

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Relazioni Internazionali

**“PARADIPLOMAZIA”:
LA DIPLOMAZIA DEGLI ENTI SUB-STATALI E LE SUE
MOTIVAZIONI**

RELATORE
Professor Raffaele Marchetti

CANDIDATO
Francesco Paolo Burruano
Matr. 067852

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

INDICE DEI CONTENUTI

INTRODUZIONE

| | |
|---|----|
| Dalla nazione allo Stato | 3 |
| Definizione e breve storia della paradiplomazia | 9 |
| Strati di paradiplomazia | 13 |

IL QUÉBEC : Lo Stato che non c'era

| | |
|--|----|
| Accenni storici di un Canada unito | 17 |
| Il Québec, la Francia e la <i>Francophonie</i> | 21 |
| I due referendum per la sovranità | 24 |
| Protodiplomazia <i>québécois</i> | 27 |

SAN PAOLO : Paradiplomazia, ricerca ed ecologia

| | |
|--|----|
| Accenni storici del Brasile e di San Paolo | 30 |
| La Carta Costituzionale del 1988 e le sue lacune | 32 |
| Le ricchezze di San Paolo | 34 |
| Un impegno ecologico internazionale | 36 |

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

Introduzione

DALLA NAZIONE ALLO STATO

All'alba del XXI° secolo, è evidente lo stato di crisi nel quale versa il modello dello Stato-nazione, non più applicabile ad una molteplicità di realtà sparse in ogni angolo del mondo. L'idea di uno Stato unito e unitario, comprendente e caratterizzato da un popolo dotato di preminenti legami etnici, culturali o linguistici non è evidentemente più da considerare come fulcro della definizione stessa di Stato. Lo stesso concetto di "nazione" non è da assimilare al concetto di "Stato", in quanto essi continuano a prendere direzioni diverse che sempre più difficilmente finiscono per convergere. La letteratura del secolo scorso e di quello che lo ha preceduto ha tentato di fornire più volte una definizione chiara e concisa di cosa fosse una "nazione". Sir Traver Twiss, eminente giurista di stampo internazionalista e Avvocato-Generale della corona inglese vissuto nel XIX secolo, in un suo scritto del 1861 definiva la "nazione" come *"una razza di uomini; un corpo aggregato di persone, superiore a una famiglia, che sono collegate da legami di una discendenza comune e, magari, da una lingua comune; una società di persone che occupano un territorio comune e uniti da governo comune"*. La definizione di "nazione" fornita da Twiss pone da subito un forte accento sull'importanza del "legame" e della "discendenza comune", includendo nella sua definizione anche l'esistenza di una "lingua comune" adottata dai suoi cittadini e, soltanto dopo, precisa l'esistenza di un territorio e di un governo. Stando invece alla più larga definizione di "nazione" fornita nello stesso anno da

John Stuart Mill, *“una porzione di umanità può dirsi costituire una nazione se essa è unita da simpatie comuni che li spingono a cooperare tra di loro più volentieri che con altri, dal desiderio di essere sottoposti allo stesso governo, e dal desiderio di essere governati esclusivamente da loro stessi”*. Questa definizione, per quanto più accomodante di quella di Twiss (in quanto, abbandonando il criterio linguistico, permetteva di far ricadere nel concetto di “nazione” quegli Stati europei al tempo ancora fortemente frammentati sul piano linguistico, come la Francia o la neonata Italia), in un certo senso non si adatterebbe al concetto di “nazione”, ma presenterebbe invece caratteri più simili alle definizioni di “Stato” che sarebbero state fornite non meno di settant’anni in seguito, quando la distinzione tra questi due concetti sarebbe stata resa più netta. Nella sua definizione, Mill abbandonava le idee di comunità unite da caratteristiche culturali comuni e poneva invece l’accento sull’esistenza di un legame fortemente istituzionale tra comunità di individui raggruppate in “porzioni di umanità”. L’importanza dell’aspetto istituzionale e la sua predominanza su criteri di tipo etnico, culturale e linguistico prevedeva quella che sarebbe stata la caratteristica primaria dello “Stato”, un’apparato istituzionale caratterizzato dunque da criteri fortemente formali e legali, lasciando invece che criteri demografici e psicologici definissero il differente concetto di “nazione”.

Nel 1933 fu adottata a Montevideo una nota convenzione, che prende il nome di “Convenzione sui diritti e doveri degli Stati”. La convenzione, sebbene firmata da pochissimi Stati, procedette nel suo primo articolo a fornire una definizione di “Stato” (inteso come destinatario delle disposizioni da essa avanzate) così come

segue: *“Lo stato come soggetto di diritto internazionale deve possedere le seguenti qualificazioni: a) un popolo permanente; b) un territorio definito; c) un governo, e d) la capacità di aprire relazioni con altri stati.”* Il secondo articolo della medesima convenzione prevedeva inoltre che *“lo Stato federale costituisca una persona unica agli occhi del diritto internazionale”*¹. Con le sue parole, la convenzione sganciava dunque il concetto di “popolo” (termine per il quale, a dire il vero, non esiste ancora nessuna definizione ufficiale fornita dalle Nazioni Unite o reperibile in una qualsiasi convenzione internazionale) da qualsiasi criterio demografico legandolo invece al rapporto giuridico esistente tra cittadino e Stato (“permanente”), e aggiungeva al concetto di “Stato” la capacità di gestire autonomamente le proprie relazioni internazionali, che sarebbe dunque espressione della piena sovranità dello Stato.

Definire la differenza tra “Stato” e “nazione” è estremamente importante per comprendere il fenomeno che si andrà ad osservare. Oggi esistono, attraverso il mondo, stati comprendenti più nazioni o Stati comprendenti comunità di persone che non presentino uniformi legami culturali, etnici o linguistici. Uno dei casi più importanti, ed anche forse il più esplicito, è quello del Regno Unito. Il Regno Unito, non è neppure necessario precisarlo, è agli occhi del diritto internazionale uno “Stato” e quindi dotato di piena personalità internazionale. *L’Act of Union*

¹ Traduzione dal testo inglese della Convenzione di Montevideo del 1933:

Art. 1

The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.

Art. 2

The federal state shall constitute a sole person in the eyes of international law.

del 1800, che prevedeva l'unione del Regno di Gran Bretagna e del Regno d'Irlanda in un'unica entità statale (per l'appunto, il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda), continuava ad usare la parola inglese "country" (assimilabile al termine "nation") per definire i rapporti che Gran Bretagna ed Irlanda avrebbero adottato in materia di scambi commerciali. Poco importa che nel 1922 gran parte dell'isola irlandese si separò per fondare la Repubblica d'Irlanda, ancora oggi il Regno Unito è costituito da quattro nazioni, chiamate anche *home nations* o, alternativamente, *home countries*: Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord e Scozia e ancora oggi i popoli delle quattro nazioni costitutive, nonostante la pressante influenza dell'Inghilterra e della lingua inglese, presentano caratteristiche culturali e linguistiche peculiari che le differenziano le une dalle altre. Il caso del Regno Unito non è unico nel suo genere: il Regno dei Paesi Bassi (di cui la nazione europea costituisce in realtà solo una parte) è una federazione costituita anch'essa da quattro nazioni costitutive (i Paesi Bassi e le isole caraibiche di Aruba, Curaçao e Sint Marteen) e, similmente, anche il Regno di Danimarca comprende in realtà tre nazioni (Danimarca, le isole Faer Øer e la Groenlandia). In virtù delle sue peculiarità linguistiche e culturali, anche il Québec (delle cui attività paradiplomatiche si parlerà nel primo capitolo) è considerato una nazione interna al Canada. Una mozione parlamentare avanzata il 22 novembre del 2006 ad Ottawa dal Primo Ministro canadese Stephen Harper e approvata dalla House of Commons cinque giorni dopo, recitava che la Camera

“riconosce che il Québec forma una nazione all'interno di un Canada unito”². La città di Québec adotta quindi a pieno titolo la denominazione di “capitale nazionale” e l’aula parlamentare del Québec assume il nome di *Assemblée Nationale* (esplicitamente ripreso dalla denominazione della camera bassa francese). Anche la stessa Unione Sovietica e, in un certo qual modo anche la Russia, suo principale stato successore, includeva in sé un gran numero di repubbliche federate presentanti caratteri tipici di vere e proprie “nazioni”. La diffusione della lingua russa che negli anni dell’Unione Sovietica fu la lingua predominante su tutto il territorio appartenutogli la rese fortemente uniformata e presenta ancora oggi esigue peculiarità regionali, in quanto lingua imposta nella sua variante standard dall’autorità centrale dell’Unione Sovietica. Ancora, osservando gli effetti del processo di decolonizzazione avvenuto sul continente africano negli anni ’60 del secolo scorso, si può notare come gran parte dei confini appaiano marcatamente geometrici e frutto quindi di un lavoro artificiale delle antiche potenze colonizzatrici. È pertanto estremamente difficile immaginare che questi confini possano a loro volta corrispondere a delle vere e proprie linee di demarcazione demografica che separino e raggruppino popoli culturalmente diversi gli uni dagli altri. Realisticamente, questi confini sono invece lo specchio di assetti demografici estremamente frammentati all’interno di quegli stati sorti, appunto, dal processo di decolonizzazione ma possono lasciar dedurre anche situazioni di popoli effettivi tagliati a metà da un confine che non gli è proprio.

² Tradotto dalla trascrizione originale francese della dichiarazione dell’On. Stéphane Dion inclusa nella *Québécois Nation Motion* approvata dal Parlamento di Ottawa il 27 novembre 2006. “*que cette Chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d’un Canada uni.*”

Che si debba quindi abbandonare quindi la convergenza ideale tra lo “Stato” (frutto dell’espressione di assetti istituzionali e giuridici) e “nazione” (collettività demografica, etnica e culturale), riferendosi, dal punto di vista del diritto internazionale, solo allo “Stato”, è decisamente indubbio. Stando alla Convenzione di Montevideo del 1933, ripresa in tempi più recenti dalla sentenza *Klinghoffer v. SNC Achille Lauro* emessa nel 1991 dalla Corte d’Appello degli Stati Uniti (espressasi in materia di applicabilità dello stesso concetto di “Stato” all’Organizzazione per la Liberazione della Palestina) che li definiva come “entità dotate di un territorio definito ed una popolazione permanente, poste sotto il controllo del proprio governo, e che si impegnano, o che hanno la capacità di impegnarsi in relazioni formali con altre tali entità”³, queste relazioni formali avrebbero dunque un ruolo non secondario nell’espressione del concetto di sovranità. Le relazioni internazionali, espresse in quell’attività tipica dello Stato che è la “diplomazia” (cioè l’azione dei plenipotenziari di trattare, per conto dello Stato, di affari di politica internazionale), andrebbero a concorrere alla formazione della sovranità dello Stato stesso, in quanto quest’ultimo sarebbe in grado di stringere relazioni internazionali con entità di pari livello. Ma forse, al giorno d’oggi, anche questa assoluta certezza potrebbe cominciare a venir meno.

