



69

La política exterior dels ens subestatals a principis del segle XXI



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

**LA POLÍTICA EXTERIOR DELS ENS SUBESTATALS
A PRINCIPIS DEL SEGLE XXI**

LA POLÍTICA EXTERIOR DELS ENS SUBESTATALS A PRINCIPIS DEL SEGLE XXI

Ferran Requejo (ed.)
David Criekemans
Thomas Fleiner
Charlie Jeffery
John Kincaid
André Lecours
Klaus-Jürgen Nagel
Stéphane Paquin



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

BARCELONA
2010

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP

La **Política** exterior dels ens subestats a principis del segle XXI. –
(Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic ; 69)

Bibliografia

ISBN 9788439386377

I. Requejo, Ferran, 1951- ed. II. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya) III. Col·lecció: Institut d'Estudis Autònomic (Col·lecció) ; 69

1. Govern subestats – Relacions exteriors

327

L'IEA no s'identifica necessàriament amb les opinions dels autors d'aquest llibre ni se'n responsabilitza, com tampoc ho fa de les dades o els documents externs que s'hi hagin incorporat.

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny de la coberta, no pot ser reproduïda, emmagatzemada ni transmesa de cap manera ni per cap mitjà sense l'autorització del titular del *copyright*.

Fotografia de la coberta: Palau Centelles, Barcelona (segle XVI). Detall de motiu ornamental al sostre de la Sala dels Miralls.

Traducció dels capítols 2 i 7: Dolors Udina.

© 2010 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic

Primera edició: novembre de 2010

Tiratge: 1.000 exemplars

ISBN: 978-84-393-8637-7

Dipòsit legal: B-45.674-2010

Impressió: Addenda

ECF Impres en paper offset blanc certificat ECF
(elemental lliure de clor)

SUMARI

PRESENTACIÓ	
ROSER CLAVELL	9
LA POLÍTICA EXTERIOR DE LES UNITATS CONSTITUENTS EN UN MÓN GLOBALITZAT	
FERRAN REQUEJO	11
OBSERVACIONS COMPARATIVES SOBRE LES ACTIVITATS INTERNACIONALS DELS GOVERNS CONSTITUENTS	
JOHN KINCAID	15
FEDERALISME CANADENC I RELACIONS EXTERIORS: EL QUEBEC I ALBERTA	
ANDRÉ LÉCOURS	31
LA POLÍTICA EXTERIOR I LA REPRESENTACIÓ DIPLOMÀTICA DE LES REGIONS BELGUES: FLANDES I VALÒNIA COMPARADES	
DAVID CRIEKEMANS.....	47
LA POLÍTICA EUROPEA I INTERNACIONAL D'ESCÒCIA	
CHARLIE JEFFERY	107
POLÍTICA EXTERIOR: EL CAS DELS LÄNDER ALEMANYS	
KLAUS-JÜRGEN NAGEL	127
POLÍTICA/POLÍTIQUES ESTRANGERES, PLURALISME NACIONAL I GLOBALITZACIÓ A LA PRIMERA DÈCADA DEL SEGLE XXI. EL CAS DE SUÏSSA	
THOMAS FLEINER.....	151
FEDERALISME I GOVERN MULTINIVELL EN AFERS EXTERIORS: UNA COMPARACIÓ ENTRE EL CANADÀ I BÈLGICA	
STÉPHANE PAQUIN.....	169
ANNEX. QÜESTIONARI SOBRE POLÍTICA EXTERIOR, PLURALISME NACIONAL I GLOBALITZACIÓ EN LA PRIMERA DÈCADA DEL SEGLE XXI	
FERRAN REQUEJO	195

PRESENTACIÓ

Al voltant dels treballs realitzats pel Patronat Catalunya Món per a l'elaboració del Pla de l'acció exterior del Govern de Catalunya, i complint l'encàrrec rebut del Comissionat d'Afers Exteriors i Cooperació, vam reflexionar intensament sobre l'emergència creixent d'ens subestats en la societat i les relacions internacionals contemporànies. De fet, el rerefons de tot el discurs que articulàvem se centrava en la diversitat i la complexitat del món globalitzat en el qual la concurrència d'actors molt diversos —tant públics com privats— obliga a unes relacions internacionals molt més proactives, que pel seu caràcter paradiplomàtic i multinivell sovint desborden les formes tradicionals de la diplomàcia estatal, i obren un ampli marge d'actuació dels ens subestats dotats de poder legislatiu, i especialment a aquells amb una identitat pròpia diferenciada.

Aquestes qüestions ens van impulsar a organitzar la sessió internacional de treball titulada *Política exterior comparada d'ens subestats*, que es va celebrar, acollida pel Parlament de Catalunya, el 22 d'abril de 2009, amb ponències de diferents experts mundials en federalisme i autogovern, com el Sr. John Kincaid, director del Robert B. & Helen S. Meyner Center Government del Lafayette College (EUA); el Sr. André Lecours, professor associat del Departament de Ciència Política de la Concordia University (Quebec, Canadà); el Sr. David Criekemans, professor del Departament de Ciència Política de la University of Antwerp (Flandes, Bèlgica); el Sr. Klaus-Jürgen Nagel, professor agregat de ciència política i de l'administració de la Universitat Pompeu Fabra; el Sr. Thomas Fleiner, professor de l'Institute of Federalism de la University of Fribourg (Suïssa); el Sr. Charlie Jeffery, professor de política i relacions internacionals a la School of Social and Political Science de la University of Edinburgh (Escòcia, Regne Unit); el Sr. Stéphane Paquin, professor de l'Escola de Polítiques Aplicades de la Université de Sherbrooke (Canadà), i la coordinació del Dr. Ferran Requejo, catedràtic de ciència política de la Universitat Pompeu Fabra.

D'aquella jornada de treball, dels seus debats i de les reflexions de tots els participants al voltant de les experiències del Quebec, Flandes, Escòcia,

del federalisme als EUA, a Alemanya i a Suïssa, en surt avui aquesta publicació, fruit de la col·laboració entre el Patronat Catalunya Món i l'Institut d'Estudis Autonòmics. Estic convençuda que serà una eina útil, per als estudiosos i els investigadors en aquesta matèria, que contribuirà a omplir el buit doctrinal important que hi ha en aquest àmbit de creixent interès polític internacional, al temps que serà una contribució valuosa al debat sobre el paper dels ens subestats en les relacions internacionals contemporànies marcades per la major interdependència dels actors i les múltiples dimensions del procés de globalització mundial.

ROSER CLAVELL

Secretària general del Patronat Catalunya Món

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LES UNITATS CONSTITUENTS EN UN MÓN GLOBALITZAT

FERRAN REQUEJO

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

La globalització econòmica i tecnològica representa un nou escenari per a la política exterior de les entitats constituents o subestats de les democràcies liberals. Aquesta globalització encoratja les entitats territorials autònomes a implementar polítiques específiques per tal de defensar i promoure llurs interessos, valors i identitats, així com promoure objectius d'abast global com ara la solidaritat, la pau, el desenvolupament o el pluralisme cultural. Entre aquestes entitats constituents, les que estan dotades de trets nacionals (Escòcia, el Quebec, Catalunya, etc.) tenen en les agendes exteriors un àmbit addicional per afavorir polítiques de construcció nacional. Tanmateix, els estudis de política comparada ens mostren que la política exterior de les unitats constituents són anteriors al procés de globalització actual, que únicament reforça una tendència prèvia que data de mitjans del segle xx.

Els factors que sembla que expliquen d'una manera satisfactòria la millora de les polítiques exteriors dels estats federats, *länder*, províncies, etc., en les tres últimes dècades són el grau de democratització i federalització, el nivell de desenvolupament econòmic i la creixent internacionalització dels mercats. Sobretot, en estats més desenvolupats, podem veure que aquestes entitats han de mirar més enllà de llurs fronteres per implementar les seves competències (això és especialment cert a Austràlia, Bèlgica, el Canadà i Suïssa, menys a l'Argentina i encara menys a l'Índia, l'Àfrica del Sud o Malàisia).

La política comparada també ens mostra que les entitats constituents dotades de caràcter nacional o amb trets lingüístics i culturals diferenciats implementen una política exterior més activa. Per exemple, tenen una clara voluntat d'establir tractats internacionals amb diversos actors, com és el cas de les entitats suïsses i belgues o la creixent importància de les delegacions i oficines a l'exterior (el Quebec, Flandes). En aquest cas, llur política exterior presenta aspectes competitius inevitables en relació amb la política exterior de l'estat de què aquestes unitats formen part. A més, la llengua hi

juga un paper important. Podem observar la rellevància de comunitats lingüístiques transnacionals com ara l'Organització Internacional de la Francofonia per al Quebec i Valònia o la relació entre Flandes i els Països Baixos. Aquesta tendència també és palesa en la relació més estreta que mantenen les unitats argentines amb la resta d'estats sud-americans de parla hispana que no pas amb el Brasil. Tanmateix, en la majoria dels casos, existeixen regles polítiques de procediment per resoldre els possibles conflictes que apareguin entre els dos nivells de govern sense recórrer a una solució judicial.

En línies generals, hi ha tres models bàsics de política exterior als estats federals i regionals:

1. models dualistes
2. models amb un poder central hegemònic (en diferents graus)
3. models cooperatius

Tanmateix, en la majoria d'aquests estats, la política exterior té en compte l'estructura institucional de la divisió territorial de competències; per exemple, els compromisos assumits pel Canadà i els Estats Units en el marc de l'Organització Mundial del Comerç o les polítiques implementades per l'Argentina i el Brasil en llurs processos d'integració regional.

Pel que fa als factors institucionals, els estudis de política comparada ens mostren que l'existència d'una posició simètrica entre les dues cambres del Parlament central (amb una cambra alta de caràcter territorial), així com de diferents sistemes de partits en els dos nivells de govern, és quelcom que, en termes generals, reforça la intensitat de la política exterior de les unitats constituents.

En el cas europeu un factor addicional és que les normes legals estableixen obligacions per a tots els nivells de govern dels estats membres. Amb tot, el caràcter multinivell de l'estat també es troba reflectit 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 en l'àmbit de la política internacional. A més, és a Europa on hi ha la majoria d'organitzacions dedicades a qüestions de caràcter més universalista en el camp de la política exterior.

D'altra banda, és fàcilment constatable l'existència de diferències significatives en els marcs legals que regulen les polítiques exteriors de les

unitats constituents. Així, alguns d'aquests marcs són constitucionalment més formals i rígids (Alemanya) i d'altres són més informals i inclouen molts procediments ad hoc (Regne Unit). També es dona una àmplia varietat en les competències exteriors d'aquestes entitats en relació amb les seves competències internes: algunes són responsables de les polítiques exteriors de totes les seves competències internes (entitats belgues), mentre que la situació en d'altres és més ambigua (Quebec).

En termes generals, podem analitzar les relacions intergovernamentals de les democràcies multinivell centrant-nos en tres parells de variables contraposades:

- a) relacions competitives o cooperatives
- b) relacions formals o informals
- c) relacions permanents o temporals

Així, per exemple, el Canadà i el Quebec mantenen relacions competitives, formals i permanents, mentre que les relacions entre el Regne Unit i Escòcia són cooperatives, informals i temporals.

La creixent importància de la política exterior de les unitats constituents és palesa en l'augment del nombre d'oficines representatives a l'estranger, l'increment del pressupost en aquesta àrea, i el major nombre d'accions implementades amb organitzacions de la societat civil.

De totes maneres, i des d'un punt de vista analític, es pot afirmar que encara no es coneixen amb profunditat i detall les polítiques exteriors implementades per les unitats constituents o subestats de les democràcies liberals dotades d'un doble nivell de govern. Seria recomanable establir models amb indicadors comparatius més acurats, així com procediments d'avaluació més elaborats, per tal de comparar els objectius dels governs i els resultats que finalment hi aconsegueixen.

En resum, la confluència de la globalització econòmica i tecnològica, la creixent importància de les institucions de govern multinivell, els resultats dels estudis de política comparada, així com la voluntat històrica de Catalunya d'establir relacions i polítiques internacionals afavoreixen la participació en institucions internacionals i en xarxes polítiques i representatives en el camp de la política exterior per part d'actors públics i privats de la societat catalana. El que està en joc és la protecció i la promoció dels valors, els interessos i la identitat de Catalunya en un món cada cop més global, competitiu i interconnectat.

A continuació trobareu una breu descripció de les polítiques exteriors de cinc unitats polítiques que són especialment rellevants per al cas català: Escòcia; Flandes i Valònia; el Quebec; Baviera i Anhalt, i Suïssa, així com dues anàlisis generals de caràcter comparatiu en relació amb les polítiques exteriors dels ens subestats. Aquest és el resultat del *Workshop* Internacional celebrat al Parlament de Catalunya (abril de 2009), organitzat pel Patronat Catalunya Món i coordinat per mi mateix. Tots els participants que se centraren en l'estudi d'un cas van respondre al qüestionari que hi ha a l'anex al final d'aquesta publicació. La publicació que teniu a les mans és el resultat dels treballs presentats pels ponents seguint aquest qüestionari i de la seva reelaboració a partir de la discussió posterior realitzada al Parlament.

OBSERVACIONS COMPARATIVES SOBRE LES ACTIVITATS INTERNACIONALS DELS GOVERNS CONSTITUENTS

JOHN KINCAID

Lafayette College, Eaton

Una tendència internacional notable de la darrereria del segle XX va ser l'ascens de la diplomàcia constitucional, és a dir, d'activitats internacionals amb connotacions de política exterior, empreses pels governs constituents (és a dir, pels estats, províncies, cantons i *Länder*) i pels governs locals (sobretot municipalitats) de països federals i estats unitaris descentralitzats, així com per organitzacions de ciutadans i organitzacions no governamentals. Aquí s'utilitza el terme de «diplomàcia constituent» en comptes de termes com ara paradiplomàcia, diplomàcia subestatal o diplomàcia subnacional, perquè aquests darrers impliquen inferioritat i subordinació (Kincaid, 1990). Encara que els governs constituents dels estats nació no puguin funcionar en l'arena internacional en el mateix pla legal que els estats nació, la seva presència internacional no és menys important per a ells i els seus ciutadans que la presència internacional de l'estat nació.

1 · Democràcia i liberalització del mercat com a factors causals

Tot sovint s'atribueix l'augment de la diplomàcia constituent a la globalització, que ara afecta tots els camps polítics d'interès dels governs, però la diplomàcia constituent va sorgir abans de l'era actual de globalització i va existir de diverses formes abans de la centralització de l'estat nació modern. Així doncs, per a algunes comunitats polítiques constituents, la diplomàcia constituent contemporània és la recuperació d'unes prerrogatives que es consideren antigues. La globalització és més un factor d'autorització que no pas un factor causal atès que les xarxes globals, comunicacions, transports i institucions potencien la capacitat dels governs constituents d'engranar el món de maneres més diverses i intenses del que era possible en el passat.

La globalització tampoc no explica les variacions en la diplomàcia constituent evidents d'un país a l'altre, ni explica l'absència de diplomàcia constituent en molts països. El principal factor causal de la diplomàcia constituent és la llibertat d'acció produïda per la democratització i la liberalització del mercat. Allà on la democratització i la liberalització del mercat són absents o limitats, hi ha poca diplomàcia constituent o gens, sigui quin sigui el nivell de globalització. Això és molt evident a Espanya, on en el règim autoritari de Franco, que no va caure fins a la seva mort el 1975, es van suprimir les manifestacions de diplomàcia constituent, tot i que existien elements de diplomàcia constituent entre les comunitats d'exiliats de regions històriques nacionals com Catalunya i el País Basc. En contrast, la diplomàcia constituent estava molt més avançada al Canadà, els Estats Units i alguns altres països democràtics el 1975.

La democratització i la liberalització dels mercats també crea incentius, i fins i tot imperatius, d'autogovern, no només per a les persones i empreses privades sinó també per als governs locals i regionals. Generalment, la democratització i liberalització dels mercats han produït també una descentralització administrativa i governamental dins dels estats nació. En conseqüència, la diplomàcia constituent és més comuna en països que tenen una economia basada en el lliure mercat, un govern nacional elegit democràticament, representants de govern regional i local escollits, partits polítics nacionals i/o regionals en competència, i proteccions dels drets humans, incloent-hi els drets de propietat.

2 • Variacions de desenvolupament

La diplomàcia constituent és més prevalent en països desenvolupats i jurisdiccions constituents desenvolupades, tot i que hi ha variacions que depenen de les condicions polítiques internes. Per exemple, les províncies econòmicament desenvolupades de la Xina tenen una presència internacional limitada en comparació amb les seves equivalents de països democràtics desenvolupats. A Mèxic, l'estat més pobre, Chiapas (2007 PNB per càpita de 3.657 \$ USA), té una oficina dedicada a les relacions internacionals i ha establert contacte amb més de quaranta països, així com amb la Unió Europea, el Banc Mundial, el Programa de Desenvolupament de les Nacions Unides, i altres institucions, principalment per les accions de l'Exèrcit d'Alliberament Nacional Zapatista i les trenta-dues Municipalitats Au-

tònoms Rebels Zapatistes que funcionen a Chiapas. A més a més, el govern de l'estat ha correspost al Partido de la Revolución Democrática d'esqueres, i té una gran població indígena, la major part de la qual és d'ascendència maia i no parla espanyol. Al mateix temps, els estats més rics —Distrito Federal (PNB per càpita del 2007: 23.130 \$) i Nuevo León (16.342 \$)— s'han estès internacionalment, i el 2005, *fDi Magazine* classificava aquests estats com els més connectats globalment i cosmopolites de Mèxic. Estats lleugerament menys pròspers, com la Baixa Califòrnia (11.365 \$) i Jalisco (8.631 \$), també han estat molt actius internacionalment. El govern d'aquests dos estats corresponia al Partido Acción Nacional (PAN), un partit de dretes que dona suport a la liberalització del mercat i al govern més petit. (El 2004, *fDi Magazine* va classificar Barcelona com la seva Ciutat Europea del Futur pel seu «creixement econòmic per sobre de la mitjana, la força de treball especialitzat multilingüe i els costos competitius».)

3 • Variacions i aspiracions multinacionals

La diplomàcia constituent també és més prevalent allà on un o més governs constituents tenen una identitat nacional distintiva i aspiracions nacionals basades en reclamacions històriques de nacionalitat, llengua, religió o algun altre element cultural. Aquests governs constituents desitgen diferenciar la seva cultura i/o la llengua dels de l'estat nació del qual formen part. L'exemple principal de la darreria del segle xx és el Quebec, l'abast internacional del qual ha estat un model per a altres jurisdiccions culturals. També aquí, però, hi ha variacions socioeconòmiques entre els països. Mentre que moltes províncies canadenques i cantons suïssos són internacionalment actius, aquestes activitats són menys importants en els estats multinacionals menys desenvolupats, menys liberals econòmicament i menys democràtics d'Etiòpia, l'Índia i Nigèria.

El fet de tenir una identitat cultural distintiva sol generar el desig d'assolir una presència internacional perquè aquesta presència és la principal manera en què la comunitat política constituent pot presentar-se com un poble diferent entre els pobles del món. Tenir una presència internacional i, per tant, també un reconeixement internacional és una part important, fins i tot necessària, de la seva identitat. No tenir una presència internacional equivaldria a deixar oculta la seva llum distintiva cultural sota el gruix del seu estat nació. Tenir una presència internacional també col·loca la comunitat política cons-

tituent almenys a un nivell simbòlic igual que el de l'estat nació i la comunitat política nacional del qual forma part. Això sembla especialment important a Europa, la llar històrica de l'estat nació modern, on moltes nacions no tenen el seu propi estat. En conseqüència, les activitats internacionals dels governs constituents del Canadà, Bèlgica, Suïssa i els Estats Units tenen més interès per als catalans que les activitats internacionals d' Austràlia i els estats dels EUA.

Per a les comunitats polítiques constituents que tenen aspiracions nacionals, la representació en institucions internacionals sol ser una prioritat important. Aquesta representació és menys important per a les comunitats polítiques constituents que no tenen aquestes aspiracions nacionals, encara que poden tenir un interès de representació en institucions econòmiques internacionals, en institucions regionals que tenen implicacions econòmiques per a elles, i en disposicions locals amb governs constituents i governs nacionals veïns.

És probable que els governs constituents que tenen aspiracions nacionals desitgin alguna mena de potestat formal de tancar tractats vinculats a les seves competències domèstiques. Tots els governs constituents que emprenen activitats polítiques volen autoritat per establir acords, però les comunitats polítiques constituents amb aspiracions nacionals tendeixen a voler que la signatura d'acords sigui elevada, si més no simbòlicament, al nivell de la signatura de tractats (com a Bèlgica i Suïssa, per exemple). Aquesta potestat, combinada amb la representació en organitzacions internacionals, porta la comunitat política constituent a unes relacions, si bé no plenes, d'estat a estat. Al seu torn, a nivell domèstic, és probable que els governs constituents que tenen aspiracions nacionals desitgin una veu significativa, i potser fins i tot un poder de veto, en la ratificació de tractats signats pel govern del seu estat nació perquè els tractats poden reduir la seva autonomia política i cultural.

En conseqüència, és més probable que les activitats internacionals relacionades amb les aspiracions nacionals causin conflictes amb el govern de l'estat nació que no les activitats relacionades amb la promoció d'interessos econòmics constituents. Aquests darrers podrien causar una competència econòmica entre governs constituents, però no necessàriament un conflicte polític divisori. Les activitats internacionals dels governs constituents que tenen aspiracions nacionals podrien augmentar el conflicte dins de la comunitat política constituent, també, perquè no tots els ciutadans i residents de la comunitat constituent creuen en les aspiracions nacionals que s'expressen en les activitats internacionals del govern. A més a més, els partits nacionalistes dins de les comunitats polítiques no sempre tenen la ma-

joria; s'enfronten a la competència de partits menys interessats en les aspiracions nacionals de la comunitat. Fins i tot al Quebec, el *Parti Québécois*, el més nacionalista de la província, ha estat minoritari des del 2003, i tot i que la major part dels residents del Quebec comparteixen la identitat nacional francòfona, estan dividits pel que fa a la naturalesa i grau d'aquesta identitat. En contrast, centrar-se en la promoció dels interessos econòmics de la comunitat política constituent internacionalment té més possibilitat de ser unificador a l'interior del país i és menys probable que creï conflicte amb el govern de l'estat nació.

4 · Variacions constitucionals

Una altra característica de diplomàcia constituent és que es produeix tant si la constitució de l'estat nació assigna cap competència en afers exteriors als governs constituents com si no.

La primera constitució moderna federal, la Constitució dels Estats Units del 1788 (article I, secció 10), permet als estats constituents establir «acords» i «pactes» amb estats estrangers amb el consentiment del Congrés dels EUA. Tot i això, els estats han fet molt poc ús d'aquesta potestat de manera formal, segurament perquè els acords o pactes que impliquen una aprovació del congrés són complexos, legalistes, rígids i difícils de negociar. En comptes d'això, els estats solen preferir acords informals que no provoquen l'escrutini del congrés a menys que plantegin una amenaça a la sobirania o la llei dels EUA. Els estats tenen més de 6.000 acords amb províncies canadenques, per exemple. Només alguns d'aquests acords són pactes formals, que únicament solen ser necessaris per a determinats sistemes de transport (per exemple, ponts), activitats d'imposició del compliment de la llei i altres qüestions de significació legal o fiscal duradora. Aquesta signatura informal d'acords va ser molt facilitada pel fet que fins a l'11 de setembre de 2001, la frontera entre els Canadà i els EUA era molt oberta, porosa i sense protecció, i les comunitats i estats veïns feien els seus propis acords per gestionar assumptes comuns domèstics al llarg de la frontera amb molt poca interferència d'Ottawa o Washington D.C. Tot i això, hi ha hagut molts menys acords a la frontera de Mèxic i els EUA a causa de la barreira de la llengua, els nivells absolutament diferent de desenvolupament dels dos països i la governació altament centralitzada a Mèxic mantinguda durant més de setanta anys pel Partido Revolucionario Institucional.

A Europa, hi ha hagut la tendència des de la dècada de 1980 de donar als governs constituents de països federals algunes competències en afers exteriors, especialment per fer acords o tractats, com a Bèlgica, Alemanya i Suïssa. Aquesta tendència és sobretot una conseqüència del creixement de la Unió Europea, que va portar els governs constituents dels països federals a demanar una veu directa en la presa de decisions de la UE que afectava les seves competències protegides constitucionalment així com l'autoritat simultània per entrar en els seus propis acords internacionals, especialment a través de fronteres. Tot i que Suïssa no és membre de la UE, té molts acords bilaterals amb la UE, i els cantons suïssos s'enfronten a moltes invasions de les seves competències per part de la UE i altres institucions internacionals.

Tot i això, les competències de fer tractats del govern constituent solen limitar-se de dues formes diferents. Un límit és que els tractats signats per governs constituents poden estar subjectes a consentiment, revisió o derogació pel govern del seu estat nació. En segon lloc, la competència de fer tractats ordinàriament està limitada a temes que cauen dins de la competència domèstica delimitada per la constitució dels governs constituents. Les institucions més eficaces per donar veu als governs constituents en afers internacionals no són necessàriament les que s'especifiquen a la constitució de l'estat nació. Per exemple, les cambres altes en els països federals, com ara el Senat als Estats Units, no sempre són efectives a l'hora de representar o protegir els interessos de les comunitats polítiques constituents de la federació. Als Estats Units, només el Senat, la cambra dels estats, pot ratificar tractats, i ho ha de fer per un vot de dos terços. Aquesta disposició constitucional es va establir per assegurar que (a) el govern nacional no pogués engegar a rodar les competències dels estats per mitjà de tractats, i que (b) els estats del nord més populosos i industrials no imposessin al Congrés tractats que anessin en detriment dels estats del sud. Des de la Segona Guerra Mundial, però, aquesta disposició ha estat menys protectora dels estats. A més a més, el president Bill Clinton va assegurar la participació dels EUA a l'Acord del Comerç Lliure Nord-americà (NAFTA) i la Organització Mundial del Comerç (WTO) burlant el procés del tractat perquè ni la NAFTA ni la WTO han aconseguit un vot de dos terços al Senat. En comptes d'això, es van introduir lleis a totes dues cambres del Congrés només per implementar aquests dos «acords» comercials negociats pel president. Com a tals, només calia un vot per majoria a cada cambra del Congrés. Com a mitjana, la influència política sobre els tractats i altres

assumpes internacionals que tenen disponibles les comunitats pot ser més gran quan els governs constitucionals estan representats directament a la cambra alta, com a Àustria, Alemanya i Sud-àfrica, tot i que diversos factors polítics poden reduir la seva efectivitat, com ara la dominació del partit centralitzat del Congrés Nacional Africà a Sud-àfrica.

Tenir veu en els afers exteriors de l'estat nació és especialment important per als governs constituents quan l'estat nació tanca tractats i acords. Els governs constituents normalment volen tenir veu en les negociacions, si no és que també volen representació formal en el procés de negociació i fins i tot, en última instància, poder de veto. No obstant això, exercir aquest poder és pràcticament impossible perquè anul·laria la sobirania de l'estat nació. A més a més, els governs constituents podrien voler poder sobre la implementació dels tractats o altres acords internacionals que els afectessin. Allà on els governs constituents tenen competències domèstiques que els converteixen en els principals aplicadors dels tractats, normalment exerciran aquest poder durant la negociació dels tractats, utilitzant insistentment l'amenaça de no aplicar-lo sobre les provisions prospectives de tractats que no els agraden.

5 · Variacions dels models de relacions intergovernamentals

Atesos els diversos factors citats més amunt, els models de diplomàcia constituent i les relacions intergovernamentals domèstiques associades amb la diplomàcia constituent varien significativament a cada país (Michelman, 2009). Provisionalment, hi ha quatre models que semblen evidents.

Un és un model de dualisme amb algunes relacions intergovernamentals, que és evident als Estats Units. Els estats i el govern federal reivindiquen els seus interessos d'una política exterior diferent de manera independent d'acord amb els seus poders constitucionals respectius. Les relacions intergovernamentals s'activen quan els estats necessiten ajuda del govern federal o el govern federal necessita ajuda dels estats i quan les polítiques federals envaeixen competències estatals o generen inquietuds ciutadanes que després s'expressen al govern federal a través dels governs estatal i local.

Un segon model és aquell en què el govern de l'estat nació és dominant, com a l'Argentina, l'Índia, Malàisia i Rússia, on els governs constituents estan molt limitats pel que fa a la seva autoritat i la capacitat d'entrar a l'arena internacional.

Un tercer model és aquell en què el govern de l'estat nació és líder però hi ha més paritat i més equilibri de poder entre l'estat nació i els governs constituents, com sembla ser el cas a Austràlia i el Canadà, totes dues federacions parlamentàries en la tradició de Westminster.

Un quart model és aquell en què l'estat nació està en certa manera limitat per la constitució i/o estatuts nacionals, i els governs constituents tenen poders limitats en afers exteriors i són socis importants en la confecció de la política exterior de l'estat nació a través de les estructures institucionalitzades intergovernamentals. Aquest model sembla ser característic d'Àustria, Bèlgica, Alemanya i Suïssa.

6 · Establiment de prioritats institucionals i polítiques per a la diplomàcia constituent

Els governs constituents que entren a l'arena internacional han d'establir prioritats de manera que puguin crear institucions, assignar fons i contractar personal apropiat per assolir les seves prioritats polítiques.

Ministeri d'Afers Exteriors: Una opció institucional és la d'establir o no un ministeri, departament o gabinet d'afers exteriors que tingui una responsabilitat global en la implementació de les polítiques exteriors del govern constituent. Si el govern constituent crea una agència d'aquesta mena, llavors s'ha de decidir com es relacionarà aquesta agència amb les activitats exteriors que segurament posaran en pràctica altres ministeris o departaments com els de cultura, medi ambient, educació, salut i transport. Hauria de tenir el Ministeri d'Afers Exteriors autoritat supervisora sobre les activitats exteriors d'aquests altres ministeris? O, en comptes d'això, hauria d'exercir un paper de coordinació amb aquests altres ministeris, o bé el ministeri d'afers exteriors tindria una funció distintiva separada d'aquests altres ministeris?

El Govern Constituent i els seus governs locals: Una altra qüestió institucional implica les activitats internacionals dels governs locals del govern constituent. Exercirà el govern constituent una supervisió atenta de les activitats exteriors dels seus governs locals o els permetrà implicar-se en les seves pròpies activitats exteriors? Com cooperarà i es coordinarà el govern constituent amb els seus governs locals? El govern constituent i els governs locals seran rivals o socis en els afers exteriors? És probable que aquestes qüestions siguin especialment importants allà on el govern cons-

tituent té una o més grans ciutats que allotgen molts dels ciutadans de la comunitat política constituent. Per exemple, el Gran Montreal allotja el 48,1 per cent de la població del Quebec, i la ciutat de Nova York (excloent la seva àrea metropolitana) compta amb el 42,5 per cent de la població de l'estat de Nova York. El creixement d'àrees metropolitanes en el món d'avui també planteja qüestions sobre el tractament equitatiu d'interessos urbans i rurals en les activitats exteriors del govern constituent.

Institucions públiques i privades: Una altra qüestió important és la coordinació i divisió del treball entre el sector públic del govern i el sector privat o la societat civil en la representació i execució dels interessos de la comunitat política constituent a l'arena internacional. No cal que el govern constituent monopolitzi els afers exteriors de la comunitat política constituent o que depengui totalment d'ingressos impositius per finançar les seves activitats exteriors. Aquestes responsabilitats i costos poden ser compartits, voluntàriament, pel sector privat i la societat civil. A més a més, moltes corporacions, organitzacions no governamentals i altres institucions de societat civil tenen els seus propis compromisos internacionals, alguns dels quals poden complementar, ser suplementàries i estar coordinades amb les activitats exteriors del govern constituent.

La UE contra el Món: Una opció política a Europa és incloure les relacions amb la Unió Europea i la resta del món a la mateixa categoria o tractar-les separatament. En alguns països europeus, els governs constituents consideren que els afers de la UE i altres afers exteriors estan estretament relacionats. En tot cas, podria argumentar-se a favor de separar institucionalment i funcionalment els afers de la UE d'altres afers exteriors perquè la UE va adoptant cada cop més característiques d'una política federal i, per tant, va adquirint les característiques de política i governació internacionals. A més a més, els governs constituents de la UE estan obligats a obeir un cos creixent de lleis de la Comunitat, i les polítiques de la UE tenen un impacte profund i dominant en els governs constituents dels estats membres de la UE. A més a més, els governs constituents principals poden argumentar més persuasivament a favor de tenir un paper de soci juntament amb el govern nacional en els afers dels EUA que en els afers exteriors més en general.

Socis internacionals: Una altra opció política és si el govern constituent desitja establir relacions principalment amb altres governs constituents o amb governs d'estat nació de tot el món. Segurament, establir relacions amb estats nació és el més difícil i polèmic. És molt probable que el mateix

govern de l'estat nació del govern constituent es resisteixi a aquestes relacions. També s'hi resistiran molts altres estats nació perquè no voldran enfrontar-se a l'estat nació propi o donar als seus governs constituents raons implícites per establir les seves pròpies relacions amb altres estats nació. Tots els estats nació tenen un interès propi a mantenir la seva sobirania i integritat territorial i, per tant, a resistir-se a esdeveniments diplomàtics que semblin promoure tendències centrífugues dins dels estats nació.

Condicció de representants: Un altre aspecte, que podria no ser una opció per als governs constituents, és si els representants del govern constituent que treballen a l'exterior tenen alguna mena d'acreditació diplomàtica.

Oficines de política exterior: Una altra opció per als governs constituents és si establir les seves pròpies oficines en altres països, contractar representants en altres països o col·locar els seus representants a les ambaixades, consolats i altres departaments d'exteriors del seu estat nació. Si el govern constituent estableix les seves pròpies oficines a l'estranger, quina és la seva condició legal i diplomàtica? Tot sovint, els governs constituents fan totes tres coses, és a dir, obren les seves pròpies oficines a països que consideren importants per a ells i contracten agents en alguns països mentre col·loquen representants a les ambaixades i consolats del país d'origen.

Prioritats de relació: Atès que hi ha uns dos-cents estats nació al món, més molts més governs constituents, una opció molt important és triar els governs amb els quals establir relacions, i amb quin grau d'intensitat. Segurament aquesta selecció serà influïda per la naturalesa del govern constituent i la seva comunitat política i per les funcions que el govern constituent vol representar a l'escenari del món. Per exemple, la participació a *La Francophonie* és important per a Valònia i el Quebec. Fins i tot l'estat de Louisiana dels EUA ha participat a *La Francophonie* com a observador a través del seu Consell de Desenvolupament del francès a Louisiana.

Objectius culturals i econòmics: Generalment, la diplomàcia constituent ha estat dominada per dos objectius: (1) promoure la cultura i els interessos «nacionals» de la comunitat política constituent i (2) promoure els interessos econòmics de la comunitat política constituent. Aquests objectius no són mútuament exclusius perquè una cultura diferent pot ser un valor econòmic que atregui turistes o alguna mena de negoci, i una diferència cultural de la comunitat pot ser utilitzada internacionalment com una marca, per dir-ho així, que pot tenir valor econòmic i cultural. En general, però, la promoció d'interessos econòmics i la promoció d'interessos culturals i nacionals són diferents i separats i no sempre són compatibles.

7 · Funcions en els afers exteriors per als governs constituents

Els comportaments actuals dels governs constituents suggereixen deu possibles funcions en els afers exteriors per als governs constituents (vegeu també Kincaid, 1999). Aquestes funcions són:

1. *Promotors d'interessos comunitaris*: els governs constituents promouen els interessos econòmics i culturals de la seva comunitat a l'arena internacional.

A. En la promoció dels interessos econòmics de la seva comunitat, els governs constituents tot sovint miren de (1) atreure la inversió exterior, (2) promoure exportacions de productes de la comunitat, i (3) atreure turistes estrangers a la comunitat. La promoció d'activitats inclou, per exemple, publicitat, participació en espectacles comercials, direcció de missions comercials a altres països, oferiment d'incentius als inversors, i ajuda als agricultors i als negocis petits o mitjans per exportar els seus productes. Alguns governs constituents, sobretot en comunitats polítiques constituents pobres, busquen establir relacions amb els seus antics ciutadans que han emigrat a altres països en cerca d'oportunitats econòmiques i que potser han tingut prou sort per repatriar diners a famílies i institucions en la seva anterior comunitat, per invertir en la seva anterior comunitat, o fins i tot per tornar a la seva comunitat anterior com a residents parcials o a temps complet. Per aquestes raons, per exemple, alguns estats mexicans miren de mantenir relacions amb antics residents que van emigrar als Estats Units.

B. Quan promouen els seus interessos nacionals i culturals, els governs constituents tot sovint miren de (1) projectar la seva identitat nacional i cultural a l'escenari del món, (2) establir intercanvis i altres relacions amb comunitats polítiques similars arreu del món, (3) fomentar l'educació a l'estranger sobre la seva cultura i llengua, i (4) promoure organitzacions governamentals i no governamentals per dur a terme activitats d'educació autòctona que promouen interessos nacionals o culturals de la comunitat política constituent.

És molt probable que els governs constituents que miren de promoure els interessos nacionals o culturals també estableixin relacions amb la seva diàspora. Les comunitats de nacionals que han emigrat a l'estranger poden ser socis valuosos a l'hora de promoure els interessos nacionals, culturals, polítics i econòmics de la seva comunitat política domèstica. En alguns casos, els emigrants podrien necessitar ajuda econòmica o política de la comunitat política del seu país.

2. *Socis en el desenvolupament de la política exterior*: Els governs constituents amb interessos internacionals miren d'establir-se com a socis amb el govern del seu estat nació en el desenvolupament de polítiques exteriors nacionals utilitzant mecanismes constitucionals i institucionals disponibles i també cercant canvis constitucionals, estatutaris i institucionals que els concedeixin un paper més ampli en la confecció de la política exterior de l'estat nació. Els governs constituents també poden ser socis a l'hora d'aplicar algunes polítiques exteriors, especialment les que impliquen ajuda a altres països on els governs constituents poden oferir competència i experiència.

3. *Punts de pressió en la formulació de la política estrangera*: Deixant de banda els mecanismes constitucionals i institucionals que tenen disponibles, els governs constituents exerceixen pressió sobre el govern de l'estat nació, utilitzen el sistema de partits polítics i recluten socis corporatius i no governamentals perquè els ajudin a exercir pressió sobre el govern de l'estat nació per dur a terme les polítiques exteriors que desitja el govern constituent.

4. *Comunitats polítiques autogovernades*: Els governs constituents poden fer tasques vitals per coordinar i integrar forces domèstiques i internacionals amb la fi d'assegurar que els esdeveniments, actors i forces internacionals i la mediació local de forces globals potencii l'economia, el capital humà i la qualitat de la vida de la comunitat política constituent. En aquesta funció, és important que els governs constituents revisin i controlin les maneres en què les seves polítiques fiscals i reguladores afecten i es veuen afectades per forces internacionals. Alguns governs constituents també tenen una funció important en l'aplicació de la llei internacionalment. En general, com més gran és l'autonomia de la comunitat política constituent, més gran és l'impacte de les seves polítiques en les forces internacionals que l'afecten.

Un camp polític de gran importància per als governs constituents que miren de promoure els seus interessos nacionals o culturals és la política d'immigració, perquè la immigració pot topar amb la cultura i la llengua d'una comunitat política i socavar-la. En conseqüència, els governs constituents preocupats pel manteniment cultural normalment cerquen cert grau d'autoritat sobre el nombre, els orígens, els requisits de llengua i la integració domèstica dels immigrants. No obstant això, les polítiques domèstiques que afecten els immigrants també poden tenir ramificacions positives i negatives de política exterior. Per exemple, les polítiques d'una comunitat política constituent relatives a la construcció de mesquites amb minarets tenen impactes significatius en les relacions amb països musulmans.

Una amenaça a llarg termini a l'autogovern és l'esforç internacional que es va ampliant gradualment per reduir les barreres no aranzelàries al comerç.

5. *Parts per als acords*: Els governs constituents entren en molts tractats o acords, tan formals com informals, amb molts governs constituents d'altres estats nació així com amb alguns estats nació. Allà on un govern constituent comparteix una frontera amb un o més països estrangers és especialment important establir acords per gestionar el transport, la salut, la protecció del medi ambient, el compliment de la llei i moltes altres qüestions. L'estatus legal i la posta en pràctica d'aquests acords de vegades són ambigus i estan plens d'incerteses, però aquests problemes poden mitigar-se mitjançant les mesures constitucionals o estatutàries apropiades instituídes pels estats nació dels governs constituents participants.

6. *Representants de l'estat nació*: De tant en tant, un govern constituent pot servir de representat d'un estat nació iniciant una política, proporcionant ajuda o duent a terme negociacions en situacions en què seria políticament enutjós, diplomàticament estrany o legalment impossible fer-ho per al govern de l'estat nació.

7. *Resolució de problemes al món*: Hi ha moltes maneres en què els governs constituents poden proporcionar assistència tècnica, educació i fins i tot desenvolupament econòmic per ajudar a resoldre problemes en altres països i regions. Els governs constituents també poden coordinar i cooperar amb institucions nacionals i internacionals en qüestions com ara la protecció del medi ambient, el canvi climàtic, l'alleujament de la pobresa, auxili als refugiats, delictes, tràfic de drogues i terrorisme. Aquesta funció també pot coincidir amb la del representant, perquè els governs constituents tot sovint poden actuar sense els entrebancs polítics i ideològics que solen tenir els governs nacionals.

8. *Patrocinadors de democràcia*: Els governs constituents de països democràtics potser són més aptes que els seus governs de l'estat nació per promoure i enfortir la democràcia a l'estranger perquè els governs constituents i els seus governs locals són fòrums democràtics que es troben a prop dels ciutadans i que tenen moltes responsabilitats de servei directe amb els ciutadans. Les tendències vers la descentralització i el federalisme en el món d'avui també accentuen la importància dels governs constituents establerts per cultivar la democràcia en comunitats polítiques constituents emergents.

9. *Opinió pública i fòrums educatius*: Els governs constituents poden tenir una funció important a l'hora d'ajudar a educar els ciutadans sobre afers

internacionals, a internacionalitzar les comunitats polítiques constituents i a mobilitzar l'opinió pública sobre qüestions de política exterior. Aquesta mena d'activitat va sorgir com una funció de política exterior per als estats i localitats dels EUA durant la dècada de 1960, per exemple, quan la Guerra del Vietnam (1959-75) va generar una gran polèmica i debat públic.

10. *Professionals de bona voluntat*: Els governs constituents també són molt aptes per promoure la bona voluntat a l'estranger a través de projectes a petita escala, diplomàcia de persona a persona, activitats culturals i competició esportiva, sobretot activitats esportives no professionals. Aquesta funció també permet la participació substancial d'institucions de la societat civil.

