

Política exterior comparada d'ens subestatais

PLA DE L'ACCIÓ EXTERIOR DE CATALUNYA

Document de treball

Núm. 3 - maig de 2009



Patronat
CatalunyaMón



Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència
Afers Exteriors i Cooperació

El Pla de l'acció exterior de Catalunya és un projecte promogut per Afers Exteriors i Cooperació del Govern de la Generalitat de Catalunya que ha estat encarregat al Patronat Catalunya Món.

L'elaboració del Pla està dirigida per Santiago J. Castellà, professor de dret internacional públic i relacions internacionals i vicerector de Relacions Externes de la URV. En l'elaboració d'aquest document de treball hi ha participat tot l'equip directiu i tècnic del Patronat Catalunya Món.

Afers Exteriors i Cooperació ha encarregat al Patronat Catalunya Món l'elaboració del Pla de l'acció exterior de Catalunya, un instrument polític per planificar estratègicament el conjunt de l'acció exterior del Govern de la Generalitat de Catalunya. L'objectiu d'aquest Pla és incrementar i millorar la coordinació de les diferents polítiques i dels diversos actors que intervenen en l'acció exterior de Catalunya, per tal que suposin un motor real per a la internacionalització de la societat catalana, del seu teixit econòmic, empresarial, universitari i intel·lectual, del conjunt d'entitats i agents socials, i, en definitiva, del país.

Aquest projecte s'ha iniciat amb una clara voluntat de transversalitat i d'integració de les aportacions del conjunt d'actors que tenen un paper en l'acció exterior i la internacionalització del país. Amb aquest objectiu s'han endegat múltiples iniciatives de debat, reflexió i intercanvi d'idees i experiències per tal d'assolir un document amb el màxim de consens que creï bases intel·lectuals sòlides i de futur.

Una d'aquestes iniciatives és una sèrie de sessions de treball especialment destinades a fer una anàlisi en profunditat d'alguns dels marcs de referència i temes clau per a aquest Pla. El document que teniu entre les mans és el resultat de la tercera d'aquestes sessions de treball, que va reunir ponents de primer nivell amb l'objectiu de fer una anàlisi comparada de l'acció exterior de les entitats constituents (subestats) en les democràcies liberals.

A continuació trobareu una síntesi dels temes tractats i informació de referència. Espero que us sigui útil i us aportï nous elements d'anàlisi sobre el posicionament de Catalunya al món.

Roser Clavell i Soldevila

Viceconsellera d'Afers Exteriors i Cooperació
Secretària General del Patronat Catalunya Món

Programa

Parlament de Catalunya

(Parc de la Ciutadella, s/n. Barcelona)

22 d'abril de 2009

MATÍ

9.30h **Benvinguda** a càrrec del M. HBLE. SR. ERNEST BENACH, president del Parlament de Catalunya

- Intervenció del DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Pla de l'acció exterior de Catalunya
 - Intervenció de l'HBLE. SRA. ROSER CLAVELL, viceconsellera d'Afers exteriors i cooperació i secretària general del Patronat Catalunya Món
- Paraules de cloenda de l'acte d'inauguració del M. HBLE. SR. ERNEST BENACH, president del Parlament de Catalunya.

10.00h **Presentació de la sessió de treball** a càrrec del DR. FERRAN REQUEJO, catedràtic de ciència política de la Universitat Pompeu Fabra.

- DR. JOHN KINCAID, director del Robert B. & Helen S. Meyner Center for the Study of State & Local Government. Lafayette College (EUA). Ponència sobre política general comparada d'ens subestats.
- DR. ANDRÉ LECOURS, professor associat del Departament de Ciència Política de la Concòrdia University (Quebec, Canadà). Ponència sobre el Quebec i altres estats del Canadà.
- DR. DAVID CRIEKEMANS, professor del Departament de Ciència Política de la Universitat d'Anvers (Flandes, Bèlgica). Ponència sobre les regions de Valònia i Flandes.
- DR. KLAUS-JÜRGEN NAGEL, professor agregat de ciència política i de l'administració de la Universitat Pompeu Fabra. Ponència sobre els länder de Baviera i Saxònia-Anhalt.