³ Tradotto dal testo originale inglese della sentenza *Klinghoffer v. S.N.C. Achille Lauro*, 937 F.2d 44, emessa dalla Corte d’Appello degli Stati Uniti d’America: “*this Court has limited the definition of “state” to “entities that have a defined territory and a permanent population, [that are] under the control of [their] own government, and that engage in, or have the capacity to engage in, formal relations with other such entities.*”

DEFINIZIONE E BREVE STORIA DELLA PARADIPLOMAZIA

Dagli anni '80 del secolo scorso, la dottrina delle relazioni internazionali di alcuni paesi ha cominciato ad interessarsi ad un nuovo fenomeno al quale è stato attribuito il termine largamente accettato di "paradiplomazia". Secondo l'etimologia greca, esso sarebbe traducibile come quell'attività che si collocherebbe "accanto alla diplomazia" o "oltre la diplomazia" e che coinvolgerebbe quelle entità collocate appunto "oltre lo Stato", e quindi entro i suoi confini. James Rosneau, politologo e filosofo statunitense, in un suo scritto del 1988 pubblicato nell'*International Political Science Review*, parlò di come la politica mondiale si componesse di due "mondi" ben distinti: il "mondo" degli attori statali e il "mondo" degli attori non statali. Stando ad un altro scritto del politologo inglese Michael Keating (da tempo impegnato nello studio di movimenti nazionalisti e politica regionale) incluso nel suo libro "*Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*" a queste due realtà starebbe per aggiungersene una terza, e cioè la politica internazionale delle regioni. Lo studio di questo fenomeno, attivo da non più di quarant'anni, si è sviluppato in maniera estremamente particolare e non è ancora stata fornita una visione d'insieme del fenomeno, che viene quindi ancora largamente studiato "caso per caso". Lo studio della paradiplomazia si concentra oggi sulle ragioni che spingano un dato ente sub-statale a muoversi nell'inesplorato campo delle relazioni internazionali, su quali interessi esso ricavi dalla sua attività, e se quest'ultimo abbia o meno l'ambizione di trasformarsi, in un futuro vicino o lontano, in uno Stato sovrano. Una prima ondata del fenomeno, databile all'inizio

degli anni '80, si era sviluppata nell'attività mossa da alcune comunità locali volte a "pubblicizzarsi" come terreno fertile per l'investimento estero. La Catalogna, che per tutto il decennio mise in atto politiche volte ad incentivare l'investimento estero nel suo territorio, nel periodo di riferimento 1985-1995, si vedette ricevere il 29,4% degli investimenti diretti dall'estero totali della Spagna, contro il 6,6% dell'Andalusia (che andava comunque a classificarsi al terzo posto nel ranking spagnolo).⁴ In sintesi, la Catalogna era riuscita ad influenzare il comportamento di investitori esteri attraverso la propria politica di incentivo all'investimento portandosi a livelli insuperabili all'interno del contesto spagnolo. A differenza dell'Andalusia, la Catalogna aveva infatti adottato un'ottica concentrata sull'abbattimento dei confini e sull'agevolazione del libero mercato, specialmente in un contesto come quello del mercato europeo. La Spagna non aderì alla Comunità Europea fino al 1986, il che può spiegare l'atteggiamento differente delle altre regioni spagnole, non abituate ad essere coinvolte in un sistema tendente alla convergenza dei mercati europei e quindi sotto questo aspetto non innovatrici come invece lo era stata la Catalogna. Sempre negli stessi anni, altri casi di politiche di particolare incentiva all'investimento estero riconducibili a enti sub-statali si sono manifestati attraverso gli Stati federati facenti parte di USA, Canada e Australia.

Negli anni '90, una seconda ondata dall'epicentro europeo aprì le porte all'istituzionalizzazione di determinate forme di paradiplomazia attraverso alcune

⁴ Statistiche: García, María Dolores, and Salvador Amorós. Efectos regionales del presupuesto europeo en España (actualización 1986-1999) : flujos financieros y balanzas fiscales entre las comunidades autónomas y el presupuesto de la Unión Europea. 1a. ed. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2003.

riforme rivoluzionarie, tra le quali si colloca la sesta revisione costituzionale belga del 1993. Con questa riforma, il Belgio si dette un assetto politico marcatamente federale, il che gli era necessario per garantire una pacifica coesistenza delle accentuate e molteplici identità regionalistiche che sussistono entro i suoi confini. Ha costituito oggetto di revisione costituzionale in seno a questa riforma una nuova attribuzione di competenze in materia di relazioni internazionali tra Stato belga e regioni. Fatte salve le prerogative del Re e del governo, entrambi gestori ufficiali delle relazioni internazionali del Belgio, la riforma costituzionale non si limitava a conferire alle regioni la competenza di formulare atti legislativi interni volti ad adattare l'ordinamento belga al diritto internazionale vigente, ma anzi le dotava di pieno *ius tractati*, ovvero la competenza esclusiva a concludere trattati internazionali, nelle materie di propria competenza. La regione che desiderasse stringere un accordo internazionale avrebbe dovuto, secondo le nuove disposizioni costituzionali, limitarsi a renderne notizia al Re, che avrebbe successivamente informato il governo. Solo allora, il Consiglio dei Ministri avrebbe a disposizione trenta giorni per esprimere un'obiezione che farebbe effettivamente sorgere una controversia tra lo Stato belga e la regione coinvolta. Le Fiandre hanno da allora concluso trattati esclusivi con quasi tutti gli stati di Europa centrale e dell'Est (tra cui tutti gli ultimi dieci stati entrati a far parte dell'Unione Europea) e con il Sud Africa. Attraverso questa revisione costituzionale, il Belgio andava dunque istituzionalizzando un fenomeno che, in altri Stati, si stava realizzando tramite "scappatoie" al testo costituzionale. Come si vedrà nei capitoli successivi, alcune costituzioni del mondo come la costituzione canadese e quella brasiliana

contengono ripartizioni di competenze abbastanza vaghe, specialmente in materia di relazioni internazionali. Forse perché, nel momento della stesura delle stesse, la prerogativa dello Stato sulla gestione delle proprie relazioni internazionali era data per certa e non si era presa in considerazione, appunto, la possibilità che enti sub-statali potessero ambire a sostituirsi allo Stato nella conclusione di accordi internazionali con altre entità. La terza ondata, quella che caratterizza parte dei fenomeni paradiplomatici odierni, ed in particolare il caso del Québec, si caratterizza dalla costituzione di vere e proprie istituzioni “paradiplomatiche” interne agli enti sub-statali in questione. Queste non si discostano strutturalmente dalle istituzioni normalmente preposte alla gestione delle relazioni internazionali tra gli Stati: anzi, in un certo senso, le imitano. Numerose “dichiarazioni d’intenti” e partnership strette, ad esempio, da organi dello stato di San Paolo del Brasile con regioni di vari altri Stati del mondo, emulano la conclusione di trattati bilaterali pur non potendosi dire dotate di potere vincolante. Tuttavia, alcune di esse hanno effettivamente generato programmi di assistenza, accordi di ricerca o di condivisione del *know-how* specificamente riguardanti l’implementazione di nuove tecnologie e standard, particolarmente benefiche per realtà di paesi in via sviluppo come quella brasiliana. Similmente, le numerose delegazioni del Québec aventi sede all’estero, emulano l’istituto di ambasciate e uffici consolari. Poste in località strategiche, le delegazioni promuovono la diffusione della cultura del Québec (spesso partecipando ad iniziative culturali promosse in loco dall’*Institut Français* o da altre associazioni culturali francesi e francofone), diffondono informazioni e forniscono servizi di consulenza a imprenditori intenti ad investire

in Québec. La Francia riconosce ai funzionari della delegazione del Québec a Parigi piene immunità diplomatiche, al pari di quelle normalmente riconosciute al personale di un'ambasciata di uno Stato sovrano, cosa che non sembrerebbe fare lo Stato italiano nei confronti dei funzionari della delegazione del Québec a Roma.⁵

STRATI DI PARADIPLOMAZIA

La necessità di inquadrare una teoria generale che definisca e spieghi l'identità e il raggio d'azione del fenomeno della "paradiplomazia" ha portato André Lecours, professore di politica comparata presso l'Università di Ottawa e autore di numerosi scritti concernenti il fenomeno della paradiplomazia in Canada e nel resto del mondo, a costruire una classificazione a "strati" di varie manifestazioni del fenomeno, raggruppandole a seconda dell'interesse regionale che le muove. Naturalmente, il singolo caso può attraversare questi strati e comprendere insieme aspetti pertinenti contemporaneamente all'uno e all'altro. La prima ondata descritta nel paragrafo precedente delinea quello che viene considerato da Lecours il primo "strato" della paradiplomazia comprendente quelle attività di enti regionali mosse da interessi predominantemente economici. In esso si fa quindi ricadere l'esempio della Catalogna già delineato precedentemente. Secondo Lecours, *"in questo contesto, i governi sub-statali mirano a sviluppare una presenza internazionale con lo scopo di attirare investimenti stranieri, invitando*

