situación de este tipo al referirse al caso de Cataluña. Para este autor, se puede afirmar que las acciones de las autoridades catalanas son opuestas a la política de la autoridad central, antes que congruentes o, simplemente, distintas (2016).

1.3.5. Definición a ser empleada en este trabajo

La definición que se adoptará para esta investigación es la que Zeraoui propone citando el trabajo de Cornago. El autor (citando a Cornago) refiere que la paradiplomacia es:

[L]a participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (2016, pp. 16-17).

1.4. Tratados

Siguiendo a Hollis, en la actualidad, y después de un largo desarrollo, los tratados sirven como “el vehículo primario por el cual se elaboran las normas generales del derecho [internacional convencional] (o, en el caso del derecho internacional consuetudinario, son codificadas)” (2005, p. 172). Sin

embargo, como parte de este mismo proceso de evolución, es posible notar que han aparecido nuevos actores que participan de la celebración de los tratados. Continúa el autor antes citado para apuntar a que el rol actual que los actores no estatales juegan en el proceso de celebración de un tratado puede “reflejar el comienzo de un cambio en el orden jurídico internacional de una comunidad de estados soberanos que generan el derecho a otra en la que los estados y otros actores no estatales con diferentes niveles de autoridad hacen la generan derecho” (Hollis, 2005, p. 172).

La presente investigación también busca que se conozcan mejor las implicancias que la acción exterior de los gobiernos subestatales generan respecto de un análisis desde el Derecho Internacional. Por ello, en esta parte de la investigación revisaremos los conceptos jurídicos más relevantes sobre los que se basa el análisis jurídico de la materia.

1.4.1. Antecedentes

1.4.1.1. Sujetos del Derecho Internacional

Respecto a la definición de sujeto internacional, cabe resaltar que el Derecho Internacional no contiene en sus normas criterios que permitan establecer qué entes se encuentran comprendidos dentro de esta categoría (Novak y García-Corrochano, 2016). Si bien el Derecho internacional positivo (es decir, escrito) no indica qué sujetos poseen personalidad internacional, lo que sí hace es conferir una serie de derechos u obligaciones (Novak y García-Corrochano, 2016).

Los profesores Novak y García-Corrochano explican que, para superar tal situación, el Derecho Internacional Público se vale de una “sistematización de la ciencia del derecho [por la cual], [se] efectúa un análisis del derecho positivo y, a continuación de ese análisis, [se] determina en cada caso qué entidades gozan de la personalidad internacional” (2016).

Además de un análisis de lo contenido en el derecho positivo, resulta también necesario consultar los aportes que la doctrina del Derecho Internacional Público provee a la discusión debido a que el concepto de sujeto de Derecho Internacional también se construye a partir de las descripciones del derecho hechas por juristas conocedores de esta materia (Novak y García-Corrochano, 2016).

En ese sentido, Novak y García-Corrochano agrupan las posturas doctrinales sobre la personalidad jurídica internacional de la siguiente manera:

- a. Para los autores clásicos del Derecho Internacional, el Estado es el único sujeto del Derecho Internacional, en tanto parten de la concepción —desde la Paz de Westfalia en 1648, hasta la Primera Guerra Mundial inclusive— [de] que el Derecho Internacional regula sólo relaciones entre Estados. Esta es la posición de autores como Anzilotti, Von Liszt, Von Ullmann, de algunos latinoamericanos como Camargo y de los soviéticos Korovin, Tunkin y Yeugenyev, entre otros. Esta posición además tiene como base cierta jurisprudencia internacional, concretamente, el Asunto Lotus entre Francia y Turquía resuelto por la Corte Permanente de Justicia Internacional, donde esta señaló [que el] Derecho Internacional rige las relaciones entre Estados independientes [y que] las reglas jurídicas que obligan a los Estados proceden de la voluntad de estos.
- b. Para los autores seguidores de la Escuela Realista como Politis, Scelle, Spiropoulos, entre otros, los únicos sujetos del Derecho Internacional son los individuos, al ser estos los destinatarios finales y reales de las normas jurídicas internacionales.
- c. Por su parte, la escuela italiana encabezada por Balladore-Pallieri, entiende que existe una norma única que atribuye personería jurídica internacional.
- d. En respuesta a la posición anterior, autores como Ago, Ziccardi y Venturini niegan la existencia de dicha norma jurídica, señalando que la subjetividad internacional debe ser determinada en cada caso concreto.
- e. Finalmente, otros autores sostienen que la subjetividad internacional dependerá del reconocimiento efectuado por la comunidad internacional. Así, la personalidad internacional no

dependerá de criterios pre establecidos, sino de la voluntad de reconocimiento de los Estados. (2016)

Es en esta misma línea de ideas que Julio Barberis (1984) se vale de la teoría pura del derecho y de la teoría de la responsabilidad para dar respuesta al tema de la subjetividad internacional. En ese sentido explica que, según la teoría pura del derecho, será sujeto de derecho internacional “toda entidad o persona jurídica que es destinataria directa de una norma de derecho de gentes [es decir, de Derecho Internacional] [por la cual] los individuos que la componen tienen un derecho o deber colectivos y que sus conductas están reguladas solo directamente por el orden jurídico internacional” (p. 24). Se entiende entonces que, para la teoría pura del derecho, se considerarán sujetos de derecho internacional a los destinatarios directos del contenido de una norma de Derecho Internacional Público.

Por otro lado, la teoría de la responsabilidad (Barberis, 1984) sostiene que será sujeto de derecho internacional quien esté en capacidad de cometer un hecho ilícito por el cual sufra consecuencias. Esto quiere decir que, en opinión de la mencionada teoría, tendrá personalidad jurídica internacional quien pueda ser destinatario de una sanción en el marco del Derecho Internacional. En tal sentido, la subjetividad internacional dependerá de la capacidad que un ente o entidad tenga para asumir los efectos que le genere el incumplimiento de una obligación internacional (p. 24).

Luego de explicar las dos teorías mencionadas, Barberis (1984) propone una tercera, la teoría del sujeto como destinatario directo y efectivo de un derecho o de una obligación en el plano internacional:

Esta teoría precisa (...) que la calidad de sujeto no depende de la cantidad de derechos u obligaciones de los que la entidad sea titular; si es titular de un derecho o de una obligación internacional, entonces será sujeto de Derecho Internacional. También precisa esta teoría que la subjetividad no depende del tipo de derecho u obligación que se posea, en tanto los sujetos de Derecho Internacional son distintos entre sí. Asimismo, esta teoría exig[e] que el titular del derecho u obligación

internacional lo sea de manera efectiva; [agregando] que también debe serlo de manera directa. Esto último quiere decir que, si en un tratado aparece una entidad como titular de los derechos u obligaciones ahí establecidos, pero en realidad estos son ejercidos por otra entidad que no aparece en el texto del tratado, este último será el verdadero titular de la personalidad jurídica internacional. (Novak y García-Corrochano, 2016)

Finalmente, Barberis (1984) llega a la conclusión de que un sujeto internacional es todo aquel ente o entidad cuya conducta está prevista directa y efectivamente por el derecho de gentes como contenido de un derecho o de una obligación (p. 26).

1.4.1.2. Fuentes del Derecho Internacional

Respecto a la noción de fuente en el Derecho Internacional, resulta necesario tomar como punto de partida la idea de que una fuente de derecho es todo aquel acto o hecho del que se deriva la creación, modificación o extinción de alguna norma jurídica (Bobbio, 1987, p. 158). Si bien esta definición proveniente de la teoría general del derecho, es aplicable tanto al derecho internacional como al interno.

A pesar de ello, la naturaleza propia de cada uno de estos ordenamientos genera distinciones al momento de tratar de identificar las fuentes en cada caso. De acuerdo con Anthony Aust, mientras que en el Derecho Internacional la determinación de la norma aplicable puede llegar a ser compleja. En el ámbito interno, la norma se encuentra dotada de una mayor certeza en cuanto su origen se rige de acuerdo a las reglas que el Sistema Jurídico del Estado correspondiente haya establecido para dicho fin. De igual forma, las prácticas de las instituciones nacionales, especialmente las que tienen a su cargo el ejercicio de la labor jurisdiccional, brindan certeza sobre el marco jurídico aplicable al interior de un Estado (2010, p. 5).

La situación mencionada difiere de la realidad del Derecho Internacional, ya que, en dicho caso, la identificación de sus fuentes “no

siempre resulta tan accesible, coherente o certera debido a que no existe una legislatura global (la Asamblea General de la ONU no equivale a una legislatura nacional), y ninguna jerarquía (al menos formal) entre tribunales internacionales” (Aust, 2010, p. 5).

A pesar de las dificultades mencionadas, cabe resaltar que uno de los listados de fuentes de Derecho Internacional con mayor aceptación es aquel que se enumera en el Artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El artículo mencionado estipula las siguientes fuentes de Derecho Internacional:

- a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
- b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
- c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
- d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.

Si bien, como se ha mencionado, el artículo 38(1) ofrece una amplia enumeración de fuentes, resulta necesario resaltar que dicha lista no agota la totalidad de las fuentes posibles debido a que no se trata de una relación taxativa (Novak y García-Corrochano, 2016). Novak y García-Corrochano señalan que jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, al igual que algunas resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas, han agregado fuentes a las que el artículo 38(1) señala, siendo estas los Actos Unilaterales de los Estados y los Actos de las Organizaciones Internacionales

Finalmente, respecto a la clasificación de las fuentes del Derecho Internacional, estas se pueden reunir en dos grandes grupos: por un lado, las

fuentes principales o creadoras y, por el otro, las fuentes auxiliares o subsidiarias. Mientras que las primeras “son los métodos de creación de las normas jurídicas internacionales. Tienen carácter jurídico vinculante, [por lo que] que pueden aplicarse directamente para resolver un asunto. Están constituidas por la Costumbre, los Tratados, los Principios Generales del Derecho, los Actos Unilaterales de los Estados y algunas Resoluciones de Organizaciones Internacionales. (Novak y García-Corrochano, 2016). Las segundas, “[s]on aquellas que permiten verificar la existencia de una norma jurídica internacional, pero que no pueden crear una norma jurídica por sí mismas. Ayudan a precisar el sentido y alcance de las primeras y no se aplican directamente, sino como complemento de las principales” (Novak y García-Corrochano, 2016).

1.4.2. Tratados como fuente de Derecho Internacional

1.4.2.1. Definición

Respecto de los tratados, debemos mencionar que estos son tan antiguos como la disposición de las comunidades políticas humanas a relacionarse (Remiro Brotóns, 2010, p. 239) ya que históricamente han servido como un instrumento para la interacción entre colectividades.

En ese sentido, y ya desde el plano del Derecho Internacional Público, el tratado es “una manifestación de voluntades concordantes imputable a dos o más sujetos de Derecho Internacional” Remiro Brotóns, 2010, p. 185). La regulación de estos instrumentos se encuentra consagrada en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la cual señala en su artículo 2(1)a que “a) [s]e entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

La definición establecida por la Convención contiene al menos cuatro elementos principales que, a modo de otorgar mayores alcances en el tema serán analizados: en primer lugar, se encuentra la noción de ser un acuerdo internacional entre Estados, ello quiere decir que “para existir un tratado debe haber concordancia de voluntades, es decir, consenso; este consenso o concurso de voluntades no requiere ser simultáneo y puede presentarse dentro de un lapso de tiempo razonable” (Novak y García-Corrochano, 2016). Esta característica distingue a los tratados de las declaraciones unilaterales, en los cuales basta la comunicación al destinatario de la misma, sin necesidad de su aceptación (Novak y García-Corrochano, 2016; Remiro Brotóns, 2010).

El segundo elemento consiste en la formalización del tratado por escrito, lo que lo distingue de los acuerdos verbales y tácitos (Remiro Brotóns, 2010). Sobre este elemento, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas estimó, en su proyecto de artículos sobre el derecho de los tratados que, para mayor claridad y sencillez, el ámbito de aplicación de la Convención debía limitarse a los acuerdos consignados por escrito (Novak y García-Corrochano, 2016). Cabe resaltar que ello no significa que los tratados de naturaleza distinta a la escrita carezcan de validez, sino que no se encuentran dentro del marco contemplado por la Convención de Viena de 1969. En consecuencia, los tratados celebrados oralmente quedan sujetos al régimen del Derecho consuetudinario (Novak y García-Corrochano, 2016). En este sentido Waldock señala (citado por Novak y García-Corrochano):

La omisión de los acuerdos verbales de la definición de tratado de la Comisión requiere un comentario. La Comisión ha explicado que esta omisión no debe ser entendida como una denegación de la fuerza legal de los acuerdos verbales o que los principios de los derechos de los tratados no se aplican a estos. ¿Es entonces concebible esto en otro contexto del término tratado? Pueden encontrarse posiciones que incluyan a los acuerdos verbales, la diferencia entre estos y los tratados es más de procedimiento que sustantiva. (2016)

El tercer elemento de la definición de tratado es que este se celebra entre sujetos de Derecho Internacional y que se rige por este mismo ordenamiento. Se considera necesaria la precisión debido a que los sujetos de derecho internacional también pueden establecer acuerdos regidos por el derecho interno, sin embargo, en dichos casos no nos encontramos frente a un tratado. En ese sentido, Reuter (citado por Novak y García-Corrochano) define el tratado como “todo acuerdo de voluntades entre sujetos de Derecho Internacional, sometido por aquéllos a las reglas del Derecho Internacional” aclarando que la sumisión del acto a las reglas generales del Derecho Internacional se traduce en un rechazo de las partes a someterse a un derecho nacional.

Por último, el cuarto elemento de la definición de tratado, se refiere a la irrelevancia del título que reciba el tratado (Remiro Brotóns, 2010). Es decir, que no importará la denominación que este lleve, sino su naturaleza como acuerdo con efectos jurídicos vinculantes.

1.4.2.2. Capacidad para celebrar tratados

Al referirnos a los tratados y a su celebración, resulta necesario revisar el tema de la capacidad para celebrar tratados.

En el caso de los Estados, el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 señala que “[t]odo Estado tiene capacidad para celebrar tratados”. En ese sentido, el *ius ad tractatum* o la capacidad para celebrar tratados se considera propio de la personalidad jurídica internacional de los Estados (Novak y García-Corrochano, 2016). Cabe resaltar que la capacidad para celebrar tratados es propia no solo de los estados, sino que también de otros sujetos de derecho internacional como las Organizaciones Internacionales (Aust, 2010).

1.4.2.3. Responsabilidad Internacional derivada del incumplimiento de las obligaciones contenidas en tratados

Al referirnos a responsabilidad internacional, nos referimos al régimen que abarca el conjunto de reglas que regulan las consecuencias del incumplimiento de una obligación proveniente del derecho internacional (Remiro Brotóns, 2010). En ese sentido, la variedad de situaciones en las que un sujeto puede comprometer su responsabilidad es tan amplia como el conjunto de obligaciones este haya que haya asumido (Remiro Brotóns, 2010).

La Comisión de Derecho Internacional en el artículo 1 de su proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional señala que “[t]odo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad internacional”. El hecho generador de la responsabilidad descansa en la ilicitud de un comportamiento (por acción u omisión) atribuible al Estado (Remiro Brotóns, 2010). Nos encontramos ante un comportamiento de este tipo cuando, conforme al Derecho Internacional, se constituye la violación de una obligación internacional de dicho sujeto, sea cual sea su origen o naturaleza (CDI, proyecto de artículos 1-3, 12).

La doctrina nos indica que se debe encontrar la conjunción de dos elementos: 1) la infracción de una obligación internacional (elemento objetivo del ilícito) apreciada según normas de Derecho Internacional; y 2) su atribución al Estado (elemento subjetivo del ilícito). Se habla así de una responsabilidad objetiva, en la medida en que se deduce de la mera violación de la obligación atribuida al sujeto, sin que sea relevante la falta —esto es, el dolo o la culpa— del infractor (Remiro Brotóns, 2010).

Para que el hecho ilícito internacional quede configurado resulta vital el incumplimiento por parte de un Estado de una obligación internacional. En este sentido, señala el artículo 16 del Proyecto de la CDI que “[h]ay violación de una obligación internacional por un Estado cuando un hecho de ese Estado no está en conformidad con lo que de él exige esa obligación”.

