

# Nacions en l'àmbit internacional

Dr. Marc Guerrero i Tarragó

PID\_00158134



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



*Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement (BY) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC, Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya). La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/legalcode.ca>*

# Índex

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. La paradiplomàcia i les xarxes regionals.....</b>                                      | <b>5</b>  |
| <b>2. El regionalisme europeu; el paper de les nacions sense estat.</b>                      | <b>6</b>  |
| <b>3. El nou paper de les nacions; enfortint la seva capacitat d'acció i influència.....</b> | <b>8</b>  |
| <b>4. Casos d'estudi.....</b>  | <b>12</b> |
| 4.1. L'estratègia del Quebec .....   | 12        |
| 4.2. Escòcia .....   | 12        |
| 4.3. El cas comparat de Catalunya i de l'estat de Washington .....                           | 12        |



## 1. La paradiplomàcia i les xarxes regionals

El concepte de *paradiplomàcia* fa referència a les **relacions internacionals dutes a terme pels governs no centrals subestats, regionals o locals, amb la finalitat de promoure els seus interessos** (alguns inclouen actuacions de la societat civil). Aquest fenomen creixent és un aspecte del procés de globalització i de l'erosió dels estats nació tradicionals que ja no són els únics actors que duen a terme actuacions internacionals.

Les relacions internacionals incorporen cada cop de manera més intensa factors tant públics com privats que tenen com a objectiu els interessos de cooperació i associació comuns. Les adequacions del dret públic internacional i el futur del sistema d'estats com a base per a l'ordre polític internacional està en permanent discussió.

Actualment es debat intensament **si el conjunt d'activitats agrupades en la paradiplomàcia seran complementàries amb les de l'estat central** i el seu cos diplomàtic, **o si hi entraran en conflicte** i hi competiran.

Podem establir una classificació de les actuacions de paradiplomàcia:

- La microdiplomàcia regional transfronterera (contactes entre actors no centrals mitjançant les fronteres situades en diferents estats).
- La microdiplomàcia transregional (contactes entre actors no centrals sense frontera comuna però situats en estats veïns).
- La paradiplomàcia mundial (contactes entre actors d'estats sense fronteres comunes).

En l'actualitat també s'inclou com a activitat de la paradiplomàcia una gamma àmplia de possibilitats de contacte entre les associacions multilaterals i les autoritats locals.

L'àmbit d'acció dels governs no centrals (que poden desenvolupar de manera formal i oficial les relacions internacionals) és el següent:

- L'enviament de delegacions a les visites oficials.
- La signatura d'acords i convenis (entre altres instruments).
- La participació en fòrums internacionals.
- L'establiment d'oficines de representació permanent o delegacions a l'estranger.

Lectura "Discussion papers in Diplomacy: Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World" d'Andres Lecours. (arxiu adjunt9).

## 2. El regionalisme europeu; el paper de les nacions sense estat

La Unió Europea, marc polític de moltes nacions sense estat com és el cas de Catalunya, **no és tan sols una institució purament intergovernamental** (dels estats), **sinó que també hi trobem elements de governança multinivell** (estats, regions, ens locals, etc.). Fa unes dècades semblava que als defensors de les nacions sense estat només els calia esperar la fi de l'estat nació, però el Tractat de Niça, entre altres elements, ha tornat a demostrar que aquest no és el cas. El paper de l'estat, com hem vist al llarg del curs, s'està modificant; els estats han perdut part de la seva sobirania, però no han desaparegut ni es preveu que ho facin en un futur proper. Així, a la Unió Europea **les regions han tingut i tenen un paper complementari del dels estats** a l'hora de defensar els seus interessos particulars. No s'ha de menystenir, però, aquesta opció que, tot i ser força limitada, permet un cert joc. Cal saber jugar-hi.

És cert que el paper de les regions a la Unió Europea **ha anat creixent** amb el pas del temps (per exemple, amb el seu paper a la Comissió per mitjà de la política regional, al Comitè de les Regions, etc.). En determinades àrees, podem observar un govern incipient format per xarxes que inclou les regions. Però els punts d'accés encara estan molt controlats pels estats. **En lloc de parlar**, com es fa sovint, **d'una Europa de les regions** (escenari molt poc probable en un futur proper), **cal parlar d'una Europa amb les regions**. Un dels grans problemes que han tingut les regions que són nacions sense estat ha estat que les institucions europees han tractat totes les regions de la mateixa manera, amb independència del seu nivell de competències i de la seva identitat. Així, sovint les han posades en el mateix sac que els ens locals (ajuntaments). En paraules del professor Nagel:

"El gran handicap de les regions és la seva gran heterogeneïtat. Els nacionalistes que governen la seva regió, si volen moure's dins del sistema, han de col·laborar amb regions sense gaire base identitària ni competencial. Pel que fa a la defensa d'interessos individuals de cada nació, els és més important ser fortes o codecisives al si de l'Estat, entre altres coses per tenir-lo d'aliat a Brussel·les. Per a aquests nacionalistes, Europa no els ha tret les castanyes del foc."