⁵ Fonte: Ministero per le Relazioni Internazionali e la Francofonia (*Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*) del Québec <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/relations-du-quebec/europe/france/relations-politiques/dispositif-diplomatique>

società internazionali nella regione, e delineando nuovi mercati per le esportazioni”⁶. In questo strato non si delinea alcun interesse politico, né tantomeno culturale. Il secondo strato è caratterizzato invece da quell’aspetto collaborativo che stringe la cooperazione tra due realtà locali in materie che possono essere culturali, accademiche, tecnologiche, e così via. Inquadrabile in questo contesto è l’accordo, concluso a Stoccarda nel 1988, tra il Baden-Württemberg (Germania), la Catalogna (Spagna), la Lombardia (Italia) e il Rodano-Alpi (Francia) che andava a raggruppare le quattro regioni in quel raggruppamento che prende il nome di “Quattro motori d’Europa”. Sono inquadrabili in questo contesto anche gli importanti accordi di partnership stretti dallo stato di San Paolo del Brasile, che verranno più ampiamente descritti nel secondo capitolo. Il terzo strato comprende i caratteri più marcatamente politici che il fenomeno della “paradiplomazia” può assumere, ed in questo strato ricadono molti degli aspetti che caratterizzano l’attività diplomatica del Québec. Le attività che ricadono in questo strato mirano alla proiezione, da parte della regione che le mette in atto, di un’identità propria distinta da quella dello Stato centrale sul piano internazionale e sono espressione di una “paradiplomazia identitaria”. Oltre al Québec, sono notevoli le attività della Catalogna, dei Paesi Baschi e delle Fiandre. Questa azione si esplica nella ricerca, da parte delle regioni, di un numero consistente di relazioni internazionali con altri enti sub-statali o talvolta con Stati sovrani volte ad affermare il carattere nazionale della

⁶ Tradotto dal testo originale inglese di *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World* di André Lecours “*The first layer corresponds to economic issues. In this context, sub-state governments aim at developing an international presence for the purpose of attracting foreign investment, luring international companies to the region, and targeting new markets for exports.*”

propria comunità. A queste si collega quella particolare sfumatura che la “paradiplomazia” può assumere e che prende il nome di “protodiplomazia”: ovvero l’impegno diplomatico di un’ente sub-statale mosso all’origine dall’intento di farsi garantire un immediato riconoscimento da parte di altri Stati nel momento in cui dovesse ottenere l’esercizio effettivo della propria sovranità.

Come già annunciato precedentemente, questi strati hanno la peculiarità di essere cumulativi e, a dire il vero, nei casi di paradiplomazia riscontrabili in seno ai paesi fortemente industrializzati, vi è sempre e comunque la componente economica. Molti governi regionali accostano all’interesse economico di base altri elementi di cooperazione, e solo alcuni vi danno un carattere politico. I governi regionali possono decidere di muoversi oltre i confini del proprio Stato per sostenere il proprio sviluppo economico, e possono anche incorporare all’interno della propria attività altre questioni legate ai propri interessi o alla propria identità. In questo, la paradiplomazia si configura dunque come uno strumento assai versatile, che può prestarsi al servizio degli interessi più diversificati. Soffermandosi nello specifico sulle comunità regionali di paesi in via di sviluppo, si nota subito una prevalenza dell’aspetto cooperativo, in quanto governi sub-statali dei paesi già sviluppati e industrializzati dedicano tipicamente soltanto parte della loro attività paradiplomatica alla conclusione di accordi di cooperazione. Gli accordi di cooperazione si dimostrano invece particolarmente benefici per quelle regioni incluse in paesi in via di sviluppo (di nuovo, l’esempio analizzato nel secondo capitolo di San Paolo del Brasile).

I due casi che verranno analizzati nei capitoli a seguire presentano delle enormi

differenze. Il caso del Québec, inquadrato in un paese dall'economia estremamente virtuosa e tra le più sviluppate del mondo, dimostrerà come l'interesse economico può essere quasi totalmente messo da parte quando entrano in gioco questioni di carattere fortemente identitario. Esso è il caso emblematico di quella particolare sfumatura che la paradiplomazia assume quando si trasforma in "protodiplomazia". Si osserveranno le strategie messe in atto dal *Parti Québécois* (di ispirazione socialdemocratica e dai caratteri fortemente nazionalistici) per diffondere un profondo sentimento di nazionalismo e portare il disagio vissuto dal suo elettorato su scala internazionale, anche grazie all'aiuto di un partner strategico: la Francia. Il caso di San Paolo del Brasile, che non presenta invece alcun carattere politico né identitario (in quanto San Paolo non ambisce in alcun modo alla separazione dal resto dello Stato brasiliano), dimostrerà invece come gli accordi di cooperazione di uno stato federato incluso in un paese ancora in via di sviluppo con regioni ed altri enti di Stati sviluppati possano contribuire a rendere questo stato il più importante centro economico, accademico e di sviluppo tecnologico dell'America Latina.

IL QUÉBEC : Lo Stato che non c'era

ACCENNI STORICI DI UN CANADA UNITO

La storia geopolitica del Canada è molto più complessa di quello che si può immaginare e le particolarità che presenta oggi l'atteggiamento del Québec nei confronti del Canada e del resto del mondo sono il frutto di un rapporto travagliato e spesso conflittuale con una madrepatria "adottiva". La sconfitta della Francia nella Guerra dei Sette Anni, conclusasi con il Trattato di Parigi del 1763, comportò un trasferimento in blocco di territori coloniali (di cui la maggior parte in America del Nord) dalla sovranità francese alla sovranità inglese, ivi compreso il Québec. Il Canada è oggi il secondo paese per estensione territoriale al mondo, secondo soltanto alla Federazione Russa, e deve la totalità del suo territorio al rifiuto da parte delle ex colonie britanniche che oggi lo compongono di prendere parte alla Rivoluzione Americana del 1776. Già dagli anni immediatamente precedenti la rivoluzione, moltissimi *loyalists* (fedeli alla corona britannica) erano emigrati verso Nord per prendere dimora nelle colonie (oggi province canadesi) che preferirono distaccarsi dalle pretese nazionaliste delle tredici colonie americane e giurarono invece di mantenere la propria fedeltà al Re d'Inghilterra. Questa scelta, da una parte garantì al Canada una stabilità politica più durevole e gli permise di non sperimentare le guerre e i conflitti che invece hanno caratterizzato la storia degli Stati Uniti d'America, ma gli costò una non piena indipendenza dalla corona inglese che durò per quasi altri due secoli. Il Canada, infatti, non poté gestire autonomamente le sue relazioni diplomatiche fino al 1931, i cittadini canadesi rimasero soggetti britannici fino al 1947, una bandiera nazionale fu ufficializzata solo nel 1965 e un inno nazionale

sostitutivo al *God Save the King* (o al *Dieu protège le Roi*, se vogliamo) fu adottato soltanto nel 1979. Incredibilmente, la prima colonia ad esprimere il suo dissenso rispetto alle pretese indipendentiste delle colonie a sud fu proprio il Québec, che aveva deciso di mantenersi fedele alla corona britannica pretendendo in cambio da quest'ultima il pieno riconoscimento della sua popolazione francofona e diritto di quest'ultima di "parlare francese" all'interno della provincia, i quali furono ufficializzati attraverso il *Quebec Act* del 1774.

Come già enunciato, la storia del Québec si congiunge definitivamente con quella del Canada nel 1763, con la formazione della "Province of Quebec" (senza accento, come esige lo standard ortografico inglese) all'interno dell'impero coloniale britannico. Per quanto la Corona sperasse in un'assimilazione culturale e linguistica, dovette immediatamente riconoscere al Québec uno status di "società distinta", in quanto tradizionalmente costruita sulle sue radici francesi e influenzata dalla religione cattolica fortemente predominante. Trent'anni dopo la formazione della "Province of Quebec", una ridefinizione dei confini portò nel 1791 alla creazione di due territori distinti: la parte meridionale della "Province" (oggi quasi interamente inclusa nella provincia anglofona dell'Ontario) più facilmente raggiungibile per quei *loyalists* che desideravano migrare verso Nord dagli Stati Uniti, fu separata e rinominata "Canada superiore" (*Upper Canada o Haut-Canada*), mentre il resto del territorio fu rinominato "Canada inferiore" (*Lower Canada o Bas-Canada*). Il territorio del Canada superiore era al tempo scarsamente popolato e, a causa della forte ondata migratoria dei *loyalists*, l'inglese vi si impose naturalmente come lingua ufficiale e il terreno della cultura

francofona nord-americana andò sempre più restringendosi e limitandosi al solo Canada inferiore.

Non è verosimile immaginare che questi territori avessero qualche tipo di sovranità o di autonomia nella gestione delle proprie relazioni internazionali: essi erano sempre e comunque soggetti alla politica imperiale britannica e quindi alla politica estera del Regno Unito. Eppure qualche forma embrionale di relazione diplomatica andava già formandosi. Se alla base delle relazioni diplomatiche che intercorrono tra due entità politiche distinte c'è sempre un gioco di forza tra gli interessi delle parti, il Québec aveva già dimostrato di poter riuscire a influenzare i suoi interlocutori per ottenere ciò che desiderava. Alcuni membri dell'Assemblea del Canada inferiore, tra cui il suo portavoce Louis-Joseph Papineau, cercarono di instaurare rapporti diretti dapprima con il Parlamento inglese e, in seguito, con gli Stati Uniti. Papineau fu accolto a Londra con simpatia, ma la scarsità di risultati concreti lo convinse, negli anni che seguirono, ad emigrare in Francia. Tra il 1840 e il 1867, i due territori di Canada superiore ed inferiore furono nuovamente unificati e trasformati nella *United Province of Canada*, nell'illusoria speranza che una nuova unità politica trascinasse con sé una naturale unificazione linguistica e culturale a favore dell'inglese. Il risultato non fu che l'astiosa convivenza di due società che, se ufficialmente erano riunite in una sola entità politica, nella realtà si configuravano come due realtà estremamente diverse.