En ese sentido, cabe notar que la CDI se refiere a “obligación internacional” y no a “norma internacional”, ello se debe a que una obligación

no siempre se origina en una regla o norma jurídica. La obligación si bien puede surgir de cualquiera de las fuentes del Derecho Internacional (entiéndase, costumbre, tratado, principio general del Derecho, acto unilateral del Estado o actos de las Organizaciones Internacionales) también puede derivarse de una sentencia judicial o fallo arbitral. No se trata, en consecuencia, del faltamiento de una obligación moral, de una regla de cortesía, ni de una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico interno de un Estado (Novak y García-Corrochano, 2016). Este aspecto de la responsabilidad internacional es conocido como el elemento objetivo de la responsabilidad.

Respecto al segundo elemento de la responsabilidad internacional, el elemento subjetivo del ilícito, el Estado es internacionalmente responsable sólo de los actos (acciones y omisiones) que le pueden ser atribuidos o imputados. El ilícito ha de ser el hecho de un Estado (Novak y García-Corrochano, 2016). En ese sentido se considera como hechos del estado: los hechos ejecutados por sus órganos y agentes actuando se encuentran en el ejercicio de las prerrogativas que el poder público les otorga (Remiro Brotóns, 2010). Se consideran también hechos del estado aquellos realizados por personas que actúan de derecho por cuenta del Estado, nos referimos a aquéllas que gozan de representación del Estado, por mandato del derecho interno de éste (Novak y García-Corrochano, 2016). Existe también el supuesto bajo el cual personas actúan de hecho por cuenta del Estado: En este caso estamos bajo el supuesto de un particular (no de un agente del Estado) que actúa con el apoyo o la autorización del Estado, por lo cual, el hecho ilícito internacional que cometa es atribuible a aquél (Novak y García-Corrochano, 2016). Finalmente, cabe resaltar que las acciones de las personas que no actúan de hecho ni de Derecho por cuenta del Estado, es decir, que no gozan de ninguna representación estatal ni actúan con el apoyo o la autorización del Estado, no generan responsabilidad internacional (Novak y García-Corrochano, 2016).

Capítulo 2: Factores políticos de la celebración de tratados entre el Perú y gobiernos subestatales

Es el propósito de este capítulo el permitir la identificación de los factores políticos más importantes en el marco del proceso de celebración de tratados entre la República del Perú y gobiernos subestatales. Como ya ha sido señalado, partimos del análisis del caso de la relación que Perú mantiene con el Quebec para arribar a consideraciones generales sobre la relación al término de este trabajo. Se ha previsto la división de esta parte de la investigación en dos subcapítulos con los que se busca presentar cuestiones distintas sobre el objeto de estudio.

En el primer subcapítulo se presenta a los actores que intervienen en la relación. Para conseguir que la representación de estos sea acotada, pero significativa, nos hemos propuesto esbozar la estructura organizacional de los entes encargados de forma exclusiva a la acción exterior de los actores y, asimismo, mostrar la forma en que se planean y ejecutan las políticas exteriores o internacionales. Siendo que los actores identificados en el planeamiento de esta investigación son dos Estados soberanos y una provincia canadiense, se ha considerado oportuno diferenciar el análisis que se realiza de cada una de ellos. Respecto del Perú, en tanto es el actor más familiar en esta investigación, no se ahondará en la descripción que se haga de su historia. Ello no es relevante para entender la muy reciente relación que existe entre el Perú y Quebec. Así, nos limitaremos a repasar la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores peruano, asimismo se describe brevemente la forma en que su política exterior es planeada y ejecutada.

Como ya se ha presentado en la primera parte del trabajo, las características federales de Canadá son fundamentales para permitir a sus provincias actuar en el exterior y valerse de recursos como son la suscripción de tratados. En vista de lo anterior, ahondaremos en algunas de motivaciones

históricas que se encuentran en la base de la elección del sistema federal y de la evolución de este modelo de gobierno hasta la actualidad. Con esta presentación como antecedente, será más didáctica la revisión de la estructura organizacional de *Global Affairs Canada* (GAC), ente encargado dentro del gobierno federal para la representación de Canadá en el exterior. Al igual que como se hizo con el caso peruano, se continuará con la identificación general de los aspectos generales de la política exterior de Canadá. Para concluir con la descripción de este actor, se procederá a esquematizar la forma en que provincias y territorios canadienses realizan acciones en el plano internacional. Ello nos servirá para comprender de forma cabal la descripción que se realizará de último actor identificado, la provincia del Quebec.

Con la identificación de la provincia francófona canadiense se cerrará el primer subcapítulo de esta parte de la investigación. Al igual que como se hizo con el gobierno federal de Canadá, se iniciará la descripción de este actor con la breve reseña de su evolución política regional, en muchas ocasiones opuesta a la visión del gobierno federal y de la mayoría de la población canadiense, de origen anglófono. Respecto del detalle que se hará de la estructura organizacional del *Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*, institución que tiene el mandato de planear y ejecutar la política internacional de Quebec, se realizará el sondeo de los momentos más importantes desde su aparición.

En el último subcapítulo se buscará dar algunos datos que constituirán una breve introducción a la forma en la que los actores descritos en el primer subcapítulo. Se ha considerado pertinente enfocar la atención en la descripción de la relación entre Perú y Quebec, así como introducir al gobierno federal de Canadá y apuntar a la forma en que interviene en la relación principal. Lo último, en tanto que Perú y Canadá mantienen relaciones diplomáticas, lo que reviste a este vínculo de una mayor formalidad que la que existe en el ámbito de bilateral entre el Perú y Quebec.

2.1. Principales actores

Conforme se ha señalado, se requiere que se identifique cuáles son los actores principales en el ámbito que esta investigación plantea estudiar. Luego, se buscará delinear sus características más importantes y señalar su accionar en la relación que mantienen entre sí. A efectos de conseguir los logros propuestos, la investigación parte de sostener que tales actores son: la República del Perú y el Quebec. Además, se tiene que Canadá debe ser considerado como un actor relevante que los antes mencionados; la importancia de conocer el rol que desempeña Canadá se basa en la consideración de que es con dicho estado que el Perú sostiene una relación de tipo diplomático, no así con la provincia de Quebec. Respecto de los actores señalados, se mostrarán los órganos encargados de su acción exterior, la forma en que se encuentran organizados, el proceso de diseño y ejecución de su política exterior o política internacional, según corresponda.

Luego, en la segunda parte de este capítulo, se mostrarán el proceder que se sigue para que relación entre los actores mencionados se desenvuelva, así como los intereses y prioridades que cada uno plantea respecto del resto. Para acercarnos al objetivo trazado para esta investigación, se desarrollarán las relaciones que sostienen el Perú y Quebec, poniéndose especial importancia a la participación que pueda tener Canadá en esta. Asimismo, en razón de ahondar en la relevancia que la relación diplomática bilateral que existe, se presentarán las características más importantes del vínculo entre el Perú y Canadá.

2.1.1. La República del Perú

El Perú es definido según su Constitución Política como una república democrática, social, independiente y soberana (Artículo 43); siguiendo lo establecido por la misma norma, el estado peruano es uno e indivisible (Artículo 43). Sobre su gobierno, este es presidencialista; la norma

fundamental peruana lo define como unitario, representativo y descentralizado, además de organizado conforme el principio de separación de poderes (Artículo 43). Se precisa, igualmente, que el poder estatal emana del pueblo; en ese sentido, quienes ejerzan el poder estatal se ven obligados a hacerlo en el marco que le imponen la Constitución y las leyes nacionales (Artículo 45). Sobre el manejo de la política exterior peruana, la carta magna peruana establece que corresponde al Presidente de la República la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales del Estado (Artículo 118, inciso 11).

2.1.1.1. Institucionalidad: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú es el ente por medio del cual se despliegan las acciones del Estado peruano en el ámbito internacional. Tomando en consideración los alcances y objetivos de la presente investigación, consideramos que la institución fundamental a estudiar es esta. Así, luego de hacer una breve reseña histórica, pasaremos a mostrar las competencias y funciones que desempeña en relación con la materia y el caso bajo estudio. Además, se delinearé la estructura organizacional del Ministerio, que es el instrumento del que se vale el Estado peruano para la ejecución de su política exterior.

2.1.1.1.1. Creación

El Ministerio de Relaciones Exteriores es una de las instituciones republicanas más antiguas del Perú. Por medio de decreto del 3 de agosto de 1821, con la finalidad de servir a los intereses del país de instalar un gobierno, José de San Martín asume el “Mando Supremo político y militar de los departamentos libres del Perú” y adopta el título de Protector. Por el mismo acto que asume el poder, San Martín crea el ministerio de Estado y Relaciones

exteriores, encargado a Juan García del Río; asimismo los de la Guerra y Marina, encargado a Bernardo Monteagudo, y de Hacienda, encargado a Hipólito Unanue.

A lo largo de su historia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú ha pasado por numerosos procesos de cambio, adaptación y reforma. Todos ellos han sido pensados para reflejar los distintos intereses que el Estado peruano ha tenido en momentos distintos de su historia, pero, de cualquier forma, también reflejan la consolidación institucional y la gama cada vez más compleja de labores que desarrollan la diplomacia y el ministerio peruanos.

2.1.1.1.2. Naturaleza jurídica, competencia y funciones

Conforme se dispone en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF), Ley N° 29357, este es un organismo del Poder Ejecutivo cuyo ámbito de acción es el sector relaciones exteriores. La norma, además, establece que el Ministerio tiene personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal (Artículo 2 de la LOF). El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce la representación del Estado peruano en ámbito internacional a través del Servicio Diplomático de la República y del Servicio Exterior (Artículo 5, inciso 2 de la LOF)

Por otro lado, se señala que el Sector Relaciones Exteriores está integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, a su vez, está conformado por la Cancillería, sus órganos desconcentrados en el Perú, los órganos del servicio exterior (siendo estos las embajadas, las representaciones permanentes ante organismos internacionales, las oficinas consulares, las delegaciones oficiales y las misiones especiales) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) (Artículo 3 de la LOF).

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de los ámbitos de la Política Exterior, las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional (Artículo 4 de la LOF). Además, mantiene relaciones intersectoriales con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

(Artículo 15 de la LOF) y debe mantener coordinación con los niveles de gobierno subnacionales, conforme se dispone en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades (Artículo 16 de la LOF).

Las funciones rectoras del Ministerio están contempladas en el artículo 5 de su Ley de Organización y Funciones y en el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Por otro lado, las funciones específicas son descritas en artículo 6 de la antes mencionada Ley y en el artículo 3 del Reglamento.

2.1.1.1.3. Organización del Ministerio

Conforme se dispone en diversas normas y documentos de gestión institucional, pero sobre todo en la Ley de Organización y Funciones y el Reglamento de Organización y Funciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú posee una estructura orgánica, conformada por los siguientes órganos:

- Alta dirección (ministro, viceministro y secretario general),
- Comisiones Consultivas,
- Órgano de Control Institucional
- Órgano de Defensa Jurídica
- Órgano de administración interna
- Órganos de línea
- Órganos del Servicio Exterior
 - Embajadas
 - Representaciones permanentes ante los Organismos Internacionales
 - Oficinas Consulares

2.1.1.2. Política exterior peruana

El ex canciller peruano García Belaúnde señala con acierto lo siguiente “(...) pareciera que hablar de política exterior y diplomacia es referirse a sinónimos, pues es muy difícil imaginar una política exterior sin diplomacia ya que esta es instrumental a aquella y difícil también que haya diplomacia sin política exterior” (2015, p. 39). Pese a lo anterior, el embajador realiza la precisión que, durante largos períodos de inestabilidad política y social, el Perú ha tenido una diplomacia mejor definida que su política exterior.

2.1.1.2.1. Aspectos generales de la política exterior peruana

García Belaúnde es claro al señalar algunos de los momentos más importantes de la política exterior peruana y los objetivos que ha persiguió. Identifica durante el siglo XIX dos objetivos bien definidos, a los que no llega a considerar políticas exteriores articuladas: el reconocimiento de la joven nación peruana por potencias extranjeras y la determinación de su territorio (p. 39). Ambas se mantendrían como una constante a lo largo de los cerca de doscientos años de historia republicana que tiene el Perú.

De forma paralela a los mencionados objetivos, el Perú ha sostenido una política exterior constante de privilegiar la creación de vínculos de “cooperación y fraternidad americana” o “integración” (García Belaúnde, 2015, p. 39). Esto también se refleja en las afirmaciones que realiza el ex canciller Alberto Ulloa cuando afirma, citado por García Belaúnde, que la capital peruana se convirtió en “la capital de la solidaridad americana” durante el período en que se realizaron los Congresos Americanos de Lima (p. 40). Sin embargo, empleando los términos de Saint John, el mismo autor expresa la política exterior “basculaba” entre la confrontación con los vecinos en la búsqueda de definir su territorio y sus iniciativas de cooperación; adapta lo anterior para afirmar que el Perú guió su actuación bajo la premisa de estrechar los vínculos por medio de la cooperación con la finalidad de resolver los conflictos existentes (pp. 40-41).

2.1.1.2.2. Diseño de la política exterior peruana

En años recientes se ha producido una tendencia cada vez más evidente por dotar de un mayor orden al diseño de la política exterior peruana. En el marco del proceso de Modernización de la Gestión del Estado, el Plan Estratégico Sectorial Multianual constituye un instrumento de gestión que orienta las acciones del Ministerio y de la política exterior nacional. Algunas normas que también se toman en consideración para el diseño de la política exterior peruana son la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento de Organización y Funciones y la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, así como el Reglamento de esta última.

Ahora, es bueno recordar que la política exterior peruana ha sido planteada en consideración de lo establecido en las Políticas de Estado, contenidas en el Acuerdo Nacional y concretadas en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021). El Ministerio de Relaciones Exteriores diseña, ejecuta y supervisa las políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría. A este nivel, las políticas nacionales y sectoriales se concretan en el ya mencionado PESEM. Finalmente, las políticas institucionales se desarrollan conforme se plantea, a nivel estratégico y operacional, en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y en el Plan Operativo Institucional (POI).

2.1.1.2.3. Prioridades de la política exterior peruana

En atención a lo antes señalado, en la elaboración de la política exterior se da especial énfasis a concordar con los objetivos establecidos en la Sexta Política de Estado, “Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración”. De acuerdo con esta política el Perú se compromete a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo,

que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Asimismo, la Sexta Política de Estado plantea que la política exterior consolide la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. Además, señala como objetivo garantizar una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

La Sexta Política del Acuerdo Nacional establece siete políticas específicas que la desarrollan y que se encuentran vinculadas estrechamente a los principales temas de nuestra política exterior. Una de las que cabe resaltar en el marco de la investigación que se propone es la que se refiere a lo siguiente:

[A] fortalecimiento de una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional. (Acuerdo Nacional, 2014a)

En relación con esto último, cabe que se afirme que el desarrollo de una mejor promoción y defensa de los objetivos que existen en el ámbito político diplomático de las relaciones bilaterales con Estados cuyos gobiernos subestatales gozan de autonomía y constituyen espacios histórica, cultural y jurídicamente diversos es deseable y conveniente. La pertinencia, o no, del acercamiento del Estado peruano a los gobiernos subestatales que practican la paradiplomacia debería realizarse en un análisis caso por caso. Lo anterior, debido a la gran diversidad que existe en la naturaleza de estos entes y en la configuración de los gobiernos federales a los que se encuentran unidos.

2.1.1.2.4. Ejecución de la política exterior peruana

La organización del Estado peruano ha determinado, conforme ya se ha señalado en los puntos anteriores, que quien dirige su política exterior es el Presidente de la República y que el encargado de dirigir la ejecución de la política exterior es el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú. Este último actúa en estrecha coordinación del Viceministro de Relaciones Exteriores, Jefe del Servicio Diplomático y encargado del desarrollo de importantes funciones para la ejecución de la política exterior peruana.

2.1.1.2.5. Relacionamiento del Perú con gobiernos subestatales extranjeros

En la actualidad, el Perú no cuenta con una política respecto del relacionamiento con gobiernos subestatales extranjeros que realizan actividades en el plano internacional. En los diversos documentos de gestión que expresan la política exterior del Perú no existe mención, directa o indirecta, a que el Estado peruano tenga algún interés en relacionarse con este tipo de entidades. Sin embargo, ello no impide que se produzcan acciones en las misiones diplomáticas y consulares peruanas en el exterior para relacionarse con gobiernos subestatales. La finalidad de establecer relaciones con tales gobiernos busca, esencialmente, promover inversiones en nuestro país, posicionar productos peruanos en nuevos mercados o promover la cooperación internacional en favor de nuestro país.