**Klaus-Jürgen Nagel** (2003). "Integració europea i acomodació de les nacions sense Estat". A: J. Urgell (coordinador). *Donar protagonisme a Catalunya; acció internacional i política de relacions exteriors catalana* (pàg. 90-91). Barcelona: Editorial Pòrtic.

Mentre que Gary Marks, defensor de l'enfocament de la governança multinivell (*multi-level governance*), ha escrit el següent:

"La possibilitat de guanyar poder regional a Europa ha influït els moviments regionals culturalment diferents i els ha allunyat de les demandes de plena independència nacional a favor de les demandes d'una més gran autonomia en el context de la UE. [...] Reduint l'estatalitat de l'estructura política europea, el desenvolupament de la UE ha desviat l'atenció dels grups ètnics de la intenció de forjar un estat separat com al seu objectiu últim."

Marks i altres (1996, pàg.110)

Lectura de l'article "La integración europea y la cuestión de las nacionalidades" de Michael Keating (arxiu adjunt10).

### 3. El nou paper de les nacions; enfortint la seva capacitat d'acció i influència

Tot sembla indicar que en els propers anys hi haurà una diferència econòmica i social més gran entre els territoris de l'Europa occidental i d'Amèrica del Nord, un fet que afectarà tant els estats com els ens subestats. Alguns ens forts, amb gran capacitat institucional, econòmica i social, podran competir en les noves condicions. Altres ens, més dèbils, seran condemnats a la desintegració econòmica i social o a una dependència cada cop més gran de l'estat, del mercat o dels capitals mòbils. Així mateix, es constata que els estats continuen essent un element clau en la regulació social, econòmica i política, si bé es troben immersos en un procés de transformació que afecta la seva capacitat de definir el territori i gestionar l'economia.

Davant d'aquests dos fets, quan es produeixin divergències més importants entre les economies d'escala de béns i d'actius dominants i l'estructura d'escala de l'estat, i com més es relacionin aquestes divergències de maneres diverses i complexes, més l'autoritat, la legitimitat, la capacitat de fer política i l'efectivitat de la implementació política de l'estat serà erosionada i superada des de fora i des de dins. Els desenvolupaments en la producció, l'intercanvi o l'ús de béns privats i actius no específics seran cada vegada més definits i determinats per factors i tendències transnacionals o globals. Aquests factors i tendències globals, però, no solament apareixen per sobre de l'estat en l'àmbit internacional, sinó que inclouen vincles entre els nivells transnacionals i subestats, i superen el nivell estatal. L'autoritat, la capacitat de fer política i l'efectivitat de la implementació política dels estats també s'erosionaran i serà superada allà on l'estructura de béns i actius sigui localitzada eficaçment. Aquest procés serà particularment significatiu, òbviament, allà on les activitats locals estiguin directament lligades als mercats transnacionals o estructures d'actius. És a dir, **en els nous temps, només podran competir amb força aquelles nacions amb visió global i ben integrades a les xarxes transnacionals.**

En el futur, les dinàmiques relacionades amb la globalització produiran una necessitat d'actuacions exteriors més gran dels ens subestats per tal de garantir el benestar dels seus ciutadans i, en conseqüència, caldrà més presència internacional de les seves relacions com a ens propis i autònoms. La transformació dels estats, el procés de reestructuració funcional, l'emergència de les regions culturals i econòmiques, la reestructuració dels governs, etc., són components dels nous temps que, en cada cas, donarà respostes específiques, entorn dels mateixos elements, per conservar tant una identitat diferenciada com una autonomia política territorial que significa alguna cosa més que disposar d'una sèrie de poders i competències formals descentralitzades. Es re-



quereix l'habilitat sociocognitiva de definir un projecte diferenciat i d'inserir el territori en noves xarxes de definició de polítiques que incloguin el que és públic i el que és privat i superin les fronteres estatals.