8 • Avaluació

De totes les facetes de la diplomàcia constituent, la informació menys disponible és la de l'avaluació. Els governs constituents de tot el món estan compromesos en gran nombre d'activitats internacionals i, malgrat això, pràcticament no hi ha avaluacions d'aquestes activitats. Malgrat tot, l'avaluació és molt important si la diplomàcia constituent ha de ser eficaç i els diners dels qui paguen impostos s'han de gastar de manera eficient. Haurien d'establir-se objectius d'actuació per a cada institució compromesa en afers exteriors i per a cada activitat internacional, i s'haurien de fer avaluacions periòdiques de l'abast fins al qual el govern constituent ha assolit els objectius d'actuació. És especialment important avaluar els beneficis de la diplomàcia constituent per a la ciutadania general de la comunitat política constituent en comparació amb les elits. Atreure inversió estrangera, per exemple, pot beneficiar alguns sectors de la comunitat política i fer mal a altres sectors. A més a més, de vegades la diplomàcia constituent satisfà les necessitats i la fascinació de les elits polítiques i culturals més que no les necessitats de la població general.

Referències

KINCAID, J., «Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: Conflict and Co-operation», Michelmann, H. J. i Soldatos, P. (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 54-75.

—, «The International Competence of US States and Their Local Governments», *Regional and Federal Studies*, 9 (Spring), 1998, p. 111-130.
MICHELMANN, H., (ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009.

FEDERALISME CANADENC I RELACIONS EXTERIORS: EL QUEBEC I ALBERTA

ANDRÉ LECOURES

Universitat de Concordia, Mont-real

1 • Introducció històrica

El paper internacional de les províncies és una qüestió important al Canadà perquè el país sempre ha estat internacionalment molt actiu. Fins a la dècada dels anys trenta del segle passat, l'activitat internacional del Canadà estava limitada per la seva situació de país sota el domini de l'Imperi Britànic, la qual cosa significava que la seva política exterior havia de seguir la desenvolupada pel Regne Unit. Quan el Canadà esdevingué un actor internacional plenament sobirà, la seva política exterior i participació internacional el van convertir en una potència mitjana. Els governs canadencs han estat força actius en la diplomàcia mundial i han aprofitat la seva bona reputació internacional i unes relacions sòlides amb les potències més grans per exercir una influència extraordinària tenint en compte la seva mida i el potencial militar. Al centre d'aquesta bona reputació hi ha el paper jugat pel Canadà en l'establiment de missions de pau de les Nacions Unides (NU) i en la participació en diverses d'aquestes missions des d'aleshores. Així mateix, l'herència francesa i britànica del Canadà significa que el país és membre tant de la Commonwealth of Nations com de l'Organisation internationale de la Francophonie.

La relació exterior més important del Canadà és la que estableix amb el seu veí del sud, els Estats Units. Aquesta relació ha estat pacífica durant gairebé dues centúries i els dos països mantenen contactes de tot tipus. Políticament, el fet de compartir una llarga frontera implica sens dubte un cert grau de cooperació entre els dos països. Per exemple, després dels atacs de l'11 de setembre de 2001 a la ciutat de Nova York i a Washington, DC, l'administració Bush donà prioritat màxima al control fronterer i pressionà el Canadà perquè controlés els moviments transfronterers més estretament que mai. El control fronterer és, principalment, competència exclusiva del Govern federal, però les províncies canadenques tenen un gran interès en

molts afers transfronterers. Aquest és el cas de la gestió del medi ambient i els recursos, on la veu de les províncies avui dia és escoltada.

La qüestió de l'activitat internacional de les províncies canadenques no és quelcom nou i el seu desenvolupament està estretament lligat als canvis produïts en el model de federalisme. Durant les primeres dècades després de la fundació del Canadà, els governs provincials s'esforçaren, amb cert èxit, a descentralitzar el sistema federal. Durant aquell temps, el Quebec envià el seu primer representant a París. A continuació, se'n van obrir oficines a Bèlgica, el Regne Unit i els Estats Units. Quan va caldre un lideratge nacional en el context de la Primera Guerra Mundial, en la crisi financera de la dècada dels anys trenta i, posteriorment, durant la Segona Guerra Mundial, el Govern federal restablí la seva prominència respecte de les províncies. Les oficines de Bèlgica i del Regne Unit van ser tancades durant la Gran Depressió, el 1933 i el 1935, respectivament. En els trenta anys següents, aproximadament, es va viure l'apogeu del Govern federal, ja que la construcció de l'estat del benestar canadenc a través de diversos programes socials nacionals consolidà el seu paper dominant dins el sistema federal. Durant aquest període, el Quebec va aturar pràcticament els seus objectius internacionals, mentre que les altres províncies havien de desenvolupar encara una presència internacional. En la dècada dels seixanta, la Revolució Tranquil·la del Quebec va comportar la formació de governs del Partit Liberal del Quebec (PLQ), que tractaven de descentralitzar el federalisme canadenc i d'assegurar el reconeixement formal del fet diferencial de la província. El Partit Quebequès (PQ), creat el 1968, tractà d'aconseguir la independència del Quebec. En aquest context fortament nacionalista, el Govern del Quebec desenvolupà clares ambicions internacionals. Va establir específicament, per mitjà d'una llei de 1961, les responsabilitats dels representants exteriors enviats a París, Londres, Brussel·les, Nova York, Tòquio i Ciutat de Mèxic. Així mateix, una llei de 1967 va crear un departament d'afers intergovernamentals que s'encarregava, entre altres qüestions, de coordinar les activitats internacionals de la província.

L'activitat internacional duta a terme per Alberta a finals dels anys setanta es va centrar en els Estats Units i es va veure estimulada per la seva conflictiva relació amb el Govern federal, especialment en matèria d'energia. En el context de control de preus promogut pel Programa Nacional d'Energia, el Govern d'Alberta considerà que Ottawa no defensava els interessos de la província de manera satisfactòria i que, per tant, necessitava que la seva veu fos escoltada als Estats Units, fonamentalment per comunicar que Alberta s'es-

tava desvinculant del tractament federal sobre energia. Així mateix, Alberta va esmerçar esforços a desenvolupar la seva presència a l'Àsia, en particular a través de programes «agermanats» amb els governs regionals de Hokkaido (el Japó), Kangwon-do (Corea del Sud) i Heilongjiang (la Xina).

2 · Marc constitucional

Contràriament als documents constitucionals de la majoria de les federacions, l'Acta de l'Amèrica del Nord Britànica de 1867 no assignava específicament competències sobre relacions internacionals al Govern federal. Només en parlava la secció 132, la qual establia que s'atorgaven competències al Parlament i al Govern del Canadà per dur a terme «les obligacions del Canadà o qualsevol de les seves províncies, com a part de l'Imperi Britànic, amb països estrangers, que derivin dels tractats entre l'Imperi i els dits països estrangers». Aquesta secció, tanmateix, va caure en desús des que l'Estatut de Westminster de 1931 atorgà als dominis la independència legislativa formal respecte del Regne Unit i permeté al Canadà signar tractats pel seu compte. Això no obstant, les competències en matèria de defensa restaven constitucionalment en mans del Govern federal en virtut de la secció 91(7). Els canvis constitucionals posteriors, incloent-hi la important reforma de 1982, no han alterat la jurisdicció envers les relacions internacionals. En resum, a la Constitució canadenca no hi ha cap atorgament de competències en matèria de relacions internacionals a favor de les províncies, ni tampoc no hi ha res que impedeixi que puguin desenvolupar activitats internacionals, com ara negociar importants acords amb governs estrangers en matèries de la seva competència.

Davant d'aquest silenci de la Constitució, els tribunals han tingut un paper decisiu a l'hora d'especificar el marc constitucional per a les relacions internacionals, almenys quant a la implementació de tractats. Després que el Canadà adquirís formalment la seva personalitat internacional a la dècada dels anys trenta, el Govern federal assumí les competències per a la formalització de tractats anteriorment exercides pel Govern britànic. L'abast de fins a quin punt la divisió de competències del Canadà representava un límit per a la capacitat del Govern federal de posar en pràctica tractats va ser abordat en tres sentències del Comitè Judicial del Consell Privat (JCPC) a Londres (l'últim tribunal d'apel·lació del Canadà fins que aquesta responsabilitat va ser transferida al Tribunal Suprem del Canadà el 1949).

En el cas de les convencions laborals de 1937, el Consell d'Estat, a través de Lord Atkin, sentencià que el Govern federal no podia promulgar tot sol les convencions laborals derivades de la pertinença del Canadà a l'Organització Internacional del Treball (OIT). Lord Atkin considerà que la implementació del tractat no era matèria nova, sinó que estava vinculada a les seccions 91 i 92, que estableixen la divisió de competències entre el Govern federal i les províncies. En conseqüència, la lògica de la sentència fou que si un «tractat s'ocupa d'una matèria que es troba normalment inclosa a la secció 92, llavors la legislació que el farà efectiu només pot ser promulgada per les cambres legislatives provincials».

La referència a les convencions laborals encara és la jurisprudència dominant per a la implementació dels tractats al Canadà. Les províncies, particularment el Quebec, encara es refereixen al cas de 1937 per defensar la constitucionalitat del seu paper en la posada en pràctica dels tractats. De fet, els polítics del Quebec tradicionalment defensen que la divisió constitucional de competències no s'ha d'aplicar només a la implementació dels tractats, sinó també a la seva negociació i àdhuc a la seva elaboració. Aquest argument no es troba reflectit en la jurisprudència actual i la majoria d'experts constitucionals no el troben convincent. A més, segons les lleis internacionals, la responsabilitat de la implementació d'un tractat correspon al Govern federal perquè és l'únic govern del Canadà dotat de personalitat legal internacional.

3 · El Quebec (seguint el qüestionari proposat per a la realització d'aquest estudi)

Secció 1. — Els processos de globalització i pluralisme nacional representen nous desafiaments per a les democràcies liberals en l'àmbit de la política exterior. Afecten els àmbits de competència de les unitats «federades» (i també els del govern central). Aquest és un tema que requereix una nova avaluació amb les següents qüestions:

1.1. Amb quin dels següents actors principals manté una política exterior activa el seu cas d'estudi específic (en l'ampli sentit de la paraula, incloent-hi mitjans de comunicació, esdeveniments esportius, etc.)? a) altres «regions»; b) altres estats; c) organitzacions supranacionals (Unió Europea, NAFTA, Commonwealth, etc.); d) institucions internacionals o globals (Nacions Unides, etc.); e) actors privats.

- 1.2. Quins són els valors/objectius més destacats i els principis institucionals de la política exterior del seu cas d'estudi?
- 1.3. La política exterior és implementada només per la unitat federada, juntament amb altres unitats de l'estat o juntament amb unitats d'altres estats?
- 1.4. En quines xarxes internacionals participa la unitat federada?
- 1.5. Hi ha un «ministeri» específic (o semblant) responsable de la política exterior de la unitat federada? És una qüestió interdepartamental la política exterior?
- 1.6. Quants empleats treballen en l'òrgan administratiu de política exterior de la unitat federada? Quin és el pressupost per a política exterior?
- 1.7. En el seu cas d'estudi, hi ha hagut una nova política «paradiplomàtica» i algun canvi de prioritats per part de la unitat federada des de l'any 2000 (en comparació amb el període 1970-2000)?
- 1.8. Si és així, quin tipus de reaccions ha provocat això en el poder central?
- 1.9. Quines són les principals esferes d'acció amb referència a la política exterior?
- 1.10. Podem parlar d'una nova relació entre les unitats constituents i el govern central pel que fa a la política exterior en l'última dècada? (noves institucions, redefinició de l'acció dels dos nivells de govern, nous actors polítics, noves relacions intergovernamentals, etc.).

1.1. i 1.2. D'ençà de la Revolució Tranquil·la, els governs del Quebec han defensat que cal que les competències de la província estipulades constitucionalment s'estenguin a l'àmbit internacional (argumentació coneguda com a «doctrina Gérin-Lajoie»). La qüestió que més ha importat a aquests governs ha estat la promoció de la llengua i la cultura franceses. Com a conseqüència, aquesta qüestió determina els tipus de socis internacionals afavorits pel Quebec: en les relacions bilaterals, França és el soci crucial de la província, mentre que s'ha signat un gran nombre de tractats de cooperació amb països africans de parla francesa en vies de desenvolupament.

1.3. No hi ha gaire cooperació entre el Quebec i les altres províncies pel que fa als afers exteriors, encara que el Quebec i algunes de les altres províncies de vegades participen en els mateixos fòrums (per exemple, a la Conferència de Governadors de Nova Anglaterra i Primers Ministres del Canadà Oriental).

1.4. Des d'una perspectiva multilateral, el Quebec esmerça els seus esforços en La Francophonie, una organització internacional els membres de la qual comparteixen el vincle amb la llengua francesa. El Govern del

Quebec ha pogut participar-hi perquè aquesta organització accepta membres que siguin governs d'unitats constituents. Com a resultat, el Canadà, el Quebec i Nova Brunsvic en són membres. Per al Govern del Quebec, aquest fet significa un estímul per negociar un estatus autònom diferenciat de la resta de províncies en l'àmbit de les relacions internacionals. 1.5. i 1.6. Institucionalment, les activitats internacionals del Quebec són forjades i supervisades per un departament del Govern encarregat de les relacions internacionals, el Ministeri de Relacions Internacionals (MRI), que disposa d'un pressupost de 95.217.018 \$ USA (el 0,2% del pressupost total de la província) i dóna feina a 642 persones. 1.7., 1.8., 1.9. i 1.10. El primer ministre liberal actual, Jean Charest, ha manifestat sovint el seu desig de formalitzar i ampliar l'autonomia del Quebec cap a aquelles qüestions lligades amb les relacions internacionals que incideixen en les competències internes de la província. En aquest sentit, ha demanat un acord asimètric amb Ottawa. Un document signat per Monique Gagnon-Tremblay, ministra de Relacions Internacionals del Quebec, publicat el mes d'octubre de 2005, declarà formalment que el Quebec «té la intenció de reclamar els seus drets constitucionals complets en l'escena internacional com una extensió lògica de les seves iniciatives dins la federació canadenca, tot respectant plenament la política exterior del Canadà». El document acaba resumint en cinc punts les reclamacions del Quebec per aconseguir un paper més important en els afers exteriors: (1) la plena pertinença del Quebec a les delegacions canadenques amb dret a nomenar el seus representants, (2) l'accés a tota la informació i un paper en la definició de la posició del Canadà abans de l'inici de les negociacions internacionals, (3) el dret a parlar en organitzacions i conferències internacionals sobre matèries que es trobin dins la jurisdicció competencial del Quebec, (4) el reconeixement del dret del Quebec a donar el seu consentiment abans que el Canadà signi un tractat sobre aquestes matèries i (5) el dret de presentar el seu posicionament quan el Canadà es presenti davant organismes internacionals d'arbitratge si el Quebec considera que els seus interessos estan en joc.

Com a resposta, el primer ministre Stephen Harper va formular una reeixida promesa electoral en què atorgava específicament un paper per al Quebec envers les activitats de la UNESCO, situant explícitament l'acord dins d'una perspectiva de federalisme «obert» i «asimètric». Tanmateix, és improbable que es realitzin més ajustos en aquest sentit, atès que els polítics i buròcrates federals estan preocupats, en cas que es doni una for-

malització del paper internacional del Quebec, per la imatge de coherència del Canadà a l'exterior i pel missatge que s'enviaria quant al tarannà del país.

Secció 2. — Tres àmbits de política exterior: política, economia i cultura.

Aquesta segona secció se centra en el paper jugat per la unitat en el terreny internacional en aquests tres àmbits de govern, plantejant-se les qüestions següents:

- 2.1. Grau de representació a l'exterior (xarxa molt ben desenvolupada *versus* cap xarxa).
- 2.2. Grau d'autonomia de la unitat federada en la promoció dels seus interessos polítics/econòmics/culturals (necessitat o no d'un acord amb el govern central per establir tractats formals o altres tipus de convenis amb socis estrangers en cada una de les tres esferes de govern, etc.).
- 2.3. Grau d'activitat de la unitat federada: nombre de tractats o acords semblants amb actors polítics estrangers, visites oficials a l'exterior de presidents i ministres, etc.
- 2.4. En l'àmbit econòmic, la política de cooperació amb països no desenvolupats és la principal activitat de la unitat federada?
- 2.5. Grau de cooperació amb el govern central (accés als responsables de la presa de decisions del nivell federal, paper de la cambra alta, etc.).
- 2.6. Tipus de relacions intergovernamentals amb relació a les qüestions polítiques: competitives-cooperatives; formals-informals; confiança-desconfiança.
- 2.7. Grau de coordinació/cooperació amb altres unitats federades.
- 2.8. Quines mesures «disciplinàries» posseeix el govern central si no està d'acord amb la política exterior implementada per la unitat federada?
- 2.9. Hi ha cap asimetria en la política exterior de les unitats federades quant a les matèries esmentades més amunt?
- 2.10. Si hi ha alguna asimetria, es donen igualment tendències cap a una resimetrització del sistema «federal»?

2.1. El Quebec té una xarxa internacional molt ben desenvolupada. Posseeix representació internacional en més de vint-i-cinc països: disposa de set «delegacions generals» (Brussel·les, Londres, París, Ciutat de Mèxic, Munic, Nova York i Tòquio) i cinc «delegacions» (Boston, Chicago, Atlanta, Los Angeles i Roma), així com més d'una dotzena d'unitats més petites, in-

cloent-hi oficines d'immigració i turisme. El 2006, el Quebec anuncià que obriria oficines a l'Índia i el Brasil, que reforçaria la seva presència al Japó i la Xina i que atorgaria un paper de caire més polític a la seva oficina de turisme de Washington, D.C. Per a tot això, el Quebec destina més de 250 persones a l'exterior.

2.2. El Quebec gaudeix d'una autonomia considerable per signar tractats polítics, econòmics i culturals amb actors exteriors. Els governs del Quebec han defensat que les competències internes s'haurien d'estendre a l'esfera internacional, incloent-hi la pròpia elaboració dels tractats. Això constitueix la base de les reclamacions polítiques del Quebec per aconseguir un major paper internacional, representades per l'anomenada doctrina Gérin-Lajoie. En un discurs de 1965, el llavors ministre d'Educació del Quebec, Paul Gérin-Lajoie, va indicar que no hi havia «cap raó per separar la implementació d'un tractat internacional de la seva elaboració. Són, simplement, dos passos d'un mateix procés».

2.3. El Quebec és extraordinàriament actiu a l'hora de signar acords internacionals, realitzar visites a l'exterior, etc. Per exemple, els governs del Quebec han signat centenars d'acords internacionals des del 1964 tant amb governs estatals com amb governs regionals de tots els continents. Aquests acords cobreixen pràcticament tots els camps en què el Govern del Quebec té competències en l'àmbit intern: agricultura, desenvolupament econòmic, cultura, serveis socials, transport, etc.

2.4. La cooperació econòmica, tècnica i tecnològica amb els països en vies de desenvolupament constitueix una part important de l'acció del Quebec en els diversos fòrums, però, des d'un punt de vista econòmic, la relació amb els estats americans, la seva presència als països desenvolupats i les «missions» a l'exterior (viatges que inclouen els màxims líders polítics i interessos econòmics) són més importants.

2.5. A escala política, el Quebec sembla que porta els seus afers exteriors amb independència del Govern federal. Burocràticament, però, es dona una gran quantitat de contactes entre els funcionaris federals i els provincials.

2.6. Hi ha una densa xarxa de relacions entre els governs federal i del Quebec en matèria d'afers exteriors. A escala política, aquestes relacions són sovint competitives, mentre que, burocràticament, els funcionaris federals sovint són poc propensos a facilitar la integració del Quebec (i d'altres províncies) en els afers exteriors.

2.7. De fet, quan es tracta d'afers exteriors, no hi ha cap mena de coordinació formal (ni de cooperació) realment substancial entre les províncies.

2.8. El Govern federal no exerceix mesures disciplinàries formals cap a una província que emprengui una iniciativa internacional que desagradi al Govern del Canadà. El Govern del Canadà hi pot mostrar la seva desaprovació, molt sovint de manera informal al principi i després (encara que molt rarament) públicament. En conjunt, les negociacions a escala burocràtica tendeixen a facilitar les relacions.

2.9. El Quebec destaca clarament per l'extensió i l'abast de la seva activitat internacional, així com pels recursos que hi dedica el seu govern. Potser el més significatiu és que les activitats internacionals del Quebec tenen una evident dimensió política en la mesura en què la tasca desenvolupada per l'apartat internacional constitueix, per als líders polítics del Quebec, una forma de declarar l'existència d'una nació i el poder del seu govern. La reclamació de tenir veu a les conferències i organitzacions internacionals és menys present a les altres províncies (incloent-hi Alberta), les relacions internacionals de les quals se centren en el comerç i la gestió de matèries comunes amb els estats americans adjacents.

2.10. No hi ha cap tendència real cap a una «ressimetrització» del sistema al Canadà, però actualment el Govern canadenc mostra poca disposició per anar més enllà en la formalització del paper internacional de les províncies.

4 • Alberta

Després del Quebec, Alberta és la província més activa pel que fa a les relacions internacionals. A Alberta, qui s'encarrega dels afers exteriors és una unitat de relacions internacionals adscrita al Departament de Relacions Internacionals i Intergovernamentals del Govern. Aquesta unitat té un pressupost de 1.540.425 \$ USA, que representa el 0,009% del pressupost de la província, i dona feina a 167 persones, vuitanta-vuit de les quals se centren en les relacions internacionals. Mentre que la identitat, la cultura i la llengua formaven el nucli central del desenvolupament de la presència internacional del Quebec, la tasca que exerceix la unitat de relacions internacionals d'Alberta consisteix sobretot a defensar els interessos de la província a l'exterior. Alberta considera la seva relació amb els Estats Units com la més important. Els Estats Units són el mercat exterior més important d'Alberta (rep el 90% de les seves exportacions) i són responsables de les dues tercers parts de la inversió estrangera que arriba a la província i del 60% dels

turistes estrangers que hi van. També té lligams històrics amb els Estats Units que provenen de l'emigració a la província. El resultat són unes fortes relacions bilaterals amb gairebé mitja dotzena d'estats americans i la presència d'una oficina d'Alberta a Washington, D.C. L'establiment, el març de 2005, d'aquesta oficina amb tres persones, situada a l'ambaixada canadenca, reflectia la creixent importància per a Alberta de qüestions continentals com ara l'energia i el comerç de ramat. A banda d'aquesta important implicació en les relacions amb els Estats Units, Alberta té molt en compte la regió del Pacífic asiàtic, principalment per les oportunitats econòmiques que representa. Des d'un punt de vista més cultural, Alberta ha forjat una relació especial amb Ucraïna (més de 250.000 habitants de la província tenen ascendència ucraïnesa) i existeix un Consell Assessor per a les Relacions entre Alberta i Ucraïna per donar suport a l'acció del Govern en aquest domini.

Altres àmbits rellevants

En el cas d'Alberta, una matèria de la màxima importància en els afers exteriors és l'energia, la qual cosa implica centrar l'atenció especialment en els Estats Units. Per exemple, l'antic primer ministre d'Alberta, Ralph Klein, realitzà importants visites a Washington, D.C. el 2001 i el 2004 per tractar qüestions relacionades amb l'energia amb l'administració de George W. Bush. El 2009, un demolidor article publicat al *National Geographic* sobre les conseqüències mediambientals de les sorres bituminoses d'Alberta va portar la província a desplegar un seguit d'esforços per controlar els danys als Estats Units.

5 · Un ràpid cop d'ull a les altres províncies

Una altra província internacionalment activa és Nova Brunsvic. Semblantment a Alberta, aquesta província atlàntica compta amb un Departament de Relacions Internacionals i Intergovernamentals i ha fet palès explícitament el seu desig de ser un actor internacional. El 2003, Nova Brunsvic va posar en marxa el primer pla de relacions internacionals de la seva història, anomenat *Prospering in a Global Community: New Brunswick's International Strategy* (Prosperar en una Comunitat Global: l'Estra-

tègia Internacional de Nova Brunsvic), que va ser seguit per un informe de resultats emès el gener de 2006. L'activitat internacional de Nova Brunsvic comprèn set sectors estratègics: inversió i comerç, dirigit a promoure la creació d'ocupació i el creixement econòmic; immigració, l'objectiu del qual és atreure persones cap a Nova Brunsvic i facilitar-ne la integració; innovació i educació, que implica augmentar el nombre d'estudiants estrangers a les universitats de Nova Brunsvic; desenvolupament internacional; gestió mediambiental internacional; imatge i reputació, amb vista a promoure un entorn favorable a la província per ubicar-hi activitats econòmiques, i competències internacionals, és a dir, sensibilitzar els habitants de Nova Brunsvic envers les realitats globals. Nova Brunsvic ha esmerçat molts esforços a atreure inversió estrangera, ja que hi ha de competir amb províncies i estats més rics. La dualitat lingüística de la província és un aspecte cabdal en la seva estratègia internacional; per exemple, Nova Brunsvic cerca oportunitats de negoci en països francòfons, així com atreure'n immigrants. A més, la província ha formalitzat un Pla d'Acció de la Francofonia «que resum els interessos i el potencial de Nova Brunsvic per al seu creixement com a soci d'aquesta important organització multilateral.»

Després del Quebec, Alberta i Nova Brunsvic, la importància dels afers exteriors en les altres províncies del Canadà baixa notablement. Ontario, tot i ser la província més gran del Canadà, només ha desenvolupat una modesta presència internacional, la qual fonamentalment es basa en criteris econòmics. A principis de la dècada dels noranta, Ontario disposava de disset oficines internacionals, però van ser tancades el 1993 per raons financeres. Es van obrir tres «centres de màrqueting internacionals» el 2003 (Xangai, Munic i Nova York) i posteriorment quatre més el 2005 (Tòquio, Londres, Los Angeles i Nova Delhi). Amb un model similar a Alberta i Nova Brunsvic però diferent del Quebec, Ontario cerca explícitament la col·laboració del Govern federal quan gestiona la seva representació a l'exterior —per exemple, emplaçant físicament els seus centres dins les ambaixades canadenques tot esperant aprofitar-se de la marca «Canadà». La unitat burocràtica responsable de supervisar les relacions internacionals d'Ontario és l'Oficina de Relacions Internacionals i Protocol, que forma part del Ministeri d'Afers Intergovernamentals. El ministre de Desenvolupament Econòmic i Comerç també assumeix la funció de «promoure Ontario en el món com una localització econòmica preferent».

A la Colúmbia Britànica, la Secció de Relacions Internacionals, dins de la Secretaria de Relacions Intergovernamentals, és la responsable de les rela-

cions exteriors de la província. Les relacions internacionals de la Colúmbia Britànica estan menys desenvolupades que les d'Ontario i se centren fonamentalment en relacions bilaterals i fòrums multilaterals amb estats del nord-oest dels EUA. Tanmateix, el Govern de la Colúmbia Britànica s'oposava obertament a la participació del Canadà en dos importants projectes internacionals: el lliure comerç continental i l'Acord Multilateral sobre Inversions (AMI). També hi ha una forta dimensió asiàtica en els interessos internacionals de la província, tal com posa de manifest la seva iniciativa formal al Pacífic asiàtic, supervisada pel ministre de desenvolupament econòmic.

La resta de les províncies tenen relacions internacionals molt modestes. A Manitoba hi ha una petita Unitat de Relacions Canadà-EUA i Relacions Internacionals dins el Departament d'Afers Intergovernamentals i Comerç. A Saskatchewan hi ha una Secció de Relacions Internacionals dins el Departament de Relacions del Govern, el pressupost de la qual el 2005 era de 723.330 \$ USA, que representa el 0,01% del pressupost total de la província. En ambdues províncies, les relacions transfrontereres configuren la major part de l'acció internacional. Saskatchewan va tenir, durant un temps, oficines a l'exterior (Londres, Nova York, Minneapolis i Hong Kong), però van ser tancades a la dècada dels noranta. Les reserves energètiques de la província han suscitat un cert interès per part dels Estats Units; el febrer de 2005, el primer ministre Lorne Calvert s'entrevistà amb Dick Cheney, vice-president dels EUA, per parlar del petroli, gas i urani de la província. A Nova Escòcia, Terranova i l'illa del Príncep Eduard, els afers exteriors són entesos fonamentalment com a contactes amb els estats de Nova Anglaterra a través de relacions bilaterals i fòrums multilaterals, com la Conferència de Governadors de Nova Anglaterra i Primers Ministres del Canadà Oriental. Els esforços col·lectius per promoure oportunitats de negoci a Nova Anglaterra també es canalitzen a través de missions comercials dirigides pel Team Canada Atlantic (Equip Canadà Atlàntic), una iniciativa de 1998 que té el suport d'una secretaria permanent establerta a Moncton, Nova Brunsvic. La situació institucional dels afers exteriors en aquestes tres províncies atlàntiques és indicativa de la poca importància política de les relacions internacionals, ja que la relació amb els estats de Nova Anglaterra és una extensió de les seves relacions intergovernamentals. A Terranova, la responsabilitat d'aquesta relació és assumida per una secretaria d'afers intergovernamentals, sense cap secció específica d'afers exteriors, adscrita al Consell Executiu. L'estructura és similar a la de l'illa del Príncep Eduard, on aquesta responsabilitat és exercida per una Divisió d'Afers Intergover-

namentals dins l'Oficina del Consell Executiu. A Nova Escòcia, hi ha una Divisió de Relacions Regionals dins el Departament de Relacions Inter-governamentals que coordina les relacions de la província tant amb el Canadà Atlàntic com amb Nova Anglaterra.

6 · Perspectives de futur

La política exterior i les relacions internacionals en el context federal del Canadà s'enfronten almenys a dos problemes importants.

En primer lloc, fins a quin punt s'han de formalitzar els mecanismes perquè el Govern federal consulti les províncies abans d'adoptar una posició internacional sobre qüestions de competència provincial? Aquesta formalització és d'allò més important en l'àmbit dels drets humans, on les províncies han participat en l'elaboració d'un esborrany sobre la posició del Canadà i se'ls ha demanat llur consentiment abans de signar-lo i ratificar-lo. Hi ha persones que defensen que el Canadà hi pot guanyar molt si té contentes les províncies quan negocia i signa acords internacionals en àmbits de competència provincial, perquè això fa molt menys problemàtica la seva implementació. En el cas de Kyoto, per exemple, l'oposició provincial al protocol implica que la implementació sigui difícil i conflictiva. D'altres afirmen que uns mecanismes de consulta formalitzats i vinculants podrien llevar la capacitat del Govern federal d'ajustar la seva posició a mesura que es desenvolupen les negociacions.

En segon lloc, quina ha de ser la resposta del Govern federal a les reclamacions del Quebec de tenir un paper més important en els afers exteriors? Aquestes reclamacions són de gran abast, i van des del dret a parlar en conferències sobre matèries que afecten competències del Quebec constitucionalment especificades fins a l'oportunitat d'aparèixer davant organismes internacionals d'arbitratge per defensar la seva posició. Cal dir, també, que aquestes reclamacions sembla que gaudeixen d'un ampli suport entre la població del Quebec. Els beneficis potencials per al Govern federal en el cas de respondre positivament almenys a alguna d'aquestes reclamacions són majors que la mateixa essència d'aquestes qüestions. El paper que el Quebec podria tenir en les relacions internacionals ha esdevingut un tema del màxim interès a la província els últims anys, amb el PQ argumentant que només la independència permetrà al Quebec defensar els seus interessos i fomentar la seva identitat arreu. En aquest context, n'hi ha que

consideren que adaptar-se per arribar a un acord pel que fa a les reclamacions del Quebec en aquest àmbit afebliria els arguments a favor de la independència. Tanmateix, tal adaptació no serà fàcil, perquè moltes persones la veuen com una amenaça per a la unitat nacional, ja que consideren que representa un precedent perillós cap a la independència. Encara més, diversos polítics i comentaristes polítics estan preocupats per la cohesió del Canadà a l'exterior si es produeix una formalització del paper internacional del Quebec.

Així doncs, la qüestió de la implicació provincial en les relacions internacionals va més enllà de gestionar les relacions intergovernamentals i els acords institucionals. Més aviat, afecta la relació entre federalisme i unitat nacional i es planteja de quina forma pot ser concebut aquell per tal d'assegurar aquesta. Atès que els conceptes de federalisme i construcció nacional estan evolucionant constantment i són objecte de debat al Canadà, és improbable que s'hi pugui trobar una solució definitiva. És més probable que les qüestions que deriven de la connexió entre federalisme i relacions internacionals requereixin una gestió contínua per part dels polítics i funcionaris federals i provincials.

7 • Conclusions

El federalisme determina les interaccions del Canadà amb el món exterior de moltes formes diferents. Potser la més important és que cal que el Govern federal obtingui el consentiment de les províncies per a la implementació d'aquells tractats internacionals el contingut dels quals entra dins les competències provincials (per exemple, CUSTAS i Kyoto). Això significa que el Govern federal té una gran motivació per consultar els governs provincials abans de signar aquest tipus de tractats, sobretot si es preveu que les seves disposicions afectaran les províncies significativament. Fins i tot en casos de negociacions internacionals que no suposen la signatura d'un tractat (per exemple, les negociacions entre el Canadà i els EUA sobre els boscos de fusta tova), és probable que els governs provincials tractin de condicionar la posició del Canadà si consideren que llurs interessos estan en joc.

L'impacte del federalisme en la presència internacional del Canadà també es deixa sentir a través de l'acció internacional de les províncies. L'abast d'aquesta acció no és uniforme, encara que, si més no, totes les províncies han desenvolupat relacions amb els estats veïns dels EUA per gestionar recursos i problemes comuns, així com per promoure intercanvis econòmics

i atreure inversions. Alberta ha estat un actor provincial particularment visible en les relacions amb els Estats Units, amb un especial interès per matèries clau en l'agenda americana, com ara el petroli. Dit això, la província amb un major grau de desenvolupament de les seves relacions internacionals és el Quebec. A través del seu Ministeri de Relacions Internacionals, el Quebec ha signat centenars d'acords amb governs estrangers, a més d'establir una presència formal en diversos països. Al Quebec, el nacionalisme es reflecteix en el fet que el Govern provincial contínuament tracta de desenvolupar el seu paper com a principal representant de la societat quebequesa a l'exterior i d'establir-se com a principal promotor dels seus interessos arreu.

Bibliografia

- BALTHAZAR, L., «The Quebec Experience: Success or Failure», a Aldecoa, F. i Keating, M. (eds.). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass, 1999.
- , «Québec's International Relations», a Gagnon, A.-G. (ed.). *Quebec. State and Society*. Broadview Press, 2004.
- GROEN, J. P., *Intergovernmental Relations and the International Activities of Ontario and Alberta* [PhD diss]. Queen's University, 1995.
- KUKUCHA, C., «From Kyoto to the WTO: Evaluating the Constitutional Legitimacy of the Provinces in Canadian Foreign Trade and Environmental Policy». *Canadian Journal of Political Science*, 38, 2005.
- , *The Provinces and Canadian Trade Policy*. Vancouver: UBC Press, 2008.
- LECOURS, A., «Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions». *International Negotiation*, 7, 2002, p. 91-114.
- , «Canada», a Kincaid, J. (ed.). *Federalism and Foreign Policy*. Mont-real i Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009, p. 115-141.
- PAQUIN, S., «La paradiplomatie identitaire. Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales». *Politique et sociétés*, 23, 2005, p. 176-194.
- PAQUIN, S., (ed.) (amb Louise Beaudoin). *Histoire des relations internationales du Québec*. Montreal: Vlb éditeur, 2006.
- , *Les relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*. Quebec: PUL, 2006.

LA POLÍTICA EXTERIOR I LA REPRESENTACIÓ DIPLOMÀTICA DE LES REGIONS BELGUES: FLANDES I VALÒNIA COMPARADES

DAVID CRIEKEMANS

*Universitat d'Antwerp i Flemish Centre
for International Policy*

Aquest treball gira entorn d'alguns dels resultats als quals he arribat en un projecte, recentment finalitzat, de la Universitat d'Antwerp i del Flemish Centre for International Policy (FCIP) de Bèlgica (Promotor: Dr. Jan Melissen; equip d'investigació: Prof. Manuel Duren i Dr. David Criekemans). El principal objectiu del projecte va ser clarificar el caràcter específic del fenomen de la paradiplomàcia i del de la diplomàcia dels petits estats, ambdós en un context tant bilateral com multilateral. El propòsit va ser aconseguir una major comprensió en la percepció de les prioritats i dels principals objectius i tècniques de la política exterior d'algunes regions amb poders legislatius i d'alguns petits estats. Es va estudiar també com aquests ens s'organitzen internament per desenvolupar i donar suport a les seves relacions exteriors en el dia a dia. Aquest projecte d'investigació va donar com a resultat un informe políticament rellevant amb recomanacions específiques sobre polítiques orientades a la ulterior consolidació i desenvolupament de la política exterior flamenca. No obstant això, molts dels nostres resultats són també importants per a altres regions. La qüestió principal, i significativa des del punt de vista polític, que el projecte va abordar va ser aquesta: «Si comparem diverses regions i petits estats, quines bones pràctiques i innovacions podem detectar en l'àmbit analitzat?» Van formar part del nostre estudi les següents regions amb competències legislatives: Flandes, el Quebec, Catalunya, Baviera, Escòcia i Valònia. També vam comparar dos petits estats: Luxemburg i Eslovènia.

Des d'un punt de vista històric, es podria afirmar que actualment una «tercera onada» s'està desenvolupant en l'àmbit de la diplomàcia subestatal, especialment a Europa (Criekemans, Duren & Melissen, 2008: 389). La primera onada es manifestà dels anys vuitanta en endavant: un nombre creixent de governs no centrals miraren d'atreure inversions estrangeres direc-

tes a través de les seves pròpies iniciatives, o d'emprar la cultura o la identitat com a palanca per situar-se en el mapa internacional. Aquestes iniciatives tingueren sovint un caràcter ad hoc, i es va produir només una integració parcial de totes les activitats externes que es van generar. La segona onada, als anys noranta, es caracteritzà per la creació, dintre de les entitats subestats d'alguns països europeus, d'un conjunt d'instruments fonamentats en la jurisprudència per donar suport a les activitats diplomàtiques (tant paral·leles com complementàries). Aquests instruments es van complementar amb el desenvolupament progressiu d'aparells de política exterior «separats» (tant administratius com de caràcter polític) que començaren a coordinar horitzontalment les activitats exteriors de les diferents administracions en certes regions. L'actual tercera onada es caracteritza per fer passes en la direcció d'una «verticalització» de l'estructura organitzativa de l'administració o del seu departament d'afers exteriors, la reorientació estratègica de les prioritats geopolítiques i funcionals i els intents d'integrar els instruments de la política exterior subestatal dintre d'un conjunt global ben instrumentat. Les actuals actuacions del govern català poden ser interpretades en el context d'aquesta tercera onada.

En aquest treball, compararem Flandes amb Valònia pel que fa a la seva política exterior i a la representació diplomàtica. Seran tractats els següents aspectes: 1. Aspectes generals (història, marc constitucional, contingut de la política exterior i organització d'activitats diplomàtiques en el pla bilateral, europeu i multilateral); 2. Tres esferes de la política exterior: política, economia i cultura; 3. Altres esferes rellevants: medi ambient, energia, agricultura i pesca, serveis; 4. Perspectives futures; 5. Conclusions.

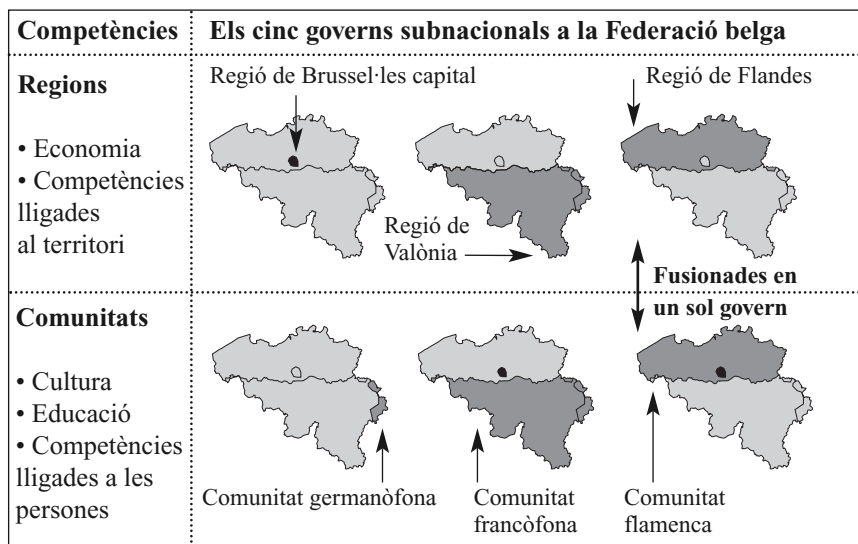
1 • Aspectes generals

Introducció històrica a l'estudi dels casos de Flandes i Valònia en relació amb la política exterior i les polítiques en aquest àmbit

La federació belga té una estructura complexa, basada en les anomenades comunitats i regions. Es tracta d'un fet que és un resultat de la història. Des dels anys seixanta, l'economia flamenca en la part nord del país es desenvolupà força ràpidament, mentre que al mateix temps l'economia a Valònia (part sud del país) es trobava en crisi (estava sobre tot basada en la indústria pesant). Aquest element donà el primer impuls a Valònia per aspi-

rar a agafar el control polític dels instruments de la política econòmica, i per mirar de ser capaç de desenvolupar el seu propi futur amb eines polítiques fetes a mida de les seves necessitats. Flandes, inicialment, desenvolupà un altre raonament; volgué en primera instància protegir el seu propi llenguatge i la seva pròpia cultura (holandesa). Per això, l'elit política flamenca aspirà inicialment a agafar el control polític sobre els instruments, igualment polítics, basats en la cultura. Aquestes aspiracions duals conduïren a desenvolupar les anomenades regions i comunitats belgues, que se superposaven territorialment, com es mostra en aquest diagrama:

Diagrama 1. La complexa «solució» belga en general



Les comunitats belgues gestionen les anomenades «competències lligades a la persona», tals com la política lingüística, cultural, educativa, d'assistència social i de prevenció i cura de la salut, etc. Les regions belgues gestionen les anomenades «competències lligades al territori», com ara economia, medi ambient, treball, infraestructures, planejament mediambiental, etc. Existeix una important diferència entre la part del nord i la del sud del país. Les competències de la comunitat i de la regió flamenques s'han fusionat en la pràctica (són exercides per *un* govern flamenc i controlades per *un* parlament flamenc). A la part sud del país, hi ha encara dos governs

diferents: el govern regional de Valònia i el govern de la comunitat francòfona. Com a resultat d'això, el model federal belga s'ha qualificat amb freqüència com a model asimètric.¹

Abans de 1993, les comunitats flamenca i francòfona tenien ja una «política exterior» en l'àmbit dels assumptes culturals internacionals. Per exemple, el 1980, a Flandes, es prengué la iniciativa d'instaurar un «Comitè General per a les relacions culturals internacionals» flamenc, que estigué operatiu des de 1982 en endavant (Hendrickx, 2004: 22). El concepte «cultura» fou interpretat més àmpliament a mida que passà el temps, i inclogué gradualment educació, esports, etc. Els tractats culturals bilaterals que el govern central signava amb terceres parts foren «regionalitzats»; en els programes de treball, les comunitats flamenca i valona concloueren acords separats amb aquelles terceres parts. També cadascuna de les comunitats posà l'accent en qüestions diferents; Flandes mirà cap a Holanda i Sud-àfrica (a causa de l'idioma similar), i la comunitat francòfona mirà de vincular-se amb els països de la Francofonia.