2.1.2. Canadá

Canadá es el segundo país más grande del mundo, con un área de casi 10 millones de kilómetros cuadrados. Se extiende de este a oeste desde el Atlántico hasta la costa del Pacífico, y hacia el norte hasta el Océano Ártico. En 2011, tenía una población de 33.5 millones de personas, concentrada

principalmente en el sur a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, y un producto interno bruto per cápita de US\$ 52,367.20 (Brouillet, 2017).

Canadá, con una de las densidades poblacionales más bajas en el mundo, está compuesto por diez provincias y tres territorios. Tiene una riqueza de recursos naturales y reservas de agua dulce, y es uno de los mayores proveedores mundiales de productos agrícolas (Brouillet, 2017).

Canadá se define a sí misma como una nación bilingüe y multicultural. Sus idiomas oficiales son el inglés y el francés, a los que se les reconoce un estatus igual, así como iguales derechos y privilegios en lo que respecta a su uso en todas las instituciones del Parlamento y el Gobierno de Canadá. Cabe resaltar que existe una consideración especial por los derechos lingüísticos de la población de Quebec en la *Constitution Act* de 1867 (Brouillet, 2017). En ese sentido, según el censo de 2011, las personas que tienen el inglés como lengua materna constituyen el 57 por ciento de la población, seguidas de las que tienen el francés como lengua materna con el 22 por ciento y las que tienen otro idioma como lengua materna con el 19.8 por ciento (Brouillet, 2017). Un total del 90 por ciento de los francófonos de Canadá viven en la provincia de Quebec, donde representan el 79.7 por ciento de la población. Según el censo de 2006, los aborígenes representan el 3,8 por ciento de la población de Canadá y viven principalmente en el norte y oeste de Canadá (Brouillet, 2017).

2.1.2.1. Federalismo canadiense

Tal como señala Redondo La Paz, son muchos los tratados sobre Derecho Político que consideran entre las principales causas de la formación de un Estado federal a “la igualdad de raza, de lengua, de religión o de cultura” (1996, p. 22). La misma autora continúa afirmando que no se debe prestar mucha importancia a tales aseveraciones, pues de la consideración de los procesos históricos que conllevaron a la generación de varios Estados federales se evidencia que son los intereses particulares y concretos de estos

los que constituyen la razón primordial para su aparición (p. 22). Teniendo en cuenta lo anterior, es posible asegurar que el origen del federalismo canadiense se entiende al identificar las particularidades de su contexto histórico, social, cultural y político, que es el que moldea los intereses de las comunidades que constituirían la población del naciente Estado.

Respecto del caso canadiense, nos recuerda Ruiz Robledo que: “(...) su nacimiento no encaja fácilmente en ninguno de los moldes que la doctrina constitucional emplea” (1993, p. 47). Continúa el mismo autor apuntando a que la separación de Canadá del Reino Unido es un proceso lento que se materializa por medio de un “*cotinuuum* de leyes y comportamientos que hacen difícil precisar el momento en el que adquiere las características que la teoría exige para identificar a un Estado” (Ruiz Robledo, 1993, p. 47). Por ello, en esta parte del trabajo de investigación se explorará el proceso que produjo la aparición del federalismo canadiense y, luego, se determinarán las características más importantes que tiene el sistema de gobierno de ese país.

2.1.2.1.1. Antecedentes y creación del federalismo canadiense

La federación canadiense fue creada por la Ley Británica de América del Norte de 1867, un estatuto del Parlamento británico en Westminster promulgado después de que tres colonias (la Provincia de Canadá, que consiste en los actuales Quebec y Ontario, Nuevo Brunswick y Nueva Escocia) expresaron el deseo de unirse bajo un gobierno federativo (Brouillet, 2017).

Uno de los factores clave en la selección del principio federativo como base para la nueva constitución fue la presencia dentro de las colonias fundadoras de grupos de diferentes culturas como resultado de la colonización francesa e inglesa anterior. El régimen federativo de 1867 representó un compromiso entre varias ideologías y visiones para el nuevo país. Mientras muchos representantes políticos de habla inglesa hubieran preferido el establecimiento de una unión legislativa, los representantes francófonos del

este de Canadá hicieron de la creación de una federación la condición *sine qua non* para su apoyo al proyecto, ya que les daría plena autonomía en ciertos asuntos al mismo tiempo que les permitía unirse a las otras colonias británicas en América del Norte en una estructura que conduciría al surgimiento de una nacionalidad política compartida (Brouillet, 2017). El principio federativo fue finalmente elegido como la base para la nueva constitución por todos sus fundadores. El preámbulo de la Ley de 1867 es inequívoco: declara que "las Provincias (...) han expresado su deseo de estar unidas federalmente", aunque también declara la intención de adoptar una "Constitución similar en principio a la del Reino Unido" (Brouillet, 2017). En cuanto a la forma real del nuevo régimen, la Ley de 1867 preveía el establecimiento de una federación en el sentido legal de una distribución del poder legislativo entre dos órdenes de gobierno, cada uno autónomo en su propia esfera de jurisdicción (Brouillet, 2017). Castello, citando a Le F., con acierto sintetiza lo anterior de la siguiente forma: "(...) la Constitución Canadiense es un híbrido del federalismo estadounidense y las prácticas constitucionales británicas, resultando en una monarquía constitucional nominal basada en el principio de supremacía del Parlamento combinado con una Federación de provincias autogobernadas". (2015, p. 33)

En las décadas posteriores a la creación de la federación, otras seis provincias surgieron a través de un acuerdo entre cada Provincia y el Gobierno Federal y el Parlamento: Manitoba (1870), Columbia Británica (1871), Isla del Príncipe Eduardo (1873), Alberta (1905), Saskatchewan (1905) y Terranova y Labrador (1949) (Brouillet, 2017). El norte de Canadá está dividido en tres territorios federales: Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut, poblados principalmente por naciones aborígenes. Cada territorio ejerce poderes delegados por la legislación federal, aunque en la práctica los poderes son similares a los de las provincias (Brouillet, 2017). Formalmente, la federación es una monarquía constitucional con un régimen parlamentario. El jefe del estado canadiense es la Reina Isabel II, representada por el gobernador general a nivel federal y por los tenientes gobernadores en las

provincias. Sin embargo, por convención constitucional, los poderes de los representantes del monarca deben ejercerse hoy según lo indiquen los ministros responsables ante sus respectivos parlamentos (Brouillet, 2017).

Todo lo mencionado es resumido por Schiavon (2019, p. 48), basándose en lo que se establece en la Ley de la Constitución de 1867, de la siguiente manera: Canadá es una monarquía constitucional democrática, con un Soberano como su Jefe de Estado, y un Primer Ministro elegido como Jefe de Gobierno. Su sistema es parlamentario federal, y las responsabilidades y funciones de gobierno son compartidas entre los gobierno federal, provincial y territorial. Las responsabilidades federales son recaen sobre la monarquía y las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial del gobierno.

2.1.2.1.2. Federalismo canadiense actual

Tal como se desarrolló anteriormente, Canadá es una monarquía constitucional con un sistema federal, un gobierno parlamentario y una tradición democrática que data de finales del siglo XVIII. Su sistema federal actual se organiza de la siguiente manera: La reina Isabel II, como reina de Canadá, es la jefa de estado. Nombra al gobernador general, que sirve como su representante en Canadá, por consejo del primer ministro, generalmente por un período de cinco años. El primer ministro es el líder del partido político en el poder y es el jefe del gabinete. El partido gobernante permanece en el cargo mientras conserve el apoyo mayoritario ("confianza") en la Cámara de los Comunes. El Parlamento de Canadá consta de una Cámara de los Comunes elegida y un Senado designado (*The Political Risk Services Group*, 2017).

En cuanto a su Poder Legislativo, este recae en los 338 miembros de la Cámara de los Comunes. Según la ley canadiense, las elecciones se celebran cada cuatro de octubre, pero es posible que el gobernador general disuelva el Parlamento antes de tiempo. Las vacantes en el Senado de 105 miembros, cuyos miembros sirven hasta los 75 años, son designadas por el

gobernador general por consejo del primer ministro (*The Political Risk Services Group*, 2017).

Con respecto a la rama Legislativa del gobierno, Canadá tiene un sistema bicameral. El Senado está conformado por 105 miembros, mientras de la Cámara de los Comunes consiste de 308 miembros. Los senadores son electos por el Gobernador General, por recomendación del Primer Ministro. La Cámara de los Comunes está integrada por miembros elegidos a través de elecciones (*The Political Risk Services Group*, 2017).

A decir de Schiavon, “Canadá tiene un bicameralismo incongruente” y “es un sistema bicameral asimétrico” (2019, p. 48). Explica el autor que el primer calificativo obedece a la distinta forma en que son elegidos los miembros del Senado y la Cámara de los Comunes. Los integrantes del Senado son elegidos por medio de una sucesión de actos del Primer Ministro y el Gobernador General; mientras que los miembros de la Cámara de los Comunes son elegidos por voto popular. Por otro lado, el segundo calificativo que el autor da nos permite notar que la mayor parte de los proyectos normativos se definen en la Cámara de los Comunes, mientras que el Senado sólo actúa como cámara de revisión.

Sobre el sistema penal canadiense, este se encuentra basado en gran medida en el derecho británico, es uniforme en todo el país y está bajo jurisdicción federal. El derecho civil también se basa en el derecho consuetudinario de Inglaterra, excepto en Quebec, que ha conservado su propio código civil inspirado en el de Francia. La justicia es administrada por tribunales federales, provinciales y municipales (*The Political Risk Services Group*, 2017).

Respecto a los gobiernos locales, el gobierno de cada provincia o territorio está al mando de un primer ministro provincial o “premier” y una única cámara legislativa elegida. Un teniente gobernador, designado por el gobernador general por consejo del primer ministro, representa a la Reina, y es el jefe de estado de cada provincia (*The Political Risk Services Group*, 2017).

2.1.2.2. Institucionalidad: Global Affairs Canada

De acuerdo con la estructura del gobierno federal canadiense, es competencia de Global Affairs Canada (GAC) el representar los intereses de su país en el exterior.

2.1.2.2.1. Antecedentes

“Canadá le debe mucho a sus diplomáticos”, esta es una reflexión que la misma Cancillería de ese país promueve como repaso de su historia en su página web institucional. Durante las primeras décadas de existencia de Canadá, Gran Bretaña manejó sus responsabilidades internacionales; sin embargo, no pasó mucho tiempo para que el nuevo país necesite su propio ministerio de asuntos exteriores. El 1 de junio de 1909, el nuevo Departamento de Asuntos Externos abrió sus puertas con un número reducido de empleados instalados en una oficina en el centro de Ottawa, Ontario (GAC, 2018).

A medida que Canadá abandonaba su legado colonial, el departamento de Asuntos Externos creció rápidamente, transformándose periódicamente para adecuarse a un contexto internacional cambiante y a las prioridades de una política exterior en constante evolución. En la década de 1930, Canadá tenía puestos diplomáticos en Londres, París, Washington, Tokio y Ginebra. Después de la Segunda Guerra Mundial, el alcance de Canadá se volvió cada vez más global, lo que refleja su compromiso con un internacionalismo activo durante la postguerra (GAC, 2018).

Después de que el departamento se fusionó con el Servicio del Comisionado de Comercio de Canadá en 1982, sus operaciones y mandato se expandieron en nuevas direcciones, como se vio a través de su cambio de nombre a lo largo de los años:

- Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (de 1989 a 1995);
- Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (de 1995 a 2013);
- Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (de 2013 a 2015), que refleja la fusión del departamento con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional; y
- *Global Affairs Canada* (de 2015 a la fecha).

La transformación del departamento desde una pequeña oficina a un moderno ministerio constituye, en opinión del Departamento de Asuntos Exteriores, un reflejo de la evolución del papel de Canadá en la comunidad global (Global Affairs Canada, 2018).

2.1.2.2.2. Naturaleza jurídica, competencia y funciones

Global Affairs Canada, de acuerdo con la información que esta misma entidad proporciona, es responsable de la política exterior de Canadá y de todos los temas relacionados con sus asuntos externos, incluido el comercio internacional y el desarrollo internacional. Las áreas específicas de responsabilidad de GAC incluyen la paz y la seguridad internacionales; la asistencia internacional para el desarrollo; el comercio mundial; las relaciones diplomáticas y consulares; la administración del Servicio Exterior y las misiones de Canadá en el extranjero; y el desarrollo del derecho internacional y su aplicación a Canadá (GAC, 2019).

Como centro de especialización del gobierno federal en asuntos exteriores, comercio y desarrollo, el departamento dirige el enfoque de todo el gobierno a las políticas públicas en dichas temáticas. El Departamento, además, promueve el comercio internacional y el comercio a través de iniciativas como la negociación de acuerdos para abrir y/o expandir mercados; brinda asesoramiento y servicios para ayudar a las empresas canadienses a tener éxito en el extranjero y atraer inversiones extranjeras directas a Canadá;

facilita el comercio y la inversión en ambos sentidos y apoya la innovación internacional, la ciencia y la tecnología; ofrece servicios comerciales consulares e internacionales; proporciona información práctica y oportuna sobre asuntos internacionales y viajes; gestiona la asistencia oficial para el desarrollo de Canadá; ofrece programas de desarrollo sostenible; y gestiona las misiones de Canadá en todo el mundo, manejando así la plataforma internacional del Gobierno de Canadá (Global Affairs Canada, 2019).

La cartera de GAC está compuesta por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Export Development Canada, la Comisión Conjunta Internacional (Sección Canadiense), la Corporación Comercial Canadiense y el Parque Internacional Roosevelt Campobello (Global Affairs Canada, 2019).

2.1.2.2.3. Organización

Global Affairs Canada es la encargada de realizar la gestión de “las relaciones diplomáticas y consulares de Canadá con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales” (GAC, 2019). La forma en la que ha actuado esta institución es a través de la búsqueda del involucramiento y la influencia que su país pueda extender en los actores internacionales para promover los intereses políticos y económicos de Canadá, incluida la reducción de la pobreza, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la promoción de un sistema internacional basado en normas, paz y seguridad internacional, derechos humanos, gobernanza inclusiva y responsable, pluralismo pacífico, inclusión y respeto por la diversidad y sostenibilidad ambiental (Global Affairs Canada, 2019).

Este departamento canadiense administra gran parte de la asistencia internacional de su país para erradicar la pobreza mundial y contribuir a un mundo más pacífico, próspero e inclusivo. Esta misma institución sería la encargada de realizar la dirección de toda respuesta coordinada canadiense en materia de las crisis y desastres naturales que puedan producirse en el

resto del mundo, lo que también vincula a la provisión de asistencia humanitaria basada en las necesidades (GAC, 2019).

La Cancillería canadiense también tiene a su cargo la gestión de una plataforma internacional de Canadá que se compone de los siguientes elementos: una red de 178 misiones en 110 países y 37 departamentos, agencias y co-localizadores asociados.

Para lograr que se lleve a cabo mejoras en el acceso al mercado para las empresas canadienses y para mantener el que ya existe, el GAC encabeza procesos de negociación de acuerdos comerciales de múltiple nivel, la administración de controles de exportación e importación, además de la gestión de disputas comerciales internacionales que puedan involucrar sus intereses. Global Affairs Canada también brinda asesoramiento y servicios para ayudar a las empresas canadienses a tener éxito en el extranjero y atraer inversiones extranjeras directas a Canadá, y apoya la innovación internacional, la ciencia y la tecnología.

GAC ofrece servicios consulares y proporciona información de viaje a los canadienses. También tiene a su cargo coadyuvar el desarrollo de un ambiente de paz y estabilidad a nivel mundial, así como el abordaje de materias que constituyen amenazas a la seguridad internacional. En vista de lo anterior, el terrorismo, el crimen organizado transnacional y la proliferación de armas y materiales de destrucción masiva son parte del plan de acción canadiense en la materia (Global Affairs Canada, 2019).

El departamento ayuda a garantizar la participación fuerte y sostenida de Canadá en las diversas instituciones de La Francofonía, en particular la Organización Internacional de la Francofonía. Trabaja con los Estados miembros y los gobiernos de la Organización para definir mejor su mandato principal, mejorar su funcionamiento y transparencia, y aumentar su impacto.