Il Canada odierno nasce ufficialmente nel 1867 con il *Constitution Act* (o *Loi Constitutionnelle*) emanato dal parlamento inglese, nel quale le Province del Canada, della Nuova Scozia e del Nuovo Brunswick esprimono “*il desiderio di formare*

*un'Unione federale per formare una sola ed unica Potenza*⁷ sotto la Corona del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda, con una costituzione che riposi sugli stessi principi di quella del Regno Unito”⁸ suddivisa, al suo interno, in quattro province (Ontario, Québec, Nuova Scozia e Nuovo Brunswick) alle quali sono andati poi progressivamente ad aggiungersi i restanti possedimenti britannici in Nord America. Il Québec tornò così ad avere una sua entità politica propria con una base territoriale ancora più ampia. Gran parte dei territori della Terra di Rupert, dominio inglese del Nord America corrispondente al Canada odierno centro-settentrionale, furono infatti spartiti tra Ontario e Québec, rendendo il Québec la più vasta provincia del Canada. Al suo interno, viene garantita al Québec la possibilità di conservare le sue istituzioni e tradizioni francofone oltre che, ovviamente, il diritto a parlare francese (sebbene l'unica lingua ufficiale a livello nazionale fosse l'inglese). Il *Constitution Act*, la *Loi constitutionnelle*, non conteneva una disciplina precisa riguardante le relazioni internazionali: era da sottintendere che queste non fossero una prerogativa delle province confederate, ma non era nemmeno segnalata come esplicita competenza federale. Grazie a questa scappatoia, il Québec poté, nel 1882, inviare un suo proprio delegato a Parigi prima ancora che lo facesse il Canada stesso. Lo stesso fece a Londra nel 1908 e a Bruxelles nel 1915, dovendo poi dismettere ognuna di esse durante il periodo della Grande Depressione. Nel

⁷ Da *Puissance*, termine usato nella versione francese della *Loi Constitutionnelle de 1867* (*Constitution Act of 1867*) come traduzione di *Dominion*.

⁸ Tradotto dal testo originale francese delle "Lois Constitutionnelles de 1867 à 1982." disponibile presso il Ministero della Giustizia del Governo del Canada (*Ministère de la Justice*. Gouvernement du Canada.): “*Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (Dominion) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.*”

1940, il Québec aprì un nuovo ufficio nella città di New York con fini di promozione turistica e commerciale, e nel 1961 riaprì la delegazione di Parigi.

IL QUÉBEC, LA FRANCIA E LA FRANCOPHONIE

Si può dire quindi che in Québec, il fenomeno della “paradiplomazia” era una prassi consolidata prima ancora che se ne iniziasse a parlare nella teoria politica delle relazioni internazionali. In nome della sua diversità culturale e del suo isolamento linguistico rispetto ad un intero continente che comunica quotidianamente in inglese, il Québec ha da sempre preteso di avere un ruolo proprio sulla scena internazionale e di non dover rispondere al governo del Canada delle sue scelte in materia di relazioni internazionali. In questo, ha sempre trovato come facile alleato l’abile diplomazia francese che, con un estremo equilibrio, riesce costantemente a mantenere bilanciati i suoi rapporti con il Québec e con il resto del Canada su una questione così delicata. Spesso, il comportamento della diplomazia francese nei confronti del Québec è stato più simile a quello che si converrebbe nei rapporti con la rappresentanza di uno Stato sovrano, e non di uno Stato federato. Come già enunciato, ai funzionari della delegazione del Québec a Parigi sono riconosciute piene immunità diplomatiche e non sono mancate visite diplomatiche reciproche nelle rispettive capitali (in molti casi senza che le rappresentanze francesi passassero per la capitale federale Ottawa), né incontri a porte chiuse tra presidenti francesi e primi ministri *québécois*. Il presidente francese che più audacemente rese manifesto il suo sostegno all’idea di un Québec indipendente fu Charles de Gaulle che, il 24 luglio 1967, urlò dal balcone del Palazzo del Municipio di Montréal le parole “*Vive le Québec libre !*” (Viva il Québec libero!) a una folla che lo

acclamava, suscitando un brusco gelo nelle relazioni tra Francia e Canada che permase per tutta la durata della sua presidenza. Due anni più tardi, nell'ultimo anno di presidenza di De Gaulle, si tenne in Gabon una conferenza per i paesi francofoni sul tema dell'educazione e la Francia fece in modo che il Québec vi fosse invitato singolarmente. Il governo del Canada chiuse immediatamente le sue relazioni diplomatiche con il paese africano, per ripristinarle soltanto poco dopo in seguito a una formale lettera di scuse da parte del governo del Gabon.

Il Québec e il Nuovo Brunswick (unica provincia canadese perfettamente bilingue, sia per legge che di fatto) oggi siedono ai summit dell'*Organisation Internationale de la Francophonie*, mentre un terzo seggio è riservato al Canada a rappresentanza della popolazione minoritaria francofona delle altre province. Questa organizzazione intergovernativa, fondata ufficialmente nel 1970 sotto il nome di *Agence de coopération culturelle et technique* e rinominata nel 1995, costituisce il cuore del coordinamento linguistico, culturale e politico dei paesi francofoni odierni. Creata sulla scia del Commonwealth britannico, rigettandone però i forti caratteri economici e politici post-coloniali, l'OIF accoglie tra i suoi membri sia i paesi e territori che hanno il francese come lingua ufficiale, sia i paesi dove una parte sostanziale della popolazione apprende il francese come seconda lingua (ne sono membri la Romania, la Bulgaria, Cipro o la Grecia, per fare alcuni esempi). All'interno della vecchia ACCT, che proprio il Québec aveva tanto attivamente contribuito a creare, sedeva invece, a titolo di membro fondatore, il Canada e ad occuparsi dell'adesione e del rispetto degli accordi risultanti dalla partecipazione del paese a questa organizzazione era sempre stato il governo federale di Ottawa, ritenuto dal Québec fortemente inadeguato a rappresentare la cultura

francofona nordamericana puntualizzando che, da sempre, aveva preferito svolgere la maggior parte dei suoi incarichi prevalentemente in inglese. Il Québec si riteneva l'unico governo in grado di rappresentare appieno tutte le popolazioni di lingua francese in Nord America mentre il governo di Ottawa, pur riconoscendo le proprie carenze, riteneva che la partecipazione del Canada ad un'organizzazione intergovernativa francofona fosse comunque una questione di interesse per il paese nella sua integrità e che dovesse essere lo Stato federale ad assumersene le responsabilità: non poteva farlo il Québec da solo. Si decise comunque di garantire al Québec una partecipazione diretta al fianco della delegazione canadese, il quale la accettò come una significativa conquista nella speranza di poter gradualmente accrescere la sua rilevanza nell'ambito dell'organizzazione intergovernativa più ampia e dai caratteri più politici che stava per emergere: la *Francophonie*. La trasformazione dell'ACCT in OIF era ritenuta necessaria visto l'allargarsi dei dibattiti a temi di politica mondiale fortemente riguardanti gli interessi degli Stati sovrani, e non più soltanto di coordinazione linguistica territoriale e regionale, ma questo motivo non poteva configurare una chiusura al Québec. Il governo federale canadese portava avanti le sue ottime ragioni secondo le quali le implicazioni della partecipazione del Canada ad un'organizzazione intergovernativa fossero materia di propria competenza, ma la Francia stessa minacciava di abbandonare il progetto se non si fosse trovata una soluzione che fosse favorevole anche per il Québec. Grazie all'insolito binomio di un nuovo governo federale conservatore, più incline a mantenere calmi gli animi della popolazione della *Belle Province* (nome affettuosamente attribuito al Québec in Canada), e di un governo provinciale liberale, meglio disposto a dialogare con Ottawa, si raggiunse un accordo: il Québec e il Nuovo Brunswick avrebbero avuto

entrambi un seggio all'OIF in virtù del loro uso corrente del francese come lingua ufficiale dell'amministrazione pubblica a livello provinciale e del loro impegno nel mantenimento della lingua in America del Nord, ma che avrebbero dovuto essere esclusi da dibattiti evidentemente non riguardanti materie di competenza provinciale.

I DUE REFERENDUM PER LA SOVRANITÀ

Nel 1980 si tenne in Québec un primo referendum che chiamò i cittadini canadesi residenti nella *Belle Province* ad esprimersi sul loro destino. Attraverso il quesito referendario, il Governo del Québec chiedeva ai suoi residenti l'autorizzazione per proporre “una nuova intesa fondata sull'uguaglianza dei popoli” al resto del Canada. Questa intesa prevedeva, da un lato, che il Québec acquisisse “il potere esclusivo di fare le proprie leggi, di percepire le sue imposte, e di stringere le proprie relazioni internazionali” e, dall'altro, che si mantenesse con il Canada “un'associazione economica comportante l'uso della stessa moneta”.⁹ Soltanto il 40,5% degli elettori si proclamarono a favore della proposta.¹⁰ Le cause della sconfitta sono attribuibili a diversi fattori: intanto, il quesito referendario si presentava lungo, articolato e complesso pur esprimendo un progetto di sovranità molto poco coraggioso e altamente

⁹ Testo completo originale del quesito referendario del 1980: “*Le gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples ; cette entente permettrait au Québec d'acquérir le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie ; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, accordez-vous au gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada ?*” reperito presso il sito web dell'Ordine degli avvocati del Québec (*Barreau du Québec*).