Des de 1993 (el moment en què les regions i les comunitats belgues reberen el *treaty making power* en els àmbits de la seva competència exclusiva, no només en cultura), Flandes ha anat gradualment més enllà de concloure tractats internacionals tradicionals en l'àmbit cultural, que són un instrument força formal de conduir una política cultural exterior. Fins a cert punt, aquests van ser incorporats dintre de tractats «exclusius»² més amplis amb, per exemple, Holanda, Sud-àfrica, i molts dels països del centre i l'est d'Europa. D'altra banda, els tractats internacionals culturals es consideraren instruments massa rígids, i la comunitat flamenca anà cap a instruments més flexibles

1 La fusió que s'ha dut a terme en la part nord del país (Flandes) ha dut a la pràctica la consecució d'importants sinèrgies en àrees polítiques. Els darrers anys, amb tot, s'han fet passes al sud del país per imitar l'estructura organitzativa flamenca; el 2007, el socialista Demotte es convertí en el primer Ministre-President tant de la regió valona com de la comunitat francòfona. Hi ha altres indicacions que la fusió dels dos nivells regionals de govern està essent considerada. Des del començament de 2009, Valònia està mirant de desenvolupar una política exterior més integrada; les dues administracions encarregades de les relacions exteriors de la regió valona i de la comunitat francòfona foren fusionades en un únic òrgan de política exterior.

2 N. del T.: Amb el concepte de tractats exclusius o *exclusive treaties* l'autor es refereix a aquells que, per afectar competències exclusivament de les regions o comunitats, apleguen a una d'aquestes i a l'altre o altres parts estrangeres, sense, per tant, que el govern federal belga en sigui part. En els tractats mixtos (*mixed treaties*), en canvi, no només Flandes sinó també el govern federal signen el tractat amb les parts estrangeres, atès que l'objecte són matèries on tots dos nivells (federal/federats) són competents.

(per exemple declaracions polítiques comunes, però també altres vies) per així poder reaccionar millor davant les evolucions de l'escenari internacional.

Tant Flandes com Valònia condueixen ara una política exterior que abasta tots els seus àmbits polítics interns (vegeu infra el que es dirà sobre el principi «*in foro interno, in foro externo*»). No obstant, a Valònia, els aspectes culturals i educatius estan molt més presents en la política exterior que en el cas de Flandes. Una de les moltes recomanacions del nostre estudi comparatiu al *Flemish Centre for International Policy* adreçades al govern flamenc fou que havia de prestar força atenció a la política cultural internacional i a la diplomàcia pública com a components explícits de la política exterior flamenca. Per tant, Flandes pot aprendre de Valònia, però també Valònia pot aprendre de Flandes, per exemple sobre la manera com el govern flamenc uneix estratègicament competències de la regió i de la comunitat dintre d'una consistent política global, o en la forma com es desenvolupa una «política de concentració» de socis, en comptes de mirar de tenir tants socis com sigui possible, etc.

Breu descripció del marc constitucional de Bèlgica en relació amb la política exterior i les polítiques en aquest àmbit

Des de 1993, hi ha dos principis centrals en el que jo anomenaria «la solució belga en matèria de política exterior». En primer lloc, l'anomenat principi «*in foro interno, in foro externo*», i en segon lloc la idea de la igualtat fonamental de tots els governs belgues («absència de jerarquia de normes»).

—El principi «*in foro interno, in foro externo*»

El principi «*in foro interno, in foro externo*» es refereix a la convergència entre les competències internes i les externes de les entitats federades (Ingelaere, 1994).³ Aquest principi implica que les «entitats federades» belgues o regions han de gestionar el seu encara creixent nombre de compe-

³ Des de la reforma constitucional belga el 1993, la divisió de tasques entre els governs federal i regional en política exterior fou recollida en els articles 167, 168 i 169 de la Constitució. L'article 167.1 estableix que «El Rei [llegeixi's: el Govern federal] dirigeix les relacions exteriors sense perjudici de la competència de les comunitats i regions per regular la cooperació internacional, incloent el poder de concloure tractats, així com els assumptes pels quals són competents en virtut de la Constitució» (Senelle, 1999: 211).

tències no només en l'àmbit del dia a dia de la política domèstica, sinó també considerant de manera permanent els assumptes de política exterior que afectin les seves matèries competencials «internes» (vegeu també Lagasse, Ch.-E., 1997; Lagasse, N., 2002; Senelle, 1999).

En primer lloc, les «entitats federades» belgues han vist garantit el dret a concloure tractats amb terceres parts (estats sobirans, regions amb un cert grau d'autonomia, organitzacions internacionals, etc.). Pel que fa a aquest «*ius tractati*», ha tingut l'efecte immediat de què un estat estranger o en general un tercer no pot concloure un tractat amb el govern federal belga en assumptes que caiguin dintre de l'àmbit de les competències exclusives de les regions i comunitats belgues (Kovziridze, 2001: 25).⁴ Només elles tenen autoritat per decidir sobre una possible cooperació exterior en tals àmbits.

En segon lloc, les «entitats federades» belgues tenen garantit el dret a enviar els seus propis representants a les capitals d'altres estats, a altres àrees o regions, i a organitzacions internacionals (per exemple, la Unió Europea o organitzacions multilaterals intergovernamentals). Pel que fa a la representació exterior de Bèlgica (*ius legationis*), les comunitats i regions belgues poden designar els seus propis representants «diplomàtics» a l'estranger autònomament, amb una restricció: des de 1993, poden designar els seus propis «agregats» (avui elevats a la categoria de «consellers») que seran inclosos en el llistat diplomàtic de les ambaixades, consolats i representacions permanents belgues *pel Ministre federal d'Afers Exteriors* (Senelle, 1999: 212).

La representació de Bèlgica en organitzacions intergovernamentals o en organitzacions multilaterals (semi-)supranacionals experimentarà dos canvis com a conseqüència del principi «*in foro interno, in foro externo*». En primer lloc, des de 1993, els sis governs belgues han d'arribar a un acord pel que fa a la composició de la delegació negociadora «multilateral» belga. En segon lloc, des de 1993 les entitats federals belgues poden també participar formalment en el procés de formulació del contingut de la posició de la federació belga en matèria de política exterior, especialment en aquells àmbits materials en els quals són internament competents (vegeu també: Salomonson & Crikemans, 2001). Des de 1993, la política exterior s'ha convertit, doncs, en un assumpte a tractar quotidianament pel conjunt de la federació belga.

4 Pel que fa a l'elaboració de tractats que afecten tant a competències del nivell federal com de les comunitats o regions, els anomenats «tractats mixtos», els sis governs belgues (federal i federats) signaren un acord de cooperació el 8 de març de 1994. Aquest acord creà també un grup de treball sobre tractats mixtos en el marc de la ICFP (vg. infra; diagrama 2).

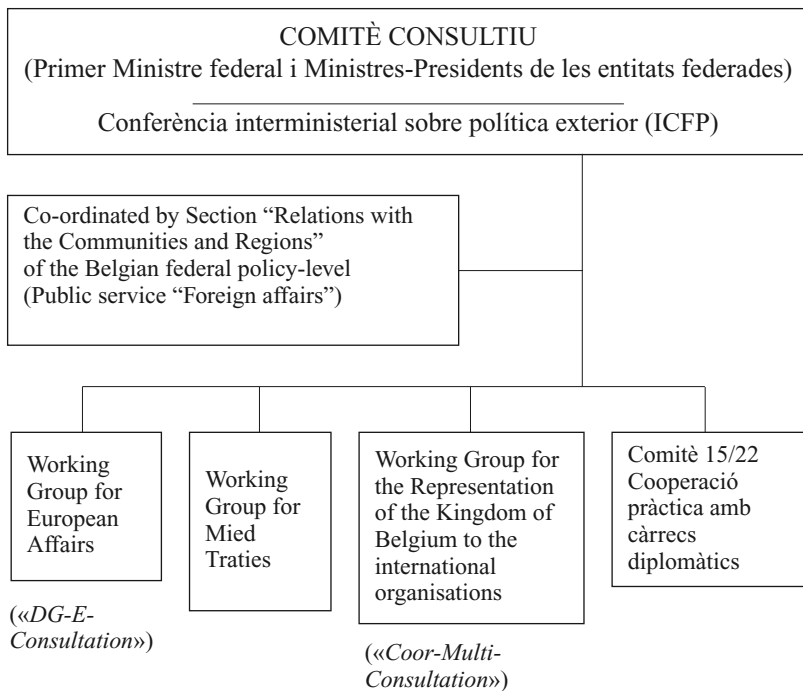
—La igualtat fonamental dels governs belgues («absència de jerarquia de normes»)

El segon principi que guia la «solució belga» és la idea d'igualtat fonamental entre tots els governs belgues, siguin el federal o els federats («absència de jerarquia de normes»). Això significa a la pràctica que la normativa interna dictada per les entitats federades té el mateix rang que la dictada pel nivell federal. En assumptes de política exterior, comporta que tots els governs belgues són responsables de donar contingut i de decidir sobre la política exterior de la federació. Si no són capaços de trobar una posició comuna, no hi haurà a la pràctica una posició belga. S'ha creat un nombre rellevant de cossos consultius per tal de desenvolupar una posició comuna en assumptes de política exterior entre el govern federal i els federats. El diagrama 2 ofereix una panoràmica concisa dels òrgans consultius més importants creats per desenvolupar la política exterior de la federació belga.

Què podem deduir d'això? Es pot afirmar que la solució belga en política exterior garanteix un considerable grau d'autonomia a les regions belgues i a les comunitats per dur a terme la seva pròpia política exterior. La idea que el Rei (llegeixi's: el govern federal belga) té la direcció sobre les relacions exteriors de la federació belga es troba potencialment en confrontació directa amb la idea, innata en el model federal belga, que les regions i les comunitats tenen autonomia en assumptes de política exterior, sigui en concloure tractats amb terceres parts o en enviar representants a l'estranger. La solució desenvolupada per a aquest conflicte potencial és la següent: les comunitats i regions belgues tenen la màxima autonomia *sempre en la mesura que la política exterior de la federació no sigui posada en perill*.⁵

5 Els governs federats estan, per exemple, obligats a informar al federal de la seva intenció de concloure tractats (sobre la base de les seves competències exclusives) amb terceres parts. El govern federal ha de ser informat de cada pas en el procediment pel qual l'entitat federada conclou el tractat. El govern federal pot plantejar objeccions. En tal cas, el procediment per concloure el tractat serà suspès, i la Conferència Interministerial de Política Exterior (ICFP) decidirà per consens. Si no es pot arribar a aquest consens, el govern federal pot bloquejar la conclusió del tractat en només quatre casos: (1) si la part estrangera no ha estat reconeguda per Bèlgica, (2) si Bèlgica no manté relacions diplomàtiques amb ella, (3) si es pot deduir d'una decisió o acte del govern federal que les relacions entre Bèlgica i l'esmentada part s'han trencat, suspès, o estan seriosament alterades o (4) si el tractat en qüestió pot contradir o vulnerar obligacions que Bèlgica hagués contret prèviament en el pla internacional o supranacional.

Diagrama 2. Panoràmica dels òrgans consultius en matèria de política exterior a la federació belga



La combinació del principi *«in foro interno, in foro externo»* juntament amb el de la igualtat fonamental de tots els governs belgues no té precedent en la política exterior dels estats federals. És una solució excepcionalment original que ofereix a les comunitats i regions belgues la possibilitat de desenvolupar tant les seves pròpies prioritats geopolítiques com els seus interessos funcionals i les seves prioritats en política exterior, en la mesura que la política exterior de la federació no sigui posada en perill. La consulta i la coordinació esdevenen, doncs, una part clau de la gestió diària de la xarxa diplomàtica i de l'optimització de les relacions exteriors de la federació belga.

Els processos de globalització i pluralisme nacional representen nous reptes per a les democràcies liberals en l'àmbit de la política exterior i de les polítiques en aquest àmbit, i afecten els àmbits de competència de les entitats federades (i també als dels governs centrals), un tema que està necessitat d'una nova anàlisi

Per a cada un dels casos de Flandes i Valònia, tractarem les següents qüestions:

- 1.1. Amb quins dels següents actors principals manté el seu cas d'estudi una política exterior activa? (en un sentit ampli de la paraula, incloent esdeveniments de comunicació, esportius, etc.) *a)* altres «regions»; *b)* altres estats; *c)* organitzacions supranacionals (Unió Europea, NAFTA, Commonwealth, etc.); *d)* institucions internacionals o globals (ONU, etc); *e)* actors privats.
- 1.2. Quins són els objectius i valors principals i els principis institucionals de les polítiques exteriors del seu cas d'estudi?
- 1.3. La política exterior és implementada per separat per cada ens federat, o juntament amb altres ens de l'estat, o bé juntament amb ens d'altres estats?
- 1.4. En quines xarxes internacionals participa el seu ens federat?
- 1.5. Hi ha un «ministre» (o similar) específic que sigui responsable de la política exterior de la unitat federada? És la política exterior un assumpte interdepartamental?
- 1.6. Quants empleats treballen a l'administració de la política exterior de l'ens federat? Quin és el pressupost per a política exterior?
- 1.7. En el seu cas d'estudi, hi ha hagut una nova política de «paradiplomàcia» o qualsevol canvi de prioritats des de l'any 2000, en comparació amb el període 1970-2000?
- 1.8. En cas afirmatiu, quin tipus de reaccions ha provocat això des del poder central?
- 1.9. Quines són les principals esferes d'acció pel que fa a les polítiques exteriors?
- 1.10. Podem parlar d'una nova relació entre els ens federats i el govern central en relació amb la política exterior i les polítiques en aquest àmbit en la darrera dècada? (Noves institucions, redefinició de l'acció dels dos nivells de govern, nous actors polítics, noves relacions intergovernamentals, etc.).

1.1 · Entre quins autors es dona una política exterior activa?

Flandes i Valònia porten a terme una política exterior amb una varietat d'actors i fors: altres «regions», altres estats, organitzacions supranacionals (en particular la UE), organitzacions internacionals globals (ONU) i organitzacions multilaterals com la UNESCO, la OIT, el BERD, l'OECD, l'OMS, l'OMC, etc. Només a través de formes molt limitades entren en relació amb actors privats.

1.1.1 · Dimensions bàsiques de la política exterior de Flandes

A. La política bilateral flamenca

En la seva «Carta política de 1995 - La política exterior flamenca», el Ministre-President Luc Van den Brande va escriure que a causa dels seus recursos limitats, Flandes no podria ser mai present d'una manera rellevant en tots els països. Era crucial per a Flandes, doncs, determinar certes prioritats entre els països i regions amb els quals el govern flamenc podia establir relacions (Van den Brande, 1995: 14). Per fer això, van ser formulats nou criteris per servir com a instrument per articular l'anomenada «política de concentració» (per tal d'enfocar els limitats recursos flamencs cap a l'estranger). La decisió d'incorporar un determinat país o àrea en aquesta política de concentració flamenca es derivaria, doncs, de sotmetre aquells territoris als nou criteris següents:⁶

1. Llenguatge, cultura i història comunes
2. Proximitat geogràfica
3. (Potencial) intensitat de les relacions econòmiques i comercials
4. Visió paral·lela i implicació en la construcció del projecte d'integració europea
5. Semblança en l'estructura de l'estat (federalisme)
6. Adhesió a la democràcia i als drets humans

⁶ La idea flamenca en formular aquests nou criteris fou aquesta: «quant més alt puntuï un país o regió en aquests criteris, major serà la prioritat per a Flandes en encetar relacions formals amb aquell país o regió». No obstant això, la Carta Política advertia correctament que aquests nou criteris no poden ser aplicats d'una manera estrictament matemàtica.

7. Necessitat de recolzament i cooperació, i possibilitat de Flandes de desenvolupar accions solidàries d'una forma significativa
8. Ubicació estratègica i impacte internacional
9. Voluntat de reconèixer a Flandes com a part o soci de la cooperació d'una forma plena

Tot i que els nou criteris no són explícitament esmentats en les actuals cartes polítiques flamenques, sembla que estan implícits com a eina de guia de les decisions polítiques. Com a resultat d'això, semblen aparèixer un cert nombre de prioritats bilaterals: els països veïns, (amb Holanda com a cas més important per les semblances idiomàtiques i, per exemple, la importància cada cop més gran del riu Scheldt per a l'economia flamenca); les joves democràcies del centre i l'est d'Europa, el Quebec, Sud-àfrica (de nou aparentment per les semblances idiomàtiques), i Xile a Sud-amèrica:

—Al juny de 1989 se signà una «entesa» amb el Quebec per establir una cooperació en assumptes com ara economia, educació, salut i medi ambient. En aquell moment, Flandes no tenia encara el *treaty-making power*. Això mostra, no obstant, que el govern flamenc estava molt interessat en la cooperació amb regions de característiques afins en el món. L'any 2002, aquesta relació s'estengué pràcticament a totes les competències flamenques (també cultura, ciència, etc.)

—Els països del centre i l'est d'Europa hi seguirien aviat. És interessant fer notar que ja al mes d'abril de 1992 (també abans que Flandes esdevingués oficialment un actor internacional amb *treaty making-power*), el govern flamenc decidí fer de les relacions amb el centre i l'est d'Europa una prioritat. Es va crear una nova eina política per a això: el «Programa d'Europa central i de l'est». El 1992, es destinaren 10,68 milions d'euros a donar suport al procés de transició al centre i l'est d'Europa, i al desenvolupament de mercats econòmics forts i saludables (Van den Berghe & Van Alstein, 2004: 2). Amb aquest pressupost anual (que gradualment descendí al llarg dels anys noranta), es van finançar projectes en àrees tals com l'economia, el medi ambient, les infraestructures, l'educació, la formació professional, els assumptes socioeconòmics i l'assistència judicial. En aquest sentit, el «*know-how*» flamenc podria portar aquests països als estàndards dels de l'oest d'Europa. Al mateix temps, aquests projectes reunirien especialistes flamencs i del centre i l'est d'Europa al voltant d'una àmplia quantitat d'assumptes. És també important fer notar que certs aspectes del model so-

cioeconòmic, ecològic i social flamenc podrien ser exportats a l'est. A mitjà termini, els funcionaris flamencs esperaven també generar projectes conjunts derivats dels resultats inicials. La meta final d'aquest programa fou no obstant de naturalesa política: posar els països del centre i l'est d'Europa en contacte amb Flandes, un soci també jove però de confiança (Criekemans, 2005). Molt aviat després de rebre el govern flamenc el *treaty making-power*, se signaren una sèrie d'acords amb Polònia (juny de 1994), Hongria (octubre de 1994) i els tres estats bàltics (1996). En els anys següents, els seguien la resta de països centrals i de l'est [els que ara són membres de la UE, però també Romania (1997) i Bulgària (2001)].

—El primer tractat que el govern flamenc conclogué en exclusiva va ser amb Holanda, en relació amb el riu Scheldt (que flueix parcialment a través de territori holandès) i a la cooperació en àrees tals com cultura, educació, ciències, benestar social, etc.

—A l'octubre de 1995, el govern flamenc conclogué també un tractat amb Xile. Inicialment, la relació amb aquest país va estar sobre tot centrada en l'ajut al desenvolupament, però el caràcter de la cooperació canvià amb els anys. Avui, Flandes s'apropa a Xile com a soci bilateral per dret propi. L'elecció de Xile com a cap de pont amb l'Amèrica Llatina és no obstant força peculiar. Alguns observadors qüestionen si els nou criteris tenen quelcom a veure amb el fet que Xile esdevingui un soci important de Flandes. Alguns apunten a variables explicatives més personals i polítiques, per exemple, la relació entre alguns democratacristians xilens i flamencs (Hendrickx, 2004: 31). Això permet posar els nou criteris en perspectiva: no són, certament, la *única* guia que serveix a la política exterior flamenca per fixar la seva orientació. Un altre factor (més oficial) que influí en l'elecció de Xile fou la diàspora xilena a Flandes (com a resultat del cop d'estat de 1973); Flandes, per tant, tenia vincles amb aquest país, i volia fer una contribució al seu renovat procés de democratització (Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid, 2005).

—Al continent africà, Sud-àfrica va ser escollida com a soci per a la cooperació. A través de contractes transnacionals amb la *South African Housing Company*, Flandes finançà, per exemple, allotjaments per a famílies. L'octubre de 1996 es va signar un acord de cooperació en les àrees de cultura, educació, ciència, tecnologia i esports, que anys més tard s'amplià a noves àrees d'actuació. Aquests acords formaren la base per a una política molt més ambiciosa de Flandes a l'àrea sud-africana (incloent Lesotho, Botswana, Moçambic i Malawi). Des del començament del nou segle, Flandes

s'ha centrat més i més en la lluita contra la SIDA. El govern flamenc, per exemple, dona diners al programa ONU-SIDA (que va ser dirigit entre 1994 i 2008 pel flamenc/belga Dr. Peter Piot) perquè siguin destinats a projectes en l'àrea sud-africana.

Si agafem el *treaty making-power* internacional com a indicador per a la paradiplomàcia flamenca, podem concloure que Flandes ha emprat aquest nou instrument d'una manera força intensa, tant en un sentit actiu com passiu. Ha conclòs en exclusiva activament trenta-tres tractats (vint-i-cinc bilaterals i vuit de multilaterals), i en l'actualitat ha entrat clarament en una nova fase en el sentit de considerar que un major creixement d'aquesta mena de tractats podria donar lloc a una «inflació» dels mateixos. El *treaty making-power* contribueix al reconeixement internacional que Flandes ha estat capaç de guanyar-se fins a l'actualitat, i és un clar indicador de les prioritats geopolítiques al voltant de les quals la política exterior flamenca ha estat articulada: una forta responsabilitat amb els futurs països membres de la UE, i una política orientada a la regió de l'Àfrica del Sud i a l'Amèrica Llatina (Xile). No obstant això, fonamentar massa la política exterior sobre l'instrument formal que és el tractat internacional pot potencialment «formalitzar» la (para)diplomàcia fins a un punt en què no es pugui ser flexible per respondre als nous reptes presents a la societat o en l'escena internacional. Sembla que els responsables flamencs han entès això, i utilitzen freqüentment instruments menys formals per a la cooperació internacional, com ara contractes transnacionals i declaracions polítiques conjuntes. El desavantatge potencial d'aquests instruments és, però, la seva naturalesa no vinculant. No obstant això, poden ser emprats amb èxit per donar contingut a la cooperació.

B. La política flamenca davant la UE

La política comunitària de Flandes és probablement un dels components més importants de la seva política exterior. Les opcions que es van adoptar en aquest àmbit són el resultat directe tant de la posició institucional de Flandes dintre d'Europa com de les seves competències.

Des d'un punt de vista institucional, un tema recurrent en la política exterior flamenca és la dimensió regional dintre de la UE. Al desembre de 1992, el llavors Ministre-President flamenc Luc Van den Brande impulsà oficialment la Carta de l'Europa de les Regions a Edimburg. Aquesta Carta implica la creació d'una xarxa d'experts amb idees afins, que pensen que

Europa ha de ser construïda sobre la diversitat cultural: l'Europa de les cultures (Claerhout, 1999: 1). Seguint a Van den Brande «tal Europa acolliria les identitats culturals de les regions i els estats membres no com a un obstacle per a la integració sinó com a un estímul per al seu desenvolupament» (Van den Brande, 1998). En aquest context fou creada la fundació internacional «Europa de les Cultures 2002», a través de la qual Flandes es va situar en el centre del debat sobre les regions europees (Crikemans & Salomonson, 2000). La fundació ja no existeix en l'actualitat, però amb els anys s'han creat altres xarxes i institucions en les quals Flandes juga un paper rellevant. En aquest sentit, es pot mencionar que la regió flamenca ha dut a terme una important tasca en la xarxa REGLEG,⁷ el grup de regions amb competències legislatives compost per regions de la UE que tenen responsabilitat en la implementació (i en molts casos transposició) de la normativa comunitària. Més de setanta regions amb competències legislatives de la UE han escollit directament parlaments i governs. El grup les ha ajudat, per exemple, a fer passes importants cap a la implicació de les regions en la UE a través de l'esborrany del Tractat Constitucional d'aquesta. REGLEG també ha esdevingut una xarxa per a la coordinació estratègica i un fòrum d'intercanvi de bones pràctiques.

Des del punt de vista de les competències, hom pot adonar-se que força competències que les comunitats i regions belgues havien rebut amb els anys afecten actualment àmbits en els quals la Unió Europea és molt activa; educació, agricultura, aspectes de política econòmica, etc. Alguns acadèmics sostenen que les entitats federades belgues estan fins a cert punt frustrades amb això, i que han descobert que la seva autonomia està limitada per altres nivells polítics com ara la Unió Europea (Vos, 1999). D'aquí que la participació a les polítiques comunitàries es percebi com a crucial, no només en la fase d'execució sinó, encara més important, en la fase de presa de decisions (o fins i tot abans: per exemple, quan la Comissió Europea fa un llibre verd en el qual es posen a prova idees per al

7 REGLEG té les seves arrels en la cooperació regional que es va dur a terme per preparar les discussions a la Conferència Intergovernamental (IGC) de l'any 2000. Les regions amb competències legislatives volien tenir quelcom a dir en aquest context, que permetia preveure un període fascinant per al sistema institucional de la UE. El 2001, aquestes regions volgueren respondre a la demanda d'un debat sobre el futur de la UE més ampli i de major abast, com es va plantejar en una declaració annexa al Tractat de Niça. Llurs iniciatives donaren com a resultat el reconeixement del concepte de «regió amb competències legislatives» en l'anomenada «Declaració de Laeken» (veure el web: <<http://www.regleg.org>>).

futur). El 8 de març de 1994 se signà un acord de cooperació entre el govern federal i les regions i comunitats en relació amb la representació de Bèlgica al Consell de Ministres de la UE, acord que va ser recentment posat al dia. La situació varia en cada àmbit, però hi ha casos (per exemple cultura, educació o esports) en els quals Bèlgica com a conjunt estarà representada per un ministre de les comunitats, que parlarà en nom del conjunt de la federació. En molts àmbits compartits, el director de la delegació serà per exemple algú del govern federal, acompanyat d'un representant de la comunitat o regió, o viceversa. Tot això vol dir a la pràctica que la distinció tradicional entre àmbit polític domèstic i àmbit polític de la UE és poc clara: tots dos estan entremesclats. A la pràctica, tots els governs belgues han de mirar de treballar plegats a través del procés de consultes DG-E. No hi pot haver aquí una «política exterior paral·lela». Malgrat tot, alguns argumenten que si les entitats federades no són capaces de trobar una posició comuna, se'ls ha de donar l'oportunitat de poder votar separatament al Consell de Ministres de la UE (l'anomenat «vot escindit»). No obstant això, una idea tan radical probablement no trobaria fàcilment recolzament a Europa...

C. La política multilateral flamenca

Molt poc després que el govern flamenc rebés les seves competències internacionals, Flandes desenvolupà l'interès en col·laborar amb i dintre d'organitzacions multilaterals en assumptes i polítiques concretes (Crikemans, 2007a).⁸ Flandes desenvolupà les seves primeres passes multilaterals amb la OIT, la UNESCO i el BERD. Contribuí també finançament a certs projectes d'aquestes organitzacions. Alguns entrevistats subratllen que durant els anys noranta, el govern federal belga hagué de reduir la seva participació en alguns d'aquests projectes (per exemple amb la UNESCO). Així, Flandes aprofità l'oportunitat que se li presentà d'entrar en la fase multilateral (vegeu també Vanden Berghe & Crikemans, 2002). Més tard, el govern flamenc amplià el seu enfocament multilateral; la seva competència en relació amb la prevenció i cura de la salut el dugué a interessar-se en el treball de l'OMS i d'ONUSIDA. A causa de les seves tasques en l'àmbit educatiu i cultural, també s'escollí el Consell d'Europa. A l'OCDE,

⁸ Abans de 1993, Flandes havia ja contribuït a la posició multilateral belga en organismes com la UNESCO i el Consell d'Europa, en les matèries tradicionalment competència de les comunitats com ara llengua, cultura i educació.

Flandes promogué el desenvolupament d'estudis i dades estadístiques més enfocades a l'àmbit regional. També l'OIT ha esdevingut una organització important per a la política exterior flamenca, en relació amb les negociacions en matèria de liberalització de serveis (l'economia flamenca està molt basada en els serveis). Així, Flandes contribueix a la posició belga i europea en aquests assumptes (per exemple a través del concepte de «diversitat cultural»). En altres paraules: es pot detectar una notable dispersió de les activitats multilaterals flamenques: d'un nombre limitat d'organitzacions i programes s'ha passat a un ventall molt més ampli, en el qual les administracions flamenques es troben implicades. Coordinar aquest esforç, per tant, esdevé una tasca d'enormes proporcions. Flandes es troba avui dia immersa en un procés en el qual l'enfocament originari basat en projectes és menys important, en favor del desenvolupament d'un enfocament molt més estructural (vegeu també Vanden Berghe, Salomonson i Crieckemans, 2001). Els darrers dos anys, el Quebec i després Catalunya semblen haver desenvolupat un interès en la forma com Flandes ha avançat en aquest «posicionament multilateral». El debat en el de la UNESCO al voltant de la Convenció sobre diversitat cultural⁹ també ha fomentat la cooperació entre diferents regions (vegeu Crieckemans, 2006). Pel que fa a la possibilitat d'esdevenir membre associat d'una organització multilateral, només Flandes ha assolit aquesta posició, a l'Organització Mundial del Turisme.¹⁰ Cap altra regió és membre associat d'una organització multilateral tradicional.

1.1.2 · Dimensions bàsiques de la política exterior de Valònia

A. La política bilateral valona

És típica de la política exterior de la comunitat francòfona valona la clara divisió en dos del seu enfocament geopolític. Tota la cooperació ex-

⁹ La Convenció per a la protecció i promoció de la diversitat de les expressions culturals (o: Convenció sobre diversitat cultural) fou aprovada el 20 d'octubre de 2005. 145 països hi votaren a favor. Els EUA i Israel s'hi van oposar.

¹⁰ Com a resultat de la integració de Flandes dins l'Organització Mundial del Turisme, es retirà la representació belga. Segons alguns entrevistats això ha creat problemes en el sentit que a vegades el govern flamenc no pot arribar als més alts òrgans polítics dintre de l'organització.

terna està enquadrada en dos tipus de programes: «Programes-Nord» i «Programes-Sud».

El sistema dual troba el seu origen en la finalitat de la política exterior valona.

Els Programes-Nord se centren en la cooperació en l'àmbit educatiu, econòmic i cultural amb països desenvolupats i països en desenvolupament. Els països del nord amb els quals Valònia té relacions poden ser dividits entre països europeus, països fronterers amb la UE, països d'Amèrica del Nord, i finalment el Brasil, Israel i el Japó així com economies emergents com ara la Xina, Xile, Cuba, el Líban i Tunísia. Valònia té una estratègia BRIC, que és quelcom que Flandes no té encara (tot i que l'està preparant).

Els Programes-Sud apunten a un tipus diferent de cooperació en l'àmbit educatiu, del coneixement i de la solidaritat amb països en desenvolupament. Els països del sud amb els quals Valònia té relacions són alguns del Magrib (en particular Algèria, Tunísia i el Marroc), alguns de l'Àfrica Central (República Democràtica del Congo, Ruanda, Burundi), alguns de l'oest d'Àfrica (Burkina Faso, Benin, el Senegal), alguns llatinoamericans amb nivells baixos de desenvolupament econòmic com ara Bolívia i Haití, i finalment Sud-àfrica, Palestina i el Vietnam.

El nivell de desenvolupament econòmic determina en cada cas l'estatus de l'altra part de la política exterior valona. Podem dir que en els Programes-Nord la qüestió clau que guia les actuacions exteriors és: quin és l'interès de Valònia? Mentre que en els Programes-Sud, la pregunta seria: què és útil per al país del sud?

No només en matèria de programes, sinó també des del punt de vista organitzatiu, podem detectar la divisió esmentada. La gestió dels assumptes bilaterals es divideix també en països del nord i del sud. És interessant pel que fa a la política bilateral de Valònia el fet que aquesta comparteix algunes prioritats geopolítiques amb el govern federal belga, especialment a l'Àfrica Central (República Democràtica del Congo, Ruanda, Burundi). En aquest sentit, Valònia és capaç de desenvolupar la seva política exterior «seguint l'estela» de la política federal belga.

Un altre aspecte sorprenent de la política exterior belga és el nombre de socis externs, que és força elevat. A continuació s'explica això en termes pressupostaris:

Despesa de Valònia en accions bilaterals (en milers d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
CGRI ¹¹	4.502	5.195	5.271	5.756	5.793
Nombre de països socis del CGRI	52	52	53	53	54
Mitjana per a cada país CGRI	86,5	99,9	99,4	108,6	107,2
DRI ¹²	3.578	4.055	4.043	4.155	4.684
Nombre de països socis DRI	30	28	32	33	35
Mitjana per a cada país DRI	119,2	144,8	126,3	125,9	133,8
COCOF ¹³	139	299	230	442	570
Nombre de països socis de la COCOF	14	14	12	12	12
Mitjana per a cada país COCOF	9,1	19,2	16,8	33,4	39,7

B. Política de Valònia davant la UE

Com Flandes, també Valònia és activa en assumptes relatius a la UE. Les ambicions de Valònia a Europa no han de ser subestimades. L'any 2000, el llavors Ministre-President való afirmà que considerava que la importància de les regions a Europa en un món globalitzat era molt més elevada que la dels estats convencionals com Bèlgica (Massart-Piéard, 2003: 90).

Especialment important per a Valònia és l'Interreg. Es tracta d'un programa de cooperació, finançat per la UE, que persegueix la cooperació entre regions europees frontereres. De moment, l'Interreg IV (2007-2013) està en marxa. Això comprèn d'una banda projectes transfronterers (IV-A), transnacionals (IV-B) i interregionals (IV-C). Aquests projectes estan especialment adreçats a actors de caràcter públic. No obstant això, també els actors privats poden fer propostes dintre de l'àmbit de cada programa.

11 El CGRI és el «Comissariat general de relacions internacionals» de la comunitat francòfona.

12 La DRI és la «Divisió de Relacions Internacionals» de la Regió Valona.

13 La COCOF o «Comissió comunitària francesa» dintre de Brussel·les pot també dur a terme relacions exteriors.

Per a Valònia, dintre de l'àmbit IV-A, l'àrea de la «*Grande Région*» és important. Això inclou les regions alemanyes de Saarland, Rhineland i Lotharingen, l'estat de Luxemburg, i pel que fa a Bèlgica, la regió valona, la comunitat francòfona i la germanòfona. Aquesta «*Grande Région*» s'ubica en tres programes *Interreg III*, en concret els programes Saarland-Moesel-Rhineland, Waloonia - Lotharingen - Luxemburg, i Alemanya - Luxemburg - Comunitat germanòfona. Un dels temes d'interès és la mobilitat laboral dins la regió, que és un indicador important de l'èxit de la cooperació transfronterera a la «*Grande Région*».

Juntament amb això, Valònia és sòcia en un important projecte de cooperació en el marc del programa *Interreg IV-C*. Aquesta cooperació entre França, Valònia i Flandes abasta un ampli nombre de temes, de l'àmbit econòmic, demogràfic, cultural i de planificació dels espais. Aquests temes havien estat ja desenvolupats a l'*Interreg III*.

Les activitats transfrontereres de la regió valona poden ser considerades com a paràmetre des d'un punt de vista internacional; delegacions de Romania, Estònia, Letònia i Lituània han estudiat la *Grande Région* i l'*Interreg III* com a patró de referència d'activitats transfrontereres.

Un altre fòrum europeu important per a la regió valona és el REGLEG, el sistema de cooperació informal entre diferents regions europees amb competències legislatives. Valònia també participa a les conferències anuals dels caps de govern de les regions que conformen el REGLEG.

C. La política multilateral de Valònia

La Organització Internacional de la Francofonia (OIF) pot ser considerada el fòrum multilateral més important de la política exterior valona. Des del març de 1980, la comunitat francesa és membre de la OIF. Juntament amb la comunitat francòfona, també n'és membre Bèlgica. En aquesta condició participa en nombroses reunions, i aquesta situació representa més o menys la naturalesa dual de l'organització. D'una banda, en són membres països on el francès és l'idioma oficial, però de l'altra, també en són membres actors subnacionals: regions, i en aquest cas la comunitat francòfona. El fet que la comunitat francòfona en sigui membre per separat de la OIF reflecteix les possibilitats que hi ha per a les entitats federades de tenir un paper més rellevant internacionalment que el que és habitual en altres organitzacions.

Dintre de la política exterior valona, i especialment en la seva política multilateral, la Francofonia juga un paper en diverses direccions: 1) les in-

versions substancials que Valònia fa en altres regions o països de la Francofonia; 2) el potencial i l'empenta que s'atribueix a aquests països: la llengua comuna i la cultura són considerats factors que poden tenir l'efecte de facilitar la cooperació en altres àmbits polítics; 3) la plataforma internacional de la Francofonia és també considerada una bona base sobre la qual aconseguir altres metes com ara el desenvolupament sostenible, la democràcia, etc. Alguns comitès que Valònia considera importants són: l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia (APF), l'Agència universitària de la Francofonia, la CONFEMEN (Conferència de Ministres d'Educació Nacional) i la CONFEJES (Conferència de Ministres de Joventut i Esports). Per això, Valònia utilitza la Francofonia com a xarxa i com a fòrum.

A més de la Francofonia i de la UE, hi ha també altres organitzacions multilaterals i projectes en els quals el CGRI i la DRI (vegeu quadre de l'apartat A) participen activament.

En primer lloc, se segueixen les activitats d'un cert nombre d'organitzacions enquadrades dins l'ONU. Dintre de l'OMC, se segueixen també de prop assumptes sobre diversitat cultural i serveis educatius. La comunitat francòfona està molt preocupada per les polítiques comercials en aquests àmbits. També se segueixen els debats a l'OIT a través de la representació de la comunitat francòfona a Ginebra. La regió valona finança el centre de formació internacional de l'OIT a Torí, i més en particular les activitats de formació al Tercer Món (per exemple; la formació de responsables administratius governamentals al Congo). Per comparar: Flandes també dóna diners a aquest mateix centre, adreçats a projectes a l'Europa Central. En aquest context, la delegació del CGRI i la DRI a Ginebra és important. Des de l'any 2005, el representant de Valònia a Ginebra és també membre del *Bureau du Groupe des Ambassadeurs Francophones*. En aquest sentit, participa activament en la coordinació de la posició dels governs francòfons en diferents organitzacions internacionals. A través del *Bureau*, el CGRI i la DRI estan indirectament implicats en el Consell de Drets Humans de l'ONU, el Consell Mundial de la Salut de l'OMS, i en l'OMC. A través de la seva delegació a Ginebra, la regió valona pot, per tant, mirar de fer palesa la visió del seu govern dintre del grup d'ambaixadors francòfons (CGRI-DRI, 2007). Des del punt de vista d'un analista, és difícil, no obstant això, mesurar l'impacte exacte de la representació diplomàtica valona a Ginebra. Dintre del Consell de Drets Humans, són especialment importants per a la regió valona els dossiers sobre exportació d'armes (a causa dels interessos de la indústria armamentística valona). El representant a Ginebra prepara, juntament amb

la direcció de la política multilateral, les fitxes analítiques dels possibles socis, basant-se en els dossiers del Consell de Drets Humans.

La representació diplomàtica belga en organitzacions multilaterals opera més o menys de la mateixa manera allà on el CGRI i la DRI no poden participar (per exemple, en Consells de Ministres). En aquests casos, el CGRI i la DRI es coordinen amb els altres governs belgues per assolir una posició comuna. En aquest marc, Valònia mira de defensar els seus interessos a través de la federació belga.

D'altra banda, el CGRI i la DRI estan en certs casos acreditats dintre de la representació belga davant certes organitzacions. Aquest és el cas a París: el representant allà està també acreditat davant la UNESCO i l'OCDE. La tasca de la UNESCO és extremadament important per al CGRI i la DRI, especialment pel que fa al tractat sobre diversitat cultural.

A banda d'això, Valònia és també membre de l'Associació de Regions d'Europa, ARE, però la importància d'aquesta ha minvat després del Tractat de Maastricht. Valònia és també un actiu membre del REGLEG.

1.2 · Quins són els valors, els objectius directors i els principis institucionals de les polítiques exteriors?

Són objectius freqüentment esmentats, tant per Flandes com per Valònia:

—El reforçament de la seva pròpia autonomia, utilitzant de forma òptima les possibilitats i contactes oferts per la comunitat internacional

—Intentar fer una contribució raonable a través de la seva política exterior, i aprofundir en el desenvolupament de la personalitat jurídica internacional de la regió.

—Tenir més accés a solucions polítiques que estan essent desenvolupades internacionalment.

—Desenvolupar la seva pròpia identitat i llenguatge, a través de la diplomàcia com a tal, de la diplomàcia cultural i fins i tot del turisme.

—Aconseguir un lloc just dintre de la comunitat internacional.

—Desenvolupar el seu propi comerç exterior, mirant d'atreure inversions directes estrangeres.

—Fer una contribució a la solidaritat internacional a través d'iniciatives en l'àrea de la cooperació internacional.

—Etc.

Dependent de la majoria política de cada moment, es posa l'accent en uns elements o altres (per exemple, els liberals acostumen a donar prioritat al comerç exterior i a la captació d'inversions directes estrangeres; els nacionalistes tendeixen a donar prioritat als elements identitaris a través de la diplomàcia, etc.). A Valònia, se subratllen també els aspectes econòmics, connectats amb el «Pla Marshall» de la regió valona.

1.3 · La política exterior, és implementada per separat per cada ens federat, o juntament amb altres ens de l'Estat, o bé juntament amb ens d'altres estats?

La política exterior de les entitats federades belgues és implementada per les mateixes entitats. Totes juntes, amb el govern federal, condueixen la «política exterior de la federació belga». No obstant, hi ha molts problemes al voltant de la realització d'aquesta:

—No hi ha un document en el qual el govern federal, amb les entitats federades, expliqui els objectius que han d'assolir conjuntament en matèria de relacions internacionals.

—Els governs federats i el federal no sempre es mantenen informats els uns als altres de les iniciatives que pren cada un d'ells. Només pel que fa a la conclusió de tractats internacionals és obligatori per a les entitats federades informar al govern federal de la seva intenció de concloure un tractat internacional amb un tercer, però en canvi no existeix la mateixa obligació del govern federal respecte de les entitats federades.

—L'absència d'àmbits homogenis de competències entre el govern federal i les entitats federades crea una situació on sovint hi ha confusió sobre quin govern és competent.