Global Affairs Canada desarrolla e implementa políticas y programas basados en el análisis de la evidencia disponible, incluso a través de consultas y compromiso con los canadienses y sus partes interesadas internacionales.

El departamento es responsable de fomentar el desarrollo del derecho internacional y sus aplicaciones en las relaciones exteriores de Canadá.

2.1.2.3. Política exterior canadiense

Conforme se señala en sus documentos de gestión, “el programa de Política Integrada de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo garantiza que los tomadores de decisiones del Gobierno de Canadá reciban la información necesaria para poder establecer políticas integradas y bien informadas que promuevan los intereses y valores de Canadá a nivel internacional” (Global Affairs Canada, 2019). Tal objetivo puede lograrse por medio de acciones de coordinación de políticas dentro del GAC, con otros departamentos gubernamentales y partes interesadas, y mediante el uso de los consejos proporcionados por la red de misiones del GAC en el extranjero, de esa manera se busca desarrollar políticas integradas y coherentes para todo el gobierno sobre asuntos internacionales.

El subprograma de Asesoramiento sobre políticas internacionales proporciona a los responsables de la toma de decisiones del Gobierno de Canadá memorandos de acción, notas informativas y presentaciones, de modo que estén bien informados sobre las opciones de acciones y políticas en función de los intereses y valores internacionales de Canadá. Para proporcionar este asesoramiento, se llevan a cabo consultas con diversos socios internacionales a través de las misiones del GAC y las partes interesadas en Canadá, como departamentos asociados, organizaciones no gubernamentales, académicos e institutos de investigación, así como con gobiernos provinciales y territoriales, para buscar sus puntos de vista al desarrollar Políticas de asuntos exteriores, comercio y desarrollo de Canadá (Global Affairs Canada, 2019).

2.1.2.3.1. Aspectos generales de la política exterior canadiense

En junio de 1909, el gobierno canadiense estableció una oficina para manejar las relaciones de Canadá con otros gobiernos extranjeros. La oficina se transformó a lo largo de los años para reflejar el contexto internacional cambiante y las prioridades cambiantes de política exterior de Canadá. Hoy, esta oficina se conoce como Global Affairs Canada. Algunos cambios notables en la historia del GAC incluyen agregar las operaciones extranjeras del Servicio de Inmigración en 1981 y combinar el Departamento y el Servicio del Comisionado de Comercio en un solo ministerio de comercio y política exterior en 1982. En 1992, el Departamento transfirió sus responsabilidades de ayuda e inmigración a otros departamentos para centrarse en el avance de los intereses canadienses en el extranjero. Finalmente, en junio de 2013, el Departamento se fusionó con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, lo que resultó en una expansión del mandato del GAC de incluir la asistencia internacional de Canadá para ofrecer una programación de desarrollo eficaz y sostenible.

Las responsabilidades legales del GAC se detallan en la Ley del Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo. El departamento opera bajo el liderazgo del Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Comercio Internacional y el Ministro de Desarrollo Internacional y La Francofonía. El GAC informa al Parlamento a través del Ministro de Relaciones Exteriores.

2.1.2.3.2. Prioridades de la política exterior canadiense

Canadá cuenta con cuatro ejes principales que dirigen su política exterior. Ellos son los siguientes:

Revitalizar el orden internacional basado en normas

Según la información que GAC proporciona por sus medios digitales:

Global Affairs Canada continuará colaborando de manera constructiva con socios regionales, bilaterales y multilaterales para impulsar acciones positivas en temas globales tales como fortalecer las operaciones de paz y seguridad global, promover el estado de derecho, avanzar en enfoques inclusivos para el comercio, reducir la pobreza,

avanzar en la igualdad de género, combatir el cambio climático y mitigar las amenazas cibernéticas.

Global Affairs Canada también trabajará con socios para proteger, reformar y renovar el orden internacional basado en normas y para promover los intereses de Canadá en foros internacionales clave, incluida la campaña para un puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el periodo 2021–22. (GAC, 2019).

Erradicar la pobreza

La agencia canadiense a cargo de las relaciones internacionales ha lanzado una Política de Asistencia Internacional Feminista en el 2017. con ella persigue el objetivo de eliminar la pobreza y promover la paz, la inclusión y la prosperidad de las personas alrededor del mundo. Para el país norteamericano es esencial que se promocióne la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. En ese sentido, GAC desarrolla su cooperación para erradicar la pobreza, aumentar las oportunidades que personas de cualquier origen o contexto pueda progresar. Asimismo, GAC tiene como finalidad intervenir en crisis humanitarias en pos de reducir el sufrimiento que se produce en las mismas (GAC, 2019).

Perseguir un comercio diversificado, moderno e inclusivo

Global Affairs Canada ha reafirmado su compromiso con el establecimiento de una agenda comercial que resulte ser inclusiva, en tanto permita que todos los segmentos de la sociedad aprovechen cuanta oportunidad económica se desarrolle en el ámbito de las inversiones y el comercio internacionales. Para GAC es prioritario defender la inclusión desde el plano comercial. Ello se puede ver reflejado en la constante ayuda que brinda para que mujeres emprendedoras se integren al mercado internacional. Asimismo, es un objetivo de esta agencia profundizar y diversificar las relaciones que actualmente mantiene con sus socios comerciales. GAC también realiza consultas que posibilitan que los enfoques que se emplean en

el trabajo de la agencia se actualicen de forma constante. En razón de lo anterior se pone mucho énfasis en la promoción de la transparencia, los derechos laborales, el medio ambiente, las pequeñas y medianas empresas, el género y los pueblos indígenas (GAC, 2019).

Fortalecimiento del lugar de Canadá en América del Norte

El Gobierno de Canadá se compromete a fortalecer aún más las relaciones con los principales aliados, socios y vecinos del sur de Canadá: Estados Unidos y México. GAC plantea profundizar el compromiso con EE. UU. y México. Canadá, por medio de esta agencia, busca que el trabajo para fortalecer la relación con los países vecinos se ejecute a todo nivel de gobierno, incluyendo al sector privado y la sociedad civil organizada. Plantea que tanto el comercio, como la inversión, la innovación, la seguridad, la energía y el medio ambiente son prioridades impostergables (GAC, 2019).

2.1.2.3.3. La acción internacional de sus provincias y territorios

El ente encargado de llevar a cabo la representación de Canadá en el exterior, *Global Affairs Canada*, considera necesario llevar a cabo la colaboración con otros departamentos gubernamentales y otros niveles de gobierno, en un enfoque que englobe la posición de todo Canadá. Se priorizan las dos relaciones bilaterales y la relación trilateral que se tiene con los países vecinos de los Estados Unidos de América y México. Esto último, con miras a mejorar la competitividad del país y sus gobiernos subestatales; aumentar los lazos comerciales que lo vinculan a los vecinos; progresar en pos de lograr una gestión más moderna de las fronteras; cooperar en la mejora de la infraestructura y seguridad energética; avanzar en la acción ambiental; y apoyar los esfuerzos para abordar los problemas y amenazas mundiales y continentales (GAC, 2019).

2.1.3. Quebec

La provincia canadiense de Quebec es uno de los actores más importantes del caso que es el objeto de estudio de esta investigación. A continuación, se procederá a presentar algunos de los elementos más importantes que se han recogido sobre la forma en que se estructura y proyecta su acción exterior. Ello implica que una revisión de su proceso histórico y de algunos de los hitos de este desarrollo que son el sustento de las acciones que actualmente ejecuta en el ámbito internacional y que posicionan a esta provincia canadiense como un actor vanguardista y fundamental en materia paradiplomática.

2.1.3.1. Evolución política

Quebec plantea tener su propio papel en el escenario mundial. Como el actor creíble y responsable que propone ser, Quebec guía sus acciones por un principio central: sus jurisdicciones dentro de Canadá son también sus jurisdicciones más allá de sus fronteras. A partir de ello es que ha creado una red de representaciones en el extranjero y ha establecido prácticas en el espacio internacional por medio de las cuales Quebec defiende sus intereses y compromete a sus socios internacionales de forma constructiva (MRIF, 2017).

Las acciones internacionales de Quebec se desarrollan en un escenario mundial cambiante cada vez más fragmentado e incierto. La agitación económica, el cambio climático, las tendencias demográficas, las desigualdades y la creciente ola de ataques terroristas generan tensiones. Enfrentado a una amplia gama de desafíos emergentes, Quebec está adaptando sus acciones y enfocando sus ambiciones con respecto a dos imperativos que sustentan su prosperidad y valores: la apertura económica y la inclusión. Quebec se muestra como un socio dispuesto y, cuando le es

posible, como un líder en el plano internacional, por ejemplo, promoviendo una visión de globalización que fomenta el crecimiento económico de acuerdo con los principios del desarrollo sostenible (MRIF, 2017).

Muchos de los cambios que afectan al mundo de hoy en día, incluida la innovación tecnológica y el cumplimiento de las aspiraciones de millones de personas de salir de la pobreza, son consideradas por el Quebec como una fuente de oportunidades para sus trabajadores, jóvenes, investigadores, artistas y empresarios. El gobierno del Quebec considera que su capacidad para aprovechar estas oportunidades dependerá de su capacidad para adaptarse y forjar alianzas, lo que refuerza su interés en proyectar su acción en el espacio internacional (MRIF, 2017).

2.1.3.1.1. La doctrina Gérin-Lajoie, la fuerza impulsora detrás de la evolución de Quebec en la escena internacional

El 12 de abril de 1965, el viceprimer ministro de la época, Paul Gérin-Lajoie, pronunció un discurso histórico ante el cuerpo consular de Montreal. Con el objetivo de registrar el Estado de Quebec en el espacio internacional, expresa lo siguiente: “[e]n todas las áreas que están total o parcialmente bajo su jurisdicción, Quebec ahora tiene la intención de desempeñar un papel directo, de acuerdo con su personalidad y el alcance de sus derechos” (Gérin-Lajoie, 1965).

Estas palabras se convertirían en la base de la doctrina Gérin-Lajoie, que a menudo se reconoce como "la extensión externa de las competencias internas de Quebec". Al respecto, el mismo propulsor de esta novedosa doctrina reflexiona en los siguientes términos:

En 1965, cuando pronuncié mi discurso, fui optimista sobre el lugar que Quebec debería tomar en la escena internacional. En los últimos cincuenta años, Quebec se ha vuelto cada vez más visible: todos los gobiernos sucesivos de Quebec han podido profundizar esta dimensión

internacional y han aprovechado la oportunidad para hacer brillar nuestra provincia en el extranjero. (Gérin-Lajoie, 1965)

Fueron la unión de la visión de los líderes quebequenses y del aprovechamiento de las oportunidades que los socios internacionales les prodigaron lo que permitió que la provincia francófona articule una posición decidida y respecto de la cual ha mantenido coherencia incluso al día de hoy.

2.1.3.1.2. La tesis legal: una personalidad internacional para Quebec

El punto principal que hizo Paul Gérin-Lajoie fue la afirmación y expresión de la capacidad legal de Quebec para ejercer sus poderes a nivel internacional. La Ley de la Constitución de 1867, que sienta las bases para la jurisdicción provincial en ciertas áreas específicas, sigue siendo discreta en las relaciones internacionales. De hecho, es el gobierno federal quien tiene jurisdicción para concluir cualquier tratado internacional que obligue a Canadá. Sin embargo, en derecho internacional, la implementación de un tratado es un paso separado de su conclusión. Para facilitar la aplicación del tratado, es costumbre que el orden del gobierno responsable de su implementación sea también el que lo negocie (MRIF, 2007).

Por lo tanto, Quebec tiene una capacidad exclusiva para implementar ciertos compromisos internacionales. Hoy, desempeña un papel activo en la escena internacional, particularmente a través de la conclusión de acuerdos con otros gobiernos en asuntos dentro de su jurisdicción (MRIF, 2006).

2.1.3.1.3. La tesis política: la necesidad de establecer relaciones con el exterior

Más allá de su expresión legal, la doctrina Gérin-Lajoie también se basa en deber del estado de Quebec de tomar en cuenta el ámbito de las relaciones exteriores al momento de formular y conducir de sus políticas. En ese sentido,

Quebec no solo debe establecer relaciones con gobiernos extranjeros, sino que también debe buscar participar activamente en organizaciones internacionales (MRIF, 2006).

2.1.3.2. Institucionalidad: *Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*

Tal como nos recuerda Tavares (2016, pp. 83-85), hay instituciones dentro de la estructura organizativa de gobiernos subestatales que sirven a la finalidad exclusiva de organizar las acciones que se proyectan desde estas hacia el ámbito internacional. Se mencionan, por ejemplo, los casos de San Pablo, Brasil; Chiapas, México; y Cataluña, España. Sin embargo, las acciones de todas ellas no han alcanzado el nivel de desarrollo que ha logrado Quebec con su Ministerio de Relaciones Internacionales y Francofonía. A continuación, nos referiremos a la creación de esta institución, a su proceso evolutivo, a las funciones que desempeña y a la compleja estructura organizacional que la sustenta.

2.1.3.2.1. Antecedentes

En algo más de 50 años de existencia, el Ministerio ha pasado por una serie de muchos cambios organizativos. Durante estos años ha tenido la necesidad de hacer frente a desafíos importantes, siendo el más importante de ellos permitir que el gobierno provincial de Quebec alcance un lugar en el ámbito internacional. Lo anterior no habría sido posible sin que realice atravesase adaptaciones para adecuar su actuación ante los, también, numerosos y relevantes cambios que se produjeron en el mundo de las Relaciones Internacionales y la diplomacia. Es preciso apuntar a que las transformaciones organizacionales que ocurrieron durante estos años tuvieron un impacto en este desarrollo y que los títulos "Asuntos Intergubernamentales" (1967-1984), "Relaciones Internacionales" (1984-

1988), "Asuntos Internacionales" (1988-1994), "Asuntos Internacionales, Inmigración y Comunidades Culturales" (1994-1996), "Relaciones Internacionales" (1996-2012), "Relaciones Internacionales, Francofonía y Comercio Exterior" (2012-2014), y "Relaciones Internacionales y Francofonía" (de 2014 al día de hoy) no son meramente declarativos. Todos los títulos que ha tenido el MRIF hacen referencia a las realidades diferentes, en términos de mandatos otorgados y operaciones encargados a la entidad encargada de proyectar las acciones de Quebec al exterior (MRIF, 2007).

2.1.3.2.2. Naturaleza jurídica, funciones y competencias

La misión del Ministerio es promover y defender los intereses de Quebec internacionalmente, asegurando que se respeten sus poderes y la consistencia de su acción gubernamental. De conformidad con su Ley, el Ministerio es el ente coordinador de la acción internacional del gobierno y de sus departamentos y agencias. El logro de su misión implica una estrecha colaboración con todos los socios gubernamentales en cuestiones internacionales. La visión que tienen es la de conseguir que su diplomacia sea distintiva y ágil para el desarrollo de Quebec y su influencia (MRIF, 2006).

El Ministerio tiene las siguientes responsabilidades: asegurar la representación de Quebec en el extranjero; asesorar al gobierno y desarrollar políticas sobre cualquier asunto relacionado con las relaciones internacionales; establecer y mantener relaciones con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales; asegurar la negociación e implementación de acuerdos internacionales; cuidar los intereses de Quebec al negociar acuerdos internacionales y respetar sus compromisos internacionales; y asegurar la implementación de la Política Internacional de Quebec.

2.1.3.2.3. Organización del Ministerio

En el siguiente punto se señalará de forma general la estructura que tiene el Ministerio de Relaciones Internacionales y Francofonía del Quebec, describiendo de forma general las labores que cada una de estas desempeña (MRIF, 2017).

2.1.3.2.4. Oficinas en el exterior

La importancia que supone para una entidad subestatal el tener representaciones en el extranjero es reconocido por Tavares, quien enumera una serie de beneficios que este tipo de acciones les generan (2016). No solo se refiere a la naturaleza simbólica de la creación de tales representaciones, sino, sobre todo, a la protección y al avance de sus intereses. Por otro lado, Tavares también recuerda que, como instrumento de política exterior, el establecimiento de representaciones para las provincias canadienses, los estados estadounidenses o los länder alemanes es algo común (2016, pp. 95-101). Un factor tomado en consideración por Tavares para afirmar que la importancia de este instrumento es el del número de oficinas y funcionarios especializados en el desarrollo de actividades de tipo internacional dentro de la organización de los gobiernos subestatales (p. 101).