12.45h **Debat**

TARDA

- 15.30h**
- DR. THOMAS FLEINER, antic director de l'Institute of Federalism. Universitat de Friburg (Suïssa). Ponència sobre els cantons suïssos.
 - DR. CHARLIE JEFFERY, professor de política i relacions internacionals l'Escola de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat d'Edimburg (Escòcia, Regne Unit). Ponència sobre Escòcia.
 - DR. STÉPHANE PAQUIN, professor de l'Escola de Polítiques Aplicades. Universitat de Sherbrooke (Canadà). Ponència sobre política general comparada d'ens subestats.

17.00 h **Debat**

18.00 h **Cloenda** a càrrec de DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Pla de l'acció exterior de Catalunya i del SR. JOSEP MANUEL BARBERÀ, director del Patronat Catalunya Món.

Política exterior comparada d'ens subestats

La globalització econòmica i tecnològica suposa un nou escenari per a l'acció exterior de les entitats constituents o subestats de les democràcies. La globalització incentiva la cerca de posicions pròpies de les entitats territorials dotades d'autogovern en la defensa i la promoció dels seus interessos, valors i identitats, així com en la promoció d'objectius globals, com la solidaritat, la promoció de la pau i el desenvolupament o la defensa i la promoció del pluralisme cultural. Les entitats subestats dotades, a més, amb característiques nacionals (Escòcia, el Quebec, Catalunya, etc.) tenen en la seva agenda exterior un escenari de promoció de les seves polítiques de *nation-building*. Tanmateix, la política comparada mostra que les activitats de política exterior per part de les entitats constituents o subestats és anterior a l'actual procés de globalització, el qual tan sols reforça una tendència prèvia des de mitjans del segle XX, especialment en els àmbits econòmic, polític, cultural i de projectes de desenvolupament (propis o d'entitats com les Nacions Unides), a vegades en paral·lel a les activitats del sector privat i de la societat civil de les unitats subestats, com també en la participació en institucions, organitzacions i xarxes internacionals.

Els factors que semblen explicar millor l'increment de l'acció exterior d'estats federats, províncies, *länder*, etc. en les tres darreres dècades són el grau de democratització i de federalització dels estats, el seu grau de desenvolupament socioeconòmic, així com la internacionalització creixent dels mercats. Especialment en els estats més desenvolupats es constata que les entitats constituents o subestats han de mirar més enllà de les fronteres formals per tal d'implementar les seves competències (ho fan més les unitats australianes, belgues, canadenques i suïsses, per exemple, que les argentines, i aquestes últimes ho fan més que les de l'Índia, Sud-àfrica o Malàisia).

També s'evidencia que quan les entitats constituents o subestats presenten trets distintius de caràcter nacional i cultural propis, les seves polítiques exteriors són més actives i formen part del sentit d'unitat nacional d'aquestes nacions minoritàries. Això es manifesta, per exemple, en la voluntat d'establir vertaders tractats internacionals amb

diversos actors, tal com mostren els casos de Suïssa i Bèlgica, o la creixent importància de les delegacions o les oficines a l'exterior (el Quebec, Flandes). En aquest cas, les polítiques exteriors presenten inevitablement aspectes competitius amb la política exterior de l'estat en el qual aquestes unitats estan políticament incloses, però alhora en la majoria de casos hi ha mecanismes de resolució de conflictes sense anar a la via judicial.

D'altra banda, es constata que les minories nacionals solen establir relacions especials amb col·lectivitats lingüístiques transnacionals, com ara l'Organització Internacional de la Francofonia en el cas del Quebec i Valònia, o Flandes respecte a Holanda. També es reflecteix en la més intensa relació de les unitats argentines amb els estats sud-americans de parla castellana que amb el Brasil.