1.4 · En quines xarxes internacionals participen les entitats federades?

A banda del que s'ha dit ja abans, podem assenyalar, pel que fa a Flandes, que participa activament en un ampli ventall de xarxes polítiques com

ara el REGLEG, el «District of Creativity-Network» o «DC Network»,¹⁴ xarxes polítiques específiques, etc.

Els canals més importants pel treball en xarxa de la política exterior valona són la Francofonia (vg. supra) i la xarxa de política exterior de la Federació Belga. Valònia ha apuntat conscientment als mateixos països i regions que estan en la llista dels objectius geopolítics del govern federal belga, especialment a l'Àfrica. En aquest sentit, Valònia pot, en la seva política exterior, seguir els camins que han estat prèviament explorats pel govern federal belga.

Durant el nostre extens estudi comparatiu, molts entrevistats han subratllat la importància de la xarxa diplomàtica per mantenir les xarxes de la política exterior valona. No només els representants polítics, sinó també els setanta-vuit lectors, tutors i assistents lingüístics, així com els centres culturals a París i a Kinshasa, i les representacions multilaterals a París i a Ginebra juguen un paper en això. Ells són aquells als qui en primer terme es poden adreçar els socis estrangers, les companyies valones, els actors culturals francòfons, les institucions educatives francòfones, però també el govern federal belga i els de les altres entitats federades belgues.

Les organitzacions regionals AER i REGLEG tenen un paper important tot i que lleugerament menys rellevant en l'estratègia valona davant xarxes internacionals. D'altra banda, la importància de la Francofonia continua essent molt substancial pel manteniment de la xarxa de l'EIWB (*Espace International Wallonie-Bruxelles*). Tant la cooperació institucionalitzada en el marc de l'OIF, com els contactes individuals entre els representants dels diferents actors francòfons arreu del món, són essencials.

¹⁴ Les regions que estan participant en la «DC-Network» són: el Quebec, Oklahoma, Escòcia, el Nord-Pas-de-Calais, Catalunya, Roine-Alps, Llombardia, Baden-Württemberg, Karnataka, Qingdao, Xanghai i Flandes. Aquestes regions DC intercanvien experiències i treballen en l'àmbit de la creativitat, en tres vies: 1) el Fòrum Mundial de la Creativitat, anual, on emprenedors, autoritats polítiques i investigadors de tot el món tenen l'oportunitat d'intercanviar idees i inspirar-se; 2) la participació de les regions DC en projectes europeus adreçats a la promoció de la innovació, l'esperit emprenedor i la creativitat empresarial; i 3) el desenvolupament de projectes DC, com ara programes d'intercanvi en l'àmbit de la innovació i la creativitat (vg.: <<http://www.flandersdc.be>>).

1.5 · El «Ministeri» d'Assumptes Exteriors

1.5.1 · Una ràpida comparació dels «ministeris» flamenc i való d'assumptes exteriors

—Examen succint de la manera com la «política exterior» es defineix a Flandes i Valònia

	Flandes	Valònia
Coordinació d'activitats externes	x	x
Comerç internacional i inversions	Vincle tradicionalment superficial amb la política exterior; des del juliol de 2009 hi ha el mateix ministre per ambdós àmbits, la qual cosa podria produir amb el temps un vincle més fort amb la política exterior.	Vincle amb la política exterior
Política cultural internacional	Gairebé del tot separada de la política exterior	Vincle molt estret amb la política exterior
Activitats educatives internacionals	Gairebé del tot separades de la política exterior	Vincle molt estret amb la política exterior
Turisme	Vincle tradicional amb la política exterior (mateix ministre). Des del juliol de 2009, ministres diferents ¹⁵	Separat de la política exterior
Cooperació al desenvolupament	Vincle amb la política exterior (mateix ministre)	Vincle estret amb la política exterior

¹⁵ Entre 2004 i 2008 la funció del Ministre d'assumptes exteriors estigué separada de la posició del Ministre-President. Des del setembre de 2008, de nou el Ministre-President flamenc és responsable de la coordinació de totes les activitats externes conduïdes pel govern flamenc. Amb aquest canvi, Flandes tornà a la situació dels noranta, amb Luc Van den Brande i el seu

—Flandes i Valònia: dos «models» diversos en relació amb la forma com es defineix la política exterior

	Flandes	Valònia
Prioritats polítiques a les relacions exteriors	Tots els àmbits polítics tenen dimensió internacional Recentment: interès en diplomàcia pública	Forta atenció al paper de la cultura i l'educació També activitats en àrees polítiques més àmplies
Tipus de coordinació	Més vertical que horitzontal	Vertical i horitzontal
Freqüència de coordinació	Estructural i diària	Metòdica, i allà on es requereix
Estructura organitzativa	Força vertical	Estructura de matriu
Nivell d'integració dels assumptes en matèria de política exterior	Integrats (amb algunes excepcions)	Força integrats
Principi clau	Coherència i millora	Adaptació

1.5.2 · El «Departament Flamenc d'Assumptes Exteriors»

L'aparell flamenc de política exterior ha estat sota constant reorganització. El 1980, es posà en pràctica la idea d'establir un Comitè General per a les relacions culturals internacionals, que esdevingué operatiu el 1982. El concepte «cultura» va ser interpretat més àmpliament amb el decurs del

successor Patrick Dewael. Un debat totalment diferent que no estudiarem en el context d'aquest article és si aquest canvi constitueix una millora pel que fa a la importància política donada a la política exterior pel govern flamenc. Es podria també argumentar la posició contrària, és a dir, que la política exterior esdevé ara només un assumpte més dintre de l'agenda política ja congestionada del Ministre-President. Aquestes dues hipòtesis confrontades seran objecte d'estudi més aprofundit en un proper projecte de recerca.

temps, i gradualment anà incloent educació, esports, etc. Això portà a donar-li un nou nom el 1986: Comitè General per a la Cooperació Internacional, i se'l dotà d'una estructura organitzativa adaptada. El 1991 es configurà un ministeri flamenc, que combinà la capacitat administrativa tant de la comunitat com de la regió flamenca. En el seu si es creà una nova «Administració per a les relacions exteriors». Fou un «departament horitzontal», en el sentit que coordinava totes les activitats externes nascudes dels àmbits de les polítiques internes. La consecució, el 1993, del *treaty-making power* i de la possibilitat de tenir representació exterior, va portar a canviar-li el nom el 1994 pel d'«Administració de la Política Exterior», que subratllava la idea que totes les activitats exteriors del govern flamenc havien de ser racionalitzades a través de prioritats polítiques. Aquesta situació es mantingué la resta de la dècada. No obstant això, gradualment, l'estructura organitzativa va ser sotmesa a una pressió creixent, perquè l'administració flamenca va anar essent cridada a fer el seguiment d'un nombre creixent de noves competències.

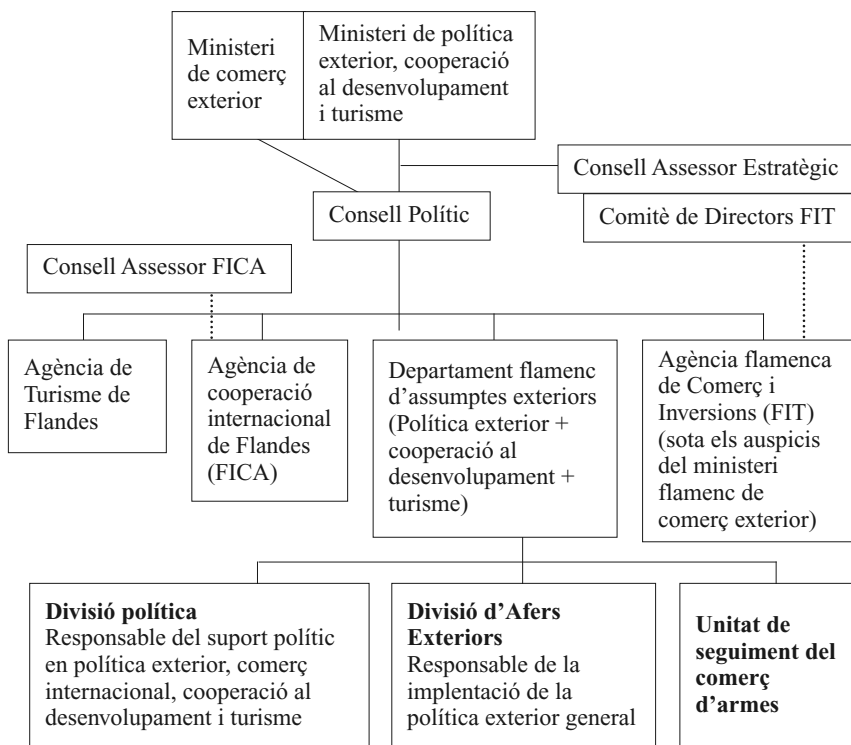
En l'Acord Hermes del 5 d'abril de 2000, el govern federal convingué en principi amb les entitats federades a retornar les matèries d'agricultura i comerç exterior a les regions belgues. Aquesta intenció fou formalitzada en l'Acord Lambertmont del 13 de juliol de 2001. Un àrea addicional que els governs belgues acordaren que havia de ser retornada fou la de cooperació al desenvolupament. No obstant això, fins a avui aquesta darrera àrea no ha estat retornada en la pràctica; un grup d'estudi no ha arribat encara a conclusions sobre com fer-ho (De Volder, 2005). El govern flamenc vol el personal belga i mitjans financers si s'ha de retornar a les comunitats. Per raons evidents, aquesta qüestió és encara objecte de discussió. El 2003, la competència sobre llicències d'exportació d'armes fou retornada a les regions pel govern federal. Ni Flandes ni Valònia ho havien demanat. La impressionant llista de noves competències es traduí en una situació en la qual l'estructura de l'Administració de la Política Exterior flamenca no va poder fer front a les noves tasques i responsabilitats. Això provocà un «exercici intern» el 2001: es va encarregar a la Divisió de Suport Polític de l'Administració flamenca començar un projecte de recerca de referència sobre diversos ministeris d'affers exteriors. Es va prestar especial atenció als següents paràmetres: estructura organitzativa del ministeri, relació entre política exterior, comerç internacional i cooperació al desenvolupament, estructura i actuació dels comitès assessors, gestió de xarxes de representants a l'estranger, relació entre administració i política, forma de determinar prioritats, etc. Després d'una anàlisi inicial, van ser seleccionats els ministeris dels

següents països: el Canadà, Dinamarca, Alemanya, Finlàndia, Holanda, Noruega i el Regne Unit (Vlaamse Administratie Buitenlands Beleid, 2001).

L'exercici encetat per la Divisió de Suport Polític no es completà a causa d'un canvi de prioritats i a la manca de temps. L'equip recollí informació, però no va ser mai emprada en un estudi. La principal raó per a aquest canvi de prioritats fou que en aquell moment el govern flamenc havia iniciat un nou projecte sobre «Una millor política de govern?», un intent d'estructurar les competències que la regió i la comunitat flamenques havien acumulat des de 1991. Malgrat tot, les dades que s'havien reunit en la recerca preliminar de l'estudi es van emprar implícitament en el procés per posar en marxa el relatiu a «Una millor política de govern?». La idea inicial fou «verticalitzar» l'anteriorment «horitzontal» Administració de la política exterior dintre d'un ministeri d'afers exteriors com a tal. Això volia dir posar juntes la política exterior general, el desenvolupament per a la cooperació i el turisme, sota un únic ministre responsable. Es pensà que això podia millorar la coherència i el caràcter decisiu de la política exterior flamenca, la qual cosa, per la seva banda, tindria un efecte positiu sobre la percepció externa de Flandes com a actor internacional. L'estructura organitzativa escollida és dinàmica: ha de ser capaç d'adaptar-se de manera flexible a l'entorn internacional, contínuament canviant. La reorganització es limita no només a redissenyar estructures, sinó que també implica nous mitjans de desenvolupament del ministeri d'afers exteriors pel que fa als recursos humans. Els tècnics del ministeri tenen l'oportunitat de continuar la formació i/o de ser traslladats temporalment a una organització internacional, que esdevé «organització d'aprenentatge». També és una novetat la creació del Consell Assessor Estratègic, compost per persones de la societat civil, el món acadèmic, etc.

L'1 d'abril de 2006, el nou ministeri flamenc d'afers exteriors començà a operar. Originàriament, el títol assignat al ministeri fou el de «Ministeri de Política Exterior, Comerç Exterior, Cooperació al Desenvolupament i Turisme». El títol es considerà massa llarg, per tant el ministeri fou anomenat «Flanders International» (en holandès: «Internationaal Vlaanderen»), i conté tant un departament com una agència de cooperació per al desenvolupament. El títol es una mica estrany, especialment en el sentit que l'anterior d'«Assumptes Exteriors» s'havia eliminat en favor d'un de molt més vague. Mentrestant, no obstant això, s'ha desenvolupat una pràctica, per la qual el ministeri d'assumptes exteriors flamenc utilitza un títol diferent en totes les seves comunicacions externes en anglès, per evitar malentesos: «Departament flamenc d'Assumptes Exteriors» (en holandès encara se l'anomena «Departement Internationaal Vlaanderen»).

La nova estructura organitzativa és com segueix:¹⁶



La nova estructura organitzativa de la política exterior flamenca des de l'1 d'abril de 2006

En la nova estructura organitzativa, el departament flamenc d'afers exteriors serà responsable de la coordinació i integració de la política exterior del govern flamenc. Realitza el seguiment tant del contingut com del suport lo-

¹⁶ Com s'ha indicat abans, el nou govern flamenc de juliol de 2009 ha reorganitzat en part les competències dels Ministres relatives a les relacions exteriors. La política exterior és, de nou (com així era abans de 1999) en mans del Ministre-President, Kris Peeters, que és també Ministre de Comerç Exterior i Cooperació al Desenvolupament. D'altra banda, el turisme ha estat separat i atribuït al Ministre Geert Bourgeois. Malgrat tot, en el darrer govern flamenc, Bourgeois fou Ministre d'Afers Exteriors entre 2004 i 2008. Per tant, es pot esperar que hi haurà un nexa entre turisme i afers exteriors, tot i que menys institucionalitzat del que ho era en l'anterior govern flamenc.

gístic de la política exterior desenvolupada pel Ministre-President, de la duta a terme pel Ministre responsable per a la política exterior, la cooperació al desenvolupament i el turisme, i de la resta d'activitats de política internacional de la resta de ministres flamencs. D'una banda, el departament flamenc d'afers exteriors és responsable de la comunicació entre el ministeri flamenc, el Servei Públic de Política Exterior federal, i les institucions de política exterior de la resta de governs belgues. De l'altra, també ho és del seguiment de tots els socis estrangers del govern flamenc. L'organització de la representació internacional oficial de Flandes a l'estranger constitueix també una de les tasques permanents del departament flamenc d'afers exteriors.

En l'estructura organitzativa és nova la clara divisió entre «suport a les polítiques» i «suport a la implementació» de les mateixes. L'entitat de suport a les polítiques («Divisió de polítiques») aconsella al Ministre pel que fa a la planificació estratègica, la preparació de les polítiques, la seva direcció, la implementació i la posterior avaluació. L'entitat d'implementació de les polítiques («Divisió d'Afers Exteriors») té cura de totes les tasques d'implementació dins de l'àmbit de la política exterior; les relacions bilaterals i multilaterals, la implementació dels tractats i del Programa d'Europa Central i de l'Est, la representació flamenca a l'estranger i la coordinació de tot el procés de decisió relatiu als assumptes de la UE. Ambdues entitats són una part integral del departament. Alguns àmbits relacionats com ara el comerç exterior, la cooperació al desenvolupament i el turisme, seran, no obstant això, implementats a través d'agències independents d'aquest. Una tercera divisió és la «Unitat de Monitorització del Comerç d'Armes», que assessora al Ministre sobre tota mena de llicències d'exportació, tant pel que fa a la importació com a l'exportació, com al trànsit d'armes i tecnologia militar.

Un «Consell de Polítiques» serveix com a fòrum on tots els Ministres rellevants poden discutir plegats les polítiques amb els responsables de tots els departaments rellevants i les agències. Amb aquesta nova estructura organitzativa, tots els àmbits polítics relacionats amb les activitats internacionals de Flandes es reconduïxen conjuntament sota un únic marc polític. En teoria, això hauria d'augmentar radicalment la coherència de les actuacions internacionals que el govern flamenc porta a terme (Bourgeois, 2005: 44-45). Avui, tres anys després d'aquesta gran reforma, podem afirmar que s'ha generat un enriquiment mutu entre els àmbits polítics sobre els quals Flandes té avui responsabilitat, així com s'ha aconseguit una millor posició de la regió a Europa i al món. No obstant això, aquesta feina no s'acaba mai, ja que tant la societat com la situació internacional canvien, com també ho fan els equilibris amb

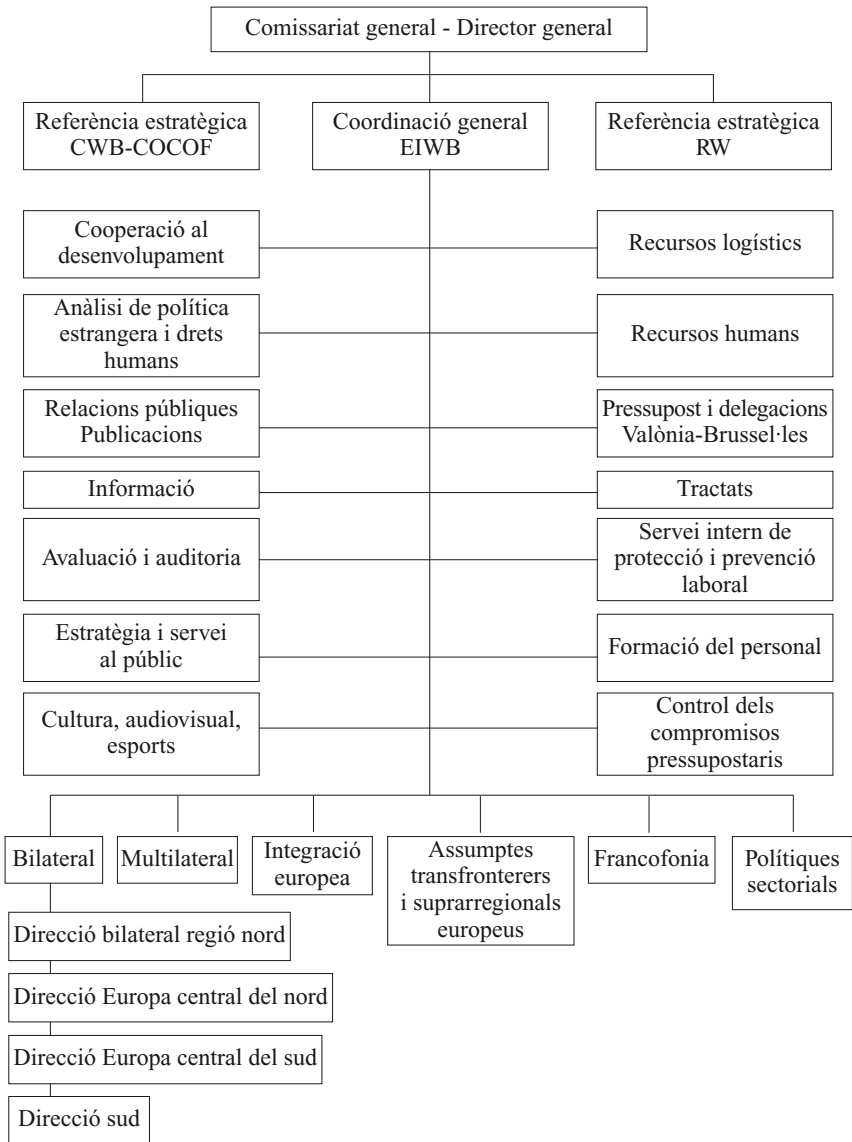
els altres governs a la federació belga. Aquesta és la raó per la qual Flandes probablement afinarà la seva estructura organitzativa en els propers anys.

1.5.3 · El CGRI i la DRI, transformats en «Valònia-Brussel·les Internacional» (WBI)

De moment, l'estructura de la política exterior de la comunitat francòfona i de la regió valona es compon encara de dues peces, però això està canviant ràpidament. Originàriament, existia el CGRI (= *Commissariat Général des Relations Internationales*). Era un òrgan semigovernamental que es cuidava dels assumptes internacionals relacionats amb matèries de la comunitat. D'altra banda, hi havia la DRI (*Division des Relations Internationales*), que era un servei dintre del Ministeri d'Afers Exteriors de la regió valona. El ministre encarregat és Marie Dominique Simonet (CdH), Ministre d'Ensenyament Superior, d'Investigació Científica i de Relacions Internacionals, que es converteix en un lligam estructural entre política exterior i política educativa internacional.

Cinc anys ençà, es decidí que totes dues entitats es fusionessin, i s'inicià un llarg procés de fusió. Des del gener de 2009 en endavant, la fusió fou establerta per llei, com a resultat de l'acord entre els tres governs (de la regió valona, la comunitat francòfona i la comissió a Brussel·les de la comunitat francòfona). Encara avui hi ha alguns aspectes tècnics que dificulten la fusió, però s'espera que aquesta esdevingui completament operativa durant el 2009. Pel que fa a la dimensió pressupostària, la fusió fou completada l'1 de gener de 2009. El nou servei exterior serà anomenat WBI (Wallonie - Bruxelles Internationales). Aquesta fusió constitueix un desenvolupament únic en el panorama polític való. En la resta d'àmbits polítics interns, la comunitat francòfona i la regió valona romanen separades, tot i que tots dos nivells governamentals tenen des de fa dos anys el mateix Ministre-President. L'EIWB (Espai Internacional Valònia-Brussel·les) agrupa les administracions en matèria de relacions internacionals: CGRI (comunitat)-DRI (regió), APEFE (Associació per a la formació i l'educació a l'estranger), AWEX (Agència valona per a l'Exportació) i la xarxa a l'estranger (representants, adjunts econòmics i comercials i coordinadors APEFE). Juntament amb el Ministre de la comunitat francòfona, una sèrie d'agències especialitzades són gestionades conjuntament: WBIimages (Valònia-Brussel·les Imatges), WBM (Valònia- Brussel·les Músiques), WBT (Valònia-Brussel·les Teatre), BIJ (Oficina Internacional de la Joventut) i WBDM (Valònia-Brussel·les Disseny de Moda).

La carta organitzativa del CGRI-DRI és aquesta:



La carta organitzativa mostra una gran complexitat en la política exterior del CGRI-DRI. Sobretot, es pot detectar que molts membres de l'equip directiu són al darrere de les etiquetes de diferents departaments. D'altra banda, aquesta carta organitzativa, i per tant també l'estructura del CGRI-DRI, està clarament exposada a través del web d'aquesta. D'aquesta forma, no només s'aconsegueix una major comprensió de l'estructura de l'administració, sinó que aquesta esdevé molt més accessible per al públic.

Alguns altres aspectes importants:

— La integració sectorial en el nivell de gestió: el director general del CGRI-DRI és ara també director d'AWEX i APEFE.

— La forta integració de la política exterior: comerç internacional, política cultural internacional, política educativa internacional, cooperació al desenvolupament i cooperació dintre d'una administració.

1.6 · Treballadors a l'administració de la política exterior de cada entitat federada, i pressupost

1.6.1 · Nombre general de treballadors

	Flandes ¹⁷	Valònia ¹⁸
Estimació total del personal involucrat en assumptes exteriors	94 persones ¹⁹ o 82,2 persones a temps complet	207 persones ²⁰

¹⁷ Basat en dades de l'«*Annual Review 2007 International Flanders*» (Departament flamenc d'assumptes exteriors, 2008).

¹⁸ Basat en dades del «*Wallonie-Bruxelles et la Francophonie*» (Valònia-Brussel·les Relacions Internacionals, 2007).

¹⁹ Basat en dades proporcionades pel Departament flamenc d'Afers Exteriors en resposta al nostre qüestionari. En canvi, noranta-cinc persones treballen a les representacions a l'estranger (de les quals quaranta-quatre en l'àmbit de la política exterior [al voltant de quinze de les quaranta-quatre tenen estatus diplomàtic], dinou en comerç exterior, tres en cooperació al desenvolupament, cap en cultura, vint-i-sis en turisme i tres en agricultura).

²⁰ En canvi, cent cinquanta-dues persones treballen a les representacions de Valònia a l'estranger (de les quals vint-i-quatre tenen estatus diplomàtic).

No és coincidència el fet que els departaments de política exterior més avançats en termes de competències i estructura organitzativa tinguin també un nombre major de persones treballant internament. Flandes i Valònia són tots dos exemples d'aquest fenomen. Malgrat tot, les dades mostren algunes diferències significatives. Tot i tenir les mateixes competències, la quantitat de personal treballant en la política exterior valona (CGRI-DRI) és més del doble que la que té Flandes. Les despeses en personal estan també en línia amb aquest fet; Valònia gasta la major part del seu pressupost en aquest àmbit en personal.

1.6.2 · Pressupost

El pressupost de la política exterior de la WBI és molt més gran que el de la política exterior flamenca. Si fem una extrapolació de les polítiques de les quals el CGRI i la DRI són conjuntament responsables (política exterior, política cultural internacional, cooperació al desenvolupament) i ho comparem amb el cas flamenc, obtindrem les següents dades per al 2006: 65.934.034 € per a la WBI i 55.470.000 per a Flandes, la qual a més ha d'implementar aquestes polítiques partint de diferents administracions. Per tant, podem afirmar que Valònia, amb els seus 3,5 milions d'habitants, inverteix amb més força en el desenvolupament de la seva política exterior si ho comparem amb Flandes. Sorpren el gran pressupost que Valònia inverteix en intercanvis culturals. El substancial increment en aquest pressupost pot ésser explicat per la instauració d'una finestreta única, que donà a la política cultural internacional un impressionant impuls. La mateixa anàlisi pot ser feta pel que fa al personal de l'àmbit de la política exterior. El 2006, el CGRI i la DRI tenien 443 treballadors, i Flandes tenia 162 treballadors per a les mateixes polítiques (en el Departament flamenc de política exterior i l'Agència Internacional de Cooperació de Flandes —FICA—).

El pressupost flamenc amb més detall:

- Pressupost fluctuant i creixement anual del 10% anual des de 2004
- Política exterior: 15,8 milions d'euros
- Cooperació al desenvolupament: 27 milions d'euros
- Turisme: 60 milions d'euros
- Comerç exterior: 52 milions d'euros
- Pressupostos d'altres departaments sectorials (p.ex. medi ambient, energia, educació, etc.)

El pressupost való del CGRI i la DRI:

Assumpte	2006	2007
CGRI		
Salariis	12.543.874	12.657.084
Pagaments a tercers	3.191.279	3.060.097
Publicacions	714.483	684.823
Representacions	6.910.299	6.417.186
Contribucions multilaterals	3.345.445	3.477.502
Programes multilaterals	3.871.949	4.099.448
Relacions bilaterals	9.456.202	8.198.585
Intercanvis culturals	2.886.049	4.266.432
Patrimoni	1.139.824	594.066
Altres	3.449.630	2.200.206
Total CGRI	47.509.034	45.655.429

Assumpte	2006	2007
DRI		
Representació	3.830.000	3.887.000
Bilateral Nord	265.000	265.000
Bilateral Sud	720.000	670.000
Lloguers a l'estranger	500.000	550.000
Promoció transfronterera	635.000	928.000
Acció transfronterera	559.000	723.000
Ajuts a la cooperació bilateral amb el Sud	2.198.000	2.543.000
Ajuts a la cooperació bilateral amb el Nord	550.000	472.000
Ajuts a la cooperació al desenvolupament	1.240.000	1.240.000
Cooperació al desenvolupament	2.850.000	2.972.000
Altres	5.078.000	5.220.000
Total DRI	18.425.000	18.920.000
Total CGRI-DRI	65.934.034	64.575.429

1.7 · En el cas d'estudi, hi ha hagut una nova política de «paradiplomàcia» o qualsevol canvi de prioritats des de l'any 2000, en comparació amb el període 1970-2000?

Realment no. En essència, advertim tant en el cas de Flandes com en el de Valònia una gran continuïtat en l'àmbit de la política exterior. Se signen tractats internacionals, tot i que en els darrers anys veiem una lenta davallada un cop Flandes i Valònia han establert les seves associacions més rellevants a Europa i arreu del món. També constatem una política per la qual ambdues regions miren d'anar més enllà en el desenvolupament de la seva representació internacional a l'estranger.

Flandes està una mica endarrerida respecte de Valònia, i per aquesta raó recentment obrí noves oficines a Varsòvia, Madrid i Nova York. L'anterior govern flamenc (1999-2004) posà més atenció en el comerç internacional. No obstant això, l'actual govern flamenc (2004-2009) ha posat una altra vegada els assumptes polítics en el centre de la seva actuació. Hi ha també continuïtat a Flandes en el fet d'augmentar els diners invertits en cooperació al desenvolupament. És força probable que aquesta tendència continuï durant la nova legislatura del proper govern flamenc (2009-2014); en aquest cas la cooperació al desenvolupament podria molt bé esdevenir un dels àmbits més importants de la política exterior flamenca.

A Valònia observem tendències similars. Hi ha molta continuïtat en la política exterior del govern regional való i del govern de la comunitat francòfona. Per al primer, les prioritats rau en el nou «Pla Marshall» per engegar l'economia i atreure inversions directes a Valònia. Per al segon, les relacions amb els governs de la Francofonia són absolutament centrals; es gestionen una gran varietat de programes culturals i educatius en una impressionant sèrie de països arreu del món. Els crítics afirmen sovint que Valònia només té dos socis internacionals, i que això dilueix l'impacte potencial de les seves iniciatives internacionals.

1.8 · En cas de respondre afirmativament l'anterior pregunta, quin tipus de relacions ha provocat això per part del poder central?

Cap. El govern federal accepta que les regions a Bèlgica desenvolupin les seves pròpies polítiques exteriors, i les seves pròpies prioritats geopolítiques i funcionals en les relacions exteriors.

1.9 · Quines són les principals esferes d'actuació pel que fa a les polítiques exteriors?

Tant en el cas de Flandes com de Valònia:

— Establir relacions polítiques, desenvolupar relacions bilaterals, contribuir a la posició belga dins la UE i dur a terme polítiques multilaterals.

— Intensificar els contactes econòmics, les relacions comercials internacionals i les inversions estrangeres directes.

Flandes també desenvolupa relacions exteriors en matèria de medi ambient i d'energia, i és menys activa en àmbits com el de la cultura.

Valònia té molta més experiència en diplomàcia cultural, i també manté una activa diplomàcia pública en matèria de programes exteriors sobre educació i ciència.

1.10 · Podem parlar d'una nova relació entre les unitats constituents i el govern central en relació amb la política exterior i les polítiques en aquest àmbit en la passada dècada?

Durant la passada dècada i mitja, l'aparell federal diplomàtic belga s'ha adaptat a la nova situació sorgida de la reforma constitucional de 1993. Mentre el govern central acostumava a gaudir del monopoli de la gestió dels assumptes internacionals en el país, ara n'és només un dels actors. Malgrat tot, s'ha transformat exitosament en un centre de coordinació que guia tots els contactes exteriors sota una atmosfera de lleialtat federal. Dintre de la federació belga, es pot fins i tot detectar un alineament remarcable. Els contactes exteriors de Bèlgica han esdevingut més diversos, i una mena de divisió informal de tasques sembla tenir lloc en les relacions exteriors entre els diferents governs a la federació.

El govern federal és en la major part d'ocasions un soci lleial davant les regions, i tots ells treballen de forma quotidiana i institucionalitzada. Malgrat tot, els problemes romanen, sobre tot com a resultat del disseny poc clar de les matèries competencials, o potser perquè la política internacio-

nal ha esdevingut un assumpte que es desenvolupa en temps real, i per tant és molt difícil per als governs coordinar-se entre ells.

2 · Tres esferes de la política exterior: política, econòmica i cultural

Aquest segon apartat se centra en el paper desenvolupat per cada unitat en el nivell internacional en aquestes tres esferes de govern.

(Nota: els graus es mesuren en termes comparatius internacionals i qualitius: alt-mitjà-baix)

- 2.1. Grau de representació a l'estranger (de xarxa molt ben desenvolupada a cap representació).
- 2.2. Grau d'autonomia de les unitats federades en promoure els seus interessos polítics, econòmics i culturals (necessitat o no d'un acord amb el govern central per establir tractats formals o altres tipus d'acords amb socis estrangers en cada una de les tres esferes indicades de govern, etc).
- 2.3. Grau d'activitat de les entitats federades: nombre de tractats o acords similars amb actors polítics estrangers; visites oficials a l'estranger de presidents i ministres, etc.
- 2.4. En l'esfera econòmica, és la política de cooperació amb països subdesenvolupats la principal activitat de les entitats federades?
- 2.5. Grau de cooperació amb el govern central (accés als qui prenen decisions en el nivell federal, paper de la cambra alta, etc).
- 2.6. Tipus de relacions intergovernamentals pel que fa als assumptes polítics: competitives-cooperatives; formals-informals; confiança-desconfiança.
- 2.7. Grau de coordinació/cooperació amb altres unitats federades.
- 2.8. Quines mesures «disciplinàries» té el govern central si no està d'acord amb la política exterior de les entitats federades?
- 2.9. Hi ha asimetries a la política exterior de les unitats federades pel que fa als temes abans esmentats?
- 2.10. Si hi ha asimetries, hi ha també tendències cap a una resimetrització del sistema federal?

2.1 · Grau de representació a l'estranger

2.1.1 · En general

Panoràmica general de les representacions a l'estranger d'algunes regions amb poders legislatius, classificades per la seva finalitat

	Flandes	Valònia
Política	10 + UE	15 + UE
Econòmica (comerç exterior i inversions)	de 89 a 68 països ²¹	de 107 a 73 països
Cultural	3	(via Francofonia)
Turisme	12	—
Educacional	—	12
Immigració	—	—
«Antena»	—	—

A partir de les dades resumides a la taula, podem identificar algunes pautes. Primer, està clar que la representació política de les regions a l'estranger suposa només una fracció del total de la representació «exterior». La representació econòmica és també molt important. Totes les regions amb poders legislatius han creat les seves pròpies agències de comerç exterior i inversió, que són molt actives. També existeix una correlació amb el grau d'obertura de les respectives economies de les regions; a Flandes més del 80% del PIB és generat per les exportacions, i per tant és necessari tenir una representació econòmica forta a l'estranger.²² És interessant comprovar que, en els casos de Flandes i Valònia, la xarxa econòmica és entre sis

²¹ Les dades que un troba a altres publicacions en relació amb el nombre de representacions econòmiques belgues a l'exterior són a vegades exagerades (cfr. Blatter, Kreutzer, Rentl & Thiele, 2008).

²² A més, les agències d'exportació regional flamenques i valones (FIT; *Flanders Investment & Trade* / AWEX; *Agence Wallone à l'Exportation et aux Investissements Etrangers*) han signat un acord que estableix que si una de les regions belgues no està representada en un país, es pot demanar a una altra regió que defensi el comerç i els interessos inversors d'aquella. És un interessant exemple de «federalisme cooperatiu».

i set vegades més gran que la política. Això dona una idea sobre les opcions escollides. A Flandes, la representació cultural a l'estranger és força limitada.²³ Mirant les opcions més específiques adoptades per certes regions, es detecta la importància donada per Flandes al fet d'atreure més turisme. Valònia està molt més interessada a tenir representants a l'exterior que busquin cooperació i programes d'intercanvi en l'àmbit educatiu.

2.1.2 · Flandes

Funció	Servei responsable	Nombre de representants
Política/ Paradiplomàtica	<p><i>Departament flamenc d'assumptes exteriors</i></p> <p>Operatiu des de l'1 d'abril de 2006 Anteriorment conegut com:</p> <p>L'«Administració per a la política exterior» des de 1994</p> <p>o</p> <p>l'«Administració de relacions exteriors» entre 1991-1994</p>	<p><i>11 representants del govern flamenc</i></p> <p>-Brussel·les: Representació permanent flamenca acreditada davant la UE (un representant del govern flamenc dirigeix un equip d'adjunts flamencs de diferents àrees polítiques com ara educació, medi ambient, energia,...);</p> <p>-Ginebra (amb base a Brussel·les): un representant responsable de seguir assumptes de la OMT, l'ONUSIDA, la OIT i l'OMS.</p> <p>-La creació de cinc «Cases Flamenques» a la Haia, Viena, Berlín,²⁴ París, i Londres (un representant del govern flamenc dirigeix la «missió» a la qual en alguns casos són assignats representants econòmics i persones de «Turisme de Flandes»).</p>

²³ De fet, Flandes no té representació cultural oficial a l'estranger. No obstant, té tres «cases culturals»: «De Brakke Grond» a Amsterdam (Holanda), un centre a Osaka (Japó) i un a Nova York.

²⁴ Berlín no és una casa flamenca «real» en el sentit que Flandes lloga un pis dintre de l'ambaixada belga. El títol «Casa Flamenca» es dona quan la «missió» flamenca s'ubica en un lloc distint del de la belga.

	94 persones	<p>Aquestes cases operen complementàriament a les ambaixades belgues existents, i cada una d'elles té el seu propi paper a jugar. El representant a París està també acreditat davant l'OCDE i la UNESCO a París i davant el Consell d'Europa a Estrasburg. Recentment, els equips diplomàtics a la Haia, París i Berlín han estat reforçats. El representant a Viena no està només acreditat davant Àustria, sinó també davant Txèquia, Hongria i Eslovènia.</p> <p>-Casa Flamenca a Nova York (consorci públic-privat), dirigit des de 2009 per un diplomàtic flamenc.</p> <p>-Pretòria, Madrid, Varsòvia: un representant del govern flamenc o un diplomàtic flamenc a cada lloc.</p>
Econòmica	<i>Comerç i Inversió Flamenca</i> 190 persones	<i>60 representants econòmics flamencs</i> <i>17 secretaries comercials</i>
Cultural	Departament de Cultura	<i>No té una xarxa real d'adjunts culturals, però sí unes quantes cases culturals: «De Brakke Grond» (Amsterdam), «Belgian Flanders Exchange Centre» (Osaka), «De Buren» a Brussel·les (juntament amb Holanda, de manera que representa conjuntament la comunitat de parla holandesa davant els països de la UE).</i>
Turístic	<i>Turisme de Flandes</i> +/- 127 persones	<i>11 representants: a la Haia, Copenhaguen, Praga, París, Londres, Milà, Colònia, Viena, Barcelona, Tòquio i Nova York.</i>

Agricultura	<p><i>Centre per a la promoció de l'agricultura i la pesca</i> +/- 70 persones</p> <p><i>Departament d'Agricultura</i></p>	<p><i>2 representants; a París i Colònia</i></p> <p><i>De 5 a 10 adjunts per a assumptes agrícoles: la Haia (per a Holanda), París (per a França i Espanya), Berlín (per a Alemanya i Polònia) i Viena (per a Àustria, Txèquia, Eslovàquia, Eslovènia i Hongria) i altres que operen des de Brussel·les com a base (vg. també: Hendrickx 2004: 66).</i></p>
Cooperació al desenvolupament	<p><i>Agència de Cooperació Internacional de Flandes</i> Creatada a partir dels romanents de l'antiga «Flemish Association for Development Cooperation and Technical Assistance»</p>	<p><i>Sud-àfrica i Moçambic (el personal de l'Agència no pot ser considerat com a representant sinó com a personal expert de l'agència a l'estranger)</i></p>

Panoràmica de la xarxa internacional flamenca, a Flandes i a l'estranger

Què podem deduir d'aquest quadre? Durant la passada dècada i mitja, Flandes ha construït gradualment una xarxa internacional relativament àmplia; quatre-centes cinquanta persones treballant al propi Flandes, i dues-centes vuitanta que el representen arreu del món (sense contar l'equip de suport). És força impressionant per a una regió petita. No obstant això, és molt poc si ho comparem amb la xarxa del ministeri federal belga d'afers exteriors: té 3200 treballadors o col·laboradors, dels quals dues tercers parts estan a l'estranger.²⁵ De la xarxa flamenca, només un nombre limitat

²⁵ Vg. el web del servei de política exterior del govern belga: <<http://www.diplomatie.be/nl/FOD/organisationDetails.asp?TEXTID=16839>>.

de persones treballa actualment en l'àrea de la «política exterior flamenca». Flandes té només onze «Representants del Govern flamenc», que gaudeixen d'estatus diplomàtic.²⁶ En comparació, el personal diplomàtic del govern federal belga puja a quatre-cents vint (sense comptar els que serveixen en l'anomenada «carrera interna»). Els onze esmentats representants miren d'establir els contactes necessaris a l'estranger en totes les àrees de competència de la regió i la comunitat flamenca (tant a nivell oficial com de la societat civil). També tenen la missió de fornir coneixements i perspectives en els àmbits sociocultural, polític i econòmic, i han d'informar sobre aquests àmbits en el pla intern. Per últim, però no per això menys important, tenen la missió de promocionar Flandes a l'estranger, i han d'aprofitar les oportunitats que se'ls presentin en aquest sentit.

2.1.3 · Valònia

La xarxa de representació exterior de l'EIWB mostra una sèrie de semblances amb la de Flandes. La xarxa es nodreix d'una banda de representants polítics del CGRI-DRI, i de l'altra de representants sectorials de, entre altres, l'AWEX i l'APEFE. Juntament amb les representacions diplomàtiques, també hi ha *bureaux*. Aquests ofereixen una presència sobre el terreny però sense tenir estatus ni diplomàtic ni de representació. Es pot optar per l'obertura d'un *bureau* quan hi hagi interès en el país corresponent.

En detall, la xarxa es compon de:

- 15 delegacions
- 2 centres culturals (París i Kinshasa)
- 1 *bureau pédagogique* a Luisiana
- 12 llocs de coordinació d'APEFE, dels quals 7 *bureaux* de Valònia-Brussel·les
 - 78 lectors, professors i assistents lingüístics
 - 20 professors de francès a Luisiana

²⁶ Recentment, les seus de París i la Haya han estat reforçades amb un segon adjunt, a tall de segon representant. Un lloc semblant serà creat a la seu de Londres durant la segona meitat de 2009.

Les delegacions amb estatus diplomàtic són:

	Bilateral	Bilateral i multilateral
Delegacions	Quebec	Ginebra
	Varsòvia	París
	Bucarest	Brussel·les
	Praga	
	Hanoi	
	Tunis	
	Rabat	
	Dakar	
	Algèria	
	Kinshasa	

Algunes delegacions estan acreditades davant d'altres països o organitzacions:

- La de Varsòvia està acreditada a Estònia, Letònia i Lituània
- La de Bucarest a Bulgària i Moldàvia
- La de Praga a Eslovàquia, Hongria i Eslovènia
- La de Ginebra està també acreditada davant d'organitzacions internacionals a Suïssa i Itàlia
- La de París ho està també davant l'OCDE, la UNESCO i l'OIF
- La de Dakar, davant Benín, Guinea i Burkina Faso
- La de Kinshasa davant Congo-Brazzaville

El CGRI i la DRI tenen una sèrie de delegacions a països on Flandes no hi és present de moment. No existeix una cooperació entre tots dos governs per emprar els serveis de l'altre en aquests casos. Només en assumptes de comerç hi ha un acord de cooperació entre la institució flamenca «FIT» i la valona «AWEX».