Pero las acciones de los gobiernos subestatales en el exterior no son intentos solitarios o aislados. Tavares (2016, pp. 100-101) nos recuerda que es muy importante para estas entidades la colaboración que puedan alcanzar con la diplomacia federal para el desarrollo de sus actividades en el exterior. En algunos casos el nivel de cooperación puede ser tal que las oficinas se compartan con los consulados o embajadas (p. 100), o que incluso se realice el “préstamo” de funcionarios diplomáticos de carrera para coadyuvar al propósito de abrir nuevas oficinas (p. 103).

A través de su red, el Ministerio ofrece servicios, consejos y actividades adaptadas a las características de diferentes países a empresas, creadores, investigadores e instituciones quebequenses. La red se compone de lo siguiente: 8 delegaciones generales (oficinas gubernamentales), 5 delegaciones (oficinas gubernamentales), 12 oficinas, 5 oficinas comerciales

y 2 áreas de representación en asuntos multilaterales. A continuación, presentaremos de forma breve la forma en que clasifican la red internacional quebequense (MRIF, 2017).

Delegación general

La delegación general es la oficina más importante de Quebec en el extranjero, bajo la dirección de un delegado designado por el gobierno. Ofrece servicios en los siguientes sectores de actividad: economía, educación, cultura, inmigración y asuntos públicos (MRIF, 2017).

La delegación general emplea asesores (solo para algunas delegaciones generales), agregados y personal de apoyo reclutado en el país. Quebec tiene delegaciones generales en: Bruselas, Dakar, Londres, Ciudad de México, Múnich, Nueva York, París y Tokio (MRIF, 2017).

Delegación

La delegación está encabezada por un delegado designado por el Gobierno. Ofrece servicios en algunos de los siguientes sectores de actividad: economía, educación, cultura y asuntos públicos (MRIF, 2018).

La delegación emplea a consultores, que son empleados adscritos de un ministerio de Quebec por la duración de la asignación, los agregados y el personal de apoyo reclutado en el país. Quebec tiene delegaciones en: Atlanta, Boston, Chicago, Los Ángeles y Roma (MRIF, 2017).

Oficina

La Oficina está encabezada por un director designado por el ministro o el viceministro de Relaciones Internacionales y Francofonía. Brinda servicios en un número limitado de áreas. Estas oficinas emplean agregados y personal de apoyo reclutado en el país. Quebec tiene oficinas en: Abijan, Barcelona,

Beijing, Houston, La Habana, Mumbai, Rabat, São Paulo, Seúl, Shanghái, Singapur y Washington (MRIF, 2017).

Oficina comercial

La oficina comercial está encabezada por un residente del país anfitrión y brinda servicios en un número específico de áreas. La oficina de comercio emplea personal reclutado en el país. Quebec tiene oficinas comerciales en: Berlín, Filadelfia, Qingdao, Shenzhen y Silicon Valley (MRIF, 2017).

Quebec ejerce su jurisdicción constitucional al participar en el trabajo de foros internacionales: en la Delegación de Asuntos Francófonos y Multilaterales y mantiene su presencia de Quebec como miembro de la Delegación Permanente de Canadá ante la UNESCO Este enlace se abre en una nueva ventana (MRIF, 2017).

Enviados

Dado que el planeamiento gubernamental del Quebec afirma que los problemas mundiales no conocen fronteras, este gobierno ha ordenado a los enviados a que promuevan las prioridades y direcciones estratégicas de la Política Internacional de Quebec (MRIF, 2017).

Tres enviados ayudan a promover las posiciones de Quebec y promover sus intereses en las siguientes áreas de política: cambio climático y asuntos del norte y del Ártico; derechos y libertades humanos (igualdad de género y derechos y libertades LGBT); y movilidad internacional y reconocimiento de cualificaciones profesionales (MRIF, 2017).

Este enfoque basado en temas mejorará la presencia e influencia de Quebec en el escenario mundial. La nominación de enviados es parte de las iniciativas emprendidas por el Ministerio y las representaciones oficiales extranjeras de Quebec, así como las de varios departamentos y agencias gubernamentales (MRIF, 2018).

2.1.3.3. La política internacional quebequense

Conforme Tavares plantea (2016, pp. 103-104), el avanzado desarrollo de las relaciones internacionales del Quebec ha conseguido que el mismo haya elaborado documentos de gestión de tipo verdaderamente impresionante. En la actualidad, Quebec ha establecido para sí mismo *white papers*, documentos de gestión que sintetizan su filosofía de acción en el mundo y la compleja serie de acciones que desarrolla en este ámbito. Desde el año 2006, el Ministerio de Relaciones Internacionales y Francofonía de Quebec ha emitido estos documentos. Cada vez, los planes estratégicos que emite son mejor trabajados y más claros en sus propósitos.

2.1.3.3.1. Relacionamiento internacional con estados extranjeros

Conforme señala Tavares, en la práctica, las entidades subestatales pueden celebrar acuerdos internacionales con organizaciones internacionales, estados soberanos y otros gobiernos subestatales, entre otros actores (2016, pp. 106-107). En el ámbito de las relaciones con otros gobiernos subestatales, se puede afirmar que estas son bastante frecuentes. Tavares recuerda que las relaciones de cooperación entre Quebec y Bavaria son probablemente las más nutridas a este nivel, desde que iniciaran en 1989, y han logrado llevar a cabo al 2016 cerca de 500 proyectos juntos (p. 106).

Según señala Tavares, hay dos grandes distanciamientos respecto de la tendencia general antes mencionada. Los casos serían cuando una entidad subestatal forma parte de una organización internacional y cuando establece relaciones con un Estado soberano (p. 106). Es importante notar, relacionado con el primero de estos casos, que entre los más notables logros de la acción internacional de Quebec se encuentra su participación en el ámbito de las organizaciones internacionales; su participación, a título propio, en el ámbito de la Organización Internacional de la Francofonía y, conjuntamente con la

delegación de Canadá, en el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Los mencionados son espacios que permiten a Quebec relacionarse con Estados y abordar algunos de los temas que le resultan más relevantes. El segundo caso, que es el que más importa a esta investigación se desarrollará en el siguiente punto.

2.2. Relaciones entre los actores identificados

Es importante notar que no basta con conocer a los actores, sino que también resulta muy importante conocer la relación que tienen entre sí. Conocer la forma en que Quebec se relaciona con los Estados, en general, así como con Perú y Canadá, en particular, permite que se conozca la forma en que esta entidad subestatal proyecta su imagen a nivel internacional y las estrategias que emplea para ello. A los efectos de esta investigación, y habiendo repasado ya la forma en que Canadá y Quebec se relacionan entre sí, a continuación, daremos algunos alcances sobre cómo la forma en que el Perú se relaciona con los otros dos actores.

2.2.1. Relación entre el Perú y Quebec

En base a las consultas realizadas a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y ante la ausencia de mención alguna en los documentos de gestión del Ministerio, se observa que el Perú no contempla necesaria una relación con la provincia canadiense del Quebec ni con ninguna otra entidad subestatal como parte de su política exterior, sino que se basa en la necesidad que la agenda bilateral con el Canadá pueda generar.

2.2.1.1. Antecedentes

La relación que el Perú y Quebec mantienen entre sí no ha sido una muy importante, en comparación con la que mantiene con Francia, su Estado

aliado más importante, o con Brasil o Chile, Estados de la región sudamericana con los que Quebec mantiene una relación fluida (Tavares 2016).

Como un factor que nos permite conocer cómo se han relacionado el Perú y Quebec nos remitiremos a revisar la relación de tratados celebrados entre ambas partes, pues, además, se relaciona directamente con la siguiente parte de la investigación. En ese sentido, según la información que publican los Ministerios peruano y quebequense, se puede ver que no existe coherencia entre la información que consignan sobre los instrumentos internacionales suscritos entre ambos actores. Mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú considera que se han celebrado cuatro tratados, el Ministerio de Relaciones Internacionales y Francofonía de Quebec señala que serían seis.

La diferencia en la información consignada refleja un problema en la percepción que ambas partes tienen sobre la naturaleza jurídica de los instrumentos suscritos. Especialmente importante es el caso de la celebración del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de Quebec sobre desarrollo agrícola y agroalimentario”. Este es el instrumento internacional no considerado como tratado por el Perú, pero que aparece considerado como una *entente internationale* por Quebec. Producto de la entrevista con funcionarios de la Dirección General de Tratados, hemos podido acceder a documentación interna del Ministerio de Relaciones Exteriores que permite visibilizar que, desde la posición peruana, se puede ver que existen numerosas consideraciones jurídicas que conllevaron a que se busque el cambio de la naturaleza del instrumento que se celebraba.

2.2.1.2. Relación actual

De acuerdo con la información a la que hemos podido acceder sobre el tema, solo hay una materia que puede considerarse parte de la agenda entre el Perú y Quebec en la actualidad. De hecho, este tema deriva de un

tratado celebrado entre el Perú y Canadá en materia de Seguridad Social. Según los términos de ese tratado se permitía, en aplicación de la denominada *cláusula provincial*, que las provincias canadienses celebren otros tratados sobre la materia por ser esta una competencia de las provincias canadienses. Conforme hemos podido conocer por funcionarios que participaron de las rondas de negociación del Convenio de Seguridad Social, la misión diplomática canadiense no ha participado sino para confirmar la capacidad que la provincia de Quebec tiene para ello.

2.2.1.3. Intervención de Canadá en la relación entre Perú y Quebec

La intervención de Canadá en las relaciones que han mantenido Perú y Quebec se limita a defender su interés por que esta provincia no exceda sus competencias, conforme estas han sido señaladas por las normas canadienses.

Capítulo 3: Factores técnico-jurídicos de la celebración de tratados entre el Perú y gobiernos subestatales

Habiendo concluido con el análisis sobre el objeto de estudio desde el plano político, en este último capítulo de la investigación se presentan los factores técnico-jurídicos más relevantes en materia de celebración de tratados entre el Perú y la provincia canadiense de Quebec. En vista del objetivo planteado para el tercer capítulo, este se ha dividido en cuatro subcapítulos. A partir del tratamiento de temas que van de los más generales, considerados en los primeros dos subcapítulos, a los más específicos, que se reúnen en las dos últimas subdivisiones de esta parte, se procura cerrar el análisis que se propone sobre la materia.

En el primer subcapítulo se abordarán los asuntos más generales y amplios de esta parte del trabajo de investigación. Se presentarán las consideraciones que envuelven a la celebración de tratados por entidades no estatales. Esta categoría no solo considera a los gobiernos subestatales, sino que también incluye a los actores supranacionales y extranacionales, conforme propone Duncan Hollis. Ello, facilitará que se conduzca el análisis hacia la problemática que representa el estancamiento de las fuentes tradicionales del Derecho Internacional, así como a la aparición de alternativas y nuevos usos. Habiendo considerado este contexto, se presentarán las cuestiones más directamente relacionadas a la celebración de tratados entre estados soberanos y gobiernos subestatales.

El siguiente subcapítulo busca adentrarse en el análisis jurídico de los aspectos más controversiales de la celebración de tratados con entidades subestatales. En ese sentido, se presentan dos cuestiones que la doctrina consultada coincide en señalar como presupuestos lógicos para ahondar en el estudio del objeto considerado. Así, se exponen las dificultades que las cuestiones de la capacidad de los gobiernos subestatales despiertan entre quienes estudian la materia. Sobre esto, y recurriendo a la propuesta de Oliver

Lissitzyn, se considerarán los que el antecitado autor considera los dos únicos prerrequisitos que a la celebración de tratados por entidades subestatales. Posteriormente, se presentará la cuestión en torno a la generación de Responsabilidad Internacional derivada del incumplimiento de las obligaciones generadas por medio de un tratado. Finalmente, el problema de relacionado con el reconocimiento de *estatalidad* de un gobierno subestatal al celebrar un tratado será esbozado.

Con el tercer subcapítulo se evidenciará la práctica que Canadá y su provincia han desarrollado en materia de celebración de tratados. Tal como se procuro hacer en el capítulo anterior, aunque desde la visión política de la investigación, se busca presentar información sobre la forma en que actualmente se realiza la suscripción de tratados por el Quebec y la intervención del gobierno federal canadiense sobre lo mismo.

Finalmente, como consecuencia del repaso de las materias previamente tratadas, se enumeran una serie de buenas prácticas en materia de celebración de tratados con gobiernos subestatales. Con esta propuesta acotada, pero sustantiva, se indican acciones que el Ministerio de Relaciones Exteriores peruano puede evaluar si adopta o refuerza, de acuerdo con la necesidad o voluntad que exista para proyectar los intereses nacionales en el ámbito en el que se desenvuelven los gobiernos subestatales que realizan acción paradiplomática.

3.1. Celebración de tratados por entidades no estatales

Hollis introduce la problemática referida a la celebración de tratados por entidades no estatales trayendo a colación lo establecido en el fallo del primer caso respecto del cual la Corte Permanente de Justicia Internacional emitió un pronunciamiento, el caso del S.S. *Wimbledon*. En el fallo del 17 de agosto de 1923, la Corte estableció que “el derecho de celebrar acuerdos internacionales es un atributo de la soberanía de un Estado” (Hollis, 2005, p. 172). A partir de esta cita, Hollis afirma que aún en nuestros días se puede

considerar que esta continúa siendo un atributo de la soberanía. Pese a lo anterior, el autor reconoce que, en la actualidad, no se puede tener la misma certeza para afirmar que tal atributo sea exclusivo de los Estados soberanos. Aunque los nuevos actores que Hollis reconoce (subnacionales, supranacionales y extranacionales) no se encuentran enteramente libres respecto de los Estados con los que se encuentran relacionados, estos han demostrado que cuentan con capacidad de actuar por cuenta propia en los procesos de negociación y celebración de tratados (2005, p. 172). El antes citado autor apunta a que se mantienen como temas con respuestas pendientes aquellos referidos, en primer lugar, a la necesidad que tendría una entidad subestatal de solicitar una autorización al Estado con el que se encuentra relacionado y, en segundo lugar, definir quién responsabilidad por las obligaciones que una entidad asume con la suscripción de un tratado.

3.1.1. Estancamiento de las fuentes tradicionales

Duncan Hollis señala que, desde hace algunos años, el debate sobre las fuentes del Derecho Internacional ha consistido de una larga confrontación, principalmente, entre quienes sostienen posiciones positivistas y naturalistas (2005, p. 140). Los primeros afirman que las normas internacionales son creadas por medio del consentimiento de los Estados; los segundos, consideran que la norma internacional es expresión de mandatos morales cuya existencia se produce de forma independiente a cualquier demostración del consentimiento que un Estado pueda expresar. Si bien Hollis aclara que puede reconocerse la existencia de propuestas distintas a las ya mencionadas, el mismo autor reconoce que el estudio y el debate sobre la materia se encuentra estancado (pp. 140-141).

Para Hollis, la mayoría de los publicistas basan su entendimiento de las fuentes del Derecho Internacional en lo que establece en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, relación de fuentes a la que ya nos hemos referido en el primer capítulo de este trabajo de investigación.

Citando a Brownlie, Hollis afirma que los mismos publicistas aún se refieren a la noción de que “el consentimiento general de los Estados crea reglas de aplicación general” para dar una explicación a cómo estas reglas constituyen norma en el Derecho Internacional (p. 141). Al respecto, Hollis presenta la opinión de destacados juristas sobre las limitaciones y retos que supone que se plantee que la lista de fuentes del Derecho Internacional comprendida en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es exhaustiva (p. 142). Pese a la falta de consenso que existe sobre cuáles constituyen fuentes del Derecho Internacional, sí se puede ver como un “denominador común” al principio del consentimiento del Estado y a las consignadas en el artículo 38.

3.1.2. Alternativas y nuevos usos

La práctica de los Estados ha generado una gran amplitud de instrumentos que les permiten concretar lo que desde el plano político es propuesto. Como ya ha sido expuesto en este trabajo, las fuentes enumeradas en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia suelen ser empleadas de forma cotidiana en el relacionamiento de los Estados. Sin embargo, la lista contenida en el ECIJ, que no es taxativa, ha resultado insuficiente para adaptarse a los tiempos más actuales que exigen herramientas más versátiles, flexibles y rápidos de concretar. Esto es graficado con mucho acierto por Klabbers (1996) quien, haciendo referencia a la más reconocida obra de Harold Nicolson, señala que el diplomático deja constancia de que existen algunos acuerdos que revisten menor solemnidad que otros (p. 67).