Aquestes orientacions de polítiques es poden interpretar i explicar en termes de les coalicions de desenvolupament que es formen i en els tipus de lideratge social i polític presents en cada context. Tot i que la situació econòmica i la ubicació geopolítica són factors que s'han de tenir en compte, la construcció política i social i la seva mobilització entorn d'un projecte de desenvolupament pot tenir més potencial explicatiu, especialment si tenim en compte el paper que tenen la cultura i la societat com a factors de construcció dels sistemes socials. En un sentit ampli, la cultura apunta cap a un marc comú de referència, cap a una concepció de la pertinença a la societat que pot sustentar un projecte comú, però també admet interpretacions més estrictament funcionals, per exemple com a conjunt de sistemes de referència per a la definició de polítiques públiques o de models econòmics. **Una identitat territorial comuna i un conjunt de concepcions poden facilitar coalicions de desenvolupament transversals i la cerca de polítiques amb resultats de suma positiva**, tot reconciliant la competitivitat amb la solidaritat social i encoratjant la producció de béns públics. Així, la construcció institucional esdevé un element clau en el model de desenvolupament. **Els poders i les competències formals són fonamentals, però també ho és la manera com treballen les institucions, la seva legitimitat davant els ciutadans i les organitzacions, el seu èxit per a fer que el seu marc de referència sigui rellevant, i la seva habilitat per a posicionar-se en el centre de xarxes de desenvolupament emergents.**

El nou regionalisme i el nou model competitiu responen a dues realitats inqüestionables en què hi ha regions consolidades i estats federals, en què hi ha nacions sense estat amb marcada identitat, i fins i tot comença a ser-ho allà on encara impera un centralisme que és un obstacle seriós per al desenvolupament econòmic i el progrés social. Una cosa és que hi hagi una autonomia relativa entre l'esfera econòmica i la política, però el nou regionalisme i el nou model competitiu són realitats tan presents i exigents com ho van ser la construcció dels mercats nacionals i el model de regulació fordista<sup>1</sup> que va imperar fins fa molt pocs anys. Volem dir amb això que les construccions polítiques no podran ignorar les forces del desenvolupament, o no podran fer-ho sense costos evidents en termes de progrés i benestar per a les seves societats. Per contra, les demandes del model econòmic han d'influir sobre el model institucional. Apuntem que aquesta interacció entre economia i política, que és una interacció tan intensa que no sorprèn que alguns, des d'una perspectiva institucional, arribin fins i tot a suggerir que no hi ha diferència entre tots dos camps i que parlar d'economia i de política és en definitiva parlar d'institucions en les quals totes dues realitats s'encarnen. La globalització actual tampoc no és completa, sinó que continua essent desigual: intensa per allò que és digitalitzable i –aquí apareix un aspecte tan important com els diners– alta per a algunes mercaderies, limitada per a les persones i inexistent per a molts béns

#### Referència bibliogràfica

M. Djelic; S. Quack (editors) (2003). *Globalization and Institutions*. Edward Elgar Publishing.

i serveis. Això respon, d'una banda, a raons objectives de la naturalesa de les diverses produccions, i d'una altra i fonamentalment, a la direcció del procés polític que està transformant les institucions nacionals i internacionals.

<sup>(1)</sup>Fordisme: per Henry Ford (1863-1947); mode de producció que va néixer a la dècada dels anys trenta i va morir als setanta, basat en cadenes de producció de mercaderies barates i uniformes a gran volum, unida a l'adquisició de la lleialtat dels empleats i el foment de la demanda agregada amb bons salaris, i a la intolerància envers la sindicació o la participació d'aquests empleats.

La qüestió és que aquesta transformació institucional cap a fora que promouen els estats torna en forma de bumerang cap al seu interior mitjançant una pressió regional<sup>2</sup> que demana transformar les institucions internes. Per què<sup>3</sup>? Perquè **les regions**, que poden correspondre territorialment a ens subestats concrets, **s'han convertit en els motors de l'economia global**. El joc competitiu té com a caldo de cultiu el nou regionalisme i es reconeix que els sistemes d'innovació són avui sistemes regionals, mentre que els sistemes estatals resulten inadequats per a la nova competència estratègica. Aquesta realitat encara no és percebuda ni compresa no solament per la ciutadania, sinó per actors significatius de l'escenari econòmic i sobretot del polític. Però es tracta d'una realitat que té fondes implicacions per a les polítiques públiques. **Les noves realitats regionals no són solament una construcció econòmica, sinó que dins d'aquesta emergeix una veritable ciutadania comunitària**, forjada en una comunitat material d'interès, d'obligacions i de drets subjectius, i també de defensa davant de les amenaces del món global. El desenvolupament d'aquest nou sistema de regulació regional és una peça fonamental d'aquesta ciutadania emergent i una font de legitimació i d'impuls d'un nou consens entrecreuat. En un territori com Catalunya, en què el poder de la identitat cultural és molt fort i contribueix intensament al desenvolupament d'aquest sistema de regulació, es necessita, a més d'un acord sobre unes determinades capacitats d'actuació, una transacció i el reconeixement d'aquesta identitat per a resoldre el xoc de simbolismes de l'estat nacional tradicional i de l'estat regió emergent.