¹⁰ Statistiche: *Le Directeur Général des Élections du Québec*. <http://www.electionsequbec.qc.ca/francais/tableaux/referendum-1980-8483.php>

iniquo. Un secondo referendum sarebbe sopraggiunto solo quindici anni dopo e, questa volta, si avvertì il bisogno di dare più rilievo al progetto e di capire quali potessero essere i futuri paesi alleati di un Québec sovrano. Di canto proprio, la Francia e i suoi rappresentanti avevano sempre cercato, seppur con qualche eccezione, di mantenere le proprie posizioni ufficiali sul destino del Québec poco nette, senza perdere però occasioni di motivarne le ambizioni. Nel 1995, a dieci mesi di distanza dal secondo referendum sulla sovranità del Québec, in occasione di una visita a Parigi del primo ministro del Québec (nelle file del *Parti Québécois*, di spirito fortemente separatista) Jacques Parizeau e di un suo incontro con il neoeletto Jacques Chirac, il presidente francese affermò che nell'evento in cui questo referendum avrebbe avuto esito positivo la Francia e le altre nazioni francofone avrebbero dovuto, per ovvie ragioni culturali, immediatamente sostenere il progetto di formazione del nuovo Stato. Jacques Parizeau non si trovava di certo per caso a Parigi. Il presidente americano Bill Clinton aveva già dichiarato la volontà statunitense di non ingerire negli affari interni del Canada e di lasciare ai canadesi e ai *québécois* la libertà di regolare la faccenda tra di loro, pur sottolineando l'importanza per gli Stati Uniti di un Canada unito, da sempre il loro più stretto alleato. In assenza di un sostegno concreto e netto da parte degli Stati Uniti, Jacques Parizeau andò a "tastare il terreno" in Francia, sicuro di non poter fallire nella sua opera: convincere i rappresentanti francesi dell'importanza del progetto, e fare in modo che, a cose fatte, gli Stati Uniti e le altre grandi potenze mondiali avrebbero seguito l'opinione francese. Il secondo referendum si differenziò immediatamente dal primo, presentando un quesito referendario più semplice ma, proprio per la sua estrema semplicità, carente nello spiegare cosa effettivamente sarebbe cambiato e cosa si

sarebbe mantenuto. In realtà, non era chiaro nemmeno a Jacques Parizeau e agli altri deputati del *Parti Québécois* che avevano opinioni molto discordanti a riguardo. Le querelle interne al partito, con Parizeau che invocava una separazione totale e Lucien Bouchard che cercava di mediare per trovare un accordo con il Canada che prevedesse sì la separazione, ma con il mantenimento di un rapporto privilegiato tra i due Stati. La mancanza di un progetto concreto, unico e coerente fece sì che anche il secondo referendum si tramutasse in un insuccesso, e questa volta per un soffio: il 49,4% degli elettori si esprime a favore del “sì” e il restante 50,6% preferì il “no”.¹¹ Nonostante la sconfitta, apparve evidente che lo spirito nazionalista si era radicato in una parte sostanziale della popolazione, e che questo era accaduto sorprendentemente tra le nuove generazioni: in soli quindici anni, il “sì” era riuscito a guadagnare nove punti percentuali. Il *Parti Québécois*, che nonostante la sconfitta al referendum vinse più volte le elezioni provinciali che si susseguirono tra il 1995 ed oggi, si fece sempre portavoce dello spirito nazionalista e difensore dei cosiddetti “valori québécois”.

La proposta di un terzo referendum è sempre nel cassetto del *Parti Québécois*, ed è altamente probabile che ad indirlo sarà proprio il prossimo governo maggioritario péquista¹² che verrà. L'ultimo governo del PQ (minoritario) guidato da Pauline Marois ha presentato, il 5 marzo 2014, le sue dimissioni al Luogotenente Governatore del Québec (facente le veci della Regina a livello provinciale), che ha sciolto l'*Assemblée Nationale* e ha indetto nuove elezioni per il 7 aprile successivo. Lo scopo di Pauline

¹¹ Statistiche: *Le Directeur Général des Élections du Québec*. <http://electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/referendum-1995-8481.php>

¹² Prestito dall'aggettivo francese “*péquist*”, neologismo legato al *Parti Québécois*.

Marois era quello di formare un nuovo governo, questa volta maggioritario, che garantisse al PQ un più ampio raggio d'azione e la possibilità di indire, a quasi venti anni dal secondo, un terzo referendum. La campagna elettorale di Pauline Marois non ha lasciato equivoci: votare PQ significa votare per l'indipendenza, per l'esclusivo sfruttamento delle ingenti risorse naturali del Québec, e per la libertà di condurre autonomamente le proprie relazioni internazionali. Avendo il PQ perso le ultime elezioni, la questione è per ora da considerarsi sospesa.

PROTODIPLOMAZIA QUÉBÉCOIS

Come più volte dimostrato nella storia, il Québec non ha mai dato particolare importanza ai limiti impostigli dal suo status prima di colonia inglese, poi di provincia canadese. Potenzialmente, ogni limite può essere aggirato, se lo si fa in nome della “profonda differenza culturale” e della “tutela dei valori propri” o ancora della “difesa della lingua francese”. Il braccio di ferro era iniziato sin dal primo giorno, con lo “scambio” operato con la Corona inglese: “noi non ci uniamo agli americani, voi ci lasciate parlare francese e praticare il cattolicesimo”, ed era continuato adattandosi continuamente alle fattispecie che il Québec aveva interesse a portare avanti. Una strategia quasi impeccabile che gli ha permesso, in 250 anni di dominazione inglese e anglofona, di non soccombere all'uniformazione linguistica e culturale del continente nordamericano e di potere ancora oggi incarnare l'ultimo nucleo rimanente della *Nouvelle-France* seicentesca che fondò comunità oggi diventate esclusivamente anglofone come la città di Detroit (dal francese, *détroit*, “stretto”), lo stato dell'Illinois (dalla denominazione francese dell'area “*Pays des Illinois*”) o la città New Orleans

(talvolta ancora chiamata *La Nouvelle-Orléans* dalle piccole comunità francofone *cajun* locali). Questa strategia ha sposato l'effettiva importanza che ha il Québec, in quanto provincia più estesa del Canada e dimora di circa un quarto dei contribuenti canadesi all'interno della Confederazione, che dunque rende le sue pretese molto altisonanti all'interno del Canada. Il governo federale si trova così sempre costretto a mediare tra l'atteggiamento ostile e insofferente delle altre province (che vorrebbero il governo più intransigente nei confronti delle pretese avanzate dalla *Belle Province*) e il bisogno di un sostegno da parte di quest'ultima (che però lo mantiene sempre condizionato). Dopo l'esperienza del referendum del 1980, e in previsione del successivo, nel 1992 l'allora primo ministro canadese Brian Mulroney riunì i primi ministri delle province e dei territori canadesi per raggiungere un accordo che avrebbe indetto un referendum su tutto il territorio del Canada che proponesse i seguenti emendamenti alla Carta costituzionale canadese: il Québec sarebbe stato riconosciuto come "società distinta", sarebbe quindi stato dotato di poteri speciali e gli sarebbe stato sempre garantito un quarto dei seggi della House of Commons canadese, anche in caso di forte decrescita della popolazione (mentre il Senato, dove Québec ed Ontario occupano insieme la metà dei seggi, sarebbe stato ripartito equamente tra le province e i territori). La proposta suscitò indignazione, ma il referendum si tenne e la proposta fu rigettata quasi all'unanime, anche dal Québec. Appare evidente che oggi gli interessi della provincia sono cambiati e che l'impegno del Québec nel dare risonanza ai propri interessi politici, economici e sociali su un piano internazionale ha lo scopo di preparare il terreno per la nascita di un nuovo Stato sovrano. È proprio in questo che si configura la "protodiplomazia": la ricerca, da parte di un ente sub-statale di qualsiasi tipo, di stringere rapporti diplomatici con Stati esteri

al fine di farsi garantire un pronto riconoscimento nel momento in cui la sovranità diventi effettiva. Non solo: se il diritto internazionale, pur definendo il diritto all'autodeterminazione, non ne riconosce la retroattività (limitandolo quindi agli Stati sorti dalla decolonizzazione nel XX° secolo), il Québec ha fatto in modo di riuscire a garantirsi un diritto simile sul piano federale. Il diritto delle province canadesi a uscire dalla Confederazione non è sancito dalla Costituzione canadese ed è a questo fatto che si appella chi sostiene che il Québec non abbia un diritto legale a recedere unilateralmente. Tuttavia, la Costituzione non sancisce nemmeno il contrario ed è improbabile immaginare che l'intento originario nella sua stesura fosse quello di istituire un legame perpetuo tra le province e i territori oggi facenti parte del Canada. La prassi, che ha scarsa rilevanza nel sistema di *civil law* del Québec ma ne ha invece nel sistema di *common law* adottato dal Canada a livello federale, ha colmato questa lacuna osservando l'opinione mantenuta dal Governo e dal Parlamento federali all'occasione del referendum del 1980, cioè che un referendum costituisse sempre e comunque la legittima espressione della volontà popolare e concludendo che il Québec potrà quindi recedere soltanto tramite referendum. Questa opinione è oggi largamente sostenuta dalla popolazione canadese, resta soltanto da stabilire se la soglia del 50% più uno dei voti sia da considerarsi sufficiente perché un'intera provincia possa decidere di separarsi unilateralmente dal Canada.

SAN PAOLO: Paradiplomazia, ricerca ed ecologia

STORIA DEL BRASILE E DI SAN PAOLO

La Repubblica Federale del Brasile è lo stato più grande dell'America del Sud, il quinto paese più grande del mondo, ed è oggi considerato un'economia in forte sviluppo, a dispetto di uno stato di povertà dilagante e diffuso su tutta la sua enorme superficie. Con una storia di più di 500 anni, il Brasile è stato una delle prime destinazioni di esploratori del continente americano come Amerigo Vespucci, che fu il primo a navigarne le coste, ed il più importante insediamento coloniale portoghese. A partire dal 1500, anno in cui tredici caravelle partirono da Lisbona alla volta delle coste brasiliane, la storia del Brasile ha visto questa terra diventare dapprima una fucina di risorse preziosissime sul quale il Portogallo rivendicava l'esclusività, poi un raggruppamento di insediamenti coloniali di discreta importanza, ed infine uno Stato federale indipendente che mantiene tuttora fortissimi legami culturali, politici e sociali con il Portogallo. Dal 1889, con il colpo di stato guidato da Deodoro da Fonseca che depose l'Impero del Brasile e l'allora imperatore Pedro II, il Brasile si configura come una repubblica federale composta da 26 stati federati più il distretto federale di Brasília. È uno stato fortemente decentralizzato e i 26 stati che lo compongono hanno una larga autonomia, specialmente nel campo fiscale. Questi stati non sono, come del resto anche quelli che compongono gli Stati Uniti d'America, ugualmente popolati o con la stessa densità: si passa dallo stato del Roraima, all'estremo nord del paese con capoluogo Boa Vista e una popolazione di meno di 400.000 abitanti, allo stato di

San Paolo, il più importante nonché il più ricco di tutto il Sud America, con una popolazione di 40.000.000 di abitanti di cui appena un quarto concentrato nella capitale omonima. Questa bassa densità di popolazione, che si concentra principalmente nelle grandi città del Sud, è lo specchio di una società estremamente variegata e piena di dislivelli: non soltanto dal punto di vista etnico e culturale (come gli Stati Uniti e il Canada, anche il Brasile ha una lunga storia di immigrazione, specialmente italiana), ma anche dal punto di vista economico e sociale.