La compleja variedad de instrumentos que recogen acuerdos vinculantes y no vinculantes es materia, actualmente, del trabajo del Comité Jurídico Interamericano (CJI). Al respecto, y tal como consta en los informes elaborados por el doctor Duncan B. Hollis para 91º, 92º y 93º períodos ordinarios de sesiones de la CJI, los estados de la región americana aceptan

la existencia de categorías no contempladas en el ECIJ, como son los siguientes: acuerdos, compromisos políticos, contratos y acuerdos interinstitucionales.

3.2. Problemática derivada de la celebración de tratados por gobiernos subestatales

Corresponde a esta parte de la investigación que se presenten los temas jurídicos que se han identificado como los más espinosos de tratar en relación a la celebración de tratados por una entidad subestatal, como es el caso de la provincia canadiense de Quebec. Dado lo particular de la repartición de la capacidad de celebrar tratados que se produce entre el gobierno federal canadiense y sus provincias, se suele poner en entredicho la capacidad que estas últimas tienen para celebrar estos actos. Se iniciará, entonces, este subcapítulo analizando la capacidad que los gobiernos subestatales tienen para celebrar tratados. Posteriormente, se evaluarán la implementación y la responsabilidad como elementos que despiertan cuestionamientos y que tienen múltiples respuestas.

3.2.1. Capacidad para celebrar tratados

Una característica inherente a los estados en el Derecho Internacional es el derecho a celebrar tratados, convenciones, acuerdos y arreglos. El artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados otorga claridad en ese sentido. En el caso de los estados federados, Van de Craen (1983, p. 380) sostiene que cualquier especificación o restricción respecto a tal atributo deberá ser analizada según el caso debido a la diversa composición que dichos estados presentan. En ese sentido, “si bien el derecho internacional no puede proporcionarnos una respuesta inmediata [sobre la capacidad para celebrar tratados de las entidades subestatales], no contiene ninguna prohibición para celebrar acuerdos aplicables a las unidades

que componen un estado federal”. (pp. 380-381). Sin embargo, en opinión del mismo Van de Craen, si a la luz del Derecho Internacional existiera un requisito para que una entidad subestatal tuviera capacidad para celebrar tratados, este sería contar con un grado suficiente de autonomía (p. 381). En ese sentido, el autor propone que “la unidad subestatal debe poder cumplir con sus obligaciones internacionales si se involucra en relaciones de tratados” (p. 381).

Por otro lado, siguiendo su propuesta para considerar un enfoque basado en la autoridad para el estudio de las fuentes del Derecho Internacional, Hollis examina a los creadores de tratados. A decir del mencionado autor, el evitar “un terreno tan pisoteado como el referido a qué otorga a los tratados su fuerza legal y cuáles son las categorías de tratados constituyen una fuente de ley”, procura reconocer a aquellos actores distintos de los Estados soberanos que se encuentran habilitados para “hacer, implementar, interpretar o modificar tratados” (Hollis, 2005, p. 145). Para Hollis, su propuesta de una nueva perspectiva de análisis de las fuentes del Derecho Internacional le permite identificar tres nuevos candidatos capaces de crearlas, que se suman a los Estados soberanos: los actores subestatales, los supranacionales y los extranacionales (2005, p. 146). Como es de suponer, no desarrollaremos las consideraciones que este autor realiza sobre los dos últimos casos propuestos, sino que centraremos nuestros esfuerzos en reflejar las reflexiones que Hollis desarrolla sobre el que también es materia de la presente investigación. Así, Hollis cuestiona la base sobre la que los actores subestatales participan en la celebración de tratados y alcanza una conclusión bastante razonable y simple: esta “capacidad para celebrar tratados depende en gran medida de si han sido autorizados para ello” (2005, pp. 146-147). Wengler y Parga complementan la opinión de Hollis. Estos autores, en su evaluación de las normas fundamentales de Estados federales, aclaran que las mismas “reconocen frecuentemente a los Estados miembros la facultad de celebrar Tratados relativos a las materias que caen bajo la competencia legislativa de esos Estados miembros” (Wengler y Parga, 1951).

Es importante recordar la precisión que realizan Novak y García-Corrochano (2016) sobre cómo se produce la división de la competencia para celebrar tratados en el ámbito de los Estados de estructura compleja, los federales. Al respecto, citando a Hostert, afirman que tal división se produce de formas distintas dependiendo del Estado que se evalúe. Lo visto en los párrafos anteriores no constituye la regla en materia de celebración de tratados; países como India, Venezuela, Austria y México, por mencionar algunos, reservan esta competencia al Estado Federal. Otros, además, han establecido lo que los autores denominan una “competencia concurrente” (Novak y García-Corrochano, 2016).

Es importante, entonces, revisar lo que el proyecto inicial que la Comisión de Derecho Internacional planteaba al respecto: “[l]os Estados Miembros de una Unión Federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa capacidad está admitida por la constitución federal y dentro de los límites indicados en esta”.

Conforme recuerdan García Corrochano y Novak, la norma a ser incorporada por la Convención de Viena recogía la práctica internacional existente hasta ese entonces, estableciendo que en principio los Estados Miembros de un Estado Federal no tienen, de acuerdo al Derecho Internacional, capacidad para celebrar tratados. Sin embargo, tal capacidad puede ser otorgada por el ordenamiento jurídico interno del Estado para materias específicas. En tal caso, cualquier incumplimiento por parte del Estado Miembro surtirá por efecto la responsabilidad internacional del Estado Federal, del cual aquel se considera un órgano. Al respecto, los juristas peruanos proponen los ejemplos de la Constitución argentina de 1853-1860 que consideraba a las provincias capaces de celebrar tratados parciales para fines específicos; la Constitución de Estados Unidos de 1787 que prohíbe a los Estados celebrar tratados, salvo que medie una autorización del Congreso; la Constitución Federal suiza de 1874, que establece, excepcionalmente, que sus cantones mantienen el derecho de celebrar tratados en materias acotadas (economía pública, relación de vecindad y política) con Estados soberanos

extranjeros, cuando dichos instrumentos no resulten contrarios a la Confederación o a los derechos de los demás cantones; la Constitución de la antigua URSS (después de su enmienda en 1944) permitía que cada República de la Unión fuera capaz de ejercer el derecho a celebrar tratados. Esto último permitió que Ucrania y Bielorrusia accedan las Naciones Unidas. Se suman a la lista de casos los siguientes: el de La Ley Fundamental de Bonn de 1949, que contiene disposiciones sobre la base de las cuales los *Länder* son capaces para celebrar tratados con otros Estados, y la Constitución de Portugal de 1976, que contempla, para Madeira y Azores únicamente, la capacidad de negociar tratados sobre asuntos que les concierne de forma directa (Novak y García-Corrochano, 2016).

Novak y García-Corrochano sostienen que, en el segundo período de sesiones de la Conferencia de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Canadá impulsó que se produjera la eliminación del párrafo 2, obteniendo para ello 66 votos a favor de su propuesta, 28 contra la misma y 13 abstenciones. La Comisión de Derecho Internacional, en su comentario, señala que: “El vocablo Estado tiene en este párrafo el mismo sentido que en la Carta de las Naciones Unidas, en el ECIJ, en las Convenciones de Ginebra sobre Derecho del Mar y en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, es decir, que significa Estado a los efectos del Derecho Internacional”. Con ello, la CDI dejaba en libertad a los Estados Federales para extender a sus gobiernos subestatales la capacidad para que celebren tratados, siempre con el aval de su ordenamiento jurídico federal. Pese a lo anterior, continúan Novak y García Corrochano afirmando que, no ser reconocidos como sujetos de Derecho Internacional, ha generado en los Estados federados una reducción de su capacidad para celebrar tratados que se encuentra constreñida a un mero “acto de celebración”, pues, ante cualquier incumplimiento de las cláusulas del acuerdo, solo responderá al Estado Federal (Novak y García-Corrochano, 2016).

La postura defendida por Remiro Brotóns parte de reconocer que “la capacidad de los Estados para celebrar tratados se da por supuesta; de ahí

que suela interesar sólo desde la perspectiva de sus limitaciones” (2010). En ese sentido, enumera cuáles son tales limitaciones al ejercicio de su capacidad para celebrar tratados, a saber las siguientes: la entrega de la gestión de sus relaciones exteriores a otro, su atribución a una entidad distinta, y el reconocimiento parcial a los entes territoriales que de este dependen. En los párrafos siguientes compartimos lo desarrollado por Remiro Brotóns en ese mismo sentido (2010):

1) Representación de un Estado por otro. Sobre la representación de un Estado por otro hay ejemplos de ayer (los protectorados de la historia colonial, como el de Francia y España sobre Marruecos, 1912-1956), de hoy (los estatutos de asociación con la potencia administradora en que han acabado algunos territorios descolonizados, como los fideicomisos estratégicos de los Estados Unidos en el Pacífico occidental) y de siempre (los en su día conocidos en Europa como Estados exigüos —Andorra, Mónaco, Liechtenstein, San Marino— que, de forma total o parcial, principal o subsidiaria, entregan su representación a sus más poderosos vecinos). Los representados quedan directamente obligados por los tratados estipulados en su nombre por el representante y, lógicamente, también pueden valerse de ellos (Corte Internacional de Justicia, Nacionales de Estados Unidos en Marruecos, 1952; Templo, 1962).

2) Transferencia de competencias estatales a una entidad superior. Dentro de este supuesto cabe considerar las Uniones reales, las Confederaciones y las Organizaciones Internacionales de integración, como la Unión Europea. Las dos primeras son categorías asentadas del pasado, aunque las Confederaciones, ahora, parecen reverdecer como remedio a los movimientos nacionalistas separatistas que padecen algunos Estados.

3) Reconocimiento de capacidad convencional a entes territoriales y comunidades lingüísticas del Estado. La estructura compleja —federal, o de otra especie— de un Estado plantea la cuestión de si —y en qué medida— los entes que lo componen —miembros de la federación, países, regiones, comunidades— poseen una cierta subjetividad internacional que llevaría consigo un *ius ad tractatum* limitado (Remiro Brotóns, 2010).

Continuando con lo expuesto por Remiro Brotóns (2010), el Derecho Internacional parte del principio de autoorganización del Estado; por esta razón se “reenvía la solución a los Derechos internos, que sólo excepcionalmente han venido reconociendo a los entes territoriales un reducido *ius ad tractatum*, sometido al control de los órganos centrales, como respuesta a las raíces históricas de una federación por integración”. El resultado era una práctica centrada en relaciones culturales y de vecindad en que las partes de los acuerdos —para los que se evita a menudo la denominación formal de tratados— suelen ser homogéneas (entes territoriales dependientes de ambos lados) dada la reluctancia de los Estados soberanos a mezclarse con quienes no lo son (Remiro Brotóns, 2010).

Hoy la situación se ha complicado. Reconocer una cierta capacidad convencional se ha presentado como un medio, tanto para facilitar la recuperación de un territorio (en este sentido cabe interpretar la declaración chino-británica sobre Hong-Kong) como, a la inversa, prevenir la desintegración de un Estado (véase Dinamarca, en relación con Groenlandia; Canadá, en relación con Quebec—, y sobre todo, Bélgica, tras la reforma constitucional de 1993; más aún, Bosnia y Herzegovina conforme a la Constitución aneja a los acuerdos de Dayton-París, 1995). La fragmentación del *ius ad tractatum* abre problemas —como la celebración de los tratados mixtos (sobre materias en que concurren competencias del Estado como tal y de sus entidades, regiones y comunidades), la imputación del ilícito y responsabilidad por el incumplimiento, y la titularidad de la facultad de la denuncia— de no fácil solución. De ahí que se proponga como alternativa satisfacer las legítimas expectativas de los entes territoriales menores con técnicas de participación en el *ius ad tractatum* del Estado y la explotación de sus posibilidades como marco normativo (*umbrella agreements*) de acuerdos infraestatales (G. Burdeau-Bastid) bajo la garantía internacional del Estado (Remiro Brotóns, 2010).

En los párrafos precedentes se han repasado los antecedentes que permiten entender que la participación de la provincia canadiense de Quebec

en la celebración de tratados parte de una base normativa y doctrinal que la sustenta; asimismo, es posible reconocer que Quebec cuenta con una práctica abundante, la misma que se ha iniciado desde hace más de cincuenta años.

Duncan Hollis hace alusión a la posición defendida por Oliver Lissitzyn, quien sostiene que el Derecho Internacional impone dos únicos prerequisites a la celebración de tratados por las entidades subestatales. Tales prerequisites serían los siguientes: en primer lugar, la autorización concedida por el Estado responsable de la entidad subestatal y, en segundo lugar, la disposición del socio de la entidad subestatal para considerarlo en la capacidad de celebrar un tratado. Estos dos prerequisites, a consideración de Hollis, son consistentes con la práctica en materia de la celebración de tratados por entidades subestatales (2005, p. 147). A continuación, desarrollaremos el planteamiento del autor sobre ambos requisitos.

3.2.1.1. Autorización interna

Es la posición de Hollis que en la mayoría de los casos en los que un Estado soberano no autoriza que los gobiernos subestatales que lo componen, estas no negocien o celebren tratados de forma independiente. Sin embargo, agrega que es posible que para contrarrestar ello los Estados que no permiten capacidades para celebrar tratados a sus gobiernos subestatales negocien tales instrumentos por ellos. Para graficar lo anterior, el autor se refiere al caso de la India, cuyas entidades subestatales no gozan de tal capacidad y respecto de las cuales se conoce una práctica muy limitada (2005, pp. 147-148).

Hollis afirma que cuando los Estados permiten que sus gobiernos subestatales celebren tratados por cuenta propia y sin mediación, con frecuencia, esta autorización se produce respecto de acuerdos particulares. Sin embargo, de forma más reciente, el mismo autor reconoce que un número creciente de Estados ha formalizado la autoridad que sus gobiernos

subestatales tienen para la suscripción de tratados. (Hollis, 2005, p. 148). A continuación, compartimos algunos de los ejemplos que el autor identifica, con la finalidad de delinear el desarrollo de este fenómeno.

Para Duncan Hollis, el primero de los puntos expuestos, referido a la concesión de autorizaciones específicas, puede graficarse a través de los siguientes casos que presenta y describe: los de Canadá, Reino Unido y los Estados Unidos. Acerca de lo anterior es posible reconocer la especificidad de las autorizaciones que Canadá dio a Quebec para que suscriba con los Estados Unidos un acuerdo distinto y subsidiario en materia de seguridad social, luego de haber concluido uno de alcance general con ese mismo Estado (Hollis, 2005, p. 148). Sobre la revisión del caso quebequense se realizará un análisis más exhaustivo más adelante.

En el segundo caso, Hollis apunta al empleo de un *instrumento de encomienda* que el Reino Unido otorgó a ciertos territorios ultramarinos (Bermuda, Islas Vírgenes Británicas y Jersey) para celebrar tratados específicos con los Estados Unidos o Canadá (2005, p. 148). Sobre el mismo instrumento empleado, se encuentran referencias en el documento de trabajo sobre el territorio no autónomo de Montserrat, administrado por el Reino Unido, que elabora la secretaría del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, cuando se reseña las relaciones que este territorio tiene con organizaciones y asociaciones internacionales (2007, p. 15).

Respecto del tercer caso, Hollis plantea que los Estados Unidos ha adoptado una actitud distinta dependiendo de si se trata de sus territorios o de los estados que componen la federación, en razón de las limitaciones que su sistema y marco jurídico instituye para unos y otros. La limitación que se impone a los estados federados en la sección 10 del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos es la siguiente: “[n]ingún Estado entrará en ningún Tratado, Alianza o Confederación”. Pese a lo anterior, la norma reconoce a los mismos estados federados el derecho de celebrar pactos

(*compacts*, en inglés), los cuales casi nunca han sido empleados, sobre todo en años recientes. Así, se puede entender que la autorización que se realiza, en 1986, para que Puerto Rico acceda al Banco de Desarrollo del Caribe tiene una naturaleza distinta (2007, p. 15).

3.2.1.2. Consentimiento externo

La otra cara de la moneda de lo antes reseñado, es la que se refiere a la actuación que corresponde a la actitud que la contraparte de la entidad subestatal en el tratado. La voluntad concordante de un estado soberano para considerar que el acuerdo que se celebra tiene la naturaleza de un tratado es esencial para la materia. Como señala Hollis, este elemento incluso puede verse en su complejidad mayor cuando se produce sin la autorización del Estado federal al que la entidad subestatal se encuentra relacionado (2005, pp. 151-152).