<sup>(2)</sup>Un exemple clar d'aquesta pressió és l'experiència autonòmica espanyola; inicialment va ser una resposta a les aspiracions nacionals d'Euskadi i de Catalunya, però es va tractar de diluir mitjançant la generalització de l'estat autonòmic amb el resultat que avui, parafraçant Michael Keating, coexisteixen regions polítiques (aquelles el sentiment d'identitat de les quals condueix a valorar les coses per l'impacte que tenen en elles) i regions administratives (unitats apropiades per a la instrumentació de polítiques i la prestació de serveis). En realitat la dinàmica de l'estat es tradueix en intents permanents de reduir les nacions polítiques a regions administratives, alhora que aquests darreres evolucionen seguint el camí marcat per les primeres, perquè comprenen la funcionalitat d'aquest desenvolupament institucional per a la seva supervivència en l'economia global.

<sup>(3)</sup>Del canvi del model fordista a la producció flexible i a la incertesa d'un món obert, de què la productivitat depèn de la participació en les noves xarxes i dels lligams espaials, de les *untraded* interdependències de què parla el professor Storper o del sinekisme del professor Soja, de les economies externes que es troben a l'interior dels clústers, i de què en aquest mateix clima de proximitat és on es produeix l'aprenentatge, la innovació i el desenvolupament de l'economia del coneixement. Aquest és el nou regionalisme que comporta un nou model competitiu. Si hi ha un nou regionalisme i una nova competència és també perquè hi ha una nova economia que s'ha d'associar a la producció i a la productivitat i no als recursos escassos. La veritable potencialitat de l'economia empresarial resideix en la cerca del progrés tecnològic i la innovació, i no en la competència destructiva com es creia abans (Baumol i William, 2003).

Finalment, volem indicar que hi ha un consens acadèmic ampli sobre el fet que **amb aquest nou escenari contemporani no assistim a una desaparició dels estats, sinó que estem construint un sistema completament nou.** Davant d'aquesta nova realitat, qualsevol actitud que no passi pel reconeixement sincer d'aquest nou escenari i s'aferra al vell model, és una invitació a les nacions i regions a començar la seva construcció per una imitació del mateix i per tant comportarà la seva manca d'integració en les sendes de la modernitat, amb les conseqüències que això pot comportar per a l'ens i, el que és més important, per als seus ciutadans.

## 4. Casos d'estudi

### 4.1. L'estratègia del Quebec

- Document: La política internacional del Quebec. La força de l'acció concertada. Editat pel Ministeri de Relacions Internacionals del Govern del Quebec 2006. (arxiu adjunt11).

### 4.2. Escòcia

- Document: Scottish government international framework. (arxiu adjunt12).

### 4.3. El cas comparat de Catalunya i de l'estat de Washington

Des d'un punt de vista comparatiu, les analogies entre Catalunya i l'estat de Washington són evidents tant per la mida, pel volum de població, pel gran pes de la ciutat principal com per la seva àrea metropolitana amb relació a la resta del territori. Des d'un punt de vista econòmic, també hi ha força similituds, ja que es tracta de dues economies obertes, en les quals el comerç i el turisme són sectors molt importants; a més, l'estat de Washington és el principal exportador dels EUA, i Catalunya ho és de l'Estat espanyol.

En l'escenari global, en funció de la seva dimensió i del seu rol governamental, Catalunya es presenta com un actor governamental no central, un govern subestatal, mentre que l'estat de Washington és un actor governamental subnacional, en el marc d'una unió federal d'estats. Com ja s'ha indicat, les noves dinàmiques fomentades per la globalització provoquen que els estats europeus tradicionals cedeixin poders a la Unió Europea i, alhora, als ens subestats. De la mateixa manera, els governs estatals dels EUA, com també amplis sectors intel·lectuals i acadèmics anglosaxons, pressionen per assolir un concepte cada cop més federal de la Unió com a resposta als reptes del futur. Davant d'aquest nou escenari, la normalització de l'activitat exterior dels ens subestats s'ha anat portant a terme des dels anys noranta. Catalunya ha estat un cas pioner a Espanya, però en l'àmbit internacional l'acció exterior dels ens subestats ja era una realitat en països com Alemanya, el Canadà i els EUA, on destaca l'actuació de l'estat de Washington. Les motivacions d'aquests nous actors per a tenir relacions internacionals pròpies poden ser econòmiques, culturals i polítiques, i hi ha diverses estratègies d'actuació determinades per les seves motivacions internes, les seves circumstàncies específiques i les seves estructures de creixement i d'oportunitat. Així, l'activitat exterior de Catalunya