La política comparada dels estats federals i regionals ofereix, així, tot un espectre sobre les regulacions i les pràctiques de les accions exteriors de les entitats subestatales. Bàsicament, hi trobem: 1) models dualistes, 2) models d'hegemonia del poder central (amb diferents graus), i 3) models de política estatal cooperativa. Tanmateix, en la majoria d'aquests estats, les polítiques i l'acció exterior tenen en compte l'estructura institucional i la divisió territorial interna de poders. Es poden prendre com exemple ben característic els compromisos assumits pel Canadà i els Estats Units en el marc de l'OMC o la cura que tenen estats com l'Argentina o el Brasil, en el marc dels processos d'integració regional, a no imposar obligacions a les seves províncies o estats, respectivament.

De totes maneres, la política comparada també mostra que la implementació de l'activitat exterior de les entitats constituents o subestatales resulta bastant autònoma de les regulacions constitucionals dels estats corresponents tot i trobar-se limitada, tant pel requeriment habitual d'acord dels poders centrals per a la signatura de tractats per part d'aquelles unitats, com per la també estesa pràctica del fet que l'acció exterior estigui fonamentalment vinculada a les competències d'autogovern. D'aquesta manera, les accions de caràcter informal resulten a vegades més importants que les de caràcter formal, també amb un grau important d'independència de les regulacions constitucionals. D'altra banda, es constaten asimetries internes respecte al grau i la intensitat de les polítiques exteriors implementades per les entitats constituents de pràcticament tots els estats federals i regionals.

Quant als factors institucionals, la presència d'un bicameralisme simètric en el parlament central (amb una cambra alta representativa de caràcter territorial amb poders semblants a la cambra baixa), i l'existència de diferents sistemes de partits en la política de l'estat i en la política de la unitat constituent són elements que reforcen, en termes generals, la intensitat de les polítiques exteriors d'aquesta última.

La situació a Europa és diferent perquè les normes legals de la Comunitat Europea estableixen obligacions per a tots els nivells de govern dels estats membres. Tanmateix, la naturalesa composta de l'estat també té un reflex clar en l'àmbit internacional. En el cas belga, les regions i les comunitats lingüístiques ratifiquen els acords internacionals signats per la federació i, en el cas alemany, la cambra alta (Bundesrat) juga un important paper internacional. De fet, va ésser aquesta institució la que va promoure que, en el Tractat de Maastricht, s'incloguessin disposicions que limitaven de manera explícita la competència atribuïda a la Comunitat Europea en certes àrees molt importants de polítiques públiques on els *länder* són competents (educació, cultura, etc). A més, a Europa és on se situa el nombre més gran d'organitzacions regionals dedicades a temes més abstractes que els habituals de l'acció exterior dels estats i de les entitats subestatals.

D'altra banda, la política comparada mostra importants diferències en els marcs legals que regulen les accions exteriors de les entitats subestatals: alguns són constitucionalment més formals i rígids (Alemanya) i altres són més informals i amb proliferació de procediments ad hoc (el Regne Unit). També es constata una diversitat en les competències exteriors dels ens subestatals respecte a les seves competències internes: alguns disposen d'acció exterior en l'àmbit de totes les seves competències internes (entitats belgues), mentre que la situació d'altres és més dispersa (el Quebec).

Així mateix, les relacions intergovernamentals de les democràcies multinivell es poden analitzar sobre la base de tres contraposicions: a) relacions competitives o cooperatives; b) relacions formals o informals, i c) relacions permanents o puntuals. Així, per exemple, el Canadà i el Quebec mantenen unes relacions intergovernamentals competitives, formals i permanents, mentre que les del Regne Unit i Escòcia són més aviat, cooperatives, informals i puntuals. En general, però, malgrat els inevitables conflictes que s'esdevenen

entre els diferents nivells de govern, especialment en el cas d'estats plurinacionals (Bèlgica, el Canadà, Espanya), a vegades entrelligats amb conflictes de política interna, així com les habituals reticències dels alts funcionaris dels governs centrals, en la política comparada predominen les relacions intergovernamentals cooperatives, en les quals sovint els governs centrals aporten suport institucional mentre que les entitats constituents ofereixen capacitat d'actuació en determinades àrees. La importància de l'acció exterior de les entitats subestats es manifesta en el creixent nombre d'oficines de representació a l'exterior —malgrat que algunes han tancat atès el seu cost—, en una creixent dotació pressupostària i d'estructures administratives, en la representació en institucions internacionals, i en un conjunt de sinergies també en augment amb les organitzacions de les societats civils respectives.