Els diplomàtics valons canvien de lloc cada quatre anys. Cada quatre anys envien a l'administració central una llista de quatre llocs de la seva preferència. Després de l'avaluació d'un comitè de direcció, que en dóna el seu parer, es fa un rànking. El sistema de rotació funciona de la ma-

nera següent: quatre mandats de quatre anys a l'estranger, seguits de quatre anys a Bèlgica. Aquest any, hi ha dos diplomàtics que acaben el seu torn de quatre mandats de quatre anys, i quatre diplomàtics es jubilaran. Des de 2009, Flandes ha instaurat un sistema similar.

També hi ha una intensa col·laboració amb agències especialitzades com *Wallonie-Bruxelles Images WBI*, *Wallonie-Bruxelles Musiques WBM*, *Wallonie-Bruxelles Théâtre WBT*, i el *Bureau International de la Jeunesse BIJ*; i es desenvolupa la xarxa internacional a través de la Francofonia.

Juntament amb la representació del CGRI-DRI, trobem també la xarxa de comerç exterior de l'AWEX. En total, aquesta agència té cent set representants en setanta-tres països diferents. Sovint es tracta d'un o dos agregats comercials valons que treballen dintre de l'ambaixada belga. En alguns països l'AWEX té fins i tot representants a diverses ciutats. És el cas de la Xina, França, Alemanya i els Estats Units (AWEX, 2008). L'AWEX se centra en les relacions amb companyies i inversors. D'aquesta forma es gestionen els interessos valons en matèria de comerç i inversions estrangeres directes.

Juntament amb això, es va signar el 2005 un important acord de cooperació entre l'AWEX, el FIT (*Flanders Investment & Trade*) i Brussels Export. En els països o regions en les quals un dels tres tingui el seu propi representant, els altres li poden demanar que els representi. El 2006, vint-i-quatre membres de l'AWEX i Brussels Export es cuidaren dels interessos del FIT, i vint-i-set del FIT van fer el mateix per a l'AWEX i Brussels Export (Moerman, 2006). L'APEFE no té representants a l'estranger en el sentit estricte del terme. No obstant això, hi ha coordinadors per a les missions a diferents països. En alguns dels quinze països on és activa, l'APEFE té una oficina de coordinació separada. En la resta de casos, se'n cuida un coordinador de l'APEFE des de l'oficina del CGRI-DRI, com passa al Vietnam, el Marroc i Algèria (APEFE, 2007). Entre altres tasques, cooperen i coordinen en el país on es troben (per exemple, en matèria d'accions i projectes, i en relació amb intercanvi d'informació entre les diferents delegacions i representants).

Els criteris usats per decidir si s'obre una delegació a l'estranger estaven en una primera fase lligats a la Francofonia. Les primeres delegacions valones s'obriren en països amb els quals hi havia una important col·laboració en aquest àmbit: és el cas de les delegacions a París i el Quebec. Després, es volgué estar present a l'Àfrica; en primer lloc a Kinshasa, on la comunitat francòfona decidí vincular-se a la ja existent presència belga. Seguí després l'obertura d'altres representacions, encara lligades a la Francofonia (Ginebra, Alger).

En una segona fase, l'ampliació de la UE jugà un paper important en el desenvolupament de la xarxa diplomàtica valona, com havia ocorregut en el cas de Flandes: aviat s'obriren delegacions a Praga, Varsòvia i Bucarest.

En una tercera fase, s'obriren en nous països, com Vietnam i Xile.

Molts crítics pensen que l'absència d'una delegació del CGRI i la DRI en el món anglosaxó es pot considerar un punt feble. Fins el 2004, la xarxa s'havia eixamplat, però des de llavors s'ha reduït. Es tancaren dues oficines sectorials: la representació sobre drets humans i la relativa a aspectes audiovisuals sectorials. La delegació diplomàtica a Praga deixà de tenir estatus diplomàtic i fou rebaixada a *bureau*. Es tancà l'oficina de Rio de Janeiro. Aquests tancaments foren en primer terme el resultat de mesures pressupostàries, després de fer una avaluació que donà com a resultat una anàlisi cost-benefici negativa per a aquestes oficines.

Per analogia amb les «cases flamenques», la xarxa de l'EIWB s'ha desenvolupat per tal de constituir «delegacions integrades» en les quals els representants de l'EIWB, l'AWEX i l'APEFE puguin trobar el seu lloc, com també agregats sobre turisme i sobre agricultura de la regió valona.

La coordinació central de la xarxa de l'EIWB es fa des de Brussel·les per part del *Service Représentation à l'Etranger* (set persones). Aquest servei és també responsable dels recursos humans de l'EIWB, partint de la lògica que la tasca més important d'aquest servei és en primer lloc l'estatut dels diplomàtics i la política relativa al personal seleccionat localment. En relació amb el reclutament i designació dels diplomàtics del CGRI i la DRI, hi ha hagut un canvi important durant l'any 2009. En aquest moment, el procediment de selecció es basa en la promoció interna dels oficials del CGRI i la DRI de nivell 1 (que requereix títol acadèmic) o per convocatòria pública, on també es requereix l'esmentada titulació i almenys cinc anys d'experiència en relacions exteriors i en els àmbits propis de la política de la regió valona i la comunitat francòfona. Els candidats són examinats basant-se en la seva experiència. La fundació del WBI canviarà aquest procediment. Per analogia amb la carrera diplomàtica en el servei exterior belga, es crearà una carrera diplomàtica valona semblant. Sota aquesta mateixa lògica, es desenvoluparà un període de pràctiques per a diplomàtics que comencen en aquesta funció, en comptes de la formació en el lloc de treball existent fins ara. Valònia està al capdavant pel que fa als canvis en el desenvolupament d'una carrera diplomàtica «regional».

2.2 · Grau d'autonomia de les unitats federades en la promoció dels seus interessos polítics, econòmics i culturals

Dintre de la federació belga, el grau d'autonomia de les entitats federades per promoure els seus propis interessos polítics, econòmics i culturals és màxim, i potser és el més avançat de tots els casos existents de diplomàcia subestatal al món. Aquest és el resultat directe de dos principis centrals que guien la diplomàcia subestatal a Bèlgica: el principi *foro interno, foro externo*, i el principi de la igualtat fonamental de tots els nivells polítics, inclosos el regional i el federal.

2.3 · Grau d'activitat de les entitats federades

L'empremta de la utilització per part de Valònia i Flandes dels seus «instruments diplomàtics»

	Flandes	Valònia
Dret a concloure tractats: conclusió d'«entenses» i tractats formals		
Enteses	Amb el Quebec	Sense el Quebec
Tractats «exclusius»	33 tractats exclusius (27 de bilaterals i 6 de multilaterals)	Regió valona: 67; Comunitat francòfona: 51; COCOF: 13
Tractats «mixtos»	Més de 345	Més de 345
Altres acords amb una certa naturalesa formalitzada		
Declaracions d'intencions o acords de cooperació	73 declaracions d'intencions	Acords amb 54 administracions (en els 5 continents)
Contractes transnacionals	52	Sense dades disponibles
Acords culturals i associacions	9 tractats, 15 associacions moderades i 17 associacions intenses	Nombrosos tractats, 33 associacions moderades i 19 d'intenses

	Flandes	Valònia
Desenvolupament de programes propis d'assistència i compartició de <i>know-how</i>		
Bilaterals i transfronterers	Països europeus, Sud-àfrica i, per exemple, euroregions amb Holanda i França	Països francòfons i la «Gran Regió» (Valònia, Luxemburg, Lorena i Sarre)
Europeus (paral·lels al marc de treball de la UE)	Programes d'assistència a Europa central i de l'Est des de 1991	En termes relatius, se centra menys en països europeus
Multilaterals	Sí, substancialment, i encara creixent tant en quantitat com en intensitat	Sí, la majoria inserits dins la Francofonia
Altres formes de participació en marcs multilaterals i organitzacions		
Observant en comitès tècnics	Sí; en el Consell Executiu i la Conferència General de la UNESCO	Sí, a la Conferència General de la UNESCO, etc.
Participant en comitès tècnics	Sí, a la UNESCO, però també en molts d'altres comitès tècnics i fors	Sí, a la UNESCO, però també en molts altres comitès tècnics i fors
Creació o participació en fons amb organitzacions multilaterals	Sí, a fons amb la UNESCO, el BERD, Banc Mundial, La Universitat de Nacions Unides, i també és activa a l'OIT (Torí)	Sí, fons amb la UNESCO i algunes altres organitzacions
Membre associat d'organitzacions multilaterals	Organització Mundial del Turisme	Està pensant en seguir l'exemple flamenc

	Flandes	Valònia
Destacaments		
Europeus	Sí	Sí
Multilaterals	Sí	Sí
Participació en altres xarxes formals o informals		
REGLEG	Sí, molt activa	Sí
Altres	Sí	Francofonia
Esforços de diplomàcia pública		
Àmbit domèstic	Passos inicials	En desenvolupament
Estranger	Passos inicials	En desenvolupament
Subcontractació		
A associacions, organitzacions sense ànim de lucre o terceres parts	Sí, per exemple en assumptes de l'ONU Actualment amb l'associació «Flemish Abroad»	Sí, però no es disposa encara de dades (consultoria?)
Declaracions polítiques		
Davant del govern central	Algunes declaracions « <i>off the record</i> »	Algunes declaracions « <i>off the record</i> »
Sobre assumptes d'actualitat	Sí, sobre proliferació nuclear i drets humans	Sí, sobre la situació a l'Àfrica subsahariana
Visites ministerials («anar a l'estranger»)		
Freqüència	Molt sovint	Molt sovint

2.4 · En l'esfera econòmica, és la política de cooperació amb països desenvolupats la principal activitat de les entitats federades?

No, però la política de cooperació al desenvolupament està esdevenint clarament més i més important tant per a Valònia com per a Flandes. Valònia inverteix més, en termes relatius (vg. apartat 1).

2.5 · Grau de cooperació amb el govern central

La cooperació amb el govern central i la resta d'entitats federades ha estat institucionalitzada (vg. 1). En el dia a dia, funcionaris de diversos governs i administracions es troben per desenvolupar una política exterior comuna de la federació belga. Aquesta institucionalització ha «pacificat» les relacions entre diferents governs. Entenen que han de treballar plegats per tal d'aconseguir certes metes en política exterior. Només en un nombre de casos molt limitat sorgeix la tensió, la qual cosa passa en casos on la diplomàcia esdevé quelcom que s'ha de desenvolupar «en temps real» i és difícil llavors coordinar-se. Malgrat tot, també entre les diferents oficines a l'estranger està havent-hi coordinació.

2.6 · Tipus de relacions intergovernamentals

Explorant la relació cooperativa-conflictual entre algunes regions amb competències legislatives i els governs centrals: panorama general i possible explicació:

	Flandes	Valònia
Naturalesa general del discurs del Primer Ministre (PM) o el Ministre President (MP) de la regió, o del Ministre d'Assumptes Exteriors (MAE) corresponent	Tot i que l'anterior MAE (Geert Bourgeois) fou un nacionalista, mantingué certa reserva. <i>Off the record</i> , suggerí que Bèlgica «s'esvairia». L'actual MAE i MP (Kris Peeters) no s'ha pronunciat sobre això, i persegueix establir relacions de treball pragmàtiques amb tots els governs belgues, també en matèria d'afers exteriors.	Tant el MP com el MAE insereixen totalment les seves polítiques dintre de la «Bèlgica federal».

Polítiques transfrontereres	Totalment complementàries a causa de la divisió de competències funcionals entre els nivells central i federats.	Totalment complementàries a causa de la divisió de competències funcionals entre els nivells central i federats.
Polítiques bilaterals	Flandes té els seus punts clau geopolítics: fonamentalment Europa (la UE) i la regió del sud d'Àfrica. Aquestes prioritats geopolítiques separades es consideren per tots els altres governs belgues com un «valor suplementari» per a la federació.	Valònia té els seus punts clau geopolítics: fonamentalment els països i regions de la Francofonia arreu del món. Aquestes prioritats geopolítiques separades es consideren per tots els altres governs belgues com un «valor suplementari» per a la federació.
Polítiques de la UE	Sense conflictes. Flandes desenvolupa les seves pròpies prioritats, però totes les polítiques comunitàries es coordinen amb la resta de governs belgues.	Sense conflictes. Valònia desenvolupa les seves pròpies prioritats, però totes les polítiques comunitàries es coordinen amb la resta de governs belgues.
Polítiques multilaterals	Complementàries. Només hi ha conflictes amb les de Valònia en l'àmbit dels assumptes de les minories (Consell d'Europa).	Complementàries i inserides dintre de la «lògica federal» belga.

	Flandes	Valònia
Majories polítiques en el govern central envers majories polítiques en governs regionals	Ambdós són governs de coalició; força partits estan representats tant en el nivell federal com regional. Els nacionalistes (cf. el MAE) només regionalment.	Ambdós són governs de coalició; força partits estan representats tant en el nivell federal com regional.
Moviment per la independència?	Limitat. Sobreestimat per molts.	Marginal en el millor dels casos.
Dimensió de l'economia regional comparada amb la de la resta del país	Bastant fort (per exemple, el 80% de les exportacions belgues són flamenques). Malgrat tot, el «motor» s'està alentint durant els darrers anys.	Relativament feble, tot i que alguns progressos econòmics estan essent visibles gràcies al Pla Marshall de la regió valona.
Acords institucionals entre governs	Molts acords de cooperació i moltes consultes entre governs belgues.	Molts acords de cooperació i moltes consultes entre governs belgues.

2.7 · Grau de coordinació/cooperació amb altres entitats federades

El grau de coordinació/cooperació entre les entitats federades a Bèlgica podria ser millor. És estrany que, mentre que hi ha una bona coordinació amb el nivell federal, les entitats federades no cooperen directament l'una amb l'altra, certament en assumptes que són exclusius seus (i per tant en els que el govern federal no té competències materials). En les nostres entrevistes hem detectat també sovint certa oposició entre funcionaris respecte d'una major cooperació entre Flandes i Valònia. Malgrat tot, d'altra banda hi ha indicis que en el nivell polític s'emprenen iniciatives per aconseguir una cooperació més directa entre Flandes i Valònia. Això podria certament enfortir les polítiques exteriors de totes dues entitats, i la de la federació com a conjunt.

2.8 · Quines mesures «disciplinàries» té el govern central si no està d'acord amb la política exterior de les entitats federades?

Parlant tècnicament hi ha una «clàusula de substitució» a la federació belga, per la qual el govern federal pot aplicar certes clàusules internacionals en lloc de les entitats federades en cas que aquestes darreres actuïn de forma contradictòria amb els compromisos internacionals de la federació belga.

Malgrat tot, aquesta clàusula no ha estat mai emprada pel govern federal. Els especialistes també diuen que la clàusula està en contradicció directa amb el principi «*in foro interno, in foro externo*». Possiblement per por de recursos davant la Cort Constitucional belga, la «clàusula de substitució» no ha estat mai invocada pel govern federal. Aquest prefereix solventar problemes a través dels mecanismes de concertació que han estat específicament creats per tractar aquests problemes.

2.9 · Hi ha asimetries en la política exterior de les entitats federades pel que fa als assumptes abans esmentats?

No, ni a Bèlgica ni a Espanya, on cada regió ha negociat llurs competències amb Madrid, i on no hi ha diferències en aquest aspecte entre regions.

3 · Altres esferes rellevants: medi ambient, energia, agricultura i pesca, serveis

— Primer, és interessant constatar que sembla haver-hi sovint una evolució en el temps en la forma com les regions enfoquen certs aspectes de les seves activitats internacionals. A Flandes i Valònia, la «política regional exterior» que es va fer abans de 1993 estigué essencialment centrada en activitats culturals internacionals i en algunes iniciatives de cooperació en el pla educatiu. A l'acord de Saint Michaels de 1993, les activitats externes de les regions belgues s'estengueren a totes les seves competències internes, (des de competències «dures» com economia o medi ambient a competències «toves» com jovent o medicina preventiva). En el període 1995-99, el govern flamenc encara definia la «política exterior» molt en termes de «cons-

trucció d'imatge» i relacions públiques.²⁷ Avui, després de quinze anys de competències oficials en l'àmbit internacional, la seva política exterior ha esdevingut molt més complexa, i amb moltes facetes.

— També en medi ambient tant Flandes com Valònia són força actius. Ambdues polítiques exteriors se centren molt en la implementació dels compromisos que els seus governs assumeixen en el marc europeu, com ara les reduccions d'emissions de CO₂.

— En energia, les regions són totalment competents en energies renovables i eficiència energètica. Això fa que siguin actors molt importants en els debats actuals sobre aquestes temes. Per al govern flamenc, el Centre Flamenc per a la Política Internacional acabà recentment un estudi sobre «Geopolítica de l'energia i el paper de Rússia en els canvis globals de poder». La darrera part d'aquest estudi investiga com l'energia afecta la política exterior de la federació belga, tant en el nivell federal com de les regions. Només les regions poden conduir una política pròpia en els dos àmbits energètics abans descrits, no en el nivell federal. S'han fet vint-i-cinc recomanacions per augmentar la unió estratègica entre «energia» i «política exterior», tant institucionalment com en relació amb el contingut d'aquesta política. S'ha donat una especial atenció a les recomanacions en benefici de la consolidació i augment de la política exterior del govern regional de Flandes. La part final de l'estudi també formula recomanacions sobre com Flandes pot contribuir directament, a través de la federació belga i de la UE a les relacions bilaterals amb Rússia. Més del 80% del comerç entre Bèlgica i Rússia ho és actualment entre Flandes i Rússia. Basat en aquesta i en altres dades, els autors argumenten que també en el nivell polític, la regió de Flandes podria augmentar la seva cooperació amb (les seves contraparts a) la Federació Russa, en àmbits com cultura, educació, comerç, etc. Pel que fa a l'energia, l'eficiència energètica podria ser un àmbit interessant dintre del qual els governs regionals a Europa podrien encetar una cooperació amb les seves contraparts a Rússia. En aquest context, el cas de Baviera és assenyalat com a exemple.

27 A la seva «Policy Letter Flanders International 1995-1999», elaleshores Ministre-President Luc Van den Brande —que fou responsable de les relacions externes del govern flamenc— escriví que «la diplomàcia [de Flandes] implica de fet les relacions públiques, les relacions exteriors d'una entitat federada». Fins a un cert punt, aquesta forta insistència en les relacions públiques és comprensible: Flandes havia de fer palesa al món la seva existència com a (modest) actor internacional. En termes de «policy-making», es tingué la visió que una política exterior substantiva és només possible quan un té una imatge.

— També agricultura i pesca són competència de Flandes i Valònia. Són competències importants, també en els seus aspectes internacionals. En pesca, Flandes pot actuar per si sol i no ha de consultar cap altre govern.

— En serveis, Flandes és actiu seguint els debats internacionals sobre liberalització del comerç. Flandes i Valònia també recolzen la convenció sobre diversitat cultural, que ha estat desenvolupada per la UNESCO (amb Catalunya i el Quebec).

4 • Perspectives de futur

Quines són les tendències principals per als propers anys? (més o menys polítiques exteriors, més o menys cooperació amb el centre, etc.)

Es pot esperar que les tendències des de 1993 seran aprofundides en els propers anys; tant Flandes com Valònia desenvoluparan les seves respectives polítiques exteriors. Ja ara estan desenvolupant curosament els seus ministeris i representacions diplomàtiques a l'estranger. Això vol dir que cada cop més la política exterior de la federació belga serà el conglomerat de les activitats exteriors dels diferents governs. El govern federal retindrà la seva posició política pel que fa als «assumptes d'alta política» sobre pau i seguretat, i cooperació judicial i policial. Però en la resta dels àmbits polítics, les regions i comunitats belgues podran probablement enfortir les seves posicions.

Un es pot preguntar si de fet la federació belga no està ja anant ella mateixa en la direcció d'una confederació. Però això implica nous reptes. Un altre, per exemple, és que Flandes i Valònia han d'aprendre a cooperar directament l'un amb l'altre, en aquelles àrees on el govern federal belga ja no és competent.

Un altre repte al qual ha de fer front la federació belga és que encara hi ha una divisió força confusa de competències entre el govern federal, les regions i les comunitats. Mentre l'economia és més aviat un assumpte regional, alguns aspectes són encara federals. El mateix passa amb l'energia i el medi ambient, i de fet en molts altres àmbits. Prenent en consideració el principi «*in foro interno, in foro externo*» això crearà sovint situacions complicades. Perquè es necessita gairebé tots els governs actuant junts si es vol prendre decisions en els assumptes interns i externs. Però el fet que hi hagi diferents majories polítiques en tots aquests governs crea una situació on és molt difícil prendre decisions. A Bèlgica, s'ha parlat molt sobre la reforma de l'Estat des de 2007. De fet, es pot afirmar que hi ha el consens, tant a

Flandes com a Valònia, que l'actual situació no pot continuar, i que s'ha de fer quelcom per crear un sistema molt més clar de divisió de competències entre govern federal, regions i comunitats.

Al juny de 2009, van haver-hi eleccions regionals. Alguns prediren que després de la formació dels nous governs regionals, s'obriria un procés per revisar el sistema de distribució de competències. Aquest procés no ha començat encara, sobretot a causa del fort impacte de la crisi econòmica sobre tots els governs belgues i els seus respectius pressupostos. La crisi agreuja la posició financera de la major part dels governs, tant federals com federats. D'aquí que el debat sobre la redistribució de competències vagi també lligat a un debat encara més fonamental sobre les competències fiscals i financeres de tots els governs belgues.

D'acord amb l'actual Primer Ministre federal Van Rompuy, el procés de revisió de la federació belga començarà a principis de 2010. Després d'un bloqueig polític que dura ja força anys, podria passar que Bèlgica tingués una nova «revolució» en la seva reforma de l'estat, comparable a la de 1993. Un dels objectius és crear més homogeneïtat en les competències que es donen a cada nivell polític, i també en la responsabilitat fiscal i financera de cada govern belga. Naturalment, a causa del principi «*in foro interno, in foro externo*», cada canvi en les competències internes de Bèlgica generarà efectes sobre les relacions exteriors de Bèlgica, Flandes i Valònia.

5 • Conclusions

Què podem aprendre del cas belga/flamenc/való? Les conclusions i algunes observacions addicionals que es faran s'organitzen sota tres epígrafs: la federació belga en el seu conjunt, Flandes i Valònia:

1) *Pel que fa a la Federació Belga en el seu conjunt:*

— Bèlgica és un cas únic entre els països que han donat responsabilitats internacionals als seus estats membres. La combinació del principi «*in foro interno, in foro externo*» juntament amb el de la igualtat fonamental de tots els governs belgues és quelcom sense precedents en la política exterior dels estats federals. L'autonomia donada a les regions i comunitats és de llarg abast, i els instruments a través dels quals es garanteix la coherència de la política exterior de la federació han estat incorporats només d'una manera limitada si ho comparem amb altres països.

— Durant la darrera dècada i mitja, l'aparell diplomàtic federal belga s'ha adaptat a la nova situació creada de resultes de la reforma constitucional de 1993. Mentre el govern central acostumava a gaudir del monopoli en la gestió dels afers internacionals del país, ara és només un dels actors. Malgrat tot, s'ha transformat amb èxit en un centre de coordinació que guia tots els contactes externs sota una atmosfera de lleialtat federal. Dintre de la federació belga, fins i tot podem detectar un alineament remarcable. Els contactes externs de Bèlgica han esdevingut més diversos, i una certa divisió informal de tasques sembla haver tingut lloc en les relacions exteriors dels diferents governs dintre la federació.

2) *Pel que fa a Flandes:*

— Flandes ha fet un ús molt actiu del seu poder de concloure tractats internacionals. La manera d'escollir els socis suggereix que els sis governs de la federació belga treballen sobre una base força complementària, tant en termes geopolítics com funcionals.

— Les regions i comunitats belgues continuen rebent més i més competències i, en conseqüència, tindran més a dir en la política exterior de la federació. Aquesta és també la raó per la qual el govern flamenc ha hagut d'adaptar i adapta la seva organització estructural. Com a resultat de l'arquitectura institucional ràpidament canviant de la federació belga, s'ha presat molta atenció durant els darrers anys a les competències i a les estructures de presa de decisions. Un dels principals reptes amb els quals la política exterior flamenca s'enfronta avui és la diplomàcia pública; internament davant la seva pròpia població, i externament davant els seus socis internacionals potencials.

— No obstant, el cas de la paradiplomàcia flamenca mostra que és possible per a una regió dintre d'una federació desenvolupar les seves pròpies prioritats polítiques, fins i tot amb recursos limitats. L'aparell polític flamenc ha trobat formes d'adaptar-se a noves competències i reptes a la societat i a l'escenari internacional. També ha fet ús d'oportunitats per treballar en xarxa així com nous socis que s'han anat presentant amb el temps. Finalment, cal reconèixer el comentari general fet per alguns professors (vg. Introducció): la política exterior flamenca opera sovint no en paral·lel a la del govern central belga, sinó com a part d'un *procés multicapa*, dins i fora de la federació belga. Els processos de consulta que s'han desenvolupat amb els anys poden servir, potser, d'inspiració a altres països que estan mirant de combinar globalització amb localització. S'ha de tenir

al cap, tot i això, que una transposició cega de la «solució belga» no és recomanable; cada solució que mira de donar més autoritat internacional als estats que componen una federació ha de ser adaptada a les necessitats de cada sistema polític i a les especificitats de les seves entitats integrants.

3) *Pel que fa a Valònia:*

— Valònia també ha fet un ús actiu del seu poder de concloure tractats internacionals. Fins i tot més que Flandes. Però potser, diuen alguns crítics, això es ressenteix del fet que té massa socis internacionals.

— Els interessos geopolítics de Valònia coincideixen amb els del govern federal belga. En aquest sentit, Valònia pot posar la seva política exterior en els solcs que prèviament ha fet el govern federal belga.

— Valònia té un avantatge addicional en el sentit que pot emprar la Francofonia com una important xarxa per fer sentir el seu pes en l'escena internacional i ésser un actor en assumptes que estan coordinats entre les diplomàcies dels països de parla francesa. No obstant això, no sempre està clar com mesurar l'impacte del govern de la comunitat francòfona.

— Més que Flandes, Valònia posa l'accent en la diplomàcia cultural i la diplomàcia pública com a components de la seva política exterior.

Bibliografia seleccionada sobre la política exterior de Flandes i Valònia i sobre la federalització de la política exterior a Bèlgica

BLATTER, J.; KREUTZER, M.; RENTL, M. i THIELE, J., (2008) «The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategie», a: *West-European Politics*, vol. 31(3): 464-490.

CRIEKEMANS, D. i SALOMONSON, T., (2001) «La Belgique, la Flandre et les forums multilatéraux», *Bulletin d'histoire politique, (Dossier thématique-Les nouvelles relations internationales: le Québec en comparaison)*, 10(1): 125-144.

CRIEKEMANS, D., (2006a) *How subnational entities try to develop their own «paradiplomacy». The case of Flanders (1993-2005)*, a: Proceedings of the International Conference «Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value», Geneva, 31 de maig-2 de juny de 2006, 26 pàgines.

—, (2006b) *Culture, Communications and Subnational Actors: The Flemish Experience*, a: Proceedings of the International Conference «Po-

- lycentric Governance? Subnational Actors and Foreign Policy in an Age of Globalization», organised by the Norman Paterson School of International Affairs, the Canadian Institute for International Affairs & the Belgian Royal Institute of International Affairs, celebrat a Ottawa (Canada), 6-7 de juny de 2006, 7 pàgines.
- , (2007) *The case of Flanders (1993-2005): how subnational entities develop their own «paradiplomacy»*. A: Foreign ministries: managing diplomatic networks and optimizing value / Rana Kishan S. [edit.], e.a., Geneva, DiploFoundation, p. 118-156.
- , (2007) *Researching sub-state diplomacy: the road ahead*, a: 1st The Hague Diplomacy Conference Crossroads of Diplomacy, The Hague, Institute «Clingendael» & The Hague Journal of Diplomacy, 21-22 de juny de 2007, The Hague, Clingendael Institute, 19 pàgines.
- , (2008) *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*. A: 2nd Global International Studies Conference «What Keeps Us Apart, What Keeps Us Together? International Order, Justice and Value», PANEL-TB12 / 000080, «Paradiplomacy and the Changing Frameworks of Diplomacy», Ljubljana, Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, Slovenia, 23-26 de juliol de 2008, 38 pàgines.
- DELMARTINO, F., (2003) «Foreign policy of the communities and regions in Belgium», a: Hrbek, R., *External Relations of Regions in Europe and the World*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 103-112.
- INGELAERE, F., (1994) «The New Legislation on the International Relations of the Belgian Communities and Regions», a: *Studia Diplomatica*, 47(1): 25-49.
- LAGASSE, N., (2002) «The role of the regions in Belgium's foreign relations», a: *Federations*, vol. 2(2).
- MASSART-PIERARD, F., (1987) «La politique extérieure des Régions et des Communautés», a: Franck, C., Roosens, C., *La politique extérieure de la Belgique en 1986*. Louvain-la-Neuve, Academia: 109-120.
- , (1999) «Politique des relations extérieures et identité politique: la stratégie des entités fédérées de la Belgique», *Études internationales*, vol. 30: 701-727.
- , (2003). La projection de la communauté française de Belgique et de la région wallonne sur la scène internationale: une étude comparée. Buitenlandse politiek in België —Politique étrangère en Belgique— Anno

2002. R. Coolsaet, C. Franck and C. Roosens. Brussel, Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen: 81-113.
- , (2005) «Une étude comparée des relations entre entités fédérées au sein du système de politique en Belgique francophone», a: Massart-Piérard, F., (eds.) (2005) «Dossier: Du local à l'international: nouveaux acteurs, nouvelle diplomatie», a: *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12(2): 191-206.
- PAQUIN, S., (2003) «Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36 (3): 621-642.
- , (2004) «La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales», *Politique et Sociétés* (Montréal), vol. 23(2-3): p. 203-237.
- VANDEN BERGHE, Y. i CRIEKEMANS, D., (2000) *Flemish foreign policy: the political and strategic importance of the cooperation between Flanders and the Nordic countries: conclusions and policy-recommendations*. Antwerp: Section International Politics, University of Antwerp: 36 pàgines.
- , (2002) *Conclusions and policy recommendations on the further potential and opportunities for Flanders in multilateral organisations*. Antwerp: Section International Politics, University of Antwerp: 30 pàgines.
- VANDEN BERGHE, Y. i VAN ALSTEIN, M., (et al.) (2004) «Flemish Foreign Policy with regard to Central and Eastern Europe (1992-2003)», *UNU-CRIS Occasional Papers*, 3: 24 pàgines.
- VAN DEN BRANDE, L., (1998) *Government Statement: Towards a «Europe of Cultures»*. Brussels: Ministry of Flanders-Administration of Foreign Affairs: 1 pàgina.
- WBRI (Wallonie-Bruxelles Relations Internationales), 2007, *Wallonie-Bruxelles et la Francophonie*, Brussels: <http://www.wbri.be/cgi/objects3/objects/media/0/0/2/3/4/0023450_media/media0023450_media_2.pdf>.

LA POLÍTICA EUROPEA I INTERNACIONAL D'ESCÒCIA

CHARLIE JEFFERY

Universitat d'Edimburg

Introducció històrica

El Parlament escocès es va reunir per primer cop el 12 de maig de 1999. En principi, per tant, no hi ha gaire «història» de què parlar en relació amb la política exterior d'Escòcia. Tanmateix, la dècada d'història que hem tingut presenta un recorregut en general positiu. El Govern central del Regne Unit ha estat, per comparació, excepcionalment obert des d'un bon inici amb les institucions autonòmiques d'Escòcia (i de Gal·les i d'Irlanda del Nord), les quals han tingut un alt grau de participació en el disseny de les polítiques del Regne Unit per a la Unió Europea i un alt grau d'autonomia en formes més àmplies de compromís internacional. No s'hi han donat de cap manera les tensions i desacords viscuts en altres estats europeus en què els governs regionals¹ han hagut d'esmerçar molts esforços per tenir un paper a la UE i en la política internacional.

L'adaptació excepcionalment tranquil·la del Regne Unit a un governament multinivell tant a la UE com a la política internacional té, en diferents nivells, una explicació històrica. La *devolution* de 1999 no fou un «any zero», sinó que l'autonomia atorgada adaptava antigues tradicions institucionals d'organització territorial —en el cas escocès, de fa segles— a les noves circumstàncies. Essencialment, va ser objecte d'un procés democràtic, a través d'eleccions al nou Parlament escocès, atès que les funcions que se'n derivaven eren realitzades abans de 1999 per l'Oficina Escocesa. L'Oficina Escocesa era (i, amb modificacions, ho continua sent) un departament del Govern del Regne Unit amb rang de gabinet presidencial. Abans

1 La terminologia «regió» generalment no s'utilitza per descriure Escòcia, que és qualificada, habitualment i sense aixecar polèmica, com a «nació». Aquí utilitzo «regió», com en la majoria dels estudis comparatius, com a forma simplificada per designar els diversos tipus i denominacions de governs subestats que es troben per sota de l'estat i per sobre del nivell dels governs locals.

de 1999, era responsable d'administrar la política del Govern del Regne Unit a Escòcia, en bona part a través de legislació escocesa pròpia. Les seves funcions abraçaven la majoria d'àmbits de la política interior.

Moltes d'aquestes funcions —per exemple, agricultura o desenvolupament econòmic regional— coincideixen amb algunes de les matèries en què la UE té un paper significatiu o bé formen part d'àrees més àmplies de la política exterior del Regne Unit (per exemple, promoció comercial i inversió estrangera). L'Oficina Escocesa va treballar amb altres departaments del Govern del Regne Unit (per exemple, Agricultura o Comerç i Indústria) per tal d'identificar i protegir els interessos territorials escocesos al Regne Unit, a la UE i en la política exterior. El principi establert era que, quan una política de la UE o una política exterior d'abast més ampli afectava les responsabilitats de l'Oficina Escocesa, llavors l'Oficina Escocesa s'implicava en la seva formulació.

Aquest sistema per integrar els interessos territorials escocesos en la política exterior del Regne Unit fou adaptat després de 1999 per desenvolupar les relacions dels governs del Regne Unit i Escòcia en política exterior. El marc constitucional d'aquestes relacions (que comentarem més endavant) feia poca cosa més que articular més explícitament el que havien estat les relacions de treball per vehicular els interessos escocesos abans de 1999. Aquesta continuïtat institucional explica tant l'ampli protagonisme que el Govern escocès té en la política exterior com la tranquil·la relació que ha mantingut amb el Govern del Regne Unit per assumir aquest protagonisme. (També s'han donat continuïtats semblants en els casos de Gal·les i d'Irlanda del Nord; tanmateix, no hi ha govern autònic a Anglaterra, que continua sent governada de manera centralitzada pel Govern central del Regne Unit.)

Evidentment, s'ha donat un canvi essencial en aquesta continuïtat. El que abans era un procés intragovernamental d'organització territorial dins el Govern del Regne Unit ha esdevingut un procés intergovernamental entre governs formats després d'eleccions generals al Regne Unit i autòniques a Escòcia. Les eleccions introdueixen la política de partits en el procés d'organització territorial. Només hi havia un element a nivell de partits a considerar per a la cooperació intergovernamental durant el període 1999-2007, atès que el Partit Laborista dirigia un govern de partit únic amb majoria al Regne Unit i era el soci dominant en les coalicions amb els demòcrates liberals a Escòcia.

Aquesta situació canvià quan el Partit Nacional Escocès (SNP) va esdevenir el partit més votat en les eleccions escoceses del 2007 i va formar

un govern de partit únic en minoria. Això donà lloc, per primera vegada, a una situació política poc coherent a nivell de partits entre Escòcia i el Regne Unit, i va complicar en principi el procés d'integració dels interessos escocesos en la política exterior del Regne Unit, sobretot perquè l'SNP és un partit a favor de la independència compromès a fer d'Escòcia un estat independent dins la UE. De manera sorprenent, però, l'elecció de l'SNP ha provocat —per raons que s'explicaran més endavant— poques diferències en l'exercici de la política exterior escocesa i la seva coordinació amb la política del Regne Unit.

1 · El marc constitucional

La constitució del Regne Unit és peculiar. No està codificada en un únic document. No hi ha cap categoria específica de lleis constitucionals que requereixi procediments legislatius especials; les lleis ordinàries —per exemple, la que estableix el Parlament escocès— poden tenir rang constitucional. Així mateix, una gran part de la constitució és «consuetudinària»; funciona més aviat per convenis generalment acordats que no pas per normes susceptibles de ser judicialment revisades.

La Llei d'Escòcia de 1998 defineix implícitament les competències del Parlament escocès. Aquesta llei «reserva» una sèrie d'àmbits al Parlament del Regne Unit (dit altrament, codifica les responsabilitats legislatives exclusives corresponents al Regne Unit), com ara ciutadania, moneda, macroeconomia, defensa nacional i política exterior, que engloba dins la UE. Les altres competències —és a dir, qualsevol altre àmbit— són responsabilitat legislativa exclusiva del Parlament escocès, i inclouen la majoria d'aspectes de salut, educació, govern local, policia i justícia penal, economia regional, ordenament territorial, agricultura i pesca, així com importants parts d'altres àmbits com ara transport i medi ambient.

En principi, hi ha una clara separació entre les competències del Regne Unit i les d'Escòcia, encara que, com és evident, a la pràctica es donen moltes interseccions entre aquestes qüestions i d'altres del Regne Unit d'ampli abast que requereixen coordinació. La coordinació intergovernamental al Regne Unit es realitza, en general, de manera bilateral mitjançant relacions entre el Regne Unit i Escòcia (i entre el Regne Unit i Gal·les i el Regne Unit i Irlanda del Nord), abans que no pas de manera multilateral implicant-hi totes les institucions autonòmiques. La coordinació intergovernamental

també està poc institucionalitzada: no se celebren gaires reunions formals o rutinàries, sinó que es treballa de manera ad hoc i informal entre funcionaris a tots els nivells del govern.

L'aparentment clara divisió constitucional de competències es veu compromesa —com a tot arreu, amb un nivell significatiu de governs regionals— en l'àmbit de la política exterior. L'agricultura, tot i ser una competència escocesa, és determinada fonamentalment per les lleis de la UE, a les quals contribueix el Regne Unit mitjançant les competències en política exterior del seu govern. Desenvolupar l'economia escocesa és una responsabilitat escocesa, però la promoció del comerç que podria beneficiar Escòcia és una matèria que entra dins la política exterior del Regne Unit.

Aquests inevitables solapaments de les responsabilitats escoceses i del Regne Unit foren reconeguts des del principi (perquè n'hi havia abans de 1999) en la «constitució» de l'autonomia. Els procediments per gestionar aquests solapaments no es van fixar en una llei, sinó en un «Memoràndum d'Entesa» (MoU) i en una sèrie de «Concordats»² associats. Se'n van redactar tres de diferents per a la coordinació entre el Regne Unit i les autonomies quant a la política de la UE, per tal de regular les relacions bilaterals amb les tres nacions autòniques (si bé el seu contingut és gairebé idèntic en cada cas). També es redactaren tres Concordats bilaterals més per a l'àmbit «Relacions Internacionals». El Regne Unit —com és habitual arreu— establia així una distinció entre la seva relació amb la UE i les relacions internacionals d'abast més ampli. Aquest article reproduïx aquesta distinció entre polítiques de la UE i polítiques internacionals.

El MoU i els Concordats poden ser considerats com a part de la constitució consuetudinària del Regne Unit. Reformulen resolucions i pactes preautònoms, com ara acords intergovernamentals o, per ser més precisos, «enteses». En cap cas no proporcionen un marc legal. El MoU «és una declaració d'intencions polítiques i no ha de ser interpretat com un acord vinculant. No crea obligacions legals entre les parts. Està pensat només per ser moralment vinculant».³ Algú podria apuntar que la «moral» no és sempre el que defineix com es fan les coses en política, ni com es resolen les diferències polítiques. Aquests acords podrien ser considerats, en aquest sentit, fràgils i vulnerables: un govern del Regne Unit podria actuar legítimament de

² Vegeu <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/1999/10/MofU>>.

³ Ib. p. 5.

manera «immoral» i fer servir les seves prerrogatives constitucionals en els àmbits de la UE i de la política internacional per ignorar o refusar les peticions d'un govern escocès. Tornaré a parlar-ne a la conclusió.

El principi central del MoU i els Concordats ha estat descrit com el de «no sorpreses». El MoU i els Concordats estableixen el compromís del Govern del Regne Unit de proporcionar al Govern escocès tota la informació sobre l'evolució de la política amb la UE i la política internacional, i el Govern escocès es compromet a tractar aquesta informació amb la deguda confidencialitat. Exposen compromisos i mecanismes per a la participació en la formulació de la política del Regne Unit, incloent-hi facilitats perquè els ministres i funcionaris escocesos s'uneixin als equips de negociació del Regne Unit (però vinculats per una posició acordada i única del Regne Unit). Així mateix, exposen les seves funcions i responsabilitats en la implementació, incloent-hi l'aplicació de sancions per als casos d'incompliment.

En general, aquestes disposicions sobre informació, formulació de polítiques, negociació i implementació es realitzen sobre la base de la bilateralitat. L'excepció és el Joint Ministerial Committee (JMC) descrit en el MoU, que es pot reunir a nivell de caps de govern o sectorialment per tal que els ministres amb responsabilitats equivalents al Govern del Regne Unit i als governs de les tres autonomies s'uneixin per defensar interessos comuns o resoldre diferències. A la pràctica, el JMC no s'ha reunit mai de forma regular excepte com a JMC (Europa) per a la política amb la UE. L'ús excepcional del JMC (Europa) com a organisme multilateral palesa la necessitat del Regne Unit, causada per obligacions externes, de presentar una posició única en els fòrums de la UE.

Amb qui treballa Escòcia?

S'ha produït un canvi parcial en els objectius de la política exterior d'Escòcia des que l'SNP arribà al poder el 2007. Les relacions principals són i continuen sent les mantingudes d'acord amb la política de la UE, amb algun compromís directe entre la Comissió Europea o els membres del Parlament europeu i l'oficina escocesa representant a Brussel·les, però amb la majoria dels compromisos vehiculats a través de la cooperació amb el Govern del Regne Unit tant a Londres com a Brussel·les. Abans i després del 2007, hi ha hagut una sèrie d'accions centrades en els EUA i el Canadà, que són considerats com a socis amb importants mercats per a la promoció del comerç i en els quals hi ha una gran emigració escocesa que els successius governs han tractat de mobilitzar (en part, mitjançant cele-

bracions culturals de tradició escocesa, però darrerament donant suport econòmicament a objectius per a la promoció del comerç, la inversió estrangera i el turisme). Un objectiu menys desenvolupat ha estat la Xina, la qual s'ha tingut molt en compte, tant abans com després del 2007, per qüestions econòmiques.