ha estat revestida d'una forta lògica funcional, però no ha estat determinada funcionalment i, per exemple, les decisions polítiques han estat l'aspecte clau a l'hora de decidir les múltiples estratègies i iniciatives possibles. En el cas de l'estat de Washington, la funcionalitat és molt més determinant, però tampoc no és l'únic factor constitutiu de la seva acció exterior, ja que l'element socio-cognitiu hi és fonamental.

En el cas català, l'actuació exterior governamental en el període democràtic s'ha centrat principalment en la creació i el desenvolupament d'una xarxa d'oficines a l'estranger destinades bàsicament a la promoció cultural i comercial; els viatges del president de la Generalitat; el paper actiu de Catalunya en grups de treball i associacions regionals en el context europeu; la signatura d'acords i protocols amb governs estrangers destinats a incrementar la cooperació en àmbits específics d'activitat, i la defensa d'un paper més important de les comunitats autònomes en la Unió Europea. En el cas de l'estat de Washington, les actuacions exteriors governamentals s'han centrat en la promoció del turisme i el comerç internacional; la creació d'avantatge competitiu; la realització i signatura d'agermanaments, acords i protocols; la creació i desenvolupament d'una xarxa d'oficines a l'estranger, i també la potenciació del cos consular a la regió, i els viatges del *Lieutenant Governor* o de la Governadora. La utilitat que ofereix l'actuació exterior de l'Estat al conjunt de la Unió és la de ser soci en el desenvolupament de la seva política exterior; promotor dels interessos de la regió; facilitador d'educació pública i de fòrums d'opinió; solucionador de problemes en el panorama mundial; punt de pressió en política exterior, i representant de la nació. En el cas nord-americà, els estats serveixen com a font d'idees per a donar respostes nacionals a la globalització.

A Catalunya aquestes actuacions exteriors governamentals han estat caracteritzades per la volguda cautela en l'acció política i una estratègia de petits passos; la voluntat de no enfrontar-se amb l'Estat espanyol; una manca de planificació i visió estratègica motivada en part per la falta de competències clares en la matèria; una tradicional prioritització geogràfica en tres àrees: Europa, Mediterrània i l'Amèrica Llatina; el lideratge personal del president de la Generalitat; l'atomització d'agències i organismes; l'absència d'estructura política estable a l'exterior; el paper d'impulsor en el marc de l'associacionisme regional europeu; la delegació de protagonisme en l'acció de la societat civil; la institucionalització feta en funció de les necessitats sorgides per la pràctica, i una competència internacional limitada. A l'estat de Washington les polítiques exteriors governamentals s'han caracteritzat per una visió estratègica forta en la definició de l'avantatge competitiu; una gran combinació d'institucions de recerca, capital humà, clima emprenedor i qualitat de vida, juntament amb unes bones infraestructures; la prioritització geogràfica cap al món asiàtic; el lideratge personal del *Lieutenant Governor*; la dimensió limitada de la competència internacional; la institucionalització amb criteris purament funcionals; la provisió de fòrums per a organitzacions, companyies, diplomats, representants estrangers i altres ens, amb un interès especial en el desenvolupament econòmic i en les relacions internacionals; una societat valedora d'un món globalitzat; l'inici

de cooperació i col·laboració amb altres estats veïns, i la institucionalització de l'actuació exterior a l'empara del federalisme, un federalisme dual cooperatiu, en el marc del conjunt dels EUA. En el cas nord-americà hi ha hagut també una clara voluntat de no enfrontar-se amb el govern federal, juntament amb una visió funcional, amb un gran control de la despesa pública en organismes i institucions. En el cas del federalisme dual cooperatiu dels EUA, el sorgiment com a actors en l'escenari mundial dels governs locals i estatals s'ha dut a terme amb uns nivells molt baixos de conflicte, creant rols adequats per al sector federal i per al sector estatal i local. Així, cada un d'aquests dos sectors s'ha pogut dedicar a aquells afers pels quals està millor dotat, però també han pogut coordinar-se i cooperar segons quines hagin estat les necessitats, tot responant amb eufòria a les noves dinàmiques mundials. En el cas català, el fet identitari i el sistema polític del marc de les autonomies, que no és un sistema federal o plurinacional real, ha creat dificultats més importants per a fer que el criteri funcional s'imposés.