Il concetto di “paradiplomazia”, termine correntemente adottato e riprodotto dalla disciplina brasiliana delle Relazioni Internazionali, è stato oggetto di discussione già da prima della riorganizzazione dell’assetto statale brasiliano del 1988. In questo anno, il Brasile si è dotato di una nuova carta costituzionale che si configurò da subito come “decentralizzante” e volta a trasferire un ingente numero di competenze dalle mani dell’Unione (lo Stato federale brasiliano) agli stati federati. Di queste, molte intervennero sul settore fiscale e tributario, ma ci fu ampio spazio di discutere la possibilità di affidare agli stati brasiliani altre competenze inerenti al loro sviluppo sul terreno internazionale. Il Brasile non si trovava di certo in una condizione particolarmente semplice: il paese era stato guidato fino al 1985 da uno stringente regime militare e, solo negli anni immediatamente precedenti al 1988, aveva cominciato ad affacciarsi al capitalismo e al liberismo occidentale. In quest’ottica, lo Stato brasiliano portò avanti, nella propria politica economica, tutta una serie di deregolamentazioni e di nazionalizzazioni che mostravano un deciso disinteresse del potere centrale ad

immischiarsi nelle questioni inerenti lo sviluppo economico del paese o la regolamentazione del mercato e degli scambi, e tanto meno delle questioni inerenti agli interessi delle comunità locali. Tenendo a mente che il Brasile è oggi il quinto paese del mondo per superficie e popolazione, la carta costituzionale invocava una consistente regolamentazione dal basso di molte fattispecie anche (e soprattutto) in un'ottica di restringimento delle distanze tra governo, popolazione e produzione normativa.

LA CARTA COSTITUZIONALE DEL 1988 E LE SUE LACUNE

In seguito alla caduta del regime militare nel 1986 e con il ritorno alla democrazia, il Brasile si è dotato di una nuova Costituzione di stampo chiaramente e marcatamente democratico. La nuova Costituzione è composta di nove titoli, duecentocinquanta articoli e un vastissimo numero di emendamenti. La carta definisce il Brasile come “l'unione indissolubile degli Stati, dei comuni e del distretto federale in uno stato democratico di diritto fondato su sovranità, cittadinanza, dignità della persona umana, valori sociali del lavoro e della libera impresa e pluralismo politico” (art. 1) finalizzata a “costruire una società giusta e solidale libera, garantire lo sviluppo nazionale, sradicare la povertà e le condizioni di vita inferiori per ridurre le disuguaglianze sociali e regionali, promuovere il benessere di tutti, senza pregiudizio per origine, razza, sesso, colore, età e qualsiasi altra forma di discriminazione” (art. 3). La Costituzione procede dunque a delineare l'assetto istituzionale federale ripartendo competenze esecutive,

legislative e giudiziarie e sancendo quelli che sono i principi e i valori fondanti della nuova Repubblica brasiliana.

Tuttavia, la carta costituzionale del 1988 non prevede, ad oggi, una chiara delimitazione delle competenze dello Stato federale da quelle degli stati federati e quindi, come nel caso del Canada, questi enti sub-statali hanno potuto portare avanti piccole iniziative grazie a “scappatoie” che si sono create dal mancato affido di una competenza ad un ente preciso, o ad un altro. La Costituzione brasiliana sancisce in maniera inequivocabile soltanto:

- le finalità con le quali il Brasile partecipa alle attività della comunità internazionale (art. 4);
- l’inserimento automatico nella Costituzione stessa dei diritti e dei benefici sanciti da principi di diritto internazionale generale o dagli accordi stipulati tra il Brasile e gli stati terzi (art. 5, comma 78, par. 2);
- l’accettazione della giurisdizione della Corte Internazionale di Giustizia o di qualsiasi altro Tribunale Internazionale al quale il Brasile ha scelto di aderire (art. 5, comma 78, par. 4);
- la facoltà (non esplicitamente dichiarato esclusivo) dell’Unione di “intrattenere relazioni con Stati esteri e partecipare ad organizzazioni internazionali” (art. 21, comma 1);
- la competenza dichiaratamente esclusiva del Presidente della Repubblica di “ratificare trattati internazionali” (art. 84, comma 8).¹³

¹³ Testo ulteriormente tradotto dalla traduzione ufficiale in inglese della Costituzione del Brasile reperita presso il sito web del Tribunale Federale Supremo (*Supremo Tribunal Federal*) e disponibile all’indirizzo: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_en_us/anexo/constituicao_ingles_3ed2010.pdf

Come vedremo più avanti, l'impegno degli enti in questione è difficilmente paragonabile alla stesura di accordi internazionali che caratterizza l'attività diplomatica nazionale e non presenta, come nel caso di Québec e Francia, il mantenimento di legami prediletti tra due comunità. Il grosso dell'attività diplomatica e di affari esteri rimane fortemente incentrato nelle mani dell'esecutivo federale e quello che verrà descritto nel capitolo non è che un'attività di paradiplomazia settoriale e ancora in una fase marcatamente embrionale.

LE RICCHEZZE DI SÃO PAULO

Da soltanto un anno a questa parte, l'attualità politico-economica si è interessata in particolare allo sviluppo della città e dello stato di San Paolo, che tracciano una forte linea di separazione lasciandosi alle spalle il resto del paese. San Paolo è il dodicesimo stato brasiliano per superficie e ha una popolazione di 42 milioni di abitanti. Solo la città di San Paolo, insieme al suo agglomerato urbano, ne ospita più di venti milioni. Lo stato di San Paolo è considerato il centro economico del paese, e concentra il 42% dell'attività industriale e il 33% del prodotto interno lordo brasiliano. La dimensione, la popolazione e l'attività economica dello Stato sono comparabili a quelle di uno Stato sovrano e, in effetti, superano di gran lunga quelle di un buon numero di paesi del mondo. San Paolo è più grande del Regno Unito in superficie e la sua popolazione e la sua attività economica sono paragonabili a quelle dell'intera Argentina. Le università di San Paolo contano 847.000 iscritti (di cui la stragrande maggioranza concentrati nelle 202 istituzioni

universitarie private, contro le appena 20 statali). Tra queste, tuttavia, l'Università statale di San Paolo è considerata da moltissimi anni la più importante istituzione universitaria del Sud America ed intrattiene relazioni e scambi studenteschi con le più prestigiose università del Nord del mondo e degli Stati Uniti in particolare. Nel 2013, l'università ha rinnovato un accordo di collaborazione con la Ohio State University e il Presidente dello stato americano dell'Ohio si è recato personalmente in Brasile per annunciare lo stanziamento di un fondo di 1,4 milioni di dollari in cooperazione con la Fondazione di Sostegno alla Ricerca (d'ora in avanti abbreviato in FAPESP¹⁴) dello stato di San Paolo al fine di promuovere nuove partnership con il mondo accademico, aziendale e le istituzioni governative di San Paolo. Il fondo prevede un sostegno allo scambio bilaterale di studenti e ricercatori e partnership con aziende alla ricerca di eccellenze accademiche. Nonostante questo impegno, l'università in Brasile non è ancora sufficientemente accessibile. Per un gran numero di giovani brasiliani, le cui famiglie vivono di un reddito che non permette loro di affrontare le ingenti spese di un'iscrizione ad un'università privata, l'istruzione superiore diventa una strada difficilmente percorribile. Il settore di produzione più importante dello stato di San Paolo è il terziario, che contribuisce al suo PIL per il 69%, seguito dall'attività industriale (29%) e dal settore agricolo (2%). San Paolo genera da solo più del 50% dell'attività finanziaria nazionale del Brasile ed è la sede della borsa più importante del Sud America. La città, ospite di 50 consolati esteri (seconda per numero di corpi diplomatici consolari solo alla città di New York),

¹⁴ Dal portoghese brasiliano, *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo*.

ha cominciato a portare avanti progetti di quella che potrebbe definirsi una forma di “paradiplomazia economica” incentrata sulla cooperazione della città con Stati esteri senza intermediazioni di Brasília. Ad esempio, nel 2013, San Paolo ha stretto legami formali con il Regno Unito e gli Stati Uniti, diventando così la prima realtà locale nell’emisfero meridionale a farlo.

UN IMPEGNO ECOLOGICO INTERNAZIONALE

Di particolare importanza è l’impegno dello stato di San Paolo in attività, sul piano internazionale, riguardanti la tutela dell’ambiente e dell’ecologia. Già da molto prima della Conferenza di Rio del 1992, a partire dalla fine degli anni ’70, San Paolo si è largamente impegnato nella ricerca di vie per stringere accordi con attori terzi (organizzazioni internazionali, ma anche enti statali e sub-statali) che vertessero sulla materia dell’ambiente. L’impegno di San Paolo in questioni riguardanti la tutela dell’ambiente non è infatti una storia nuova ed ha inizio contemporaneamente al riassetto istituzionale del Brasile. Nel 1986 viene istituito il Segretariato per l’Ambiente dello Stato di San Paolo (d’ora in avanti abbreviato in SMA)¹⁵ a tutela del mantenimento e del miglioramento delle condizioni ambientali e incaricato di produrre ed implementare le politiche ambientali interne allo Stato. Al suo interno e sotto la sua direzione viene inglobata la già esistente Società tecnologica di Igiene Ambientale (d’ora in avanti abbreviata in CETESB)¹⁶. Insieme, la SMA e la CETESB hanno affrontato temi di cruciale

¹⁵Dal portoghese brasiliano, *Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo*.

