

Política exterior comparada de entes subestatales

PLAN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE CATALUÑA

Documento de trabajo

Nº 3 - mayo de 2009



Patronat
CatalunyaMón



Generalitat de Catalunya
Departament de la Vicepresidència
Afers Exteriors i Cooperació

El Plan de la acción exterior de Cataluña es un proyecto promovido por el Comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña que ha sido encargado al Patronat Catalunya Món.

La elaboración del Plan está dirigida por Santiago J. Castellà, profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y vicerrector de Relaciones Externas de la Universidad Rovira i Virgili. En la elaboración de este documento de trabajo ha participado todo el equipo directivo y técnico del Patronat Catalunya Món.

Desde el Comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación se ha encargado al Patronat Catalunya Món la elaboración del Plan de la acción exterior de Cataluña (PAEC), un instrumento político para planificar estratégicamente el conjunto de la acción exterior del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. El objetivo de este Plan es incrementar y mejorar la coordinación de las diferentes políticas y de los diversos actores que intervienen en la acción exterior de Cataluña, para que se conviertan en un motor real de la internacionalización de la sociedad catalana, de su tejido económico, empresarial, universitario e intelectual, del conjunto de entidades y agentes sociales y, en definitiva, del país.

Este proyecto se ha iniciado con una clara voluntad de transversalidad y de integración de las aportaciones del conjunto de actores que tienen un papel en la acción exterior y la internacionalización del país. Con este objetivo se han puesto en marcha múltiples iniciativas de debate, reflexión e intercambio de ideas y experiencias a fin de conseguir un documento con el mayor consenso, y que sienta bases intelectuales sólidas y de futuro.

Una de estas iniciativas son una serie de sesiones de trabajo especialmente destinadas a analizar en profundidad algunos de los marcos de referencia y temas clave para este Plan. El presente documento es el resultado de la tercera de estas sesiones de trabajo, que reunió a ponentes de primer nivel con el objetivo de realizar un análisis comparado de la acción exterior de las entidades constituyentes (subestatales) en las democracias liberales.

A continuación encontrará una síntesis de los temas tratados e información de referencia. Espero que le sea útil y le aporte nuevos elementos de análisis sobre el posicionamiento de Cataluña en el mundo.

Roser Clavell i Soldevila

Viceconsejera de Asuntos Exteriores y Cooperación
Secretaria General del Patronat Catalunya Món

Programa

Parlamento de Cataluña

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

22 de abril de 2009

MAÑANA

9.30h **Bienvenida** a cargo del M. HBLE. SR. ERNEST BENACH, presidente del Parlamento de Cataluña

- Intervención del DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Plan de la acción exterior de Cataluña
- Intervención de la HBLE. SRA. ROSER CLAVELL, viceconsejera de Asuntos Exteriores y Cooperación y secretaria general del Patronat Catalunya Món

Palabras de clausura del acto de inauguración del M. HBLE. SR. ERNEST BENACH, presidente del Parlamento de Cataluña.

10.00h **Presentación de la sesión de trabajo** a cargo del DR. FERRAN REQUEJO, catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra.

- DR. JOHN KINCAID, director del Robert B. & Helen S. Meyner Center for the Study of State & Local Government. Lafayette College (EUA). Ponencia sobre política general comparada de entes subestatales.
- DR. ANDRÉ LECOURS, profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Concordia University (Quebec, Canadá). Ponencia sobre Quebec y otros estados del Canadá.
- DR. DAVID CRIEKEMANS, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Amberes (Flandes, Bélgica). Ponencia sobre las regiones de Valonia y Flandes.
- DR. KLAUS-JÜRGEN NAGEL, profesor agregado de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Pompeu Fabra. Ponencia sobre los *länder* de Baviera y Sajonia-Anhalt.

12.45h **Debate**

TARDE

- 15.30h**
- DR. THOMAS FLEINER, ex director del Institut of Federalism. Universidad de Friburgo (Suiza).
Ponencia sobre los cantones suizos.
 - DR. CHARLIE JEFFERY, profesor de Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Edimburgo (Escocia, Reino Unido).
Ponencia sobre Escocia.
 - DR. STÉPHANE PAQUIN, profesor de la Escuela de Políticas Aplicadas. Universidad de Sherbrooke (Canadá).
Ponencia sobre política general comparada de entes subestatales.

17.00 h Debate

18.00 h Clausura a cargo de DR. SANTIAGO CASTELLÀ, director del Plan de la acción exterior de Cataluña y del SR. JOSEP MANUEL BARBERÀ, director del Patronat Catalunya Món.