A més, Catalunya no ha trobat la mateixa eufòria que l'estat de Washington davant de les noves dinàmiques mundials, a causa de la por de perdre la identitat històrica diferenciada i les posicions econòmiques. Els EUA, i l'estat de Washington de manera molt especial, se centren en els avantatges i els reptes d'un món global; Catalunya, per contra, ho fa en les seves amenaces o dificultats. Cal remarcar que en cap dels dos casos el marc jurídic i constitucional no ha estat un condicionant definitiu, i que tant Catalunya com l'estat de Washington han pogut anar guanyant capacitat d'acció en l'àmbit internacional des del començament dels anys vuitanta fins ben entrat el segle XXI. En aquest sentit, la interpretació que té l'estat de Washington del seu paper en el futur és vital per a l'exercici de les seves actuacions exteriors governamentals.

És destacable constatar que l'exercici de les actuacions internacionals per part de l'estat de Washington (i del conjunt dels estats dels EUA) s'ha centrat en el desenvolupament econòmic i comercial. Entre els motius que expliquen la dimensió reduïda de la competència internacional en l'àmbit estatal nord-americà, destaquen el fet que els EUA són una gran potència econòmica; la no-comprensió per part dels votants de la utilitat d'aquestes actuacions; la reducció de la despesa local i estatal als temes prioritaris per als votants; el fet que els EUA siguin un objectiu atractiu per als inversors estrangers; el paper del sector privat en la promoció internacional, i la prioritització de la competència econòmica interior. Així, els estats nord-americans no han buscat ni l'afirmació d'unes personalitats internacionals diferenciades ni fer valer els seus drets diplomàtics. En el cas català, en canvi, sí que hi ha hagut una voluntat identitària molt clara en l'exercici de les actuacions internacionals, a banda del desenvolupament econòmic i comercial, temes en els quals coincideix amb l'estat de Washington, encara que d'una manera menys intensa i menys estratègica.

Catalunya, des de la recuperació de la democràcia i de les seves institucions d'autogovern, s'ha caracteritzat per una actuació exterior a mig camí entre els mecanismes clàssics de relacions internacionals dels estats i d'altres mecanismes més propis dels ens subestats. Això, en el marc d'un procés de construcció de l'estat de les autonomies, amb una economia asimètrica respecte de la resta de l'Estat, amb un govern català interrompudament nacionalista durant 23 anys i amb una clara voluntat de projectar Catalunya al món. Tots aquests factors han generat un model i una estructura institucional no assimilable de manera plena amb cap altre ens a nivell mundial. En aquest sentit, el cas català és un cas únic, encara que té similituds amb el cas de l'estat de Washington pel fet de ser un model que tendeix a una relació asimètrica amb l'Estat central, no trencadora, i que cerca una millora cooperativa del conjunt. Així mateix, el model exterior català es basa en un model mixt de cooperació públic-privat, no en una política d'estat centralista. Aquest model és homologable a l'aplicació pràctica i funcional del concepte federal nord-americà. A la pràctica es produeix un paper destacat del sector privat en la promoció internacional, en el cas català a causa sobretot de la manca d'estructura pròpia d'estat, i en el cas de Washington per l'existència d'una societat amb fondes arrels en el liberalisme polític.

Les actuacions exteriors de Catalunya i de l'estat de Washington guarden una connexió indissoluble amb la dinàmica del sistema internacional contemporani atès que la globalització –i la regionalització i la descentralització que comporta– és la causa més primigènica de la seva projecció exterior. Tanmateix, la dinàmica del sistema contemporani no afecta totes les entitats polítiques subestats de la mateixa manera. A partir d'una sèrie de condicions mínimes perquè aquestes entitats puguin ser-hi sensibles (alt nivell de desenvolupament industrial, consolidació democràtica, etc.), la combinació amb altres causes que tenen l'origen en el subsistema interiors (estatal/nacional) –entre les quals destaquen els elements sociocognitius (identitaris)– provoca que l'interès per les actuacions amb dimensió exterior ocupi un espai més o menys important en l'activitat de l'entitat. En el cas català es combinen l'entorn creat per l'organització territorial de l'Estat espanyol i la distribució competencial, la identitat nacional catalana i la asimetria econòmica positiva de Catalunya respecte del conjunt de l'Estat espanyol. Tot això, afegit a una ferma voluntat política, molt personalitzada, ha donat lloc a una actuació exterior activa i dinàmica i en constant creixement, que va començar a la dècada dels anys vuitanta i que ara ja es pot presentar com una tendència consolidada. En el cas de l'estat de Washington l'organització política de l'Estat i la distribució competencial, la voluntat política, també força personalitzada, el paper del lideratge econòmic de l'Estat i la seva necessitat de continuar essent un actor de referència en un món global, han donat lloc a una actuació exterior igualment activa i dinàmica, i també en constant creixement.