El canvi més significatiu s'ha produït en el context de la UE. Abans del 2007, Escòcia es mostrava activa en les xarxes de regions «legislatives», tant col·lectivament, mitjançant l'organització REGLEG, com a través de relacions individuals amb Catalunya, Flandes, Baviera i Rin del Nord-Westfàlia. La importància de la cooperació interregional ha baixat significativament des del 2007 pel nou interès que ha sorgit per construir una cooperació amb estats petits. En part, aquest canvi d'interès es devia a la idea de la inclusió d'Escòcia en l'«arc de prosperitat» del Nord d'Europa, que s'estenia des d'Escandinàvia fins a Islàndia, passant per Irlanda, encara que això ha perdut força des de l'arribada de la crisi econòmica. Un altre canvi d'interès s'ha reflectit en l'ampliació del grup de països amb què Escòcia du a terme relacions en política de desenvolupament, des de Malawi (fins fa poc, l'únic) fins a Zàmbia, Tanzània, Ruanda i Darfur al Sudan.

1.1 · Objectius

El model de continuïtat general, amb alguns canvis d'interès en els plantejaments de la política exterior, es reflecteix en els objectius polítics abans i després del 2007. Malgrat el risc de caure en una simplificació excessiva, es pot considerar que abans del 2007 hi havia dos grans objectius polítics:

- Assegurar que els interessos territorials diferenciats d'Escòcia fossin reconeguts i defensats en les diferents matèries que conformen la política de la UE.
- Promoure el desenvolupament de l'economia escocesa.

Tots dos objectius continuen tenint prioritat també amb l'SNP. Però s'hi ha afegit un tercer gran objectiu: demostrar la preparació d'Escòcia per convertir-se en estat. Aquest objectiu no està articulat d'una manera directa a través de documents formals, encara que un dels tres propòsits exposats en el document *SNP Government's International Framework (Marc internacional del Govern de l'SNP)* apunta en aquesta direcció; l'objectiu és ges-

tionar «la reputació d'Escòcia com a identitat global diferenciada i com a nació amb mentalitat independent i responsable, tant internament com a l'exterior, i segura del seu lloc al món».⁴ Aquest missatge codificat de tarannà independent i identitat com a nació té a veure amb el canvi orientat a allunyar-se de la cooperació amb «regions». L'ampliació de l'ajuda escocesa al desenvolupament es basa en la voluntat de demostrar la capacitat d'Escòcia per ser un membre responsable de la comunitat internacional: «El nostre treball pel desenvolupament és important per articular la nostra concepció del lloc d'Escòcia en el món com a nació responsable».⁵

1.2 · La UE i la política internacional a la pràctica

El principi de «no sorpreses» deixa una gran llibertat per a l'acció autònoma en política «internacional», és a dir, en els aspectes no relacionats amb la UE de la política interna. El Govern escocès és lliure d'actuar d'acord amb les seves prioritats de la forma que vulgui sempre que informi el Govern del Regne Unit sobre el que està fent i sempre que la política escocesa no entri en conflicte amb la del Govern del Regne Unit; l'últim punt explica per què el compromís del govern actual per la independència d'Escòcia s'ha d'expressar d'una forma indirecta en activitats de la política internacional. En general, però, no és probable que els objectius del Govern escocès —amb els seus notables esforços pel desenvolupament econòmic— entrin en conflicte amb la política del Regne Unit.

El Govern del Regne Unit ofereix ajuda a la política escocesa tot obrint els serveis diplomàtics del Regne Unit per donar suport als objectius escocesos (per exemple, incloent seccions escoceses a les ambaixades del Regne Unit, com és el cas de l'ambaixada del Regne Unit als EUA) i prestant suport en les visites a l'estranger de ministres escocesos, membres del Parlament escocès i funcionaris del Govern escocès. Així mateix, ofereix tractament recíproc en les visites a Escòcia de convidats estrangers. Cap d'aquests acords no ha canviat ni ha estat qüestionat des que l'SNP arribà al poder.

La política escocesa amb la UE es duu a terme principalment a través del Govern del Regne Unit. Encara que els ministres i els funcionaris trac-

4 <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/04/23150847/0>>, p. 1.

5 Ib., p. 6.

ten directament amb els membres de la Comissió Europea i del Parlament Europeu, la lògica d'una Unió construïda sobre la base d'estats membres ha portat els successius governs escocesos —incloent-hi el de l'SNP— a donar prioritat al treball amb el Govern del Regne Unit i a través d'aquest. Disposen d'un alt grau d'accés, de forma rutinària, a la formulació de la política del Regne Unit, que inclou el mecanisme del JMC (Europa), però també a les reunions setmanals a Londres on es discuteixen les prioritats per a la setmana següent amb el Representant Permanent del Regne Unit. L'Oficina del Govern escocès a Brussel·les també té estrets contactes amb la Representació Permanent del Regne Unit i als seus alts funcionaris se'ls ha concedit el mateix estatus diplomàtic que tenen els funcionaris de la Representació Permanent del Regne Unit.

Els ministres escocesos assisteixen amb regularitat a alguns consells i de vegades hi representen el Regne Unit. El 2008, els ministres escocesos assistiren a catorze consells (d'Agricultura, Pesca i Justícia i Afers Interns). El 2007 van assistir a nou consells; el 2006, a nou; el 2005, a catorze; el 2004, a onze, i el 2003, a tretze. Altres consells a què han assistit ministres escocesos són Medi Ambient, Educació, Joventut i Cultura, Transport, Telecomunicacions i Energia, i Competitivitat.⁶ Quan són els ministres escocesos els que hi assisteixen i intervenen, però, han de defensar una línia acordada amb el Regne Unit de forma vinculant i no tenen autonomia per defensar prioritats escoceses per separat (encara que, com és evident, d'una manera més informal, al marge de les reunions, poden expressar interessos pròpiament escocesos).

El fet que el Govern del Regne Unit no segueixi sempre l'esperit del MoU i el Concordat en la política de la UE ha causat certa inquietud. Aquesta preocupació va quedar palesa en un escrit de l'aleshores cap de l'Oficina a Brussel·les del Govern escocès que exposà en una reunió de ministres que fou filtrat a la premsa escocesa. Aquest informe⁷ indicava, entre altres coses, que:

— De vegades els departaments del Govern del Regne Unit informaven massa tard als funcionaris i ministres escocesos sobre matèries urgents de la UE per poder assistir a les reunions.

6 <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/International-Relations/Europe/Current-European-Affairs/EUCouncilsVisits>.

7 Vegeu «Scotland “finding itself frozen out of Brussels”», *The Herald*, 22, gener de 2007, a <http://www.theherald.co.uk/politics/news/display.var.1137459.0.0.php>.

— El Govern del Regne Unit de vegades no tenia en compte els punts de vista del Govern escocès a l'hora de definir la línia a seguir pel Regne Unit.

— El Govern del Regne Unit exclouïa de vegades el Govern escocès, de manera deliberada, del debat d'algunes matèries d'especial interès per a Escòcia.

Aquest informe produí un cert escàndol al seu moment. Però probablement no demostrava que el Govern del Regne Unit negligís sistemàticament els punts de vista escocesos, sinó que més aviat posava de manifest errades periòdiques d'alguns departaments o funcionaris del Govern del Regne Unit en el reconeixement de les implicacions que té la *devolution* en la política amb la UE. Contràriament, hi ha l'opinió que, al cap i a la fi, potser Escòcia es troba en una situació millor que qualsevol altra regió europea per reflectir els seus interessos en la política de la UE. Això és així perquè les relacions d'Escòcia amb el Govern del Regne Unit són bilaterals. No hi ha cap necessitat ni costum d'arribar a acords multilaterals amb Gal·les i Irlanda del Nord, com seria el cas de l'establiment d'acords regionals en la política de la UE en altres estats membres amb regions legislatives. A més, a causa dels llegats del període anterior a la *devolution*, hi ha una clara tradició, en àmbits en què Escòcia té interessos territorials particulars, que el Govern del Regne Unit tingui en compte aquests interessos: en agricultura, que repercuteix en la topografia d'Escòcia; en pesca, àmbit en què Escòcia posseeix la quota principal de les captures del Regne Unit; i en justícia i afers interns, on el sistema diferenciat de justícia penal d'Escòcia requereix una consideració diferenciada. La manca de queixes pel fet que des del 2007 el Govern del Regne Unit exclou el Govern escocès d'àmbits del seu interès en la UE podria confirmar aquesta situació en principi tan avantatjosa.

1.3 · Xarxes internacionals

Escòcia ha limitat darrerament la seva implicació en les xarxes interregionals sobretot d'ençà de l'arribada de l'SNP al poder. La inquietud general sobre la relació cost/benefici que implica ser membre de les xarxes ha estat últimament sobrepassada per la preocupació de l'SNP per presentar Escòcia com un aspirant a estat abans que no pas com una «regió». Potser la pertinença més significativa a una xarxa ha estat el cas de la Conferència de Regions amb Poder Legislatiu (REGLEG). El primer ministre escocès, el laborista Jack McConnell, va ostentar la presidència de la REGLEG en el període 2003-04,

i hi va fer un paper molt actiu tot utilitzant-la com a plataforma per influir en els debats de la Convenció Europea. Des del 2007, Escòcia ha deixat d'aparèixer entre els membres actius (sempre més aviat pocs) de la REGLEG.

No hi ha xarxes de connexió clares per a aspirants a estat, sinó regions que hi treballen sense descans. Un intent de crear una xarxa d'aquest tipus fou realitzat per Flandes a finals de la dècada dels noranta amb el nom d'«Europa de les Cultures», però no va reeixir.

1.4 · Ministeri

La política europea i internacional està administrativament situada en l'Oficina del Primer Ministre. L'actual ministre d'Afers Exteriors és Michael Russell, les competències del qual inclouen Cultura i la Constitució. El fet que Afers Exteriors es trobi a l'Oficina del Primer Ministre dóna perspectiva i oportunitats per a la coordinació transversal amb el govern. Tanmateix, la majoria de les matèries de la UE són tractades per departaments de política sectorial, especialment per Afers Rurals i Medi Ambient (que cobreix Agricultura i Pesca) i per l'oficina «Lord Advocate» (que cobreix Justícia i Afers Interns).

1.5 · Empleats i pressupost

El fet que el centre d'atenció es dirigeixi a la coordinació i no a un paper centralitzat de definició de polítiques queda demostrat per les dades de què es disposa sobre personal i pressupost, ja que tots dos conceptes apareixen, en termes comparatius, amb nivells baixos. Dins el Govern escocès, actualment hi ha dinou funcionaris que treballen en política de la UE, distribuïts entre l'Oficina de Brussel·les i Edimburg. A més, n'hi ha deu treballant en política per al desenvolupament, cinc en activitats relacionades amb l'Amèrica del Nord (els EUA i el Canadà) i quatre per a la Xina. Hi ha una organització específica centrada en el comerç i la inversió estrangera —Scottish Development International— que compta amb dinou oficines (de petita escala) arreu del món.

El pressupost atribuït a la UE i a la política internacional (excloent-ne l'Scottish Development International) és de 15,2 milions de lliures esterlines per al període 2008-09, amb una previsió de 14,8 milions per al 2009-10 i de 17,3 milions per al 2010-11.

1.6 · El canvi a partir del 2007

Atès que el Parlament Escocès ha estat instituït fa poc, el 1999, només tenim un curt període de temps per avaluar els canvis que s'han produït. El clar catalitzador per al canvi és l'elecció del govern de l'SNP el 2007. Però hi ha pocs fets que indiquin que s'hagi produït cap canvi significatiu en l'essència de la política. Les àrees clau de compromís en la política amb la UE continuen sent les mateixes i es defensen de les mateixes maneres. Igualment, la política internacional d'abast més ampli continua centrant-se en les mesures per promoure l'economia escocesa. El canvi que s'ha registrat des del 2007 és més aviat de caire simbòlic. Les administracions liderades pels laboristes durant el període 1999-2007, especialment amb Jack McConnell (primer ministre durant el període 2002-07), tractaven de posicionar i presentar Escòcia com «una de les regions legislatives capdavanteres» i un «actor regional principal» a la UE.⁸ En política internacional, el seu objectiu era «causar una molt més bona impressió a la resta del món» i mostrar que «les regions autònomes i les nacions poden contribuir a complir les responsabilitats compartides de la comunitat internacional».⁹

L'administració de l'SNP, en comptes d'això, ha posat en un primer pla la seva idea d'«aspirant a estat». El compromís amb la UE permet «posar els fonaments per aconseguir la nostra ambició futura: Escòcia com a estat membre de ple dret de la UE»; Escòcia «se sentiria còmoda seient al costat d'altres petits i reeixits estats membres, com ara Irlanda, Dinamarca i Finlàndia, dins la UE». I, internacionalment, tal com hem vist, hom se centra a mostrar una nació «segura del seu lloc al món» i amb ganes d'assumir les responsabilitats d'un membre de la comunitat global de nacions. Aquests propòsits han tingut un escàs impacte, si s'ha produït, en els objectius polítics concrets que Escòcia persegueix.

1.7 · Reaccions i relacions amb el Regne Unit

També en les relacions entre Escòcia i el Regne Unit aquests propòsits hi han produït un escàs impacte. Es reconeix el simbolisme com a part de la nar-

8 <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/01/18759/31718>>.

9 <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/10/20045/44612>>.

rativa contemporània dels polítics escocesos, però se'ls ignora sempre que és possible; no han estat pas la causa de desacords significatius. De fet, el Govern del Regne Unit fins i tot mostrava més sensibilitat pels compromisos internacionals d'Escòcia, i especialment amb la UE, en els primers anys de la *devolution*, quan els laboristes lideraven el Govern d'Escòcia. Al seu moment, va produir una certa inquietud que la implicació amb el grup de la REGLEG, així com el fet d'alinear-se amb els pronunciaments que feia de manera periòdica, signifiqués un problema per a l'evolució de la posició del Regne Unit en el debat constitucional de la UE dels primers anys del segle XXI.¹⁰

Aquesta preocupació va ser temporal i excepcional i, en tot cas, es va aconseguir de temperar sempre de dues maneres: primerament, l'Oficina Exterior i de la Commonwealth (OEC) del Regne Unit, com a departament capdavanter en qüestions de la UE, es va mostrar oberta i positiva, des de l'inici, quant al compromís amb la UE dels nous governs autonòmics. Per citar les manifestacions d'un funcionari (gal·lès):

Amb l'OEC ha anat molt bé. No ens podrien haver ajudat més. Hem tingut problemes amb altres departaments, però no pas amb l'OEC —hom podria esperar que fos el bastió de la classe dirigent britànica, però no ho ha estat en absolut. Ha estat molt positiu, ha donat la benvinguda a la *devolution*, ens ha donat suport, ha treballat amb nosaltres per intentar ajudar-nos a establir lligams.¹¹

En segon lloc, la presència de l'SNP a Escòcia ha afavorit una actitud temperada del Govern del Regne Unit, fins i tot quan estava a l'oposició. El Govern laborista del Regne Unit va ser molt curós a l'hora de no donar munició a l'SNP en l'oposició a Escòcia que li permetés atacar el Govern escocès liderat pels laboristes amb argumentacions basades en el fet que s'excloïa o s'ignorava Escòcia de la política de la UE.

La mateixa lògica s'aplica ara amb el govern de l'SNP a Escòcia: el Govern del Regne Unit no vol arriscar-se a enfortir l'SNP (a expenses dels laboristes escocesos) perquè el Govern apareix com a perjudicial per als interessos escocesos. El Govern del Regne Unit, però, no és l'únic calculador:

¹⁰ JEFFERY, C. i PALMER, R., (2003), «Stepping (Softly) onto the International Stage: The External Relations of Scotland and Wales», a R. Hrbek (ed.), *Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt* (Baden-Baden: Nomos).

¹¹ Ib.

l'SNP, encara que té una ambició a llarg termini d'independència, a curt termini és pragmàtic i a curt termini la plataforma del Govern del Regne Unit és la via més influent perquè Escòcia intervingui en la política de la UE, i les eficients oficines del Govern del Regne Unit constitueixen un suport com cal per aconseguir objectius polítics internacionals d'abast més ampli. Com diu el Marc Internacional del Govern de l'SNP: «Alhora que exercim la representació d'Escòcia amb una òptica de pensament basat en la independència, hem d'utilitzar plenament els recursos del Regne Unit a la nostra disposició».¹² El matrimoni pot ser de conveniència, però té uns fonaments ben sòlids.

1.8 · Àmbits principals d'acció

La nota informativa en què es basa aquest treball assenyalava tres «àmbits de política exterior»: política, economia i cultura. L'àmbit polític per a Escòcia inclou, principalment, la consecució dels interessos escocesos en la UE, així com —tot i que generalment en un nivell simbòlic, amb escasses conseqüències polítiques pràctiques— l'aspiració de construir un estat independent promoguda per l'SNP.

Dins la política de la UE i la política internacional de més ampli abast, l'economia és un assumpte primordial (tant en l'administració de l'SNP com en les precedents). Hi ha un gran interès per la promoció del comerç, en especial a posar en contacte les empreses escoceses amb els mercats mundials, i per crear les condicions adients per a l'arribada d'inversió estrangera a Escòcia. Hi ha hagut un interès real per atreure treballadors amb qualificació a Escòcia; fins fa poc, la població d'Escòcia estava en declivi. Els successius governs escocesos s'han esforçat per convèncer el Govern del Regne Unit a fi d'adaptar les lleis d'immigració del Regne Unit de manera que s'hi permeti l'entrada de treballadors altament qualificats —i/o estudiants internacionals que vulguin estudiar en els centres d'educació superior escocesos— i la seva estada. Un dels temes centrals en l'Estratègia per a la Xina del Govern escocès és utilitzar l'educació superior, així com la recerca i l'intercanvi d'estudiants amb la Xina, com a palanca per aconseguir beneficis econòmics a través de la tecnologia d'*spin-offs* i l'emigració.¹³

¹² <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/04/23150847/0>>.

¹³ <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/05/07115514/0>>.

Es pot posar en dubte que la «cultura» constitueixi un tercer àmbit diferenciat de política. De fet, hi ha importants elements de promoció cultural, com ara la destacada celebració anual de la «Setmana d'Escòcia» a l'Amèrica del Nord¹⁴ i la iniciativa «Retorn a Escòcia»¹⁵ del 2009, que tracta de connectar de nou l'emigració escocesa (principalment a l'Amèrica del Nord) amb Escòcia. Totes dues són celebracions de la cultura i la tradició escoceses, però ambdues també es basen en gran part en aspectes econòmics: comercialització de productes escocesos, comercialització d'Escòcia com a lloc per fer negocis i comercialització d'Escòcia com a destinació de lleure i turisme.

2 · Tres àmbits de política exterior: política, economia i cultura

2.1 · Grau de representació a l'exterior

Escòcia posseeix una oficina representant ben establerta a Brussel·les, oficines representants als EUA i la Xina, i una xarxa de dinou oficines de l'organització Scottish Development International en tres macroregions: el Pacífic asiàtic; Europa, Orient Mitjà i Àfrica, i l'Amèrica del Nord.

Escòcia també té accés als serveis diplomàtics del Regne Unit, cosa que augmenta la seva representació externa, tot i que sota el paraigua del Regne Unit. Altres organitzacions del Regne Unit amb funcions a l'exterior, com ara el Consell Britànic en l'àmbit de la diplomàcia pública, també ofereixen instal·lacions i suport al Govern escocès.

Així mateix, Escòcia pot recórrer a l'estatus d'Edimburg com a important centre consular, ja que actualment compta amb quaranta consolats que proporcionen connexions globals a la capital d'Escòcia.

Aquestes diverses formes de vincles representatius indiquen que Escòcia té xarxes altament desenvolupades per a la seva representació en tots els àmbits de la política exterior.

¹⁴ <<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/International-Relations/north-america/scotland-week>>.

¹⁵ <<http://www.homecomingscotland2009.com/default.aspx>>.

2.2 · Grau d'autonomia en la promoció d'interessos

El grau d'autonomia és elevat en política internacional, tenint en compte que les polítiques dissenyades no poden entrar en conflicte amb la política del Regne Unit (cal indicar, però, que això no significa que les polítiques escoceses s'hagin d'ajustar a cap patró previ del Regne Unit).

El grau d'autonomia és molt inferior en la política de la UE perquè les oportunitats més grans d'influir-hi són les que es deriven d'actuar a través del Regne Unit. Això no significa que la influència d'Escòcia sigui baixa; com s'ha dit abans, hi ha motius per afirmar que Escòcia té el govern subestatal més influent en qüestions relatives a la UE.

2.3 · Grau d'activitat en la promoció d'interessos

Encara que Escòcia, segons les lleis internacionals, no pot signar tractats (aspecte reservat al Govern del Regne Unit), sí que pot signar acords amb qualsevol actor que esculli, fins i tot amb regions i estats. Tanmateix, actualment només té signat un acord, amb la província xinesa de Shandong.¹⁶ Els altres acords de cooperació amb regions europees (Baviera, Catalunya, Rin del Nord-Westfàlia, la Toscana) s'ha deixat que caduquessin, seguint la decisió de no perfilar Escòcia com a «regió». Això no significa que s'hagi abandonat completament la cooperació interregional, però no es busca dur-la a terme a través d'acords «per a tot i amb tot», sinó més aviat amb una forma de cooperació més concreta, ad hoc, incloent-hi l'existent amb Catalunya.¹⁷

Els ministres escocesos són molt actius en la defensa dels seus interessos mitjançant visites a l'exterior. Durant el període 2007-08, els ministres escocesos van realitzar quaranta-una visites a l'exterior. Divuit d'elles s'efectuaren amb vista a fer negocis dins la UE, tretze a altres destinacions europees (sovint relacionades amb negocis dins la UE), sis a l'Àfrica del Nord, una a la Xina, una a Malawi i dos més associades amb la sol·licitud (finalment guanyadora) d'Escòcia per ser seu dels Jocs de la Commonwealth el 2014.

16 <<http://www.scotland.gov.uk/News/News-Extras/shandongprovince>>.

17 <<http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2008/12/15170722>>.

Aquest comportament indica un alt grau d'activitat tant en l'àmbit polític com en l'àmbit econòmic i cultural.

2.4 · Cooperació al desenvolupament

La cooperació al desenvolupament no sembla que estigui orientada per criteris econòmics. En la política escocesa per al desenvolupament, hi ha una actuació de fa molt de temps en favor de Malawi (que compta amb lligams històrics amb Escòcia), que fou ampliada després del 2007 a altres països africans. Tant abans com després del 2007, la política per al desenvolupament sembla que està orientada per la voluntat de demostrar el sentit de la responsabilitat d'Escòcia dins la comunitat internacional.

2.5 · Grau de cooperació amb el Govern central

Hi ha un nivell mitjà de cooperació amb el Govern del Regne Unit en política internacional, cosa que reflecteix la política d'informació de «no sorpreses» i la utilització per part d'Escòcia dels serveis diplomàtics del Regne Unit. Així mateix, es compta amb àmplies plataformes autònomes per a la política escocesa, especialment la seva xarxa d'oficines representants i de desenvolupament del comerç. L'accés als responsables de la presa de decisions a nivell central és bo, encara que ad hoc.

L'accés a la política de la UE és alt i molt més estructurat a causa de les demandes de negocis a la UE. Els compromisos polítics de la UE amb el Govern central es desenvolupen de manera molt rutinària a través del JMC (Europa), mitjançant reunions setmanals per donar instruccions al Representant Permanent del Regne Unit i mitjançant reunions de coordinació, menys formals però amb caràcter igualment rutinari, en àmbits de política en què les competències de la UE i d'Escòcia se solapen fortament, com és el cas d'Agricultura i Pesca.

2.6 · Tipus de relacions intergovernamentals

Les relacions intergovernamentals tendeixen, en general, a ser cooperatives. En política internacional, són molt informals i tenen lloc ad hoc, i

en política de la UE, estan més formalitzades, encara que no tenen cobertura legal. En totes les àrees, les relacions en general s'han basat en la confiança, fins i tot després que s'establís el govern de l'SNP a Escòcia el 2007.

2.7 · Grau de cooperació amb Gal·les i Irlanda del Nord

L'estructura constitucional del Regne Unit i l'enfocament de les relacions intergovernamentals són de caràcter bilateral. Com a resultat, hi ha pocs fòrums multilaterals (excepte al voltant de la política amb la UE). Les relacions de tipus «horitzontal» entre Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord tenen lloc ad hoc, són infreqüents i no han estat vehiculades com un mitjà de compromís amb el Govern central.

2.8 · Mesures disciplinàries

Cap dels governs autonòmics no té drets d'accés i d'establiment de compromisos en la UE i en política internacional. El Govern del Regne Unit està «obligat només per honor» a incloure'ls-hi i podria renunciar de manera unilateral a la pràctica de cooperació que s'ha establert des de la *devolution*, encara que això seria, sens dubte, políticament difícil. A un nivell menys dràstic, el Govern del Regne Unit pot ignorar i excloure els governs autonòmics del debat d'algunes mesures concretes, i és clar que de tant en tant ho ha fet, encara que no com una estratègia coordinada per tot el Govern central (vegeu la secció 1.3 de més amunt).

2.9 · Asimetries

Encara que hi ha concordats específics per a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord sobre matèries de la UE i sobre política internacional, el seu contingut és gairebé idèntic; l'única cosa que els diferencia és la tradició de les relacions bilaterals. Les oportunitats que tenen els governs autonòmics en la UE i en política internacional són idèntiques.

Tanmateix, es donen asimetries significatives en els compromisos internacionals. Irlanda del Nord ha desenvolupat molt menys la política exterior, cosa que reflecteix els llargs períodes en què l'autonomia estava

suspesa (que inclou tot el període 2002-07). Gal·les és molt menys actiu en política internacional, però té un perfil «mitjà» en les matèries de la UE, on continua desenvolupant un paper actiu en les xarxes interregionals.

2.10 · Resimetrizació

No és aplicable.

3 · Perspectives de futur i conclusió

Un punt ja comentat anteriorment (a la secció 1. Marc constitucional i un altre cop a la 2.8) és que les bases del compromís d'Escòcia amb la UE i en política internacional no estan legalment garantides i podrien ser objecte de renúncia o ignorades per un Govern central del Regne Unit que volgués retenir la responsabilitat formal, de caràcter constitucional, en la política exterior. Escòcia podria, dintre de la legalitat, quedar fora de la UE i de la política internacional o veure retallada significativament la seva influència.

No sembla probable que això es pugui esdevenir com a part d'un procés de limitació constitucional pensat per recentralitzar el Regne Unit. Actualment, totes les parts polítiques rellevants accepten plenament la *devolution*.

Amb tot, pot produir-se algun tipus d'exclusió/pèrdua d'influència si els objectius polítics amb la UE dels governs escocès i del Regne Unit esdevenen incompatibles. Això no ha estat el cas fins ara (o, en el pitjor dels casos, molt rarament). La majoria dels objectius escocesos no entren en conflicte amb els objectius del Regne Unit, però poden ser considerats més o menys prioritaris en funció de si és Londres o Edimburg qui parteix d'una situació més avantatjosa.

Tanmateix, existeix la possibilitat que després de les properes eleccions generals hi hagi un govern conservador al Regne Unit amb un posicionament molt euroescèptic en el to i, potser, en la política. El Partit Conservador sembla que es posiciona fora del corrent majoritari a Europa, com a continuació de la seva retirada del Partit Popular Europeu. I, així com l'últim cop que va estar al govern, abans de 1997, va estar àmpliament dividit en la qüestió de la integració europea, sembla que ara l'euroescèpticisme és el corrent dominant i la posició majoritària. Evidentment, la seva posi-

ció pot veure's modificada pels aspectes pràctics propis dels càrrecs. Però hi ha la possibilitat que un govern escocès eurocompromès hagi de treballar amb un govern euroescèptic del Regne Unit. Podria ser molt menys factible, si aquestes fossin les circumstàncies, operar amb un sistema basat en els convenis més que no pas en la llei per poder treballar, tal com es fa ara, en favor d'Escòcia.

Bibliografia

- BULMER, S., *et al.* *British Devolution and European Policy-Making*. Londres: Palgrave. 2002.
- , «UK Devolution and European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?». *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 36/1. 2006.
- , «Devolution, Change and European Union Policy-Making in the UK». *Regional Studies*, vol. 39/4. 2005.
- CARTER, C. i SMITH, A., «Revitalizing Public Policy Approaches to the EU: «Territorial Institutionalism», Fisheries and Wine». *Journal of European Public Policy*, vol. 15/2.
- DEPUTY PRIME MINISTER. «Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements», Cm 5240. A: <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/1999/10/MofU>>. 1999.
- EVANS, A., «UK Devolution and EU Law». *European Law Review*, vol. 28. 2003.
- JEFFERY, C., «Regions and the Constitution for Europe: German and British Impacts». *German Politics*, vol. 13/4. 2004.
- , (2005), «Devolution and the European Union: Trajectories and Futures». A: A. Trench (ed.). *The Dynamics of Devolution. The State of the Nations 2005*. Exeter: Imprint. 2005.
- JEFFERY, C. i PALMER, R., «Stepping (Softly) onto the International Stage: The External Relations of Scotland and Wales». A: R. Hrbek (ed.). *Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt*. Baden-Baden: Nomos. 2003.
- , «The European Union, Devolution, and Power». A: A. Trench (ed.). *Devolution and Power in the United Kingdom*. Manchester: Manchester University Press. 2007.
- MCPHAIL, E., «Changing EU Governance: A New Opportunity for the Scottish Executive?». *Regional and Federal Studies*, vol. 18/1. 2008.

- SCOTTISH GOVERNMENT. «Action Plan on European Engagement». A: <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/04/23142943/0>>. 2008.
- , «Scottish Government International Framework». A: <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/04/23150847/0>>. 2008.
- SLOAT, A., *Scotland in Europe: A Study of Multi-Level Governance*. Oxford: Pater Lang. 2002.
- SMITH, J., «Government in Scotland». A: BACHE, I. i JORDAN, A. (eds). *The Europeanisation of British Politics*. Londres: Palgrave. 2006.

POLÍTICA EXTERIOR: EL CAS DELS LÄNDER ALEMANYS

KLAUS-JÜRGEN NAGEL

Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

1 · Introducció històrica

Es podria dir que la història federal alemanya va començar amb el Sacre Imperi Romanogermànic. Des del segle XIX, la tendència va anar de la confederació a la federació i, en general, cap a una «unió cada vegada més tancada». Les confederacions i federacions alemanyes continuaren la història dels estats membres existents, però, després de la Segona Guerra Mundial, Prússia va ser dividida per les forces aliades i els territoris resultants van ser units a petits estats que hi havia anteriorment per tal de formar noves entitats artificialment creades, els *länder*, sovint amb noms compostos impossibles de cantar, per exemple, en l'himne de l'estat. Baviera, el primer estat de la postguerra a ser acceptat per les forces d'ocupació americanes, fou una excepció a aquesta regla. Saxònia-Anhalt, un exemple típic, fou creat el 1946 sota l'ocupació russa fora dels territoris prussians i dels anteriors estats autònoms, només per sobreviure fins al 1952, quan tots els *länder* de la RDA van ser abolits en l'època del centralisme comunista.

Després de la Segona Guerra Mundial, l'objectiu principal del federalisme a Alemanya era no continuar garantint durant més temps les diferències històriques, sinó proporcionar els mateixos estàndards de serveis per mitjà de la cooperació entre els *länder* o entre els *länder* i la federació.

Després de la dictadura totalitària, a la part d'Alemanya ocupada pels aliats occidentals el federalisme esdevingué obligatori. Tanmateix, la constitució s'obligava a «la uniformitat de les condicions de vida» (més endavant, aquest concepte va ser rebaixat al d'«equivalència»), també, en certa manera, perquè la societat s'estimava més això. La importància dels dialectes regionals i d'algunes peculiaritats religioses específiques havia disminuït per la barreja de la població durant la Segona Guerra Mundial. Després de la derrota, hi arribaren més de deu milions de persones despla-

çades, ètnicament alemanyes, des de territoris no pertanyents o que ja no pertanyerien més a l'Estat alemany. Atès que la població preferia l'homogeneïtat, la major part dels grans partits no estatals llanguiren i anaren desapareixent lentament d'escena. Durant la dècada dels seixanta, les reformes enfortiren encara més els elements cooperatius del federalisme alemany, introduint-hi tasques conjuntes i finançament conjunt i, en general, correlacionant administracions. L'autonomia en la presa de decisions dels *länder* es va reduir als àmbits d'educació, mitjans informatius, cultura, policia i l'organització interna dels respectius estats, que inclou llur règim municipal, així com algunes polítiques reguladores relatives a l'economia i l'administració pública. Els *länder* sovint coordinaven les seves polítiques de manera voluntària.

Els dos esdeveniments principals que han influït en la política alemanya abans de la fi de segle, és a dir, la integració europea i la unificació alemanya, reforçaren, en primer lloc, aquesta tendència cap a una major unificació. El tradicional sacrifici dels *länder* renunciant a una part d'autonomia per obtenir una major quota en el cogovern de la federació semblava continuar. El 1990, la unificació va estendre el model de federalisme alemany cap a l'est, encara que els nous estats només han estat restablerts després del tractat d'unificació i han esdevingut molt dependents dels fons federals. El Tractat de Maastricht va estendre el model de federalisme cooperatiu alemany a nivell europeu. La integració europea ha anat reduint contínuament l'autonomia dels *länder*; la reacció dels quals ha estat tractar d'assegurar algun tipus de dret de cooperació a Europa.

Però tots dos esdeveniments, la integració europea i la unificació, també van comportar més divergència quant a interessos. Va sorgir una nova base social per a un tipus més competitiu de federalisme, almenys en alguns dels estats del sud i de l'oest d'Alemanya. Les pressions per aturar l'afebliment de l'autogovern dels *länder* i per redreçar les situacions intricades provocades en el federalisme cooperatiu es van fer més fortes. A partir dels anys noranta, s'han incrementat les diferències polítiques. Han aparegut tendències de manca de solidaritat. Alguns estats reclamen la recuperació de les seves competències (Jeffery, 1999: 333), mentre que a l'est i alguns estats del nord s'insisteix a continuar amb el federalisme cooperatiu i no estan interessats en fórmules subsidiàries que els tornin als seus propis escassos recursos. La congruència entre les normes electorals, els sistemes de partits i els models de coalició s'ha afeblit. Diversos estats proclamaven el que Jeffery ha denominat la doctrina «Sinatra»: volen fer-ho a la seva manera. La

reforma federal del 2006 és un intent interessant, encara que en certa manera poc entusiasta, de reduir les situacions intricades i afavorir tant l'autonomia del Govern federal com la dels *länder*.

Baviera i Saxònia-Anhalt representen dues realitats les situacions i estratègies de les quals són oposades. Baviera és un dels pocs estats alemanys on continuen les tradicions de preguerra de gaudir d'atributs d'estat. Orgullosa d'una història d'un miler d'anys, la seva política cultural encara està modelada pel catolicisme i pel (catòlic) pensament de subsidiarietat. El partit capdavanter de Baviera, la regional però no regionalista CSU, ha governat el país amb majoria absoluta, i fins i tot amb majories de dos terços, des del 1962 fins al 2008. Ha reeixit a enfortir una identitat bavaresa que preval sobre les identitats regionals preexistents de Francònia i Suàbia, entre d'altres. Baviera és l'únic estat que ha canviat el seu estatus en el sistema d'anivellament financer: va començar com a pobre receptor i ha acabat com a ric aportador. Baviera representa el 14,4% de la població d'Alemanya (2004) i el seu PIB per càpita és el 125% del d'Alemanya (2005).

Saxònia-Anhalt és l'únic estat de la federació on els líders polítics (com Jens Bullerjahn, de l'SPD, l'actual ministre de finances en una gran coalició) han parlat positivament sobre el fet de dissoldre el seu propi estat, atesa la seva manca de viabilitat. El seu territori es podria dividir entre Turíngia i Saxònia. La seva població constitueix el 3,6% del total de la federació i el PIB per càpita només arriba al 58,3% de l'alemany (2005), si bé la diferència s'ha reduït, aproximadament, un 5% entre el 2000 i el 2005. Normalment, aquest *land* presenta la taxa més alta de desocupació de la federació i els índexs més alts d'incidents de caràcter xenòfob per càpita. La participació política formal és especialment baixa fins i tot per al nivell estàndard alemany de l'est, on la volatilitat electoral acostuma a ser elevada. Els democratacristians i els socialdemòcrates han de governar en coalició per mantenir a ratlla les alternatives més radicals. Fou a Saxònia-Anhalt on el PDS, el partit hereu del comunisme alemany de l'est, va tenir la seva primera experiència en el cogovernament (indirecte) d'un *land*, quan tolerà un govern minoritari de socialistes i verds. El PDS, actualment l'esquerra, és tan fort com acostuma a ser-ho a l'Alemanya de l'Est, però també té una agenda federal i no pot ser qualificat com a partit regionalista de l'est, encara que a Saxònia-Anhalt és més aviat això últim.

Saxònia-Anhalt té pressupostos anuals de deu mil milions d'euros aproximadament, però el seu deute dobla aquesta xifra i el seu PIB anual només arriba a uns cinquanta mil milions, mentre que Baviera té el deute per cà-

pita més baix d'Alemanya i pot gastar aproximadament una quantitat igual a tot el PIB de Saxònia-Anhalt en un any.

2 · Marc constitucional en relació amb les polítiques exteriors

Amb la constitució del Reich de 1871, les relacions exteriors corresponien tant al Reich com als estats membres. L'article 11 de la Constitució no garantia una competència exclusiva al Reich per portar els afers exteriors. Els estats, i en primer lloc els anteriors estats independents del sud, continuaren mantenint relacions diplomàtiques actives i passives amb potències estrangeres. Molts consolats van romandre en ciutats com Munic, i el rei de Württemberg continuava rebent visites de monarques estrangers, com ara de l'emperador austríac.

Amb la República de Weimar, els afers exteriors esdevingueren competència exclusiva del Reich, però amb la reserva que els *länder* podien establir tractats en matèries que es trobessin dins els seus àmbits de capacitat legislativa, ara restringits. Tanmateix, els *länder* havien de demanar el consentiment del Reich (article 78 de la Constitució de Weimar).

Els teoritzadors alemanys de dret tradicionalment han insistit en el fet que tenir competències exclusives en relacions exteriors marca la diferència entre una federació —que parla, internacionalment, amb una sola veu— i una confederació. Segons la Grundgesetz (Llei Fonamental) de 1949, mantenir relacions amb estats estrangers és una competència de la federació. La federació és representada pel president dins l'àmbit del dret internacional, signa els tractats amb els estats estrangers i envia i rep enviats. Fins i tot en qüestions que internament són matèria reservada per als estats membres, la federació pot signar tractats internacionals.

La federació també té competències legislatives exclusives en tractats comercials i de navegació, així com per regular el tràfic de béns i diners amb països estrangers. La residència dels estrangers és una competència legislativa conjunta de la federació i els *länder*. El servei diplomàtic és una administració de caràcter federal. Això no obstant, si un tractat afecta la situació particular d'un *land*, el *land* ha de ser consultat amb prou temps. El 1957, a Lindau, la federació i els *länder* acordaren que la federació tenia dret, fins i tot, a signar tractats sobre matèries pertanyents a les competències legislatives exclusives dels *länder* (per exemple, sobre qüestions culturals), però, si aquests tractats comportaven obligacions, calia demanar el

consentiment dels *länder* abans de signar-los. L'acord reconeixia especialment que la federació pot formalitzar tractats amb clàusules que afectin matèries de la competència exclusiva dels *länder* quan aquestes clàusules siguin típiques i normals en aquests tipus de tractats o si només en són elements accessoris, però la federació acceptà deixar que els *länder* participin en la preparació dels dits tractats al més aviat possible i, evidentment, abans de la redacció final del text del tractat. Es va crear un comitè permanent de representants dels *länder* per ajudar la federació a negociar aquests tractats. Encara està en vigor i és molt ben valorat per totes les parts.

Els *länder* estan obligats pels tractats federals i han de prendre totes les mesures necessàries per aplicar-los. El poder executiu dels *länder* a Alemanya és molt més important que llur poder legislatiu. Si un *land* no adopta correctament aquestes mesures, pot veure's sotmès a limitacions per part de la federació (Bundeszwang).

Pel que fa a les matèries pertanyents a les seves pròpies competències legislatives, els *länder* poden formalitzar tractats internacionals amb països estrangers, si bé han de tenir el consentiment del Govern federal. S'han signat tractats i acords d'aquest tipus amb països com ara Àustria, Bèlgica, França, Libèria, els Països Baixos, etc., així com amb cantons suïssos. Es refereixen a matèries com ara protecció mediambiental, pesca i política de l'aigua; ponts específics i explotacions hidroelèctriques d'aigües frontereres, de vegades establint fins i tot companyies públiques propietat de diferents administracions; instituts de recerca universitària; hospitals en zones frontereres, i organismes de cooperació al desenvolupament. Addicionalment, els *länder* també poden signar acords executius amb homòlegs seus estrangers sense el consentiment de la federació. Això ho poden fer si les matèries pertanyen a la llista de les seves competències legislatives, però només quan no requereixin implementació legislativa.

Els *länder* no tenen cap participació ni representació en el servei diplomàtic federal. No tenen ni reben representants diplomàtics ni consulars. Inicialment, es va entendre que els *länder* no podien formar part de cap organització internacional ni supranacional. Actualment, però, els *länder* estan habitualment representats de forma directa en organismes o agències que tracten sobre relacions frontereres d'interès local, com, per exemple, la protecció del llac Constança.

Amb la fundació de la CEE, la federació començà a transferir competències dels *länder* a Brussel·les, on la federació, però no els *länder*, decideix. Això va ser anomenat el «flanc obert» del federalisme alemany.

Fins al 1986, aquestes transferències continuaren sent possibles i la federació només n'havia d'informar els *länder*.

L'Acta Única Europea (1987) i el Tractat de Maastricht (1992) van portar el federalisme cooperatiu a l'esfera de la política europea. Segons el nou article 23 de la Grundgesetz, els nous tractats europeus necessiten una majoria de dos terços en el Bundesrat per ser aprovats. La federació pot continuar transferint drets de sobirania a la UE, però només amb l'aprovació del Bundesrat. Els *länder* van començar a cooperar via Bundesrat en qüestions de la UE, d'acord amb la distribució de competències legislatives d'Alemanya. Si els interessos dels *länder* es veuen afectats, la seva situació ha de ser tinguda en compte pel Govern federal, però la seva influència només pot ser decisiva quan les mesures de la UE afectin les seves competències legislatives, o les seves institucions o procediments administratius. Quan alguna de les poques competències legislatives exclusives dels *länder* és objecte de debat, el govern ha de passar el lideratge de les corresponents negociacions en el Consell de Ministres a un representant del *land*. En aquest cas, la seva obligació és representar la República Federal. Aquests representants són nomenats pel Bundesrat.