Ahonda Hollis en la materia al señalar que no todos los Estados actúan con cautela al momento de relacionarse con entidades subestatales. Se tienen, por ejemplo, por un lado a los casos que se puede considerar que siguen el modelo establecido por Francia, que ha demostrado largamente su buena voluntad para relacionarse con el Quebec por medio de la suscripción de tratados y que, incluso, ha aportado evidentemente a la consolidación de esta como una herramienta del relacionamiento de la provincia canadiense con la comunidad internacional. Otros casos son los que se identifican con Israel, estos son Estados que adoptan una posición más conservadora y que conlleva a la realización de actos que buscan la confirmación de la capacidad de la entidad subestatal en el Estado federal al que se encuentre ligado (Hollis, 2005, pp. 151-152). Continuando con la descripción de las acciones realizadas por Israel, el precitado autor explica que es parte de la práctica de este Estado realizar consultas directas con el Estado federal concernido y, en caso de obtener una respuesta de carácter negativo a la suscripción del acuerdo en cuestión, supone la modificación del documento a celebrarse para

adecuarse a una naturaleza y abordar materias que sean permitidas a la entidad (2005, p. 152). Hollis adiciona el ejemplo de los Estados Unidos a este grupo, al hacer mención de las acciones que llevó a cabo en el 2001 cuando negociaba un acuerdo en materia tributaria con los Gobiernos de Guernsey, la Isla de Man y Jersey, territorios británicos. Incluso, aporta un caso referido a una negativa obtenida desde el Reino Unido, sobre la capacidad de las Islas Caimán para celebrar otro acuerdo de características similares al anteriormente mencionado. El desenlace, a decir de Hollis, consistió en la celebración del mismo acuerdo con el gobierno británico, dejando de lado a la entidad subestatal (Hollis, 2005, p. 152).

Hollis aborda la cuestión de la elaboración de acuerdos en el ámbito multilateral por medio de una comparación con lo que ocurre con el caso de los de carácter bilateral. Afirma el autor estadounidense que, mientras existe una multiplicación de casos en los que los Estados soberanos celebran tratados con gobiernos subestatales, es poca frecuencia con que se produce una situación similar respecto de la suscripción de acuerdos en el plano multilateral. Las razones y justificaciones que se esgrimen desde los Estados son variadas. Existen algunas que suponen que la actuación de las entidades estatales sería en tanto *proxys* de los estados soberanos con los que se encuentran vinculados o, simplemente, debido a que no contemplan de forma alguna la posibilidad de una relación con entes de su naturaleza (Hollis, 2005, pp. 152-153).

3.2.2. Responsabilidad Internacional derivada de la celebración de tratados

Es relevante referirse a la responsabilidad que los gobiernos subestatales puedan tener a raíz de la suscripción de tratados. Por ello, nos referiremos a las consideraciones que se pueden realizar sobre el incumplimiento que puede producirse como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones generadas en un tratado. Partimos, valiéndonos de la

postura esgrimida por Remiro Brotóns, por reconocer cómo se deberán interactuar el Estado federal y el estado federado ante una de estas situaciones.

3.2.2.1. Incumplimiento

“¿Deben atribuirse al Estado los actos de los entes territoriales (Estados federados, países, cantones, comunidades autónomas en España) que cuentan con competencias propias en materias con evidente proyección internacional?” (2010), es la pregunta con la que Remiro Brotóns inicia su reflexión. La respuesta, que para este autor es afirmativa, se podrá encontrar en la práctica que se sigue en el ámbito internacional, de acuerdo con lo que el jurista español propone. Entre los casos a los que se refiere se encuentran la constitución de la Comisión de Reclamaciones franco-mexicana, la Comisión de Conciliación franco-italiana, y en el caso de los Herederos del Duque de Guisa, materia resuelta por la Corte Internacional de Justicia en 1951. El autor propone que esta jurisprudencia fue insumo para que la CDI considere que “es hecho del Estado el comportamiento de todo órgano, ya se si es parte del gobierno central o si se trata de una división territorial del Estado (CDI, proyecto de artículos., art. 4.1). Según Remiro Brotóns es posible que, pese a lo anterior, se libere al Estado de la responsabilidad si la entidad subestatal demuestra que se le ha reconocido capacidad para obligarse internacionalmente. Según el autor, ello debe complementarse con una invocación a la responsabilidad sólo contra dicha entidad, que deberá ser efectuada por la parte que se considere afectada por el incumplimiento de la obligación. El recurso a una *cláusula federal* podría generar el mismo efecto (Remiro Brotóns, 2010).

Otra visión nos aportan los juristas peruanos Novak y García-Corrochano. El no ser reconocidos como sujetos del Derecho Internacional por la doctrina mayoritaria, las entidades subestatales que componen un Estado Federal ven limitada su capacidad para celebrar tratados. Para ambos

autores se reducirá a un mero “acto de celebración”, en el entendido que cualquier incumplimiento de las obligaciones contenidas en el tratado serán responsabilidad exclusiva del Estado federal (Novak y García-Corrochano, 2016).

3.2.3. Sobre el reconocimiento de estatalidad

Remiro Brotóns reflexiona sobre la situación que acontecía hace un siglo, cuando aún podía afirmarse que “el Derecho Internacional era un Derecho entre Estados única y exclusivamente” (2010). El mismo autor reconoce que una definición de este alcance resultaría incompleta, pues “no sólo hay más Estados que nunca, como consecuencia de la descolonización y la desintegración de algunos países al término de la guerra fría”, además se ha producido la aparición de nuevos actores de naturaleza distinta. Remiro Brotóns considera entre estos nuevos actores a las organizaciones internacionales. Para este autor, es esta actual multiplicidad de actores la que permite que desde la teoría se hagan referencias a un “polimorfismo de la subjetividad internacional” (Remiro Brotóns, 2010).

Siguiendo a Remiro Brotóns, es posible señalar que “los Estados siempre han sido identificados como los sujetos primarios y plenarios del Derecho Internacional, ya que sólo ellos disponen per se de una subjetividad internacional sin condiciones” (Remiro Brotóns, 2010). Respecto de cualquier otro sujeto, el autor reconoce que este obtendrá su condición como tal en tanto y en cuanto los Estados se lo permitan (Remiro Brotóns, 2010).

Por otro lado, Barberis afirma que “[l]a calidad de sujeto que posee una entidad no depende de la cantidad de derechos y obligaciones de que esa entidad es titular”. Como consecuencia de lo anterior, el autor arriba a la conclusión de que el que se produzca un otorgamiento de titularidad de forma directa y efectiva de un derecho o de una obligación en el plano internacional conlleva a su consideración como un sujeto de *derecho de gentes*. Sin embargo, de lo anterior no puede desprenderse que se posea capacidad para

celebrar tratados; para Barberis es posible que se afirme que hayan sujetos de derecho internacional que no tengan capacidad suficiente para realizar este tipo de actos. Propone este autor el siguiente ejemplo: “en tiempo de guerra, una persona particular, que no forma parte de las fuerzas armadas, puede estar obligada directamente por el derecho de gentes, o sea, puede ser sujeto internacional y, sin embargo, no puede concertar un tratado internacional”. Siguiendo ese razonamiento, Barberis es terminante al concluir que un tratado es celebrado de forma válida solo por “dos o más sujetos de derecho internacional con capacidad suficiente para ello” (1982). Continúa el antes mencionado para aclarar que la indicación de que constituyan sujetos de Derecho Internacional no es concordante con una práctica internacional actual; ello permitiría distinguir entre tratados internacionales de acuerdos celebrados con un sujeto de derecho de gentes (con evidentes limitaciones de capacidad) como parte (Barberis, 1982).

3.3. La práctica canadiense y quebequense en materia de celebración de tratados

Como es evidente, las reflexiones y los argumentos compartidos no nos permiten sino introducir la práctica de los actores relevantes en la relación que puede generarse respecto del Quebec. Es relevante, más que el reconocer el escenario en que se inscriben las acciones de los actores, el comprender su práctica, aunque sea de forma breve y poniendo énfasis en lo esencial, como se pretende hacer en este trabajo de investigación. Así, a continuación, nos referiremos a la práctica de Canadá y de su provincia, Quebec.

3.3.1. La práctica canadiense

Maurice Copithorne nos permite tener una aproximación a la normativa y la práctica en materia de celebración de tratados en Canadá. Para ello parte

de delinear la forma en que se celebran tratados en este Estado. En tanto nos importa conocer, principalmente, la posición que tiene el gobierno federal canadiense sobre la actuación de sus gobiernos subestatales, será sobre esta materia que nos referiremos. Al respecto, el autor señala la argumentación que se plantea, sobre todo desde el Quebec, para afirmar que la capacidad para celebrar tratados “sobre las materias incluidas en la jurisdicción legislativa general de las provincias, estas han sido devueltas a los Tenientes Gobernadores, es decir, a los representantes del soberano en cada provincia” (Copithorne, 2005, pp. 102-104). Según Copithorne, esta posición fue avalada por la Comisión que conoce materia judicial dentro del Consejo Privado, contraponiéndose a la postura asumida tradicionalmente por el gobierno federal. El sustento de la posición del Consejo se ha basado en los comentarios que el Presidente de la Corte Suprema realiza de la jurisprudencia de este tribunal, específicamente en el caso de las Convenciones Laboristas.

La Cancillería ha sostenido de forma constante que los acuerdos a los que sus entidades subestatales arriban con contrapartes de otros Estados no se sustentan en el Derecho Internacional y no, por lo tanto, no pueden ser consideradas como vinculantes. Sostiene Copithorne que respecto de las acciones que se quisieran realizar con otros estados, sí existe una responsabilidad internacional federal sobre las obligaciones y demás acuerdos que de ellos se originen.

3.3.2. La práctica quebequense

André Samson señala que “[l]os acuerdos de Québec [sic] con socios extranjeros son uno de los instrumentos privilegiados en la conducción de sus relaciones internacionales” (1984, p. 69). Siguiendo el razonamiento expresado por este mismo autor, es necesario que se conozca la práctica quebequense sobre la materia; este ejercicio es “un elemento esencial para

cualquier reflexión” que se quiera realizar en materia jurídica. En seguida, realizaremos una revisión de los hitos que Samson y otros autores presentan.

Como antecedentes relevantes para entender la práctica quebequense, se debe observar que ya, desde 1932, la provincia de Quebec habría celebrado acuerdos con entidades que formaban parte del Imperio Británico. El primer acuerdo celebrado por la provincia, al que Samson hace referencia, y del que también participaron Trinidad y Tobago y el Reino Unido, tenía como finalidad evitar la doble imposición tributaria sobre derechos de herencia. Aunque estos acuerdos se encuentran inoperantes en la actualidad, otros se encuentran vigentes y, por eso mismo, su celebración supuso lograr puntos de inflexión en la consideración que Quebec realiza del recurso a estas herramientas y el alcance de su acción internacional. Samson se refiere a la especial importancia y vigencia de dos acuerdos en particular: el primero, el que fuera establecido por Ministerio de Juventud de Quebec y la Asociación para la Organización de Pasantías en Francia (*Association pour l'organisation des stages*, ASTEF) por medio de un *intercambio de cartas* fechadas en enero y febrero de 1964 y, el segundo, celebrado entre los gobiernos francés y quebequense en relación a un programa de intercambios y cooperación en el campo de la educación. (Samson, 1984, pp. 69-70).

Samy Mesli incide en la importancia de la suscripción de los acuerdos franco quebequenses en materia educativa y apunta a su constitución de “acto[s] fundacional[es]” para la provincia de Quebec (2016, p. 63). Este autor es claro en afirmar que, en un primer momento, fue Charles de Gaulle quien, “apartándose de las normas del derecho internacional y en contra del consejo del *Quai d'Orsay*”, generó el desarrollo de las relaciones internacionales quebequenses y les permitió acceder a una nueva dimensión en lo que respecta a sus actividades internacionales (2016, p. 63). Posteriormente, la suscripción del tratado generó un crecimiento de las tensiones entre los gobiernos provincial y federal, con intentos diversos de Canadá por que Francia desconozca el documento recién firmado en favor de otros celebrados con el gobierno federal. Sin embargo, la respuesta francesa, a partir de este

momento, fue la de excluir a Canadá de la relación de cooperación franco quebequense y limitó la capacidad del gobierno federal de obtener información sobre las acciones desarrolladas por la provincia. Dejando de lado los alcances políticos y volviendo a la materia jurídica, es innegable la peculiar y significativa experiencia que obtuvo Quebec al participar de un proceso de celebración de un tratado. (Mesli, 2016, pp. 63-65).

La experiencia francesa no solo desarrolló capacidades en los funcionarios quebequenses, pues también abrió la puerta a que otros estados soberanos consideran viables los tratados que el Quebec les proponía. A raíz de ello, la provincia firmó una gran cantidad de acuerdos con otros gobiernos. Samson resaltaba en 1984 que los tratados incluían compromisos que las partes “implementaban en su derecho interno y ejecutaban” (1984, p. 70). Entre los ejemplos que presenta el antes mencionado autor, se ven como contrapartes al Líbano, pero también a Marruecos, Francia, China, Benín Burundi, Mauricio, Estados Unidos, Argelia y Venezuela (Samson, 1984, 69-71). Si para esos años Quebec había suscrito cerca de un centenar de tratados, hoy ese número se ha multiplicado por más de siete veces. Datos más recientes, provistos por el Ministerio de Relaciones Internacionales y Francofonía a través de su página web, se refieren a 778 acuerdos internacionales celebrados hasta el día de hoy, contando de entre estos a 415 en vigor (MRIF, 2017).

Resalta de forma evidente que la seguridad social es, tal como afirma Samson, “un área en la que la práctica de Québec [sic] está particularmente bien establecida” (1984, pp. 71-73). Quebec habría aprovechado su área competencial para complementar los acuerdos que Canadá había celebrado con otros Estados soberanos. El primer estado con el que se estableció una relación sobre la materia fue Italia (1979), siguiendo los que se suscribieron con Francia, Portugal, Grecia y los Estados Unidos, por nombrar a los primeros. Aunque en los tiempos en los que escribe Samson se recurría al envío observadores a las negociaciones del gobierno federal con otros estados, en la actualidad, esta práctica no es considerada necesaria (Samson,

1984, pp. 72). Para reflejar el alcance de estas acciones, cabe recordar que en la actualidad el Perú se encuentra negociando un tratado de esta naturaleza con la provincia canadiense y que, a la fecha, se han llevado a cabo dos rondas de negociaciones con ese fin.

Respecto de los requisitos de validez considerados por el sistema jurídico quebequense, Samson reconoce dos: la firma del Ministro de Relaciones Internacionales y la sanción de un decreto de aprobación. Esta última no estaría condicionada por la actuación del Parlamento, aunque este órgano podría estar a cargo de la realización de actos que permitan su implementación (1984, p. 72). Sobre las técnicas legales a las que Quebec se ciñe en su práctica, se puede distinguir el recurso a los acuerdos por intercambio de notas, los acuerdos formales que constan en un solo documento y a las actas (Samson, 1984 y MRIF, 2019). Resalta Samson que, como consecuencia de la aplicación de ciertos acuerdos, se han constituido órganos que realizan reuniones periódicas que suelen ser presididas por altas autoridades quebequenses en representación de la provincia.

Sobre los casos en los que el Quebec actúa excediendo lo dispuesto en el marco federal, señala Samson que el gobierno federal suele intervenir para recomendar a las contrapartes que no se suscriba un documento escrito. Cuando un documento ya ha sido suscrito, el gobierno federal suele validar estos por medio de algún acto con el que se apersona de forma directa o recomienda a las autoridades de la contraparte no implementar lo acordado. Para el citado autor, de ser el caso que esta provincia no tiene capacidad para celebrar tratados, resultaría “menos difícil minimizar el alcance de cada una de las acciones adoptadas por Quebec” (Samson, 1984, pp. 73-74).