L'anàlisi comparada de l'actuació exterior dels ens subestats de l'àmbit de l'OCDE posa en relleu que, almenys en part i especialment en les primeres etapes en què es dota la seva actuació d'una dimensió internacional, el personalisme és un dels trets intrínsecs, com apunten Soldatos i Michaelmann. L'actuació internacional d'aquests ens pot estar fortament marcada per l'empremta d'un líder polític; la seva presència o absència pot fins i tot determinar el volum d'activitat exterior. El personalisme es deixa sentir tant en el tipus d'activitats engegades, com en les àrees geogràfiques cap a on es dirigeixen les relacions. En tots dos casos, el de Catalunya i el de l'estat de Washington, els líders polítics tenen un paper clau en l'actuació exterior governamental dels ens.

En els casos concrets de Catalunya i l'estat de Washington és un fet que, en aquest context de construcció de noves comunitats, la Unió Europea i el nou ordre a Amèrica representen noves formes de règim polític i, per tant, és en l'escenari internacional en què es produeix aquesta mobilització subestatal o regional. En el nou món producte de la globalització es constata que no hi ha estats amb autoritat exclusiva, sinó un ordre variat d'estats, règims continentals, regions, ens subestats, sistemes socials, mercats, etc. El procés de regionalització supraestatal i subestatal que produeix la globalització crea un nou context per a l'autonomia territorial, en què les necessitats funcionals de l'actuació exterior s'integren en un marc més ampli de definició de nous espais polítics. Davant d'aquest nou escenari, l'anàlisi dels casos de Catalunya i de l'estat de Washington posa de manifest que, a l'hora d'estructurar la seva actuació exterior, el discurs de les autoritats subestats (subnacionals en el cas nord-americà) integra no solament elements que podríem catalogar de *funcionals*, sinó que hi afegeixen una sèrie de marcadors identitaris recognoscibles. És a dir, els ens subestats analitzats han trobat en l'actuació exterior un instrument fonamental a l'hora de redefinir la seva autonomia en el nou context global. Així mateix, es pot afirmar que la intensitat dels marcadors identitaris utilitzats està relacionada amb la intensitat del model de construcció regional. Per exemple, en el cas català, les referències a la Catalunya exterior com a fenomen social i polític estan relacionades íntimament amb les necessitats d'un model de construcció regional més o menys enfocat a la construcció d'una comunitat forta (construcció nacional), que coincideix amb el quart model de creixement regional definit per Michael Keating. En el cas de l'estat de Washington, l'ús d'una sèrie de marcadors cívics respon a un model de construcció de la comunitat més dèbil en la qual els elements compartits tenen el seu origen en la construcció de la regió com a espai públic i no com a comunitat política diferenciada, coincidint, per la seva banda, amb el tercer model de creixement regional.

En els dos casos analitzats es constata que les diverses maneres de presentar necessitats funcionals similars responen als propis models de representació del territori. Així, mentre que en el cas català la manera de representar els problemes derivats de la internacionalització de la regió s'estructuren entorn d'una concepció jeràrquica en la qual les institucions de la comunitat autòno-

### Referència bibliogràfica

Hans J. Michelmann, Panayotis Soldatos (1990). *Federalism and International Relations. The Role of the Subnational Units* (pàg. 41-45). Oxford: Clarendon Press.