Una nova prescripció constitucional autoritza ara els *länder* a transferir drets de sobirania a institucions transfrontereres, però només amb el consentiment de la federació. Tanmateix, el front unit dels *länder* que havia forçat la federació a acceptar aquestes noves normes constitucionals ja no existeix; a Amsterdam i a Niça, els *länder* estaven ja més dividits. Les reformes federals del 2006 van reduir la participació dels *länder* en els consells a qüestions que tinguessin relació amb l'educació, la cultura i les emissions de ràdio i televisió. Per altra banda, la seva presència és ara un «deure» i no pas una «possibilitat».

3 · Cap a la paradiplomàcia?

Nous conceptes com paradiplomàcia, sobiranies perforades i polítiques «intermètic» —internacional més domèstic—, entre d'altres, han estat encunyats durant les últimes dues dècades per caracteritzar l'augment d'activitats exteriors d'estats federats i regions. Talment com en altres països federals, i ara més que mai, els *länder* són, d'alguna manera, actors externs. Creen oficines de representació anomenades «ambaixades», defensen polítiques externes per tal de donar suport a llurs interessos econòmics, cooperen amb

països en vies de desenvolupament, formalitzen tractats i acords relatius a política cultural. A Alemanya, ha augmentat el reconeixement cap al seu espai d'acció, que també ha estat fixat en esmenes constitucionals, lleis i acords, especialment en l'àmbit de la política europea. Tal com ha succeït en els afers interns, els parlaments dels *länder* han perdut influència, mentre que els executius s'han aprofitat d'aquestes noves oportunitats.

Quan els dos nivells d'administració defensen polítiques exteriors, poden donar-se quatre tipus de relacions:

1. Domini de la federació i no gaire autonomia en afers exteriors per als estats membres.

2. Cooperació entre els dos nivells, procediments de decisió coordinats per tal de fer possible la realització d'activitats comunes o almenys amb co-decisió.

3. Competència moderada amb activitats paral·leles, on cada nivell d'administració informa l'altre i normalment es complementen entre ells, però cada nivell segueix els seus propis interessos específics.

4. conflicte, on les activitats paral·leles no es complementen entre elles, sinó que els seus interessos són contradictoris.

En el cas alemany, el primer fet que cal esmentar és el gran augment de les activitats exteriors dels *länder*. El 1997, les ambaixades alemanyes de tot el món ja van haver de gestionar en total 584 viatges de membres dels *länder* alemanys, tant executius com parlamentaris (Fischer, 2000: 355). En aquell moment, existien un total de cent trenta representacions i oficines de tots els *länder* alemanys a l'estranger. Les seves tasques principals són la promoció de les inversions estrangeres i el turisme; igualment, donen suport a la venda dels productes dels *länder*. D'aquestes oficines, vint-i-una estaven situades als EUA. Però Europa, i sobretot la Unió Europea, representa el principal camp d'acció. El procés d'integració després de Maastricht demanava nous instruments de coordinació. En primer lloc, això enfortia el federalisme cooperatiu.

3.1 · La participació en els Consells de Ministres i el procediment del Bundesrat

El Comitè de la UE del Bundesrat es va crear com a conseqüència del nou procediment de cooperació descrit més amunt. Hauria de servir per ac-

celerar la presa de decisions, però, de fet, rarament es reuneix. Entre 1998 i 2002, el Bundesrat només va consultar en vint-i-vuit casos al Govern federal per establir una posició comuna dels *länder*, i el Govern només va complir realment en disset casos. Tanmateix, el Bundesrat no va demanar una revisió constitucional en cap cas. Del 2002 al 2006 (tots dos inclosos), el Bundesrat reclamà en quaranta-quatre casos que el Govern federal tingués en compte la seva posició de forma vinculant. Aquests casos podien generar conflictes, especialment perquè van palesar una creixent manca de confiança. Cal fer notar que la federació encara nega la participació dels *länder* al COREPER i la integració en la representació nacional permanent. Tanmateix, en totes les sessions del Consell on els *länder* no representen la federació, hi ha un observador dels *länder* pagat per ells mateixos. Aquesta institució fou renovada el 1996 per un acord entre els *länder*.

En la mateixa línia del federalisme cooperatiu, però amb dret de veto per a tots i cadascun dels *länder*, es va establir una Conferència Permanent de Ministres per als Afers Europeus com a nova institució de coordinació entre els *länder*. Es tracta d'un canal prou conegut, habitualment usat per coordinar posicions. Aquesta Conferència actua, a més, en les conferències de ministres territorials i de ministres-presidents. Tots aquests procediments de cooperació són lents i poc operatius. Alemanya és un dels països que perden més votacions en les decisions del Consell que es prenen per majoria de vots, fet que ha estat criticat tant pel Govern federal com pels mitjans de comunicació, i el federalisme alemany ha estat sovint considerat responsable del que es coneix a Brussel·les com a «vot alemany» (sovint, es produeix una abstenció per manca d'unitat, lentitud en la presa de decisions i poca flexibilitat en la negociació).¹ Aquestes veus crítiques de l'opinió pública continuen, malgrat la reducció del nombre de consells amb presència dels *länder* a partir de la reforma del 2006.² Tanmateix, els polítics també solen apuntar problemes de coordinació entre els ministres federals d'economia, d'afers exteriors i l'Oficina del Canceller, càrrecs normalment ocupats per diferents partits (Grosse Hüttmann, 2007: 41, 43). Segons alguns observadors, en comptes d'utilitzar el Bundesrat o la Conferència per coordinar posicions, aquesta coordinació s'hauria d'encar-

1 Fins i tot un ministre-president com Peer Steinbrück (SPD), quan estava a càrrec del govern de Rin del Nord-Westfàlia, compartia algunes d'aquestes posicions crítiques. Vegeu el SZ de 15.05.2005.

2 Vegeu Heribert Prantl al SZ de 01.07.2006, on fins i tot parla d'Alemanya com d'una «República sandvitx», amb el seu govern oprimat per dalt i per baix.

regar a un ministre adjunt de l'Oficina del Canceller, substituint la cooperació horitzontal sense presència federal per cooperació horitzontal.

3.2 · El nomenament de ministres d'afers exteriors en els *länder*

Per tal de coordinar les seves posicions, tots els *länder* van considerar que calia nomenar un ministre. Sovint, aquesta tasca correspon a l'Oficina del Primer Ministre. El cas Hessian, en què aquesta tasca va passar, en pocs anys, del ministre de Ciència al Ministeri de l'Interior, al Ministeri d'Economia i al Ministeri de Justícia, probablement no es repetiria avui,³ però els acords de coalició encara són importants per a la divisió de tasques d'Afers Europeus, Afers Econòmics Externs i altres relacions exteriors. Tots els parlaments dels *länder* establiren comitès europeus, però aquests no són ni de bon tros els comitès més importants en els seus territoris. Es va demanar que el personal dels *länder* participés en els comitès de la Comissió (uns 450 càrrecs), però només els grans *länder* podien desprendre's del personal suficient, mentre que els petits es van haver de conformar amb llur presència en els seus nínxols d'interès. Només mitjançant un gran nombre de serveis civils es pot absorbir la creixent quantitat d'informació procedent de la Comissió.

Entre 1985 i 1989, tots els *länder* establiren oficines d'informació a Brussel·les. Després de la unificació, se'ls van unir els cinc *länder* de l'est que compartien l'antiga ambaixada de la RDA a Brussel·les. Finalment, es van establir en oficines independents, tot i que dos *länder* encara comparteixen una representació i uns quants conviuen amb altres organitzacions en els mateixos edificis. Durant la dècada dels noranta, es va incrementar el nombre d'oficines i el personal. El 1993, aquestes oficines de coordinació es basaven en una llei. El 1995 el Govern federal es va mostrar molest quan sis *länder* de l'oest començaren a denominar les seves oficines «Vertretungen» (representacions), però en la correspondència oficial encara eren tractades com a «oficines» pel Representant Permanent. Cap al tombant de segle, el personal conjunt de totes les representacions dels *länder* a Brussel·les superava en nombre el personal de la Representació Alemanya (cent-quaranta davant de cent dotze, dels quals noranta davant de seixanta eren alts càrrecs)

3 Vegeu «Besser Wanderpokal als heisse Kartoffel» («Millor una aventura de risc que una patata calenta»), *Frankfurter Rundschau*, 28.04.1995.

(vegeu Fischer, 2000: 368), i aquest fet de vegades va derivar en conflictes. El 2004, d'acord amb la publicació *Die Zeit* (23.09.2004), el personal de les representacions en conjunt arribava a dues-cents cinquanta persones, davant dels cent seixanta o cent setanta treballadors de la Representació Permanent d'Alemanya (*Der Spiegel*, 08.11.2004). L'última coalició verda i vermella, i especialment el ministre verd Renate Kühnast, reivindicaren que la representació d'Alemanya havia de ser única i estar en mans del Govern federal. Quan Baviera obrí la seva nova oficina de representació a Brussel·les el setembre de 2004, els presidents de la Comissió Europea, del Parlament, del Comitè de les Regions i del Comitè Econòmic i Social assistiren a la cerimònia, així com quatre membres de la Comissió, nou directors generals i representants de diversos estats membres, mentre que l'alt representant alemany va excusar la seva assistència per problemes d'agenda. El cost de l'oficina bavaresa va ser d'entre vint-i-nou i trenta milions d'euros; poc abans, Baden-Württemberg n'havia gastat vint milions i la Baixa Saxònia prop de nou milions amb les seves noves oficines de representació.⁴

El 1992 es va promoure la cooperació transfronterera amb els estats veïns amb la possibilitat de transferir sobirania dels *länder*, amb el consentiment de la federació, a organismes col·lectius. En general, les activitats que es poden qualificar de «paral·leles» han esdevingut més importants en camps de la *low politics*, com ara la cooperació transfronterera i interregional a Europa, la política econòmica regional, la cooperació al desenvolupament, la cultura i la formació professional. Encara que aquestes activitats poden haver alleugerit la federació d'alguna sobrecàrrega, han augmentat els conflictes sobre fins on ha d'arribar la federació en els acords amb estats veïns en matèria de cooperació transfronterera municipal i regional (es van signar acords amb diferents estats veïns a Isselburg-Anholt el 1991, a Baiona el 1995, a Magúncia i a Karlsruhe el 1996). Les solucions, però, no trencaven amb el model cooperatiu del federalisme alemany. En alguns casos, la federació va prendre part finalment en els acords i es van establir el que semblen ser administracions mixtes sobre qüestions transfrontereres, una pràctica que resulta problemàtica sota la constitució alemanya.

Aquests exemples mostren unes tendències contradictòries. La cooperació és encara la característica dominant, però la competència també hi té lloc. La discrepància sense més complicacions és l'excepció. En el debat

4 Vegeu Matthias Krupa: «Schloss Neu-Wahnstein», *Die Zeit*, 23.09.2004.

sobre la reforma federal del 2006, tant el Govern federal com Baden-Württemberg proposaren de fer més senzilla i menys intricada la relació amb la política europea. La federació tractà d'abolir la cooperació en el Consell a fi d'enfortir la influència alemanya i Baden-Württemberg també va intentar de fer menys intricada aquesta relació, però seguint el model belga. En el compromís al qual s'arribà, la Grundgesetz només fou lleugerament esmenada i les normes de cooperació continuen, malgrat els seus problemes. Cal recordar que els *länder* influeixen fortament en les decisions de la federació en relació amb les qüestions europees, però només quan actuen units. Les seves creixents diferències constitueixen un entrebanc a l'hora d'aprofitar les possibilitats del sistema de federalisme cooperatiu (Fischer, 2000: 363), mentre que el «ho faig a la meua manera» només pot ser assumit per estats, com ara Baviera, que depenen menys de l'ús dels canals intricats dels mecanismes de decisió federals. Durant els últims anys, els *länder* s'han agrupat més o menys d'acord amb el seu interès comú. Algunes divisions, com l'oest contra l'est, els tres grans (Baviera, Baden-Württemberg i Rin del Nord-Westfàlia) contra la resta, han esdevingut més comunes. No hi ha gaire coordinació en les activitats del Comitè de les Regions entre membres de diferents grups i, tant al Bundesrat com a la Conferència Permanent de Ministres per als Afers Europeus, les majories i la unanimitat són més difícils d'assolir.

Comparar Baviera amb Saxònia-Anhalt sembla un bon mètode per fer-nos una imatge d'aquestes tendències.⁵ En la petita i pobra Saxònia-Anhalt, el ministre de la Cancelleria, Rainer Bobra, sota el mandat del ministre-president Böhmer, concentra la major part de les funcions de l'executiu relatives als afers exteriors i europeus. Ell és un dels nou ministres del Govern. El pressupost del seu departament el 2007 era de divuit milions d'euros; però Bobra també és responsable dels contactes amb els mitjans d'informació, la introducció del govern electrònic i la representació del seu *land* davant la federació i particularment al Bundesrat, i actua com a cap de protocol i s'encarrega de les relacions entre el Govern i el Parlament. Una part del seu pressupost es gasta en l'Agència d'Informació Política. Això significa que només pot dedicar una part del seu temps i del seu pressupost a activitats exteriors i europees, com ara associacions amb altres regions, co-

5 Vegeu <<http://www.bayern.de/Einfluss-Bayerns-.1189.22798/druckansicht.htm>> (20.04. 2009); <[http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?print=1&no_cache=1&id=4832 \(26/02/2009\)](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?print=1&no_cache=1&id=4832 (26/02/2009))>.

ordinació amb el Comissionat per a les relacions amb França, representació del seu *land* en conferències internacionals, contactes amb els actors de la cooperació al desenvolupament, associacions municipals, relacions econòmiques amb països estrangers, representació del *land* al Comitè de les Regions, a la Conferència Permanent de Ministres per als Afers Europeus, al Congrés d'Autoritats Regionals i Locals del Consell d'Europa, etc. La majoria del seu pressupost es reserva per pagar el personal, l'Oficina de Representació del *land* davant la federació i l'agència d'informació política.

A Baviera, un *land* que sempre recorda que seria el novè estat de la UE segons la seva població, les competències dels afers exteriors i europeus es concentren principalment en el Departament del Ministre de la Cancelleria, Siegfried Schneider, que actua sota el mandat del ministre-president Horst Seehofer. Però, en el seu cas, té una ministra adjunta al seu costat, Emilia Müller, que s'encarrega exclusivament d'Afers Federals i Europeus. Ambdós formen part d'un gabinet de divuit membres. La Bavarian Staatskanzlei també té funcions de coordinació. En relacions exteriors, és responsable dels tractats i acords, de la relació amb la federació i els altres *länder* i també de les relacions exteriors i en particular de les visites estrangeres. Però, a Baviera, l'Agència d'Informació Política és administrada pel Departament de Cultura. El turisme és una competència del Ministeri d'Economia, que igualment és el responsable de comercialització per a l'economia local i externa en general. A banda d'un pressupost general de quaranta-un milions d'euros el 2009, Baviera en gastarà uns 2,8 milions en representació, 1,3 milions en la seva Oficina a Brussel·les (700.000 per a l'edifici) i 2,7 milions en afers europeus i relacions amb altres regions. A més d'aquests 2,7 milions, es dedicaran uns 161.000 euros a conferències regionals (REGLEG, Comitè de les Regions), 445.000 a associacions regionals, uns 370.000 per a l'oficina de representació al Quebec i uns 90.000 per a l'observador dels *länder*. Es destinaran 1,6 milions d'euros més a diferents activitats de subvenció d'estats estrangers i regions.

Segons Hans Mayer (2005: 588), els principals objectius de Baviera en política externa són establir contactes amb els estats i regions veïns per tal de defensar els interessos de Baviera en els àmbits de la política, l'economia i la cultura, així com promoure les seves idees sobre subsidiarietat i federalisme. Mayer afirma clarament que la política exterior de Baviera no té la intenció d'entrar en competència amb la federal, sinó d'alleugerir la política federal i d'afegir-li valor.

Saxònia-Anhalt s'ha de centrar en socis i àmbits polítics específics. La política europea és d'una extraordinària importància, ja que el *land* depèn en gran manera dels fons europeus (gaudeix de la màxima categoria de finançament i està previst que rebi 3,4 mil milions d'euros fins al 2013). Saxònia-Anhalt va crear la seva oficina de representació el 1992 i durant els anys 2004-2006 es va restaurar l'edifici. L'edifici és compartit amb altres entitats. El seu centre d'informació va rebre més de 20.000 visitants des de la restauració. El seu cost l'any 2007 va ser de 776.200 euros, però la major part d'aquests diners van servir per pagar el personal i el lloguer de l'edifici (uns 400.000 i 150.000 euros, respectivament). Segons fonts d'informació del Govern bavarès, l'oficina de Saxònia-Anhalt tenia onze treballadors el 2005 en plantilla (segons altres fonts, en tenia tretze el febrer de 2009, que inclouen dos ajudants) i Saxònia-Anhalt només va gastar 157.000 euros en aquest capítol (sense comptar els lloguers), mentre que Baviera tenia vint-i-nou persones en plantilla i el cost ascendia a 1.200.000 euros, sense tenir en compte tampoc el cost de l'edifici (Sturm *et al.*). Tanmateix, la celebració de l'Oktoberfest de Baviera sembla que és un important punt de trobada de polítics i entitats de Brussel·les.

Un altre objectiu de Saxònia-Anhalt és defensar els interessos de la seva indústria química. Aquest *land* està orgullós de liderar la xarxa de regions amb producció química que ell ha fundat. A banda d'aquest punt fort, Saxònia-Anhalt s'ha d'encarregar principalment de l'apartat productiu de la política europea i està especialment ocupada a millorar la idoneïtat europea de la seva administració. No està necessàriament interessada a augmentar les seves responsabilitats a Brussel·les, atès que això pot significar haver de gastar més diners. Segons el seu lloc web i els prospectes que distribueix la seva oficina de representació europea, Saxònia-Anhalt està interessada en el procés de reforma del Tractat, la política estructural, la política agrària, l'ampliació de la UE, l'estratègia de Lisboa i en una política energètica sostenible i la protecció mediambiental, però a la pràctica rarament lidera iniciatives ni presenta documents que tractin d'aquestes qüestions. Participa activament en el Comitè de les Regions, una institució que molts estats alemanys tracten amb cert menysprement (Jeffery, 1998: 41). Talment com altres *länder* a Europa, els seus interessos a la UE es concentren en els subsidis —defensa la concentració dels subsidis en les regions més pobres, però rebutja els efectes estadístics de l'ampliació—; a mantenir el poder de la política regional en mans de la Comissió —rebutja la renacionalització—; a defensar els *länder* i no llurs subunitats com a receptors de diners europeus,

en una situació de monopoli de recepció, si és que és possible; i a escurçar o almenys mantenir la quota de diners dels fons estructurals que la Comissió destina als seus programes especials.

Mentre que Saxònia-Anhalt defensa una Europa amb les regions, Baviera s'estima més una Europa de les regions. Jeffery resumeix aquesta diferència de la manera següent (1998: 63 i 68): mentre que Baviera vol que li retornin les seves competències, Saxònia-Anhalt reclama que no li toquin els seus subsidis. No debades l'assignació de fons estructurals per a Baviera és d'1,19 bilions d'euros (2007-2023), mentre que la molt més petita Saxònia-Anhalt en rep 2,67. Els subsidis de Baviera per al desenvolupament regional durant els anys 2006-2010 són finançats per ella mateixa (52,5%) o mitjançant una acció conjunta entre el *land* i el Govern federal (47,5%), i els fons estructurals europeus (ERDF) no hi participen. No és el cas de Saxònia-Anhalt, on el 34,3% és finançat pels ERDF i el 65,7% per l'acció comuna i cap contribució no arriba només del mateix *land* (Sturm/Renzsch *et al.* 2007).

Baviera defensa activament una política europea pròpia, tracta d'influir en les agendes i pressiona el Govern federal. El *land* no s'està de donar la seva opinió sobre qüestions essencials per al futur de la Unió, com l'entrada de Croàcia (sí) o de Turquia (no). Demana sancions per a Romania i Bulgària quan no s'adapten correctament a l'*acquis communautaire*. Així mateix, Baviera defensa l'estabilitat de l'euro i un pressupost de la UE restrictiu, però reclama més finançament per a les regions situades a les fronteres entre els vells i els nous estats membres, així com un ampli marge nacional per finançar i subvencionar indústries nacionals. Encara que els fons estructurals no siguin tan rellevants com en el cas de Saxònia-Anhalt, Baviera en rep aproximadament 1,3 mil milions d'euros cada any en fons agraris. Segons el Govern bavarès, Europa només hauria de tenir una llista de competències limitada i clarament definida, i no hauria de poder ampliar-la de la manera habitualment taciturna en què ho fa per demanar de ser actiu a favor d'objectius no transparents. El mètode de la «coordinació oberta» i les ara típiques expressions «avaluació comparativa», «millor pràctica» i «revisió per parells» són motiu de menyspreament per part de Baviera. Baviera sovint ha manifestat que està en contra de convertir la UE en una federació. Ha de continuar sent una unió d'estats i regions europeus: «Europa, on calgui».

D'altra banda, Baviera està a favor de més votacions per majoria i advoca, per exemple, per enfortir la política exterior i militar comuna. A les seves publicacions i llocs web, Baviera pretén orgullosament haver jugat un paper decisiu en la creació del Comitè de les Regions o en el moviment dels

länder que va portar al nou article 23 de la Grundgesetz el 1982. El Govern bavarès, de vegades amb matisos euroescèptics, sovint es mostra a favor de l'autonomia nacional i tracta de restringir l'abast de les accions europees per tal de mantenir la seva pròpia autonomia i la possibilitat de formular les seves pròpies polítiques.

Saxònia-Anhalt només ha format una limitada xarxa de relacions regionals. Atès que no té fronteres comunes amb regions no alemanyes, es concentra en tres socis: en la regió de la ciutat de Mazowiecki a Polònia, en el centre de França i en la regió de Plovdiv a Bulgària. Aquests acords se centren en cooperació econòmica, acadèmica, educativa i mediambiental. La cooperació amb estats estrangers és poc freqüent, però existeix una declaració comuna amb l'Ambaixada Francesa a Alemanya de l'any 2003 sobre relacions culturals amb França. Les associacions municipals es concentren en aquest país (36), Polònia (22) i la República Txeca (11). En cooperació per al desenvolupament, l'interès econòmic del *land* és considerat tan important com els objectius de desenvolupament (vegeu *Leitlinien zur Entwicklungszusammenarbeit des Landes Sachsen-Anhalt*). Els programes tracten, entre d'altres qüestions, la formació de treballadors i directius qualificats, l'ajut humanitari i la propagació de la cooperació dins la pròpia Saxònia-Anhalt. La cooperació amb regions llunyanes és poc freqüent; tanmateix, el *land* té tres oficines de contacte a Hanoi (Vietnam), Xanghai i Plovdiv, sempre dins una configuració institucional col·lectiva (a l'Àsia, amb les oficines de contacte de l'economia alemanya; a Plovdiv, amb una fundació de la societat d'amistat germanobúlgara).

Baviera no s'està de cooperar amb estats estrangers, principalment, encara que no de forma exclusiva, amb els seus veïns. Els acords tracten de cooperació policial, medi ambient i infraestructures. Es dona una particular importància a l'Acord amb la República Txeca de l'any 1991. Munic és la seu de cent-vuit consolats (2005). Les associacions regionals de què forma part Baviera també són nombroses. Hi ha grups de treball conjunt formats per funcionaris amb el Tirol (1969), Salzburg (1971), Vorarlberg (1972) i l'Alta Àustria (1973).

Baviera també ha creat comissions governamentals comunes amb la inclusió d'actors econòmics (generalment, les cambres d'indústria i comerç) amb els països següents: Sèrbia (1970), Croàcia (1972), Eslovènia (1975), Hongria (1991), Eslovàquia (1991), Ucraïna (1991), Bulgària (1995), Polònia (1996), Romania (2000) i l'Antiga República Iugoslava de Macedònia (2000), així com amb la ciutat de Moscou (2000). En aquests acords,

l'economia és el més important, i les visites del ministre d'Economia són nombroses, però no es limiten a aquests països. També hi ha acords associatius amb regions: Friül - Venècia Júlia (1961), Trento (1987), Tirol del Sud (1994), Llenguadoc-Rosselló (1996), Migdia-Pirineus (1996), el PACA (1996), Llemosí (2000) i Escòcia (2003). La xarxa ARGE ALP va ser creada el 1972, la Conferència Internacional sobre el Llac Constança el 1978 (amb deu regions de quatre estats), l'ARGE ALPEN ADRIA el 1978 (inclou dos estats sobirans), l'ARGE Donauländer el 1990 (inclou vint-i-tres regions d'onze estats) i la Kleiner Donaugipfel (cimera reduïda sobre el Danubi), amb Baden-Württemberg, Hongria i Àustria, el 2001. Les cimeres han portat el canceller o primer ministre d'Àustria i Hongria a Munic i tracten principalment d'infraestructures de trànsit. Segons Hans Mayer, un dels arquitectes d'aquests projectes, les relacions de Baviera amb alguns dels estats membres de l'antiga Iugoslàvia van acompanyar aquest país en el seu camí cap a la democràcia i el lliure mercat, així com a la independència de les repúbliques. Baviera, cal dir-ho, ja era el destí de molts emigrants iugoslaus durant la dictadura comunista, i els acords amb Baviera sovint tracten de llurs problemes (per exemple, educació en la llengua mare). Baviera es concentra clarament en els estats i regions veïnes, i està compromesa amb euroregions transfrontereres amb les veïnes República Txeca i Àustria, però també hi ha acords associatius de caràcter econòmic amb Califòrnia, el Quebec (on Baviera té una oficina de representació), São Paulo i les províncies xineses de Shandong i Guandong. Des del 2002, la Conferència de Líders Regionals reuneix Baviera, l'Alta Àustria, el Quebec, São Paulo, Shandong i Cap Occidental, que formen la denominada xarxa de regions amb poder. Aquests acords també inclouen qüestions de recerca, tecnologia, protecció mediambiental i formació professional.

En un sistema generalment simètric com l'alemany —i aquest encara ho és—, augmenta la tendència cap a l'asimetria. Inicialment, els *länder* reclamaven «deixeu-nos entrar» tant a Brussel·les (Comitè de les Regions) com a Alemanya (procediment del Bundesrat). Però només es pot exercir una influència col·lectiva si hi ha cooperació, i els interessos divergents fan que la cooperació sigui cada cop més difícil. Com a resultat, la competència està creixent i, si n'hi ha massa, no es podran continuar aprofitant les possibilitats del sistema de federalisme cooperatiu (Fischer, 2000: 363). El «ho faig a la meua manera» o el «deixeu-nos sols» tan sols poden ser una opció alternativa quan la dependència dels canals intricats dels mecanismes de decisió federal és baixa. Cal fer notar que, si els interessos de la federa-

ció i dels *länder* divergeixen, la diferència és encara més gran entre els diversos grups de *länder*. Les seves possibilitats de cooperació amb èxit a la Conferència Permanent de Ministres per als Afers Europeus o al Bundesrat són ara com ara molt més petites.

Després de 1992, la col·laboració amb la federació es va mantenir normalment, malgrat els conflictes sobre la suposada paradiplomàcia dels *länderbüros*. Els canvis de la Llei Fonamental (1992) actualment són ben acceptats per totes les parts, però la federació roman escèptica pel que fa a les activitats dels *länder*.

4 · Alguns comentaris sobre cooperació econòmica i cultural

Ben a prop de la cooperació transfronterera, o fins i tot per davant, l'àmbit més important de les activitats exteriors dels *länder* és l'economia. Constitucionalment parlant, l'estructura econòmica regional és una matèria de les competències dels *länder*. La federació només «hi» és si li han passat clarament les competències. Tradicionalment, una de les activitats més importants de tots els *länder* és l'afavoriment de les exportacions regionals per mitjà de garanties, l'enviament de delegacions (sovint nombroses: algunes tenen més de vuitanta participants) liderades pels ministres competents dels *länder* i, fins i tot, oficines de representació econòmica.

Els *länder* també han fundat agències per promoure llur economia fora de les seves fronteres, com el cas de la Bayern International, amb oficines al Japó, Rússia, Singapur, Taiwan, Corea del Sud, Ucraïna, Hongria, els EUA, el Canadà i la Xina (República Popular). Un país com Baviera, que està orgullós de les seves altes taxes d'exportació i del seu estatus com a país d'alta tecnologia, també cerca regions com a socis econòmics: Shandong (1987), el Quebec (1989), Cap Occidental (Àfrica del Sud) (1995), Gauteng (Àfrica del Sud) (1995), São Paulo (1997), Califòrnia (1998), Guangdong (2004) i Karnataka (l'Índia) (2007).

Tots aquests processos accentuen la competència també dins Alemanya i la manca de solidaritat. En relació amb les subvencions, també prevalen les divergències. Saxònia-Anhalt advoca per una forta política de cohesió i pel control de les subvencions, així com per una política europea sobre competència. Els actors bavaresos defensen la subsidiarietat, fins i tot a favor de l'estat nacional, quan estan competint amb Europa. L'est se sent amenaçat per la pèrdua de fons europeus. Mentre que el «deixeu-nos sols» desenvolupa

més activitats individualment o en petits grups o amb les seves oficines, el «deixeu-nos entrar» actua col·lectivament o amb l'ajuda d'institucions com ara el Comitè de les Regions. Això no exclou els interessos específics que hi pugui haver, com ara els de Baviera en política agrícola, Hessen en transport aeri o Brandenburg en cooperació transfronterera amb Polònia. Tanmateix, les organitzacions bavareses poden aprofitar-se del fet que exportadors d'alta tecnologia com Siemens o BMW tinguin la seu a Munic.

Pel que fa a la cooperació amb països en vies de desenvolupament, cal dir que aquestes activitats són paral·leles a les de la federació. Tanmateix, ambdós nivells d'administració hi cooperen sovint. D'ençà de la dècada dels seixanta fins avui, els governs dels *länder* sempre han subratllat que les seves activitats només són de caràcter addicional. Normalment, els programes establerts reflecteixen els àmbits on les competències dels *länder* són fortes: formació de treballadors qualificats, polítiques d'educació i d'informació. L'estil és molt cooperatiu i existeixen comitès de tipus Bund-Länder per a la cooperació econòmica i la cooperació al desenvolupament. Els conflictes són escassos, però ara també se'n donen alguns casos: per exemple, quan un govern federal conservador restringí la cooperació amb una Nicaragua d'esquerres, els governs dels *länder* socialdemòcrates hi intensificaren llur cooperació (Fischer, 2000: 374).

Quant a les relacions culturals, la cooperació entre els diferents nivells administratius potser és encara més forta. En aquest àmbit, l'acord de Lindau resulta molt eficaç. És veritat que aquest és precisament el camp on les competències dels *länder* són més fortes, però les iniciatives en política cultural exterior són desenvolupades sovint per la federació. En són exemples la gestió de les escoles alemanyes a l'estranger, els programes acadèmics d'intercanvi, la formació d'estudiants estrangers i/o els instituts Goethe. Però hi ha alguns programes independents de *länder* individuals que funcionen sense cooperació, en especial en activitats transfrontereres. Per exemple, Àustria, Baviera i Baden-Württemberg cofinancen la Universitat Gyula Andrássy de Budapest, una acadèmia de parla alemanya, i el col·legi alemany de Budapest és finançat per Baden-Württemberg. En tot cas, en general, els *länder* poden estar segurs que l'agenda cultural està marcada per actors privats.

A Brussel·les, la representació dels *länder* en els consells que tracten de qüestions culturals i d'emissions de ràdio i televisió va ser l'aspecte més problemàtic. Baviera va protestar enèrgicament contra les directives europees referents al sistema d'emissions públiques a Alemanya. Els *länder* van

reclamar que la presentació de l'agenda de la cultura sota la globalització per part de la Comissió era una qüestió en què havien d'estar presents al Consell, però la federació ho rebutjà basant-se en l'argument que no es tractava de cap mesura legislativa i, per tant, no hi havia lloc per a la cooperació entre els *länder*.

L'antic ministre alemany Michael Naumann va protestar enèrgicament contra les reserves sorgides entorn de la representació dels *länder* en els consells de ministres sobre cultura a Brussel·les, un resultat de les reformes del 2006, perquè aleshores aquests representants no serien capaços d'amenaçar amb el tancament del finançament i, per tant, Alemanya es trobaria en una situació desavantatjosa i un altre cop serien altres els qui s'emportarien el tros de pastís més gran (només França va rebre un 30% de subvencions per a la producció de pel·lícules, per exemple).⁶

5 · Perspectives i conclusions

Finalment, resumirem els principals punts del nostre article que poden ser útils a efectes comparatius:

1. Els governs dels *länder* han esdevingut més actius en política exterior. Aquestes noves activitats es remunten a 1990 i fins i tot, en alguns casos, van començar abans. L'est anava per darrere. Les visites de l'estranger, tractats, acords, associacions, xarxes i agències proliferaren en tots els *länder*, si bé amb diferents graus. Els *länder* més grans i de més al sud eren els més actius. Això no vol dir que els *länder* que es concentraven en nínxols ben escollits no poguessin ser tan efectius com els altres.

2. Aquestes activitats tenen lloc amb regions estrangeres i estats, i fins i tot impliquen actors privats. A Europa, i en alguns casos de cooperació transfronterera i de representació cultural i econòmica a l'exterior, la cooperació amb la federació era primordial, però va començar a ser més competitiva durant els anys noranta i a principis del nou segle. Mentre que Baviera, per exemple, cooperava lliurement també amb estats, particular-

6 NAUMANN, M., «Kuh Schnappel in Brüssel. Der Bund wird entmachtet», *Die Zeit*, 06.04.2006. Com a ministre alemany, Naumann enfortí el paper de la federació en política cultural, davant la protesta dels *länder*.

ment amb els veïns, altres *länder* com ara Saxònia-Anhalt preferien tenir regions com a socis.

3. Inicialment, no es va pensar pas que les activitats estarien d'acord o entrarien en conflicte amb la federació, però començaren a ser més competitives i fins i tot, en casos excepcionals, conflictives durant la dècada dels noranta. Les divergències van augmentar no solament entre els diferents nivells d'administració, sinó també, i potser encara de manera més destacada, entre els *länder*, sobretot després de la unificació.

4. La política europea era primordial en afers exteriors. Mentre que inicialment gairebé només se seguïen les estratègies del «deixeu-nos entrar» i fins i tot van reeixir parcialment (a Europa, però sobretot a la pròpia Alemanya), amb el temps, les estratègies del «deixeu-me sol» van començar a cobrar més importància. Qüestions com ara la insistència en la subsidiarietat en relació amb la UE, sistemes d'avís precoç i llistes de competències definitives a la Constitució Europea esdevingueren més importants, en especial per a la catòlica Baviera, però molt menys per a la protestant o no religiosa Saxònia-Anhalt. Però de vegades també fallaven. Dins d'Alemanya, la cooperació també era una qüestió predominant, però hi ha alguns casos d'exercici del dret de veto (n'és un exemple la preferència per la Conferència Permanent de Ministres per als Afers Europeus en comptes de la coordinació al Bundesrat amb decisió per majoria). Els *länder* són més forts a Alemanya que a nivell europeu, per la qual cosa la seva política europea passa per Berlín; tanmateix, el federalisme cooperatiu alemany no els dona realment l'oportunitat de defensar polítiques autònomes: això és un problema per als estats del sud d'Alemanya, que posseeixen millors recursos per competir, aquells que podrien «anar sols» en algunes matèries si no estiguessin limitats per les regles del federalisme cooperatiu alemany.

5. Algunes conseqüències ben conegudes del federalisme cooperatiu també afecten la política exterior. En si mateix, l'estil alemany de federalisme cooperatiu (amb un Bundesrat que representa els governs dels *länder*) ha tendit a afavorir el poder executiu dels *länder* i a deixar en desavantatge els seus parlaments. En política exterior, des de sempre un àmbit del poder executiu, també es pot trobar aquesta tendència. El debilitament dels parlaments es veu incrementat de vegades per l'ús d'associacions publicoprivades que encara han de demostrar fins a quin punt estan enfortint la societat civil i el pluralisme.

6. Fins i tot en els àmbits de relacions transfrontereres, economia exterior i cooperació al desenvolupament, s'han produït algunes tensions

entre la federació i els estats membres, tot i que la característica dominant encara és la cooperació i la complementarietat, i no la competència o el conflicte.

7. Un últim comentari: no s'ha d'oblidar que els afers exteriors són també un camp d'autorepresentació i que resulten, entre altres coses, més o menys útils per a les campanyes electorals. Algunes activitats exteriors es poden explicar per qüestions internes d'aquest tipus. Si s'han produït tensions en afers exteriors, n'hi ha hagut les mateixes en afers interiors. La competència entre partits està creixent amb el nou sistema de cinc partits d'Alemanya. Les polítiques exteriors en resulten afectades: el nou sistema de partits pot posar en perill aquest escenari de cooperació. Fins ara, l'augment d'activitats paral·leles no complementàries no ha posat en dubte realment l'escenari de cooperació, però això pot canviar en el futur.

Bibliografia

- BAUER, M. W., «Die Deutschen Länder und der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union: Zwischen subnationaler Interessendivergenz und supranationalem Sozialisationsdruck». *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2005, 1, p. 188-207.
- , «Dei deutschen Länder zwischen europäischem Verfassungsvertrag und Osterweiterung der Europäischen Union». *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik*, 54, 2005, p. 189-194.
- BERG, W., «Identitätspolitik. Europäische Identität und Landesbewusstsein». A: *Sachsen-Anhalt*, Aquisgrà, 2001.
- EPPLER, A., «Föderalismusreform und Europapolitik». *APuZ*, 50, 2006, p. 18-23.
- , «Handlungsspielräume der deutschen Länder in Europaangelegenheiten». A: Vogel, B., Hrbek, R., Fischer, T. (eds.). *Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich*. Baden-Baden 2006, p. 73-88.
- FISCHER, T., «Die Aussenbeziehungen der deutschen Länder als Ausdruck «perforierter» nationalstaatlicher Souveränität? Transföderalismus zwischen Kooperation und Konkurrenz». A: Wehling, H. G. (ed.). *Die deutschen Länder; Opladen*, 2000, p. 355-376.
- GRESS, F. i LEHNE, R., «Länder Governance in a Global Era: The Case of Hesse». *Publius*, 29, 1999, 4, p. 79-97.

- GROSSE HÜTTMANN, M., «Die Koordination der deutschen Europapolitik». APuZ, 10, 2007, p. 39-45.
- , «Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus?». APuZ, 13-14, 2005, p. 27-32.
- GROSSE HÜTTMANN, M. i KNOTD, M., «“Diplomatie mit Lokalkolorit”: Die Vertretungen der deutschen Länder in Brüssel und ihre Aufgaben im EU-Entscheidungsprozess». *Jahrbuch des Föderalismus*, 7, 2006, p. 595-605.
- HRBEK, R., (ed.). *Aussenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt/External Relations of Regions in Europe and the World*. Baden-Baden, 2003.
- , (ed.). *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*. Baden-Baden 2000.
- , «Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik». A: Schneider, H., Jopp, M., Schmalz, U., (eds.). *Eine neue deutsche Europapolitik?* Bonn, 2002, p. 267-298.
- JEFFERY, C., (ed.). *Recasting German Federalism*. Londres/Nova York, 1999.
- , «Regions and the EU: Letting them in and leaving them alone». *The Federal Trust Online Paper XX*, juliol de 2004.
- , «Les Länder allemands et l'Europe. Interêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires». A: Négrier, E., Jouve, B., (eds.). *Que gouvernent les régions d'Europe?* París/Mont-real, 1998, p. 55-83.
- , «Les Länder allemands et l'Europe. Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires». A: Négrier, E., Jouve, B. (eds.). *Que gouvernent les régions d'Europe?* París/Mont-real, 1998, p. 55-83.
- KNOTD, M. i GROSSE HÜTTMANN, M., «"Framing the debate": Institutionen, Ideen und Interessen der deutschen Länder im europäisierten Bundesstaat». A: Conzelmann, T., Knodt, M., (eds.). *Regionales Europa-Europäisierte Regionen*. Frankfurt am Main/Nova York, 2002, p. 140-164.
- KOKOTT, J., «Federal States in Federal Europe: The German Länder and Problems of European Integration». A: Jyränki, A., (ed.). *National Constitutions in the Era of Integration*. Londres, 1999, p. 175-204.
- MAYER, H., *Die Beziehungen Bayerns zu Ländern und Staaten Mittel-, Ost- und Südeuropas, Jahrbuch des Föderalismus*, 6, 2005, p. 587-596.
- NAGEL, K.-J., «Problemes i tendències del federalisme alemany des de 1945. Entre la "unitarització" de l'estat federal i l'Europa de les Regions». *Afers*, 35, 2000, p. 127-156.
- , «El federalismo alemán. ¿Más cooperación o nueva asimetría?». *Revista de Estudios Políticos*, 118, 2002, p. 65-99.

- , «L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata». *Le istituzioni del federalismo - Regione e Governo Locale*, 25, 2004, 1, p. 43-76.
- NAGELSCHMIDT, M., «Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne: le cas du Bade-Wurtemberg». *Reveu Etudes internationales*, 30, 1999, 4, p. 679-699.
- NIEDOBITEK, M., «"Europa" als Gegenstand der Föderalismusreform». *Jahrbuch des Föderalismus*, 8 (2007), 2008, p. 191-204.
- STURM, R., RENTZSCH, W., DETTERBECK, K. i GROSSE HÜTTMANN, M., *Country Report Germany. Country Expert Meeting «Federalism and Regionalization in Europe-Optimising Multi-level Governance in the EU»*, Compagnia di San Paolo/Bertelsmann Stiftung/Centro Studi sul Federalismo, ms. 2007.

POLÍTICA/POLÍTIQUES ESTRANGERES, PLURALISME NACIONAL I GLOBALITZACIÓ A LA PRIMERA DÈCADA DEL SEGLE XXI. EL CAS DE SUÏSSA

THOMAS FLEINER

Institut de federalisme, Universitat de Friburg

Quant a la política exterior de la Confederació Suïssa, s'ha de ser conscient de quatre aspectes diferents que tenen un impacte important en la política exterior suïssa. La neutralitat, la diversitat de Suïssa, la democràcia directa i la diversitat interna cantonal.

—Neutralitat

La neutralitat, en principi, és la negació de cap estratègia política del país neutral. La neutralitat suïssa es remunta al segle XVII i era l'única possibilitat que tenia el país, dividit religiosament, de sobreviure en els conflictes religiosos d'aquest segle. El fet que durant una llarga història Suïssa no hagi tingut mai una estratègia real de política internacional probablement és una de les raons per la qual les unitats federals de Suïssa, si més no al segle XX, no han tingut un interès estratègic en política exterior.

—Diversitat

La diversitat amb relació a l'economia (rural vs. urbana), la religió i la llengua coincideix en part amb les línies frontereres de les unitats federals. Així, tot i que les regions de Suïssa estan vinculades lingüísticament (no religiosament) amb els països veïns, la diversitat interior va tenir com a principal conseqüència la cooperació interna entre les unitats federals diferents més que la cooperació internacional, tot i que des del segle XVIII hi ha molts tractats d'unitats federals amb països estrangers encara en vigor.