¹⁶Dal portoghese brasiliano, *Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental*.

importanza quali il riscaldamento globale e l'allargamento del buco dell'ozono con l'istituzione nel 1995 dei rispettivi programmi PROCLIMA (il *Climate Change Program* dello stato di San Paolo) e PROZONESP. Insieme, hanno allargato considerevolmente la loro sfera di competenze e portato il loro operato anche oltre i confini dello stato di San Paolo e, cosa più interessante, oltre i confini del Brasile stesso. Dal 2007, il CETESB ospita il centro regionale brasiliano della Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (ratificata dal Brasile nel giugno del 2004). I centri regionali che la Convenzione istituisce vengono installati all'interno di istituzioni di importante rilievo, esperienza e capacità di mettere in atto le prerogative della Convenzione: nel mondo ve ne sono attualmente sedici. Nel dicembre del 2005 la SMA e la CETESB firmano un Memorandum con la divisione californiana dell'EPA (*Environmental Protection Agency*) statunitense. Stando alle informazioni reperibili sul sito ufficiale di quest'ultima, EPA e CETESB collaborano dal 2004 per il miglioramento dell'indice di qualità dell'aria nello stato di San Paolo. La partnership ha permesso al CETESB di istituire un servizio informativo sulla qualità dell'aria nello stato in tempo reale che permettesse una gestione diretta molto più agevole di questo indice.¹⁷ Dal 2002, anno della firma di un primo protocollo di intenzioni transnazionale sullo sviluppo sostenibile tra la regione francese Provenza-Alpi-Costa Azzurra e la SMA, quest'ultima ha stretto diversi accordi della medesima natura con enti sub-statali di altri paesi europei (un

¹⁷ Fonte: EPA - *United States Environmental Protection Agency* (<http://www2.epa.gov/international-cooperation/epa-collaboration-brazil>)

secondo accordo con la Provenza-Alpi-Costa Azzurra e un terzo con la regione Île-de-France; due con il Dipartimento dell’Ambiente dello stato tedesco della Bavaria; e uno con il Segretariato per le infrastrutture idriche ed energetiche e il Segretariato per il commercio e l’industria della Comunità di Valencia), con la Provincia di Buenos Aires della non lontana Argentina, con lo Stato di Città del Messico e con la suddetta divisione californiana dell’EPA. Lo sviluppo di questa rete di accordi transnazionali della CETESB e della SMA non si è limitata ad altri enti-substatali e sono stati stretti accordi anche con enti direttamente riconducibili ai governi di stati sovrani quali la Gran Bretagna (accordo del 2008 tra CETESB e *Foreign and Commonwealth Office* per la creazione del primo inventario di gas serra nello stato di San Paolo) e la Nuova Zelanda (accordo del 2009 tra SMA e governo neozelandese in materia di riduzione di emissioni di gas serra e promozione dell’ecoturismo). Questi accordi prevedono una cooperazione riguardante la protezione dell’ambiente, delineano ambiti di ricerca e politiche comuni riguardanti la tutela di aree protette tra i due enti. La collaborazione tra regione francese di Provenza-Alpi-Costa Azzurra e lo stato brasiliano di San Paolo è di particolare importanza. Le due regioni sono legati da problematiche comuni quali il conflitto tra la tutela della biodiversità terrestre e marina (particolarmente abbondanti in entrambe le regioni) e il progressivo processo di urbanizzazione delle stesse. Il primo protocollo di intenzioni bilaterale firmato dai due enti data al 2002 e sancisce le basi del loro rapporto, secondo il quale le due collettività territoriali si impegnano a “favorire progetti concreti di cooperazione,

principalmente nei settori di ‘educazione, ricerca e scambio di tecnologie’¹⁸. A questo ne sono succeduti un secondo, firmato nel settembre 2005, volto a riaffermare i principi del precedente. Grazie a questi accordi, tra le due collettività si è potuta instaurare una forte mobilità di studenti, ricercatori e nuove tecnologie. Dal 2006, la loro cooperazione è diventata sempre più attiva ed ha portato con sé la partecipazione delle regioni francesi del Nord-Passo di Calais, la Corsica e il Rodano-Alpi, e degli stati brasiliani di Minas Gerais, Paraná e Bahia. Tra i paesi con i quali la SMA e il CETESB hanno intavolato conversazioni dirette c’è anche l’Italia, uno dei paesi con i quali il Brasile e lo stato di San Paolo hanno un legame stretto. In Brasile vivono 31 milioni di persone di origine italiana, di cui 13 milioni soltanto nello stato di San Paolo, che conta dunque più oriundi italiani di qualsiasi regione d’Italia. Nel 2011, l’allora Ministro dell’Ambiente Corrado Clini incontrò personalmente l’allora Segretario della SMA di San Paolo Bruno Covas ai fini di stabilire una cooperazione tecnica. Il nostro Ministero dell’Ambiente e del Territorio aveva già firmato nel 2009 un accordo di cooperazione con la SMA ai fini di promuovere la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile nel settore energetico e creare i mezzi economici per promuovere tecnologie più pulite e poter accedere all’assistenza finanziaria internazionale. Clini partecipò a una conferenza, tenutasi il 16 settembre 2011 a Campinas (San Paolo), organizzata dalla prefettura municipale di Campinas in collaborazione con il *Fórum das*

¹⁸ Traduzione dal testo francese dell’accordo «Dans le respect du principe d’égalité, soucieuse des intérêts communs, la collectivité contractante du présent protocole s’engage à favoriser des projets concrets de coopération, principalement dans les domaines suivants : éducation, recherche et transfert de technologies.... », reperibile sul sito ufficiale del FAPESP e disponibile all’indirizzo: <http://www.fapesp.br/6236.phtml>.

Americas, una think-tank paulista che tratta generalmente “argomenti di interesse del continente americano”. Insieme a lui c'erano il Segretario della SMA Bruno Covas, l'allora Ministro dell'Ambiente brasiliano Izabella Teixeira, alcuni assessori comunali di Campinas, e deputati locali. Il governo federale, rappresentato dal Ministro dell'Ambiente, era presente all'evento come ospite, ma non come organizzatore.

In tutti questi casi, è difficile paragonare l'apertura internazionale dello stato di San Paolo del Brasile alla conclusione di accordi internazionali vincolanti veri e propri, che rimane in mano al potere di governo federale brasiliano e che coinvolgono la popolazione brasiliana nella sua integrità. Tuttavia, è considerevolmente audace l'impegno di un entità sub-statale che, ambendo a mantenere intatto il suo primato come centro economico primario dell'America del Sud, investe nello sviluppo tecnologico della tutela del proprio ambiente implementando e nuovi standard tecnologici e contribuendo alla ricerca nel settore grazie ad accordi stretti con enti esteri analoghi tecnologicamente più avanzati. Questo accade perché San Paolo, in quanto realtà molto differente rispetto al resto del Brasile, per avanzare, progredire e svilupparsi (trainando di conseguenza con sé il resto del Paese), ha spesso rivolto lo sguardo all'esterno, sentendo di potendo contare scarsamente sul sostegno di un Paese per certi versi ancora estremamente arretrato.

Conclusioni

Dire che la società internazionale è in continua evoluzione appare quasi tautologico. Se è vero che la società internazionale è fatta di relazioni, e che queste relazioni sono volte a mantenere un equilibrio tra i giochi di forza degli interessi degli Stati sovrani, allora sarebbe impossibile pensare che queste non siano suscettibili allo scorrere del tempo, al progredire di scienza e tecnologia, ma anche, e soprattutto, al mutare degli interessi degli Stati intorno all'obiettivo fisso e comune di tutelare quanto più possibile un regime di pace mondiale. Questo imprevedibile e continuo mutamento non è solamente riconosciuto dagli Stati, ma è più volte sottolineato da diverse norme di diritto internazionale che, anzi, incitano allo "sviluppo del diritto internazionale" e del funzionamento della comunità internazionale in sé per sé. Un diritto che è da sempre basato in larghissima parte sulla consuetudine e su un sistema di norme non scritte (e quindi incredibilmente flessibili) ha fatto sì che capisaldi un tempo ritenuti imprescindibili e insostituibili, siano progressivamente mutati nel tempo dando alla comunità dei regolamenti formali e sostanziali sempre diversi, arrivando persino a mutare la composizione della stessa "società internazionale". Basti pensare come, per un lunghissimo tempo, la piena personalità internazionale venisse riconosciuta esclusivamente agli Stati e che fosse quasi impensabile immaginare di poter considerare soggetti di diritto internazionale enti di natura differente. Questo perché la sovranità, che si esprime attraverso un ampio apparato istituzionale esercitante potere di imperio su una comunità di individui, è

da sempre la caratteristica peculiare per eccellenza dello Stato ed è anche quella caratteristica che più di tutte gli riconosce la sua stessa esistenza in quanto Stato. Il possesso di un territorio e l'esistenza di una popolazione soggetta alle leggi dello Stato-apparato, che pur sempre concorrono a completarne l'identità, non sono di per sé sufficienti a definirlo. Non lo sono neppure i legami culturali, etnici e linguistici: esistono casi di Stati diversi adoperanti la stessa lingua, o di Stati raggruppati numerose comunità minori estremamente diverse l'una dall'altra con confini geometrici disegnati a tavolino, ed esistono anche Stati che raggruppano, al proprio interno, più società evidentemente distinte l'una dall'altra, senza che si configuri una linea di rottura tra una maggioranza etnica dominante ed una minoranza che ottenga il riconoscimento della prima in quanto tale. Quest'ultimo è il già ampiamente analizzato caso del Canada, ma anche del Belgio (che presenta un apparato statale funzionante perfettamente sia in francese che in neerlandese che in tedesco) o della Svizzera, per citare alcuni esempi. Il minimo comune denominatore tra tutte queste realtà è sempre quell'apparato istituzionale che, indipendentemente dalla frammentazione culturale, dall'eterogeneità linguistica, o dai forti legami culturali e storici di uno Stato con uno o più altri Stati, è esternamente indipendente e non è quindi soggetto a nessuna sovranità: ha già la propria.