### Vegeu també

Hem vist aquests models en l'apartat "L'actuació exterior com a necessitat funcional".



ma administren, afavoreixen, promocionen i interactuen en un espai polític que distingeix clarament entre dins i fora, el model de Washington s'articula mitjançant la representació de la regió com un sistema que té la funció primordial de coordinar les iniciatives en el territori dins d'un espai d'autoritat intern i flexible. Els ens subestats, com a estrat de govern intermedi entre els estats/unions i els ens locals, presenten característiques distintives perquè no disposen dels recursos macropolítics o coercitius dels estats/unions. Les seves competències legislatives i administratives varien molt d'un cas a un altre, i no acostumen a tenir un rol centrat exclusivament en la prestació de serveis, com és el cas dels governs locals. Per aquests motius, les seves possibilitats depenen més aviat de la capacitat de guiatge i de concertació amb d'altres actors, i requereixen flexibilitat i innovació més que no pas rutina burocràtica. Per això, termes com ara *governança* o *xarxes de polítiques* s'adeqüen millor a les seves realitats que altres paradigmes més tradicionals. En la mesura en què aquests ens no són sistemes tancats en ells mateixos –per exemple en el cas de l'estat de Washington i de Catalunya es troben emmarcats en una Unió federal o en la Unió Europea–, la dimensió externa de la seva construcció és fonamental perquè també puguin esdevenir actors rellevants en contextos i espais més amplis.

### **La voluntat de participació internacional de Catalunya**

Finalment, en la notícia de premsa següent, publicada a *Europa Press* el 17 d'agost de 2009, es pot visualitzar clarament la voluntat d'un govern nacional (en aquest cas el català) per tal de participar de manera directa, sense intermediaris estatals, en els organismes internacionals:

Dilluns, 17 d'agost 2009: Carod expressa la "màxima voluntat" del Govern de tenir veu pròpia en organismes multilaterals internacionals. Amman (Jordània) (De l'enviat especial d'Europa Press, Marc Colomer) –El vicepresident del Govern de Catalunya, Josep-Lluís Carod-Rovira, ha expressat avui a Amman (Jordània) la "màxima voluntat política" de l'executiu català d'actuar amb veu pròpia en organismes multilaterals internacionals. Ho ha dit durant la firma de l'addenda al conveni de col·laboració amb el Fons de Població de les Nacions Unides (UNFPA), al costat de la directora executiva d'aquest organisme, Thoraya Obaid, que ha agraït l'aportació de Catalunya per a cooperació internacional en moments de crisi. En una breu intervenció després de la firma de l'addenda de l'acord marc de col·laboració de la Generalitat amb la UNFPA, Carod ha destacat davant d'Obaid l'"esforç que significa en temps de crisi, més encara per a un Govern com el de Catalunya, que no és el govern d'un Estat sobirà", l'aportació de 556.000 euros a la UNFPA per al disseny i desenvolupament de polítiques de salut sexual i reproductiva a Moçambic, Guatemala i Etiòpia. Aquesta aportació dóna a Catalunya, segons Carod, "capacitat per participar en aquest disseny, al costat d'altres agències de cooperació internacional molt destacades i de les més prestigioses, com la del Regne Unit i els països escandinaus". Per al vicepresident català, el fet que Catalunya sigui un "Govern autònom inscrit en el marc d'un altre Estat", no és obstacle "en absolut per a la cooperació al desenvolupament" de la Generalitat. "Quan la voluntat política existeix i els governs estan decidits a comprometre's, com és el cas del Govern, no hi ha límits ni obstacles de cap tipus", ha afirmat. Després de mostrar la seva "satisfacció" pel fet que aquesta sigui la "primera vegada que un Govern autònom no estatal projecta una estratègia pròpia de relació amb organismes multilaterals", ha expressat la voluntat de Catalunya de continuar participant en organismes internacionals multilaterals "aprofitant les possibilitats que dóna el marc legal", referint-se a l'Estatut. Ha destacat que Catalunya, en els últims quatre anys, ha passat a participar en 12 organismes internacionals, malgrat no tenir Estat propi. Ha assegurat que l'Estatut "permet marge de maniobra en l'acció exterior que, lògicament, el Govern aprofita i utilitza perquè té la màxima voluntat política d'actuar en el terreny internacional, més tot i que es tracta d'activitats de cooperació, desenvolupament i activitats de caràcter humanitari", ha subratllat el també president de l'Agència Catalana de Cooperació. A més, el vicepresident català ha invitat la directora executiva de la UNFPA a la inauguració de la delegació del Govern de la Generalitat a Nova York, on té la seu la UNFPA. Carod ha anunciat durant aquesta inauguració es presentarà un primer document de l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament per a "establir els criteris

de col·laboració per part catalana amb organismes multilaterals". Dels 556.000 euros de l'addenda per al 2008 de l'acord de col·laboració entre la Generalitat i la UNFPA per al període 2007-2011, 435.000 euros es destinaran al Programa global per a la promoció de la seguretat del subministrament de productes de salut sexual i reproductiva, i 121.000 per a reforçar un programa de salut reproductiva i reducció de la mortalitat materna a la província d'Inhambane, a Moçambic, país "prioritari" de la cooperació catalana.