Política exterior comparada de entes subestatales

La globalización económica y tecnológica supone un nuevo escenario para la acción exterior de las entidades constituyentes o subestatales de las democracias. La globalización incentiva la búsqueda de posiciones propias de las entidades territoriales dotadas de autogobierno en la defensa y la promoción de sus intereses, valores e identidades, así como en la promoción de objetivos globales, como la solidaridad, la promoción de la paz y el desarrollo o la defensa y la promoción del pluralismo cultural. Las entidades subestatales dotadas, además, con características nacionales (Escocia, Quebec, Cataluña, etc.) tienen en su agenda exterior un escenario de promoción de sus políticas de *nation-building*. Sin embargo, la política comparada muestra que las actividades de política exterior por parte de las entidades constituyentes o subestatales es anterior al actual proceso de globalización, que tan sólo refuerza una tendencia previa desde mediados del siglo XX, especialmente en los ámbitos económico, político, cultural y de proyectos de desarrollo (propios o de entidades como las Naciones Unidas), a veces en paralelo a las actividades del sector privado y de la sociedad civil de las unidades subestatales, y también en la participación en instituciones, organizaciones y redes internacionales.

Los factores que parecen explicar mejor el incremento de la acción exterior de estados federados, provincias, *länder*, etc. en las tres últimas décadas son el grado de democratización y de federalización de los estados, su grado de desarrollo socioeconómico, así como la internacionalización creciente de los mercados. Especialmente en los estados más desarrollados se constata que las entidades constituyentes o subestatales deben mirar más allá de las fronteras formales a fin de implementar sus competencias (lo hacen más las unidades australianas, belgas, canadienses y suizas, por ejemplo, que las argentinas, y estas últimas lo hacen más que las de la India, Sudáfrica o Malasia).

También se evidencia que cuando las entidades constituyentes o subestatales presentan rasgos distintivos de carácter nacional y cultural propios, sus políticas exteriores son más activas y forman parte del sentido de unidad nacional de estas naciones minoritarias. Ello se manifiesta, por ejemplo, en la voluntad de establecer auténticos tratados internacionales

con diversos actores, tal como muestran los casos de Suiza y Bélgica, o la creciente importancia de las delegaciones o las oficinas en el exterior (Quebec, Flandes). En este caso, las políticas exteriores presentan inevitablemente aspectos competitivos con la política exterior del Estado en el que estas unidades están políticamente incluidas, pero al mismo tiempo en la mayoría de casos existen mecanismos de resolución de conflictos sin llegar a la vía judicial.

Además, se constata que las minorías nacionales suelen establecer relaciones especiales con colectividades lingüísticas transnacionales, como por ejemplo la Organización Internacional de la Francofonía en el caso de Quebec y Valonia, o Flandes respecto a Holanda. También se refleja en la relación más intensa de las unidades argentinas con los estados suramericanos de habla castellana que con el Brasil.

La política comparada de los estados federales y regionales ofrece todo un espectro sobre las regulaciones y las prácticas de las acciones exteriores de las entidades subestatales, en las que básicamente encontramos: 1) modelos dualistas, 2) modelos de hegemonía del poder central (con diferentes grados), y 3) modelos de política estatal cooperativa. Sin embargo, en la mayoría de estos estados, las políticas y la acción exterior tienen en cuenta la estructura institucional y la división territorial interna de poderes. Se pueden tomar como ejemplo muy característico los compromisos asumidos por el Canadá y los Estados Unidos en el marco de la OMC o el cuidado que tienen estados como la Argentina o el Brasil, en el marco de los procesos de integración regional, en no imponer obligaciones a sus provincias o estados, respectivamente.

De todas maneras, la política comparada también muestra que la implementación de la actividad exterior de las entidades constituyentes o subestatales resulta bastante autónoma de las regulaciones constitucionales de los estados correspondientes a pesar de estar limitada, tanto por el requerimiento habitual de acuerdo de los poderes centrales para la firma de tratados por parte de aquellas unidades, como por la también extendida práctica del hecho de que la acción exterior esté fundamentalmente vinculada a las competencias de autogobierno. De esta manera, las acciones de carácter informal resultan a veces más importantes que las de carácter formal, también con un grado importante de independencia de las regulaciones constitucionales. Además, se constatan asimetrías

internas respecto al grado y la intensidad de las políticas exteriores implementadas por las entidades constituyentes de prácticamente todos los estados federales y regionales.

En cuanto a los factores institucionales, la presencia de un bicameralismo simétrico en el parlamento central (con una cámara alta representativa de carácter territorial con poderes similares a la cámara baja), y la existencia de diferentes sistemas de partidos en la política del Estado y en la política de la unidad constituyente son elementos que refuerzan, en términos generales, la intensidad de las políticas exteriores de esta última.

La situación en Europa es diferente porque las normas legales de la comunidad Europea establecen obligaciones para todos los niveles de gobierno de los Estados miembros. Sin embargo, la naturaleza compuesta del Estado también tiene un reflejo claro en el ámbito internacional. En el caso belga, las regiones y las comunidades lingüísticas ratifican los acuerdos internacionales firmados por la federación y, en el caso alemán, la cámara alta (Bundesrat) tiene un importante papel internacional. De hecho, fue esta institución la que promovió que, en el Tratado de Maastricht, se incluyeran disposiciones que limitaban de manera explícita la competencia atribuida a la Comunidad Europea en ciertas áreas muy importantes de políticas públicas donde los *länder* son competentes (educación, cultura, etc.). Además, en Europa es donde se sitúa la mayor cantidad de organizaciones regionales dedicadas a temas más abstractos que los habituales de la acción exterior de los estados y de las entidades subestatales.