Le organizzazioni internazionali, per esempio, che pur facendosi carico dell'obiettivo primario del diritto internazionale (ovvero favorire le relazioni tra gli Stati) e dotandosi di un'ampissima indipendenza d'azione (fornitagli dagli stessi Stati contraenti), hanno faticato per farsi riconoscere una piena soggettività

internazionale che comportasse l'obbligo di conformarsi al diritto internazionale, ma anche per assicurare una garanzia dei propri diritti che prescindesse dalla volontà degli Stati e che quindi impedisse loro di "soggiogarle" qualora se ne fosse presentata l'occasione. In questa materia, ha fatto scuola il caso del conte Folke Bernadotte e del colonnello André P. Serot, entrambi uccisi a Gerusalemme il 17 settembre 1948. Funzionari delle Nazioni Unite, Bernadotte e Serot svolgevano funzioni di sorveglianza sulla tregua fra Israele (da pochi mesi costituitosi come Stato e non facente ancora parte delle Nazioni Unite) e i Paesi arabi circostanti. Sopravvenuto il loro assassinio, il neonato Stato di Israele fu accusato di non aver predisposto sufficienti misure a tutela dei due funzionari. In risposta ad un quesito posto dall'Assemblea Generale, la Corte Internazionale di Giustizia si esprime riaffermando la capacità degli Stati (nel caso specifico, la Svezia e la Francia) di far ricorso "ai metodi abituali riconosciuti dal diritto internazionale per la definizione, la presentazione e la soluzione delle controversie", aggiungendo però che qualora l'Organizzazione volesse avanzare una controversia nei confronti di uno dei suoi membri, avrebbe potuto seguire le stesse modalità. Questo però fermo restando che le organizzazioni internazionali non si limitano a creare dei fori di discussione tra gli Stati, ma si dotano di organi ai quali sono assegnate delle funzioni specifiche e mantengono una posizione distinta dai loro Stati membri con il dovere di "richiamarli al rispetto di certi obblighi" ove necessario. Questa sentenza della Corte Internazionale di Giustizia ha segnato un notevole punto di svolta nell'assetto della società internazionale poiché definiva in maniera completa un concetto che, probabilmente, era già stato

assorbito in seno alla comunità degli Stati: ovvero che esistessero enti diversi dallo Stato dotati di quell'indipendenza d'azione tale da permettere di riconoscerli come soggetti internazionali a tutti gli effetti.

Per il momento, è assai difficile associare quest'importante mutamento ad un potenziale destino analogo per tutti quegli enti sub-statali che impieghino mezzi di paradiplomazia e che tentino, magari anche con eccellenti e sorprendenti risultati, di costruirsi un proprio spazio all'interno della società internazionale. Questo perché, sostanzialmente, l'unico modo di farlo è trasformarsi in uno Stato sovrano accettando gli onori e gli oneri che la piena sovranità comporta: non esistono altre vie intermedie. Coerentemente con questo principio, gli sforzi paradiplomatici (o protodiplomatici, per usare il termine più strettamente connesso a questo fenomeno) del Québec sono in realtà mossi dall'interesse primario di assicurare alla *Belle Province* un numero consistente di Stati che avallino (esplicitamente o tacitamente) le pretese nazionalistiche che guidano gli animi della politica provinciale e che garantirebbero immediato riconoscimento all'apparizione di un Québec indipendente sulla scena internazionale e, eventualmente, e la messa da parte delle opinioni di quegli Stati, come gli Stati Uniti d'America, che, pur rimettendo la decisione esclusivamente ai popoli interessati, hanno espresso il loro rammarico nel vedere uno Stato così economicamente e giuridicamente solido frammentarsi culturalmente al suo interno. Inoltre, c'è da dire che enti analoghi sono mossi da interessi diversi e non tutti intendono accedere ad una piena sovranità distaccandosi dallo Stato centrale (ed è questo il caso di San Paolo del Brasile), ma piuttosto preferiscono stabilire per conto proprio partnership di tipo

economico o accademico. L'intesa sull'UNESCO firmata il 5 maggio del 2006 a Québec tra il governo del Canada e il governo del Québec che prevede, “riconoscendo che il carattere distintivo del Québec, basato sull'uso della lingua francese e la sua cultura particolare, porta il Canada a svolgere un ruolo particolare sul piano internazionale”¹⁹ nelle materie specifiche affrontate in seno all'UNESCO, che la delegazione permanente del Canada ospitasse sempre e comunque un rappresentante del Québec, che quest'ultimo potesse presentarsi come Rappresentante del Governo del Québec presso la Delegazione permanente del Canada all'UNESCO e che il Rappresentante, rimanendo in costante contatto con il Ministro delle Relazioni Internazionali del Québec, avrebbe agito secondo disposizioni fornitegli dal governo provinciale. Per quanto inconsueta e straordinaria, questa partecipazione attiva del Québec in un'organizzazione internazionale (così come la sua partecipazione all'OIF) non fa di esso una entità giuridica *sui generis*, così come non lo fanno, ad esempio, gli accordi bilaterali stretti da enti statali di San Paolo con enti regionali analoghi in Provenza-Alpi-Costa Azzurra. Essi sono e rimangono Stati federati all'interno di Canada e Brasile, così come lo sono gli altri stati facenti parte delle due federazioni, e non può esser loro riconosciuto il grado di indipendenza necessario da far desumere una loro embrionale personalità internazionale.

¹⁹ Traduzione dal testo originale francese dell'Intesa Canada-Québec (*Accord entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relatif à l'organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture 'UNESCO'*) reperito presso il sito web del Ministero per le Relazioni Internazionali e la Francofonia (*Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*) del Québec e disponibile all'indirizzo: <http://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/unesco.pdf>

BIBLIOGRAFIA

- Andrade e Barros, Marinana. "Outlooks for the legal framing of Paradiplomacy: The case of Brazil.." *Federal Governance* 7, no. 3 (2010): 39-49.
- Balthazar, Louis. "The Quebec experience: Success or failure?." *Regional & Federal Studies* 9, no. 1 (1999): 153-169. <http://dx.doi.org/10.1080/13597569908421076> (accessed May 29, 2014).
- Béland, Daniel, and André Lecours. "Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism." *Nations and Nationalism* 12, no. 1 (2006): 77-96. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1469-8129.2006.00231.x> (accessed May 29, 2014).
- Bélangier, Louis. "The Domestic Politics of Quebec's Quest for External Distinctiveness." *American Review of Canadian Studies* 32, no. 2 (2002): 195-214. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02722010209481080?journalCode=rarc20#.VDUi8efwIPw> (accessed November 9, 2009).
- Brubaker, Rogers. "Nationhood and the national question in the Soviet Union and its successor states: an institutionalist account." In *Nationalism reframed: nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge [England: Cambridge University Press, 1996. 23-54.
- Buchanan, Allen. "Theories of Secession." *Philosophy Public Affairs* 26, no. 1 (1997): 31-61. <http://www.jstor.org/stable/2961910> (accessed June 28, 2014).

- Courchene, Thomas J.. "The Changing Nature of Quebec-Canada Relations: From the 1980 Referendum to the Summit of the Canadas." *IRPP Working Paper* 8 (2004): 1-31.
- Criekemans, David. "Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states." Lecture, 2nd Global International Studies Conference from World International Studies Committee, Ljubljana, July 26, 2008.
- Draetta, Ugo. "Soggettività delle organizzazioni internazionali e loro ordinamento interno." In *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. 2. ed. Milano: Giuffrè, 2006. 127-142.
- Dufour, Pascale, and Christophe Traisnel. "Aux frontières mouvantes des mouvements sociaux, ou quand les partis politiques s'en mêlent. Le cas du souverainisme au Québec." *Politique et Sociétés* 28, no. 1 (2008): 37-62. <http://id.erudit.org/iderudit/001724ar> (accessed June 12, 2014).
- García, María Dolores, and Salvador Amorós. Efectos regionales del presupuesto europeo en España (actualización 1986-1999) : flujos financieros y balanzas fiscales entre las comunidades autónomas y el presupuesto de la Unión Europea. 1a. ed. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2003.
- Hoffman, Stanley. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." *Daedalus* 95, no. 3 (1966): 862-915. <http://www.jstor.org/stable/20027004?origin=JSTOR-pdf> (accessed March 1, 2012).

Lachapelle, Guy. "Quebec' international strategies: mastering globalization and new possibilities of governance." Reading, Québec and Canada in the New Century : New Dynamics, New Opportunities from Queen's University, Kingston, November 1, 2003. Sharafutdinova, Gulnaz. "Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood." *Europe-Asia Studies* 55, no. 4 (2003): 613-629. <http://dx.doi.org/10.1080/0966813032000084028> (accessed July 1, 2014).

Le Hardy De Beaulieu, Louis. "Fédéralisme et relations internationales en Belgique : la réforme 1993-1994." *Revue internationale de droit comparé* 46, no. 3 (1994): 823-844.

Lecours, André. "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions." *International Negotiation* 7, no. 1 (2002): 91-114. <http://dx.doi.org/10.1163/157180602401262456> (accessed May 29, 2014).

Meirelles Ribeiro, Maria Clotilde. "Sovereignty and today's municipal paradiplomacy in Brazil: political tensions between nation-state and sub-national actors." Speech, Exploring the Past, Anticipating the Future 50th ISA - International Studies Association - Annual Convention from International Studies Association, New York, February 18, 2009.

Milani, Carlos R. S., and Maria Clotilde Meirelles Ribeiro. "International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management." *Brazilian Administration Review* 8, no. 1 (2013): 21-36.

- Mill, John Stuart, and Ronald Buchanan McCallum. *On liberty, and, Considerations on representative government*. Oxford: B. Blackwell; 1946.
- Nadeau, Richard, Pierre Martin, and André Blais. "Attitude Towards Risk-Taking and Individual Choice in the Quebec Referendum on Sovereignty." *British Journal of Political Science* 29, no. 3 (1999): 523-539.
- Nikraves, Babak. "Quebec and Tatarstan in International Law." *Fletcher Forum of World Affairs* 23 (1999): 227-258.
- Perkmann, Markus, and Ngai Sum. *Globalization, regionalization, and cross-border regions*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave MacMillan, 2002.
- Rosenau, J. (1988) "Patterned chaos in global life: Structure and process in the two worlds of world politics," *International Political Science Review* 9: 327–364.
- Tavares, Rodrigo. "Foreign Policy Goes Local." *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local> (accessed August 9, 2014).
- Tetley, William. "Mixed Jurisdictions: Common Law v. Civil Law (Codified and Uncodified)." *Louisiana Law Review* 60, no. 3 (2000). <http://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol60/iss3/2> (accessed June 3, 2014).
- Twiss, Travers, "The Law of Nations Considered as Independent Political Communities" (London: Oxford University Press, 1861)
- Vengroff, Richard. "Paradiplomacy and the Canadian Provinces." Address, Annual Meeting of the American Political Science Association from American Political Science Association, Storrs, September 2, 2004.