Analíticament, s'evidencia que hi ha una manca de coneixements detallats de les accions exteriors de les entitats subestats. Caldria establir models amb variables i indicadors més precisos de caràcter comparat, així com procediments d'avaluació basats en el contrast entre els objectius de l'acció de govern i els resultats finalment aconseguits.

En definitiva, la intersecció provocada per la globalització econòmica i tecnològica, la creixent importància d'institucions de governança multinivell, l'experiència de la política comparada, i la històrica vocació internacional de Catalunya, incentiven la participació en institucions internacionals i la implementació de xarxes de representació i de polítiques d'acció exterior per part dels actors públics i privats de la societat catalana, amb la finalitat d'incidir en la protecció i la promoció dels valors, els interessos i la identitat propis de Catalunya en un món global cada cop més interconnectat.

Dr. Ferran Requejo,
catedràtic de ciència política de la Universitat Pompeu Fabra.

Ponents

John Kincaid

Director del Meyner Center per a Estudis d'Estat i Govern Local del Laffayette College (Easton, Pennsylvania) i professor d'administració pública a la Robert B. and Helen S. Meyner Center.

André Lecours

Professor associat del Departament de Ciències Polítiques de la Universitat de Concòrdia (Canadà) i consultor governamental al Privy Council Office.

Doctor en ciències polítiques per la Universitat de Carleton, Ottawa.

David Crikemans

Investigador postdoctoral en política internacional de la Universitat d'Anvers (Bèlgica), coordinador investigador al Flemish Centre for International Policy de la Universitat d'Anvers. Actualment també està treballant en dos projectes: Anàlisi geopolítica i Diplomàcia comparativa subestatal.

Doctor en relacions internacionals per la Universitat d'Anvers (Bèlgica).

Klaus-Jürgen Nagel

Professor agregat de ciència política a la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona).

Va estudiar ciències socials i història a les Universitats de Münster i de Bielefeld. Va obtenir el Staatsexamen (en història i en ciències socials) i, posteriorment, el doctorat en filosofia.

Thomas Fleiner

Professor de teoria general d'estat a la Universitat a Distància de Brig (Suïssa). Membre de PhD Board a la Universitat de Siena (Itàlia) i membre de la Fundació Tsatsos de Grècia. Doctor en dret per la Universitat de Zurich.

Charlie Jeffery

Professor de política i codirector de l'Institut de la Governança de l'Escola de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat d'Edimburg (Escòcia), membre del Consell i president de la Junta de Recerca Estratègica del Consell de Recerca Econòmica Social.

Doctor en estudis europeus per la Loughborough University.

Stéphane Paquin

Professor adjunt de l'Escola de Política Aplicada. Facultat de Lletres i Ciències Humanes de la Universitat de Sherbrooke (Canadà).

Llicenciat en ciències polítiques per la Universitat de Montreal (Canadà) i doctor en ciències polítiques per l'Institut d'Estudis Polítics de París.



Patronat
CatalunyaMón

Av. Diagonal, 418, 1r 2a
08037 Barcelona
Tel.: +34 93 4457100
Fax: +34 93 5541614

Edifici de la Generalitat a Girona
Plaça Pompeu Fabra, 1
17002 Girona
Tel.: +34 872 975148

Anselm Clavé, 2, 6è
25007 Lleida
Tel.: +34 973 230260
Fax: +34 973 239284

Rambla Nova, 118, 2n 1a
43001 Tarragona
Tel.: +34 977 245958
Fax: +34 977 228434

Cervantes, 7
43500 Tortosa
Tel.: +34 695 357049
Fax: +34 977 444370

www.patronatcatalunyamon.cat