A decir de Samson, “el orden jurídico internacional no entra en conflicto con la actividad jurídica internacional de los Estados federados” (Samson, 1984, p. 75). Apunta el autor a que la no intervención de representantes que defiendan la postura de los estados federados en la redacción de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es lo que ha condicionado que la tesis de la “realización externa de las competencias

internas” no se haya recogido en este tratado fundamental para la materia (Samson, 1984, p. 75). Reclama el autor que, ante casos complejos como el de la relación de Canadá con sus provincias en materia de suscripción de acuerdos internacionales, la respuesta de la interpretación unilateral del gobierno federal conduce a una capacidad que impide que las entidades subestatales puedan aplicar y respetar los acuerdos que legítimamente asume con importantes socios en el ámbito global. Según el mismo autor, Quebec procura informar a sus posibles socios legales sobre la situación constitucional canadiense, poniendo énfasis en dos materias: la primera, referida a la división que existe en las competencias que existen entre los poderes del legislativo y ejecutivo en ambos niveles; y, la segunda, respecto de la imposibilidad que tiene el gobierno federal de Canadá para implementar los compromisos internacionales que aborden materias propias de la jurisdicción de las provincias (Samson, 1984, pp. 75-76).

3.4. Propuesta para la adopción de buenas prácticas extranjeras en materia de celebración de tratados con gobiernos subestatales

En la actualidad, tal como ya se ha señalado, se ha incrementado el número de tratados que celebran entidades subestatales con estados soberanos. Con la finalidad de que el Perú aproveche las posibilidades que el fenómeno de la creciente acción paradiplomática supone y a fin de evitar los cuestionamientos jurídicos que usualmente se generan en estos casos, a continuación, se presentará una lista de buenas prácticas que el Estado peruano debería tomar en consideración para actuar de forma diligente y así verificar la viabilidad de lo negociado y pactado en el marco de la celebración de un instrumento internacional. En concordancia con los planteamientos ya señalados en este trabajo de investigación, cabe reconocer que tales recomendaciones abordarán dos cuestiones: la capacidad de la entidad subestatal y su responsabilidad internacional derivada de los acuerdos celebrados.

Respecto de la primera de las cuestiones, referida a la capacidad de la entidad subestatal, conviene que se tome en consideración los dos prerequisites enunciados por Hollis. Se recuerda que, entonces, se debería prestar atención tanto a la autorización que la entidad subestatal tendría para llevar a cabo la celebración de un tratado, como el interés o voluntad del estado soberano para relacionarse por esta vía con su contraparte. Considerando que el Perú no tiene un interés especial en impulsar una agenda con este tipo de gobiernos, fuera de beneficiarse de la cooperación o las inversiones provenientes de tales espacios, su posición debería ser más conservadora y cauta.

Así, cabe apuntar al ejemplo aportado por Hollis cuando menciona las acciones que Israel lleva a cabo antes de celebrar un tratado con este tipo de actores. Tomando en consideración algunas de las acciones de este actor, que pueden ser consideradas como prácticas recomendables, es posible enumerar las siguientes buenas prácticas:

- a. la realización de consultas directas, o cualquier otro acto, que permitan obtener del estado federal información relevante sobre la capacidad de la entidad subestatal para entablar acciones con miras a celebrar un tratado con el Estado peruano;
- b. la búsqueda, ante la entidad federal que corresponda, de una confirmación de la capacidad de la entidad subestatal para celebrar tratados, en general, y de tratar la materia sobre la que verse el acuerdo por este medio, en particular;
- c. evitar situaciones en las que se trate de un instrumento que aborde competencias mixtas, es decir, competencias que se le asignan tanto al gobierno estatal como al subestatal;
- d. en caso que se aborden temas de competencia mixta, se deberá reunir a todos los actores competentes en el instrumento a suscribirse u obtener respuestas concordantes sobre la viabilidad de la ejecución del acuerdo;

- e. en caso de obtener una respuesta negativa sobre la capacidad de la entidad subestatal para celebrar un tratado, se debe evaluar la disposición del Estado peruano para continuar la negociación y adecuar el instrumento a una naturaleza que corresponda y limitar los temas a la temática permitida a nivel interno;
- f. si se tratara de un acuerdo en el plano multilateral, adicionalmente, se deberá evaluar si se producirá la participación conjunta del estado federal y la entidad subestatal, así como la conveniencia de ello para los intereses nacionales; y,
- g. de ninguna forma se deberá suscribir un tratado que exceda las capacidades de la entidad subestatal, ya sea en razón de la naturaleza del instrumento o de la materia que se abordan.

Sobre la segunda cuestión planteada, referida a la responsabilidad que se deriva de la celebración de un tratado con una entidad subestatal, es posible reconocer que al respecto existe un debate inacabado en la doctrina impulsada por los publicistas. Las posiciones identificadas son, por un lado, la de aquellos que reconocen la existencia de una práctica sostenida en la celebración de tratados por entidades subestatales y respaldada por la normativa interna que genera responsabilidad en esta; mientras que, por otro lado, se tiene la posición de aquellos juristas que afirman que solo existe responsabilidad del Estado federal. En ese sentido, se sugiere que se haga un examen caso por caso, poniendo énfasis en la posibilidad que tendrá la entidad subestatal para ejecutar los acuerdos adquiridos por sus propios medios. En caso que ello resulte viable, debería solicitarse la inclusión de una *cláusula federal* en la que se expliciten las capacidades que tienen tanto el Estado federal como la entidad subestatal para ejecutar las obligaciones contraídas.

Conclusiones

Resulta evidente que la naturaleza compleja de la materia sobre la que se ha realizado la investigación y el alcance de los efectos del objeto de estudio, los tratados que celebran los gobiernos subestatales con estados soberanos, requieren de la incorporación en la investigación de conceptos propios de disciplinas distintas y de áreas temáticas especializadas. Pese a la existencia de una vasta producción bibliográfica en cada uno de las materias que constituyen los supuestos del fenómeno estudiado, no se cuenta con el desarrollo de investigaciones suficientes sobre el fenómeno específico. Además, las metodologías de análisis y definiciones de la globalización, del federalismo y la paradiplomacia son muy diversas y, en algunos casos, entrañan diferencias que no aportan al debate que en esta investigación se propone. En el ámbito de lo jurídico, no existe un desarrollo suficiente sobre el debate de la capacidad de los gobiernos subestatales para celebrar tratados. En ese sentido, es necesario explorar las implicancias que desde el Derecho Internacional pueden generarse para la implementación de los acuerdos y la capacidad que estas entidades puedan tener para celebrar tratados.

En el ámbito político, resulta pertinente apuntar que se ha identificado que los principales actores institucionales que intervienen en la celebración de tratados entre el Perú y Quebec son tres: el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, el *Ministère des Relations internationales et de la Francophonie* quebequense y *Global Affairs Canada*. Las dos primeras instituciones son las que se encuentran directamente encargadas de viabilizar la celebración de tratados entre el Perú y el Quebec. La tercera, aunque tiene una participación indirecta, es relevante para el análisis que en esta investigación se propone, en tanto vela por los intereses del Estado federal canadiense. Entender la estructura organizacional de estas instituciones facilita el entendimiento de la construcción y ejecución de la política exterior

peruana y canadiense, así como aquella que se produce respecto de la política internacional quebequense. Asimismo, conocer el proceso histórico que ha atravesado el Quebec para recurrir a la herramienta de la suscripción de instrumentos internacionales, y la importancia que ha adquirido, son relevantes para comprender los fines que se persiguen con la realización de estos actos. A partir de lo formulado anteriormente se pueden identificar los intereses, motivaciones y posiciones que podrían desplegarse en el proceso de celebración de tratados entre el Perú y Quebec. La naturaleza compleja de la estructura del Estado federal canadiense y de las *relaciones intergubernamentales* que sostienen Ottawa y Quebec resultan en una mayor dificultad para definir exactamente el rol que juegan tales instituciones, así como el basamento que sostiene sus acciones en la materia de la investigación. La identificación de los aspectos más saltantes de las relaciones que mantienen entre sí Perú, Quebec y Canadá permite entender la forma en que la práctica política se ha desarrollado entre los mencionados actores y permite considerar los espacios de conexión entre los intereses de las partes.

En el plano jurídico es posible reconocer que, aunque existe cierto nivel de desarrollo teórico sobre la cuestión de la celebración de tratados por gobiernos subestatales con estados soberanos, no existe uniformidad en su desarrollo ni abundancia de fuentes que ahonden en la investigación sobre la materia. El trabajo realizado por la Comisión de Derecho Internacional en materia del Derecho de los Tratados reconoció la práctica de las entidades subestatales en materia de celebración de tratados, aunque este aporte fundamental no fue recogido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y esto constituyó una gran limitante para el actual tratamiento de la materia. Por otro lado, es patente el estancamiento de las fuentes tradicionales; los tratados ya no son considerados la vía más idónea para la asunción de obligaciones entre sujetos de Derecho Internacional, a fin de lograr mayor flexibilidad y rapidez se ha producido la aparición y difusión de nuevas categorías sobre las que no existe regulación o una práctica

debidamente estudiada. Entre los temas jurídicos que más destacan en el análisis de la materia objeto de estudio se encuentran la capacidad de los gobiernos subestatales para celebración de tratados y la responsabilidad internacional que a partir de ello se produciría. Respecto de lo primero, concordamos con quienes señalan dos prerrequisitos para la celebración de tratados por entidades subestatales: la autorización interna y el consentimiento de la contraparte. Sobre lo segundo, es pertinente apuntar a que la situación más preocupante para un Estado soberano que celebra un tratado con una entidad subestatal se encuentra relacionado con la responsabilidad internacional que se originaría por el incumplimiento en que este último actor podría incurrir. Respecto de otra objeción recurrente sobre la materia, es notoria la falta de sustento que existe sobre la posible generación de un reconocimiento de estatalidad por medio de la suscripción de un tratado con una entidad subestatal; es posible evitar un escenario de esta naturaleza por medio del recurso a una técnica jurídica diligente en el proceso de celebración del tratado. Finalmente, la práctica abundante de la provincia del Quebec en materia de celebración de tratados, y la intervención del gobierno federal canadiense, permiten considerar que la suscripción de este tipo de instrumentos es posible; además, de la misma práctica quebequense y de aquella que han asumido algunas de sus contrapartes, es posible extraer algunas buenas prácticas que es recomendable seguir.

Referencias

- Acuerdo Nacional. (2014a). Democracia y Estado de Derecho. Recuperado de http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Democracia_Estado_Derecho.pdf
- Acuerdo Nacional. (2014b). Matriz de Política de Estado. Sexta Política de Estado. Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración. Recuperado de <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/05/Matriz06.pdf>
- Aldecoa, F. y Keating, M. (Eds.) (2013). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Anderson, G. (2008). *Federalism: An introduction*. Toronto, Canadá: Oxford University Press.
- Aust, A. (2010). *Handbook of International Law* (2ª ed.). Cambridge University Press.
- Betalleluz, C. (2012). *Estudio de la paradiplomacia de Quebec y su relevancia para el caso peruano* (Tesis de maestría, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, Lima, Perú).
- Bjola, C., y Kornprobst, M. (2018). *Understanding International Diplomacy. Theory, Practice and Ethics*. (2ª ed.). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Brouillet, E. (2017). The Supreme Court of Canada: The concept of Cooperative Federalism and its Effect on the Balance of Power. *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*, pp. 135–164.
- Bruce St. John, R. (1999). *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.
- Bulmer, E. (2017). *Federalism* (2ª ed.). International IDEA.

- Castello, V. I. (2015). Los reclamos nacionalistas de Quebec en el seno de la Federación Canadiense. Una particular referencia a su acción externa como instrumento de su reivindicación como “Sociedad Distinta”.
- Copithorne, M. (2005). Canada. En D. Hollis, M. Blakeslee, y B. Ederington (Eds.), *National Treaty Law and Practice* (pp. 91-121). Leiden, Países Bajos: Brill Nijhoff.
- Criekemans, D. (2010). Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. En D. Criekemans (Ed.). *Regional sub-state diplomacy today*. Leiden, Países Bajos: Martinus Nijhoff.
- Duran, M. (2016). Paradiplomacy as a Diplomatic Broker. *Brill Research Perspectives In Diplomacy And Foreign Policy*, 1(3), 1-56. doi: 10.1163/24056006-12340003
- García Belaunde, J. A. (2015). Política Exterior Peruana en el siglo XXI Agenda y Propuestas (F. Novak & J. García, Eds.)
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Stanford, Estados Unidos: University Press.
- Global Affairs Canada. (2019). History of Global Affairs Canada. Recuperado de <https://www.international.gc.ca/gac-amc/history-histoire/index.aspx?lang=eng>
- Global Affairs Canada. (2019). Priorities. Recuperado de <https://www.international.gc.ca/gac-amc/priorities-priorites.aspx?lang=eng>
- Held, D. *et al.* (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge, Estados Unidos: Polity Press.
- Hollis, D. B. (2005). Why State Consent Still Matters - Non-State Actors, Treaties, and the Changing Sources of International Law. *Berkeley Journal of International Law* 23(1), 137-174. doi: 10.15779/Z38K93J
- Hollis, D. B. (2018). *Acuerdos vinculantes y no vinculantes: Tercer Informe*, Comité Jurídico Interamericano, 93º período ordinario de sesiones, OEA/Ser.Q, CJI/doc.563/18 (del 6 al 16 de agosto de 2018).

- Jacomy-Millette, A. (1973). Treaty-making power and the provinces: from the “quiet revolution” to economic claims. *Revue générale de droit*, 4(2), 131–153. doi: 10.7202/1059758ar
- Jacomy-Millette, A. (1984). Réflexions sur la valeur juridique des ententes du Québec. *Revue Québécoise de droit international*, 1, 93-104.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. Constituent diplomacy in Federal Systems. En R. Blindenbacher y A. Koller. *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*, pp. 74-96. Quebec, Canadá: McGill-Queen’s University Press.
- Klabbers, J. (1996). *The concept of Treaty in International Law*. La Haya, Países Bajos: Kluwer Law International.
- Kukucha, C. J. (2013). Canadian sub-federal governments and CETA: Overarching themes and future trends. *International Journal*, 68(4), 528-535. doi: 10.1177/0020702013509321
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational Governments in International Affairs*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Mesli, S. (junio de 2016). La signature de l’entente franco-québécoise de coopération en éducation du 27 février 1965. [Edición especial]. *Revue Québécoise de droit international*, 41-65.
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. (2007). *Chronologie 1967-2007*.
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie. (2017). *Quebec on the world stage*. doi: 10.4324/9781351246781-30
- Morin J.-Y. (1984). La personnalité internationale du Québec. *Revue Québécoise de droit international*, 1, 163-304.
- Novak, F., y García-Corrochano Moyano, L. (2016). *Derecho internacional público*. (2ª Ed.). Recuperado de <http://ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02225a&AN=pucp.649917&lang=es&site=eds-live&scope=site>

- Redondo de Paz, I. (1996). Análisis histórico-político del federalismo canadiense.
- Remiro Brotóns, A. et al. (2010). *Derecho Internacional. Curso General*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres, Reino Unido: Sage.
- Robertson, R., y White, K. E. (2007). *What is globalization?* En G. Ritzer (Ed.). *The Blackwell Companion to Globalization*.
- Rosenau, J. (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge Studies in International Relations). Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511549472
- Ruíz Robledo, A. (2014). El federalismo canadiense. En *El federalismo canadiense*.
- Samson, A. (1984). La pratique et les revendications québécoises en matière de conclusion d'ententes internationales. *Revue Québécoise de droit international*, 1, 69-77.
- Sarquís, D. (2016). El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado. *Desafíos*, 28(1), 35-78. doi: dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.01
- Schiavon, J. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Scholte, J. A. (2005). *Globalization: A critical introduction*. New York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan.
- Steger, M. B. (2003). *Globalization: A very short introduction*. Oxford, Reino Unido: University Press.
- Tavares, R. (2016), *Paradiplomacy: Cities and States as global players*, Oxford, Reino Unido: University Press.
- Teune, H. (2000). Local Responses to the Globalization of our Era. En G. Lachapelle, y S. Paquin (Eds.), *Mastering Globalization: New Sub-*

state's Governance and Strategies (pp. 38-48). Londres, Reino Unido: Frank Cass.

The Political Risk Services Group. (2017). *Canada Country Report* (Vol. 1).

Wengler, W., y Parga, F. A. (1951). La noción de sujeto de derecho internacional publico examinada bajo el aspecto de algunos fenómenos políticos actuales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 4(3), 831–859. Extraído de <http://www.jstor.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/stable/44294497>

Zepeda, M. (junio, 2018). The paradiplomacy of subnational governments in North America. *Ánfora*, 25(44), 17-41. Universidad Autónoma de Manizales.