Asimismo, la política comparada muestra importantes diferencias en los marcos legales que regulan las acciones exteriores de las entidades subestatales: algunos son constitucionalmente más formales y rígidos (Alemania) y otros son más informales y con proliferación de procedimientos *ad hoc* (el Reino Unido). También se constata una diversidad en las competencias exteriores de los entes subestatales respecto a sus competencias internas: algunos disponen de acción exterior en el ámbito de todas sus competencias internas (entidades belgas), mientras que la situación de otros es más dispersa (Quebec).

Asimismo, las relaciones intergubernamentales de las democracias multinivel se pueden analizar sobre la base de tres contraposiciones: a) relaciones competitivas o cooperativas;

b) relaciones formales o informales, y c) relaciones permanentes o puntuales. Así, por ejemplo, el Canadá y Quebec mantienen unas relaciones intergubernamentales competitivas, formales y permanentes, mientras que las del Reino Unido y Escocia son más bien, cooperativas, informales y puntuales. En general, sin embargo, a pesar de los inevitables conflictos que tienen lugar entre los diferentes niveles de gobierno, especialmente en el caso de estados plurinacionales (Bélgica, Canadá, España), a veces entrelazados con conflictos de política interna, así como las habituales reticencias de los altos funcionarios de los gobiernos centrales, en la política comparada predominan las relaciones intergubernamentales cooperativas, en las que a menudo los gobiernos centrales ofrecen apoyo institucional mientras que las entidades constituyentes ofrecen capacidad de actuación en determinadas áreas. La importancia de la acción exterior de las entidades subestatales se manifiesta en el creciente número de oficinas de representación en el exterior —a pesar de que algunas han cerrado debido a su coste—, en una creciente dotación presupuestaria y de estructuras administrativas, en la representación en instituciones internacionales, y en un conjunto de sinergias también en aumento con las organizaciones de las sociedades civiles respectivas.

Analíticamente, se evidencia que existe una falta de conocimientos detallados de las acciones exteriores de las entidades subestatales. Sería preciso establecer modelos con variables e indicadores más precisos de carácter comparado, así como procedimientos de evaluación basados en el contraste entre los objetivos de la acción de gobierno y los resultados finalmente conseguidos.

En definitiva, la intersección provocada por la globalización económica y tecnológica, la creciente importancia de instituciones de gobernanza multinivel, la experiencia de la política comparada, y la histórica vocación internacional de Cataluña, incentivan la participación en instituciones internacionales y la implementación de redes de representación y de políticas de acción exterior por parte de los actores públicos y privados de la sociedad catalana, con la finalidad de incidir en la protección y la promoción de los valores, los intereses y la identidad propios de Cataluña en un mundo global cada vez más interconectado.

Dr. Ferran Requejo,
Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra.

Ponentes

John Kincaid

Director del Meyner Center para Estudios de Estado y Gobierno Local del Laffayette College (Easton, Pensilvania) y profesor de Administración Pública en el Robert B. and Helen S. Meyner Center.

André Lecours

Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Concordia (Canadá) y consultor gubernamental en la Privy Council Office.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Carleton, Ottawa.

David Crikemans

Investigador postdoctoral en Política Internacional de la Universidad de Amberes (Bélgica), coordinador investigador en el Flemish Centre for International Policy de la Universidad de Amberes. Actualmente también está trabajando en dos proyectos: Análisis geopolítico y Diplomacia comparativa subestatal.

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Amberes (Bélgica).

Klaus-Jürgen Nagel

Profesor agregado de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona).

Estudió Ciencias Sociales e Historia en las Universidades de Münster y de Bielefeld. Obtuvo el Staatsexamen (en Historia y en Ciencias Sociales) y, posteriormente, el doctorado en Filosofía.



Thomas Fleiner

Profesor de Teoría General de Estado en la Universidad a Distancia de Brig (Suiza). Miembro de PhD Board en la Universidad de Siena (Italia) y miembro de la Fundación Tsatsos de Grecia.

Doctor en Derecho por la Universidad de Zurich.

Charlie Jeffery

Profesor de Política y codirector del Instituto de la Gobernanza de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Edimburgo (Escocia), miembro del Consejo y presidente de la Junta de Investigación Estratégica del Consejo de Investigación Económica Social.

Doctor en Estudios Europeos por la Loughborough University.

Stéphane Paquin

Profesor adjunto de la Escuela de Política Aplicada. Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de Sherbrooke (Canadá).

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal (Canadá) y doctor en Ciencias Políticas por el Instituto de Estudios Políticos 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