—Democràcia directa

Suïssa no ha tingut mai una monarquia. Tradicionalment, el país no va voler participar en cap estratègia exterior important. Napoleó, que va invitar els suïssos a formar part de la gran nació, es va queixar d'això, i els

donava la culpa de continuar sent marginals i petits. La democràcia directa té una influència estructural en el fet que el país continuï sent introvertit i que quedi aïllat internacionalment.

—Diversitat interna cantonal

El fet que les línies de frontera cantonal coincideixin en part amb la religió i la llengua va obligar els cantons a buscar una política externa que se centrés en la relació i l'establiment de tractats amb altres cantons. A més a més, cal ser conscient de les grans diferències entre els cantons. El cantó interior d'Appenzell, amb 13.000 habitants, té els mateixos poders constitucionals que el cantó de Zuric amb només un milió d'habitants. Les dimensions geogràfiques del cantó de Zug són més reduïdes que el territori de Bagnes al cantó de Valais. Així doncs, en aquest article explicaré no només la política exterior de les unitats federals de cara a l'escena internacional, sinó també les necessitats suïsses internes. De fet, per a cada cantó, hi ha almenys un 10% de les normes interiors que tenen com a base un tractat entre un, diversos o molts cantons. El fet que els cantons tinguessin potestat d'elaborar tractats intercantonals es va utilitzar sovint per evitar més centralització. Quant als tractats cantonals amb països estrangers, posaré en l'annex d'aquest article una taula de la major part dels tractats entre un o diversos cantons amb països estrangers que estan en vigor actualment.

1 • Aspectes generals

1.1 • Introducció històrica¹

L'estructura federal actual de Suïssa amb relació a la competència dels cantons va ser dissenyada originàriament el 1848, després d'una guerra civil

1 Tots els articles importants de l'antiga Constitució pel que fa a la política exterior:

Article 7 [Tractats entre cantons]

(1) Totes les aliances separades i tots els tractats de naturalesa política entre cantons estan prohibits.

(2) Els cantons poden, però, tancar acords entre ells mateixos relacionats amb qüestions de legislació, justícia i administració, sempre que donin compte d'aquests acords a l'autoritat federal, que té poder per impedir-ne l'execució si contenen res contrari a la Confederació o als drets d'altres cantons. Si no és així, els cantons que estableixen el contracte poden demanar la cooperació de les autoritats federals per a l'execució dels acords.

entre els principals cantons catòlics i protestants. La raó d'aquesta guerra civil va ser en part les relacions exteriors dels cantons catòlics de la confederació que, amb un tractat especial entre aquells cantons i la seva relació amb les monarquies conservadores catòliques, van dividir de facto la vella confederació de Suïssa. Com a conseqüència, la Constitució, que es va fer després de la victòria dels cantons protestants i liberals contra els cantons catòlics i conservadors prohibia explícitament les aliances entre cantons. A més a més, es van prohibir les aliances polítiques i els tractats de cantons amb estats estrangers perquè la confederació, en l'article 8 de la Constitució, va rebre la potestat exclusiva de signar tractats polítics i comercials amb estats estrangers. Tot i això, l'article 9 de la Constitució proporcionava un poder excepcional als cantons en afers exteriors. Podien fer tractats amb estats estrangers en totes les «matèries d'economia pública, relacions de bon veïnatge i policia». Per controlar les relacions d'afers exteriors dels cantons, estaven obligats a tenir relacions amb governs estrangers només a través d'agències federals. (art. 10, p. 1) Tot i això, podien tenir relacions directes amb autoritats subordinades d'altres països. Les dades publicades dels tractats cantonals dels cantons amb els seus països o regions veïnes revela que s'havien signat molts tractats entre cantons i que encara estaven en vigor en temps de l'antiga aliança dels cantons, abans de la nova constitució federal de 1848. Val a dir que, durant aquest període, es van signar molts tractats referents a qüestions concretes de cooperacions en línies frontereres dels cantons. També s'ha de reconèixer que la constitució de 1848 va posar fi a totes les iniciatives cantonals de defensar els seus interessos dins de la confederació suïssa per mitjà d'alguna mena d'aliança especial amb altres països. Així, doncs, la prohibició de tractats i aliances polítiques amb al-

Article 8 [Guerra i Afers Exteriors]

Només la Confederació té dret a declarar la guerra i a fer la pau, així com a establir aliances i tractats, especialment tractats de duanes i comercials, amb estats estrangers.

Article 9 [Tractats Cantonals]

Excepcionalment, els cantons conserven el dret d'establir tractats amb estats estrangers sobre qüestions d'economia pública, relacions de veïns i policia, sempre que aquests tractats no continguin res contrari a la Confederació i als drets d'altres cantons.

Article 10 [Afers Exteriors Cantonals]

(1) Tota relació oficial entre els cantons i els governs estrangers o els seus representants s'ha de produir a través de l'agència del Consell Federal.

(2) Els cantons, però, poden escriure's directament amb autoritats i funcionaris subordinats d'un estat estranger respecte a les qüestions esmentades a l'article 9.

tres països va tenir molt èxit. D'altra banda, s'ha d'admetre que, quant a la política exterior, Suïssa ha evolucionat cap a una divisió de poders més centralista que en la política interna. En teoria, i a la pràctica, el govern federal s'ha considerat competent per signar tractats com ara els de doble imposició tot i tenir una competència molt limitada pel que fa als impostos. Al Canadà, però, el govern federal només era competent per signar tractats en qüestions en les quals també tenia competència internament. Ni els cantons ni la federació tenen una tradició monàrquica històrica. En altres països, el monarca era sobirà per representar el seu país i per ratificar els tractats del seu país. Com a país neutral, de fet Suïssa no té cap mena de política exterior. Això es deu principalment a la diversitat suïssa. Qualsevol política exterior amb els veïns sempre podria ser considerada esbiaixada bé per algunes regions de parla alemanya, francesa o italiana, o bé pels catòlics o els protestants.

La lluita entre el parlament i el consell federal ha continuat també en la redacció de la nova constitució. Quant a les competències cantonals en afers exteriors, la nova Constitució ha renunciat a l'antiga prohibició d'aliances polítiques. De fet, no hi ha cap cantó que pugui tenir cap interès a signar aliances amb un país estranger.

1.2 · Descripció del marc constitucional de Suïssa amb relació a les polítiques exteriors segons la nova Constitució

La nova Constitució, en vigor des de l'1 de gener del 2000, ha canviat considerablement, si més no sobre el paper, l'ordre de competències. En l'article 54, la Constitució confereix clarament totes les qüestions relacionades amb les relacions internacionals al consell federal. D'aquesta manera es consagra a la Constitució la pràctica anterior.² Pel que fa a la política exterior del govern federal, segons l'article 55 els cantons participen en la preparació de la política exterior que afecta les seves competències i interessos essencials. Segons el punt 3, la posició dels cantons tindrà un pes especial

2 Art. 54

1. Les relacions exteriors són una qüestió federal.

2. La Confederació ha de lluitar per preservar la independència de Suïssa i el seu benestar; concretament, ha de contribuir a alleujar la necessitat i la pobresa al món, i promoure el respecte pels drets humans, la democràcia, la coexistència pacífica de les nacions i la conservació dels recursos naturals.

3. Ha de tenir consideració envers els poders dels cantons i els ha de protegir.

quan afecti les seves competències. En aquests casos, els cantons participen en negociacions internacionals.³

Aquests nous avenços formen part de l'evolució federal general de Suïssa. Els cantons han perdut algunes de les seves competències d'auto-govern però, per tal de mantenir l'equilibri, tenen més possibilitats de participació en un govern més compartit.

Quant a la competència dels cantons de signar tractats amb relació a altres estats, aquesta qüestió està regulada a l'article 56 de la Constitució actual. Segons aquesta prescripció, els cantons tenen una competència general per signar tractats internacionals amb països estrangers en totes les qüestions que estan a l'abast de les seves competències. Per tenir una mica de control sobre els tractats cantonals, els cantons han d'informar el govern federal dels tractats que estan a punt de ratificar. Pel que fa a la relació amb altres països, el contingut de l'antiga Constitució no ha canviat. En conseqüència, els cantons poden tenir una relació directa amb les autoritats més baixes d'altres països. Les relacions amb les autoritats més altes han de ser dutes a terme per la Confederació.⁴

Pel que fa a la situació actual, també cal esmentar dos tractats internacionals que regulen les relacions internacionals dels cantons i fins i tot de les municipalitats. Segons l'article 1 de l'esbós de la Convenció europea sobre cooperació transfronterera entre comunitats territorials que es va fer a Madrid el 1980, les parts contractants «intentaran promoure la signatura de qualsevol acord i disposició que pugui resultar necessària per a aquest propòsit». Pel que fa a Espanya, que també ha ratificat la convenció, cal esmentar que ha fet la reserva que aquesta cooperació només pot tenir lloc

3 Art. 55 Participació dels cantons en les decisions de política.

1. Els cantons participaran en la preparació de les decisions de política exterior que afecten les seves competències o els seus interessos essencials.

2. La Confederació informará els cantons oportunament i plenament, i els consultarà.

3. La posició dels cantons tindrà un pes especial quan es vegin afectades les seves competències. En aquests casos, els cantons participaran en les negociacions internacionals com correspongui.

4 Art. 56 Relacions entre els cantons i els països estrangers.

1. Els cantons poden establir tractats amb països estrangers dins de l'abast de les seves competències.

2. Aquests tractats no poden ser contraris a la llei ni als interessos de la Confederació ni a les lleis d'altres cantons. Abans de signar un tractat, els cantons han d'informar la Confederació.

3. Els cantons poden tractar directament amb autoritats estrangeres de rang menor; en altres casos, les relacions dels cantons amb països estrangers les ha de dirigir la Confederació actuant en nom seu.

basant-se en un tractat concret signat per Espanya. Amb aquest tractat com a base, Suïssa ha signat una convenció entre França o Alemanya amb relació a la cooperació transfronterera a la zona del Rin superior de Basilea.

En aquest context, també cal esmentar la convenció de Karlsruhe entre Alemanya, França i Luxemburg de 1996 per tal de promoure la cooperació transfronterera de territoris públics. Aquest tractat ha estat signat pel consell federal no en nom de Suïssa sinó en nom d'alguns dels cantons més propers a la frontera. Alguns altres cantons es van unir més tard a aquest tractat amb una convenció especial basada en la seva competència. L'article 3 d'aquesta convenció transfereix a les autoritats locals esmentades en el tractat la signatura de tractats amb altres autoritats locals de l'altre país participant amb relació a qüestions transfrontereres d'incumbència comuna.

Per acabar amb la situació actual, s'han de considerar les competències de llarg abast dels cantons pel que fa a l'estranger segons la nova Constitució. Tenen autogovern per signar tractats internacionals amb relació a totes les qüestions de les competències constitucionals que els dóna la Constitució suïssa. A més a més, basant-se en l'esbós de la Convenció de Madrid i la Convenció de Karlsruhe, les autoritats locals, com cantons i municipalitats, tenen poders per cooperar amb altres cossos similars basats en el dret internacional.

2 · Els processos de globalització i la jurisdicció d'unitats «federades»

No hi ha dubte que la globalització, i en particular la integració europea, tenia i encara té un gran impacte en els afers exteriors dels cantons. El procés d'integració a Suïssa ha portat a nous fonaments de la conferència general dels presidents de tots els governs cantonals, que no s'esmenta explícitament en la Constitució federal com a cos associat del consell federal. També ha influït el nou principi constitucional que exigeix al consell federal protegir i promoure interessos cantonals com a part de la seva estratègia política internacional. Des del començament del procés suís d'Integració Europea, els cantons tenen oficina a Brussel·les per defensar els seus interessos propis i aconseguir informació directa dels seus representants a la Unió Europea.

Els principals actors dels diferents cantons són actors interns. El nou desenvolupament ha tingut un efecte important en els nous tractats entre els

cantons (per ex., l'harmonització de l'escola primària) i entre els cantons i la confederació (universitat). A part de l'educació, també hi ha camps de cooperació com la planificació i la distribució en zones de policia, així com les deixalles i contaminació de l'aigua. Pel que fa als socis estrangers, cal esmentar l'Assemblea de Regions Europea en la qual participen els cantons. En aquesta assemblea, els cantons prenen consciència que, considerant les seves dimensions geogràfiques són només petits ratolins, però si es considera el seu poder constitucional, de fet són elefants.

Moltes fronteres de Suïssa es troben en llacs i/o rius. Hi ha una cooperació regional molt important al voltant del llac de Constança entre alguns cantons suïssos i algunes unitats federals d'Alemanya i Àustria. L'anomenada Conferència del Bodensee proporciona dins dels seus estats fins i tot una identitat escaient a totes les autoritats locals del voltant d'aquest llac. Un dels objectius principals d'aquesta conferència és la promoció econòmica i cultural d'aquesta regió com a llar de molts pobles i l'enfortiment de la coherència de la població. A la carta constitucional d'aquesta regió fins i tot proclamen promoure la seva identitat escaient. A la regió de Basilea s'ha creat un consell del Rin superior que avui dia és la base legal per a una àmplia cooperació en els camps de les universitats, medi ambient, trànsit i planificació. Per al llac de Lausana hi ha la Conferència, que també proporciona una conferència per als interessos de França i els cantons fronterers de Valais, Vaud i Ginebra. A més a més hi ha també la Conferència TransJuràssica per als interessos de la població que viu en aquesta zona fronterera.

Pel que fa als mitjans de comunicació, cal esmentar en concret la cooperació internacional en el camp de la promoció del cinema. Els productors i artistes suïssos es promouen basant-se en els tractats de cooperació en aquests camps signats pel consell federal. La televisió suïssa també forma part de l'Eurovisió, la televisió de parla francesa i alemanya s'integren dins dels canals internacionals especials de parles francesa i alemanya (Sat III i France 5).

Els valors i objectius principals que inclouen els principis institucionals són certament la promoció de l'interès cantonal, la cooperació pacífica per a interès dels habitants del cantó, la promoció de la protecció de la identitat cantonal, del principi de dret i l'obligació democràtica de donar compte. Pel que fa al darrer valor, cal ser conscient que, com més cooperació internacional té lloc, menys possible serà tenir control democràtic de la cooperació. La cooperació en tots aquests camps està clarament centrada a enfortir el govern executiu en detriment del parlament i dels drets democràtics dels pobles.

Segons la Constitució federal, la política exterior com a tal entra dins de la competència de l'estat federal. Els cantons només poden abordar qüestions concretes de la seva competència constitucional. Així, no tenen política exterior real sinó per a aspectes relacionats amb les seves competències pròpies. Tot i això, pot esmentar-se en aquest context que l'oficina de Brussel·les a la Unió Europea defensa també fins a cert punt la política exterior cantonal.

La xarxa més important en què participen els cantons és sens dubte la Unió Europea. La conferència dels presidents dels governs cantonals té un representant especial a Brussel·les per defensar els seus interessos amb relació a la UE. Una altra xarxa és l'Assemblea de Regions Europees, en la qual hi ha representats vint-i-dos dels vint-i-sis cantons de Suïssa. Altres xarxes importants són principalment les regionals, vinculades als interessos comuns de la població que viu a la vora de la frontera d'alguns cantons.

A part de les xarxes internacionals, s'han d'esmentar les innumbrables xarxes institucionalitzades o fins i tot informals entre els cantons i la seva administració dins de Suïssa. Per a cada sector important de governs cantonals hi ha una conferència dels membres respectius dels governs cantonals. A més a més hi ha moltes conferències informals d'administracions cantonals que treballen juntes, bé de manera multilateral amb relació a tots els cantons o bé limitades a la regió geogràfica o a la llengua.

Amb relació als afers exteriors, hi ha moltes diferències entre els cantons. Alguns cantons no tenen cap institució específica que s'ocupi dels afers exteriors. Alguns cantons concedeixen la qüestió a la secretaria del govern, que s'anomena cancelleria. El cantó de Vaud ha integrat aquesta institució al departament de finances i afers exteriors. És l'únic cantó que preveu els afers exteriors al nivell del govern del cantó com a responsabilitat d'un ministre.

Al començament de l'estat federal de Suïssa, la política exterior estava dins la responsabilitat del president del conseller federal que canviava cada any. Ara la política exterior és un ministeri especial a nivell federal. Tot i això, a nivell federal i cantonal, gairebé totes les qüestions que afecten les relacions internacionals o intercantonals solen trobar-se dins de la responsabilitat del departament específic o ministeri de l'executiu. De la mateixa manera que totes les decisions importants de l'executiu són preses pel conjunt del consell, les qüestions importants internacionals i intercantonals són responsabilitat de tot el govern. Com a conseqüència, no hi ha ministeri, tret potser en el cantó de Vaud, que pugui iniciar activitats específiques a nivell internacional o intercantonal.

Quant a la relació de les unitats federals a Suïssa, en particular pel que fa a la política paradiplomàtica, no s'han produït canvis reals des del 2000, en comparació amb el període de 1970 a 2000. De fet, la constitució federal només permet als cantons tenir contacte directe amb les autoritats més baixes d'altres països. Qualsevol contacte d'alt nivell ha de ser a través dels serveis diplomàtics del ministeri de relacions exteriors. Mentre Suïssa ha assolit a través de la coexistència de tota la diversitat diferent un alt grau d'acceptació i credibilitat amb relació a les diferents comunitats, des de la guerra civil del 1847 i alguns enfrontaments menors posteriors, no hi ha hagut mai en el cantó de llengua italiana de Ticina cap intent real de qüestionar el liderat del govern federal en totes les qüestions importants de política exterior.

No obstant això, en comparació amb l'època anterior al 2000, certament es pot observar una nova evolució i un enfortiment dels interessos polítics exteriors d'almenys algunes de les unitats federals. La nova Constitució, que va canviar l'equilibri per una major participació dels cantons en qüestions de política exterior i que abolia l'anterior prohibició per als cantons de crear aliances polítiques entre ells i amb altres països, és un senyal clar del fet que les unitats federals a Suïssa estan molt més compromeses en la política exterior. La part més important de la política estrangera dels cantons, però, queda restringida principalment a les relacions intercantonals més que no a les relacions internacionals.

La nova institució de la conferència dels presidents de governs cantonals probablement és la fundació institucional més important i més innovadora. Fins a cert punt, aquesta nova conferència competeix amb la segona cambra, composta per representats electes dels cantons. També aquí es pot observar un canvi important de parlaments democràticament responsables a institucions cantonals amb molta menys responsabilitat. També hi ha hagut intents d'institucionalitzar el control democràtic en institucions intercantonals. Tot i això, fins ara, aquestes tendències no han tingut mai èxit.

3 · Tres esferes de política exterior: política, economia i cultura

Si s'analitzen els camps d'afers exteriors dels governs cantonals, poden discernir-se principalment les següents esferes governamentals importants: educació, divisió en zones i medi ambient, trànsit, energia, policia i seguretat. La major part d'aquestes qüestions, però, són qüestions de nivell intercantonal més que no pas internacional.

Per als cantons amb fronteres exteriors, però, ha augmentat molt la cooperació transfronterera internacional amb països veïns, unitats federals i municipalitats en camps com l'economia, la cultura (identitat comuna), la feina i la seguretat (control de policia de llacs i rius). Però també pel que fa a aquestes qüestions no es detecta cap política exterior real d'aquests cantons. Els cantons tenen interessos específics a la seva frontera dels quals el govern federal no s'ocupa. Així, estan obligats a exercir els seus interessos en cooperació directa amb els seus veïns.

Els cantons individuals no tenen cap representació a l'estranger. L'única representació a l'estranger és el representant de la conferència de presidents dels governs cantonals a Brussel·les. Cadascun dels vint-i-sis cantons, incloent Zuric o Berna, són massa petits per tenir un representant especial a l'estranger. Els cantons en general també confiarien en el ministeri d'afers exteriors dels governs federals i els seus diplomàtics per representar els seus interessos en cas que fes falta. Pel que fa a la política exterior, no hi ha tampoc cap interès polític contradictori entre el govern federal i els cantons.

Així, per exemple, els cantons francòfons estan representats a la xarxa francòfona a través del govern federal. Es pot observar una situació similar per als cantons de parla alemanya representats pel govern a la xarxa dels països de parla alemanya. No hi ha comunitats com a Bèlgica que considerin que el govern federal té legitimitat per defensar els seus interessos propis a l'estranger.

Com ja s'ha esmentat, els cantons tenen plena autonomia pel que fa a la seva competència de fer tractats en totes les qüestions en què tenen competències autònomes. Quant a totes aquestes competències cantonals, els cantons poden signar qualsevol contracte amb països estrangers; això forma part del seu autogovern. El govern federal no té potestat per intervenir. L'única obligació constitucional que es preveu és la d'informar el govern federal pel que fa a aquests tractats. Comparades amb altres unitats federals, les competències dels cantons són considerables. Els cantons tot sovint han de reconèixer que les unitats territorials més baixes, fins i tot de veïns federals, tenen molta menys competència territorial en comparació amb ells. També s'ha de tenir en compte que, a Suïssa, dos terços dels ingressos i despeses són gestionats pels cantons i les seves municipalitats. Els cantons i les municipalitats fins i tot tenen la potestat de contreure deutes per tal de finançar tasques específiques també amb relació al país estranger. Així, el fet que els cantons suïssos no tinguin gaires relacions inter-

nacionals també pot ser a causa del fet que solen tenir socis amb moltes menys competències internacionals.

Quant als països en desenvolupament, hi ha contactes cantonals amb aquests països però de la major part se n'encarrega l'Agència per al Desenvolupament i la Cooperació integrada en el ministeri d'afers exteriors. Durant el temps posterior a la transició a Europa de l'Est hi van haver molts més contactes de governs i administracions cantonals amb països de l'Europa de l'Est.

Els cantons i també les municipalitats a prop de les fronteres tenen molts contactes informals amb autoritats menors. És així especialment en els cantons de parla alemanya, probablement perquè les autoritats més baixes d'Alemanya i Àustria tenen més poders i més autonomia que les seves equivalents a França.

Els cantons tenen moltes possibilitats de tenir accés al govern central. La conferència sovint esmentada dels presidents dels governs cantonals té un representant directe dins de l'administració federal. Els cantons són les circumscripcions no només dels representants de la cambra superior sinó també dels de la cambra inferior. Així, molts cantons parlen de qüestions que preocupen als cantons amb membres del parlament abans de tenir la seva sessió regular. Els cantons tenen les seves xarxes relacionades amb la salut, la justícia, la policia, la seguretat social, l'economia, les finances, la divisió de zones, etc. En moltes d'aquestes conferències hi participa un ministre federal o un alt representatiu de l'administració federal que pot ser interpellat pels membres de la conferència. Això no són sinó exemples de possibles contactes dels cantons amb el govern federal.

El grau de cooperació del govern cantonal i federal i l'administració és molt alt. Hi ha molts contactes addicionals informals fins i tot al nivell de l'administració. Des de finals del segle XIX, l'agent cantonal responsable del control alimentari i per tant de l'aplicació dels estàndards federals pel que fa a la qualitat del menjar ha fundat una associació privada en la qual es reuneixen regularment. Aquesta associació també s'ocupa de la preparació contínua d'aquests agents. En general, l'assemblea invita també l'agent federal de control alimentari a aquestes reunions. Com que la constitució prohibeix clarament contactes dels cantons a un alt nivell diplomàtic amb altres països, no hi ha contactes oficials directes amb altres països. Tot i això, hi ha la tradició que els governs cantonals convidin oficialment ambaixadors estrangers per informar-los de les preocupacions i l'orgull del cantó. A través d'aquests contactes sempre poden tenir contactes informals amb els representants diplomàtics d'altres països.

El federalisme suís és confederal quan es tracta de l'aplicació directa de la política federal amb relació als cantons. De fet, a diferència d'Alemanya, el govern federal no té competència constitucional real per aplicar cap mena de mesura disciplinària contra els governs cantonals. Els governs cantonals són elegits pel poble del cantó i són responsables davant del seu parlament cantonal. En alguns cantons, el poble pot revocar el seu govern per referèndum popular. Tot i això, la federació no té potestat disciplinària envers els governs cantonals ni els funcionaris empleats pel govern cantonal.

Pel que fa a les asimetries, s'ha de reconèixer que, constitucionalment, tots els cantons es consideren igualment sobirans. Només amb relació als seus poders de vot, els sis anomenats mig cantons tenen únicament un vot contra dos vots d'altres cantons a la cambra superior i mig vot quan en el referèndum constitucional el vot dels cantons comptava a part del vot de la gent. De fet, però, hi ha asimetries importants basades en la diversitat existent pel que fa a la llengua, el territori, la religió i la situació geogràfica al mig de Suïssa o a prop de les fronteres.

Aquests fets donats no poden canviar-se. Tot i això, per exemple a l'Assemblea de Bodensee, participen fins i tot a l'assemblea oficial cantons sense accés al llac. Aquesta mena d'acords tot sovint es basen en les relacions amistoses existents entre els diferents cantons.

4 • Conclusions

Des de la fundació de Suïssa, la relació entre els diferents cantons i la seva relació amb països estrangers i amb el govern federal s'ha adaptat sempre a les necessitats de la situació política, econòmica i cultural concreta. No hi ha dubte que els reptes actuals de globalització i integració europea poden tenir un impacte important sobre el federalisme suís. El federalisme de tot el món, però, és molt més flexible i adaptable a noves situacions i necessitats. Així, es pot esperar que Suïssa pugui adaptar el seu sistema federal als nous avenços. Aquests avenços sens dubte donaran als cantons més poders i més possibilitats per a la cooperació internacional. Seria per tant molt important que tots els cantons principals preveïessin una responsabilitat del seu govern de cara als afers exteriors amb relació als altres cantons i als països de la Unió Europea.

Bibliografia

- BUNDI, M., *Aussenbeziehungen des Standes Graubünden, Graubünden zwischen Integration und Isolation*, Chur, 2006.
- DUBOULE, G., et al. (Fondation pour la collaboration confédérale), *Cantons et relations internationales*, Soleure, 1979.
- FLEINER, T., *Les relations extérieures des cantons, Le Concordat: forme vivante de la démocratie suisse?*, Soleur, 1990.
- FLEINER, T. i BASTA FLEINER, L., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalized World*, Springer, 2009.
- HÄNNI, P., *Kantone und Aussenpolitik: die Rolle der Kantone in einem sich wandelnden internationalen Kontext*, Bern, 2000.
- MICHEL, N., *L'action extérieure des Cantons suisses et leur participation à la conclusion de traités internationaux*, 1995.
- REYMOND, C., *Unité face à l'extérieur, respect de la diversité à l'intérieur: le paradoxe du partage des compétences internationales entre la Confédération et les cantons est-il insoluble?* Aarau, 1995, NHG S. 233ff.
- SCHMITT, N., *Le rôle de la bureaucratie dans les relations internationales des cantons suisses*, Fribourg, 1992.
- SCHAFTER, R., *La compétence des cantons dans la politique extérieure*, Annuaire Suisse de Science Politique, 1984, p. 213.
- TSCHUDI, H. i MARTIN, N., *Entwicklungen in den Aussenbeziehungen des Kantons Basel-Stadt*, Schweizerische Juristenzeitschrift, 2004, p. 449.

Annex 1. Tractats conclosos pels cantons i actualment en vigor

CANTÓ	CONTRAPART	ASSUMPTE	ANY
Basilea	Govern de Baden	Rec	1895 (1756)
Ginebra	Rei de França	Alguns ajuntaments francesos prop de Genëve	1749
Basilea (Alcalde i Ajuntament)	Comte Karl Friedrich de Baden	Ús de les aigües	1756

Solothurn	França	Demarcació territorial	1813
Ginebra	Congrés de Viena	Territoris cedits a Ginebra	1815
Ginebra	Congrés de Viena	Neutralitat de Chablais i Faucigny	1815
Ginebra	França	Delimitació territorial	1825
Basilea	el Vaticà	Elecció de bisbes	1828
Majoria de cantons	el Vaticà	Reorganització del bisbat de Basel	1828
Aargau	el Vaticà	Entrada del bisbe de Basel	1828
Thurgau	el Vaticà	Entrada del bisbe de Basel	1829
Thurgau	Gran Ducat de Baden	Acord sobre fronteres	1831
Majoria de cantons	Regne de Baviera	Igualtat de tracte a ciutadans incursos en fallida	1834
Ginebra	Sardenya	Distribució de béns comunals	1834
Ginebra	Sardenya	Distribució de béns comunals	1834
Majoria de cantons	Regne de Saxònia	Igualtat de tracte a ciutadans incursos en fallida	1837
Majoria de cantons	Regne de Saxònia	Igualtat de tracte a ciutadans incursos en fallida	1837
St. Gallen	el Vaticà	Reorganització del bisbat	1847

Basilea-Stadt	Govern de Baden	Construcció de ferrocarril pel territori de Basilea-Stadt	1853
Berna	el Vaticà	Entrada del bisbe de Basilea	1864
Basilea-Stadt	Gran Ducat de Baden-Ministeri de Comerç	Ampliacions ferroviàries	1870
Schaffhausen i Thurgau	Gran Ducat de Baden-Govern	Canalitzacions d'aigua	1878
Ticino	el Vaticà	Institució d'un administrador apostòlic a Ticino	1884
Basilea-Stadt	Gran Ducat de Baden	Obres ferroviàries a Basilea	1900
Schaffhausen	Gran Ducat de Baden-Govern	Conduccions elèctriques	1909
Basilea	Ciutat de Lörrach	Canalitzacions d'aigua	1912
Basilea (trens federals suïssos)	Govern alemany	Obres ferroviàries	1923
Graubünden	Principat de Liechtenstein	Impostos de successions i de vendes	1957
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Impostos de successions i de vendes	1957
Solothurn	França	Treballadors transfronterers	1960 (derogat)
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Atenció de pacients a hospitals de St. Gallen	1965

Graubünden	Alemanya	Impostos de successions i de vendes	1975
St. Gallen, Graubünden i Liechtenstein	Vorarlberg	Escola Tècnica Superior Buchs	1977
Schaffhausen	Baden Württemberg	Tractament de les aigües residuals de determinats rius	1977
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Formació professional	1978 (derogat)
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Formació de professors	1981
Friburg	el Vaticà	Facultat de Teologia	1985
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Visita de l'escola del cantó de Sargans	1985
Friburg	el Vaticà	Facultat de Teologia	1985
Basel	l'Alt-Rin (França)	Informació mútua sobre perills i accidents	1987
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Formació d'alumnes a St. Gallen	1988
St. Gallen	Principat de Liechtenstein	Visita d'escoles a Luxemburg	1988
Basilea	Wieseverband	Tractament d'aigües	1996
Friburg	Principat de Liechtenstein	Impostos de successions i de vendes	1996

Basilea-Stadt, Basilea-Land, Aargau, Jura, Solothurn	Elsass, Baden Württemberg, Rheinland-Pflaz	Formació del Consell de l'Oberrhein	1997
Solothurn, Basilea- Stadt, Basilea- Landschaft, Aargau, Jura, a través del Bundesrat suís.	França, Alemanya, Gran Ducat de Luxemburg	Cooperació transfronterera	1997
Ticino	Itàlia	Ajuntament de Campione	1998
St. Gallen	Niederösterreich	Reconeixement de llicències de caça	1999
Berna, Vaud, Neuchatel, Jura, representats pel Consell Federal Suís	França	Creació de la conferència Transjurasiana	2003
Berna	França, Alemanya, Gran Ducat de Luxemburg	Adhesió al conveni de Karlsruhe	2005

FEDERALISME I GOVERN MULTINIVELL EN AFERS EXTERIORS: UNA COMPARACIÓ ENTRE EL CANADÀ I BÈLGICA

STÉPHANE PAQUIN

Universitat de Sherbrooke

1 · Introducció

La qüestió de les entitats subfederals en la política exterior dels estats federals fa que ens plantegem les preguntes fonamentals de la ciència política contemporània: qui governa?¹ Com es prenen i s'implementen les decisions relatives a afers exteriors quan els respectius àmbits d'actuació dels estats federals hi estan implicats? Quin és el paper dels estats federals en la conclusió (negociació, signatura i ratificació) i la implementació (o aplicació) dels tractats internacionals quan aquests tractats afecten llurs competències respectives?

Actualment, gairebé tota l'activitat d'un govern entra dins les competències, almenys, d'una organització intergovernamental i, sovint, de moltes més.² D'aquesta manera, en el context de les organitzacions i conferències internacionals, es tracten temes relacionats amb l'educació, la salut pública, la diversitat cultural, el medi ambient, les subvencions a activitats econòmiques, el tractament que es dona als inversors, l'eliminació de barreres no aranzelàries, de barreres a l'agricultura, a serveis diversos, etc.

L'ampliació de la participació en l'escena internacional significa que, en el terreny de la presa de decisions relacionades amb la política exterior, tots els ministeris, des del menys important fins al més important, tenen com a mínim una part de les seves activitats que es troba internacionalitzada. Això implica que els ministeris d'afers exteriors ja no tenen la capacitat de

1 DAHL, R., *Who Governs? Democracy and Power in the American City*, New Haven: Yale University Press, 1961.

2 KARNS, M. i MINGST, K., *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner, 2004; SMOUTS, M.-C., «Que reste-t-il de la politique étrangère», 1999, 88, *Pouvoirs*, 11-29.

centralitzar les funcions de presa de decisió, representació i control en relació amb els afers exteriors.

En aquest context, els estats federals són més conscients que el seu poder polític i la seva sobirania o, dit altrament, la seva capacitat de formular i implementar la política, estan subjectes a negociacions en fòrums multilaterals. Aquest fenomen es dona especialment a Europa pel procés d'integració europea i a l'Amèrica del Nord pel Tractat de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord (NAFCA). Així doncs, des de la dècada dels seixanta, s'ha produït un increment notable en el nombre d'estats federals que estan interessats en qüestions internacionals i hi participen activament. Als Estats Units, per exemple, el 1970 només quatre estats tenien oficines representatives en altres països, mentre que el 2001 quaranta-dos estats tenien 233 oficines representatives en trenta països.³ A Alemanya, els estats (*länder*) han creat unes cent trenta oficines representatives des de 1970, vint-i-una de les quals es troben als Estats Units.⁴ El Quebec, un dels pioners en aquest camp, té unes trenta oficines representatives a tot el món.⁵ A Espanya, la comunitat autònoma de Catalunya té operatives unes cinquanta oficines representatives arreu i el Govern flamenc obrí la seva oficina representativa número 100 el setembre de 2004.⁶ Aquest fenomen de representació subnacional es dona també al Japó i en molts altres països.⁷

-
- 3 FRY, E. H., *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1998; FRY, E. H., «Sub-State Strategies in an Era of Globalization and the Information Technology Revolution», a LACHAPELLE, G. & PAQUIN, S., eds., *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*, Londres, Routledge, 2005, 116-123.
 - 4 KAISER, R., «Sub-state governments in international arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America», a LACHAPELLE, G. i PAQUIN, S., eds., *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*, Londres: Routledge, 2005, 90-103.
 - 5 PAQUIN, S. i BEAUDOIN, L., eds., *Histoire des relations internationales du Québec*, Montreal: VLB éditeur, 2006.
 - 6 PAQUIN, S., *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Quebec: Les Presses de l'Université Laval, 2003; PAQUIN, S., «Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et la théorie des relations internationales?», a (2005) 12:2 *Rev. internationale de politique comparée*, 129-142; PAQUIN, S., «La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales», nota de recerca a (2005), 23:3, *Politique et Sociétés*, 203-237; PAQUIN, S., «Paradiplomatie identitaire et la diplomatie en Belgique. Le cas de la Flandre» (2003), 33:3, *Can. J. Pol. Sci.*, 643-556; PAQUIN, S., «Globalization, European Integration and the Rise of Neo-Nationalism in Scotland» (2002), 8:1, *Nationalism and Ethnic Politics*, 55-80.
 - 7 JAIN, P., *Japan's Subnational Governments in International Affairs*, Nova York: Routledge, 2005; CORNAGO, N., «Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative

Al Canadà, seguint Bèlgica, Alemanya, Àustria, Suïssa i Espanya, el paper de les entitats subnacionals en política exterior ha esdevingut una qüestió electoral. Durant les eleccions federals de 2006 al Canadà, el líder del Partit Conservador, Stephen Harper, va afirmar que l'acord relatiu a la participació del Quebec en l'organització de la Francofonia el va impulsar a realitzar els passos necessaris que permetessin al Quebec participar en les reunions de la UNESCO. Des de llavors, s'ha arribat a un acord sobre el paper del Quebec dins la delegació canadenca de la UNESCO i s'ha remès una consulta al Consell de la Federació per establir de quina manera les províncies canadenques poden tenir un paper més significatiu en la política exterior del Canadà quan llurs competències s'hi vegin afectades. La qüestió de la recerca no és, per tant, simplement teòrica.

Aquesta qüestió suscita un gran debat al Canadà i és objecte de dues posicions oposades. La primera, mantinguda pel Govern del Quebec, considera que les províncies han d'intervenir en totes les fases de la conclusió dels tractats a través de l'agència del Consell de la Federació. Això equivaldria a donar un paper de codecisió a les províncies, així com un lloc en la taula de negociacions per a llurs representants. La segona, defensada, entre altres, pel Partit Liberal del Canadà, afirma que les relacions internacionals han de continuar sent monopoli del Govern federal per tal d'assegurar la coherència i l'eficiència de la política exterior del Canadà.

Pel que fa a la teoria relativa al federalisme i als afers internacionals, les dues concepcions també entren en conflicte: els qui defensen la centralització i els qui es mostren a favor del govern multinivell. Quant a l'enfocament basat en la centralització, un dels teòrics capdavaners del federalisme, Kenneth Wheare, ha afirmat que el monopoli en afers exteriors és un «poder mínim» en tot govern federal.⁸ En la seva obra de referència, Wheare destaca les conseqüències negatives d'una desagregació del control central en relació amb els afers exteriors per a l'interès nacional i per al funcionament del sistema internacional. En la mateixa línia, Robert Davis ha defensat que les qüestions que afecten les relacions internacionals pertanyen als règims federals.⁹ Segons Bertrand Badie i Marie-Claude Smouts, la centralització

dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs», *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, Hanover, Alemanya (octubre de 2000) [inèdit].

8 WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford: Oxford University Press, 1967.

9 DAVIS, R., «The Federal Principle Reconsidered», a WILDAVSKY, A., ed., *American Federalism in Perspective*, Boston: Little Brown, 1967.

del poder sobre afers exteriors és un requisit del dret internacional, ja que un sistema polític centralitzat és condició necessària perquè els estats siguin capaços de jugar el paper que se'ls assigna en el dret i la pràctica internacionals. En essència, sense l'existència d'un govern central que tingui plena autoritat en el seu territori en relació amb els afers exteriors i la capacitat de participar en les relacions internacionals i de fer complir les obligacions internacionals en l'ordre domèstic, les relacions interestatals es veurien seriosament compromeses.¹⁰ Atorgar un poder de codecisió als estats federals quant als afers exteriors comportaria el risc de paralyzar els afers exteriors de l'Estat i de perjudicar la imatge de l'Estat en l'arena internacional.¹¹ Al Canadà, diversos especialistes en afers exteriors han subratllat les dificultats constitucionals del Govern federal per negociar i implementar acords internacionals quan aquests acords afecten matèries de competència provincial.¹²

Els qui estan a favor d'un govern multinivell tenen un punt de vista diferent.¹³ Segons Brian Hocking, la diplomàcia o la política exterior no s'han de considerar un monopoli del Govern central.¹⁴ Els estats federals sempre hi tindran un paper important, encara que només sigui per implementar els acords internacionals conclusos per l'Estat. A més, donar el monopoli sobre afers exteriors als governs centrals en els règims federals comporta el risc de posar en perill la distribució de competències entre els diferents nivells de

10 BADIE, B. i SMOUETS, M.-C., *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, 3d ed., rev., París: PFNSP et Dalloz, 1999.

11 SCHARPF, F., «The Joint-Decision Trap: Lessons from the German Federalism and European Integration» (1988), 66(3), *Pub. Admin.*, 239-278.

12 BROWN, D. M. i FRY, E. H., eds., *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993; SKOGSTAD, G., «International Trade Policy and Canadian Federalism: A Constructive Tension», a BAKVIS, H. & SKOGSTAD, G., eds., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Toronto: Oxford University Press, 2001.

13 BACHE, I. i FLINDERS, M., eds., *Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2004; HOOGHE, L., ed., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1996; HOOGHE, L. i MARKS, G., «Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union» (1996), 26:1, *Publius*, 73; HOOGHE, L. i MARKS, G., «Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance» (2003), 97:2, *Am. Pol. Sci. Rev.*, 233; JEFFERY, C., «Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?» (2000), 38:1, *J. Common Market Studies*, 1.

14 HOCKING, B., *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres: St.Martin's Press, 1993.

govern per beneficiar les autoritats centrals. Segons Hocking, hi ha molts exemples d'estats federals que han d'operar amb importants limitacions constitucionals en llurs competències.

D'acord amb Hocking, la política exterior s'ha de pensar com un sistema complex on diferents actors que pertanyen a la mateixa estructura federal d'estat s'interrelacionen entre ells. Els especialistes a favor del govern multinivell defensen, doncs, que hi ha «obligacions derivades de la cooperació» que existeix entre els governs centrals i els estats federals. Per tal de posar en pràctica una política exterior coherent, és important tenir en compte, així com acordar, un paper important per als estats federals per mitjà de mecanismes intergovernamentals, de manera que puguin participar activament en la política exterior del país. Així doncs, la integració regional, el creixement del multilateralisme i la globalització han fet que les tesis centralistes esdevinguin obsoletes.

Els requisits de cooperació entre els diferents nivells de govern són cada vegada més importants, i és per aquesta raó que hom observa un considerable increment del federalisme executiu o de les relacions intergovernamentals pel que fa a la conclusió de tractats internacionals en els règims federals.¹⁵ En aquest sentit, el Canadà mostra aquesta tendència fins i tot si la temptació de governar des del centre continua sent dominant.¹⁶ Segons Richard Simeon, les relacions intergovernamentals són el lligam més feble del federalisme canadenc.¹⁷ Segons uns quants experts (Smiley, Watts, Simeon, Gagnon, Rocher, Brown), la cultura de l'intergovernamentalisme al Canadà és àmpliament informal i els acords intergovernamentals rarament són restrictius, sinó que funcionen per mitjà d'un consens «tou».

A partir d'aquí, podem fer la pregunta de la recerca: el fet que atorguem un paper important al estats federals en la política exterior d'un país per mitjà de mecanismes intergovernamentals institucionalitzats és quelcom que afecta negativament o positivament la política exterior de l'Estat? És això un joc de suma positiva o de suma negativa en el terreny de la conclusió i implementació de tractats?

15 MEEKISON, J. P., ed., *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale*, Ottawa: Forum des Fédérations, 105-123 [Meekison].

16 SAVOIE, D. J., «Power at the Apex: Executive Dominance» a BICKERTON, J. i GAGNON, A.-G., eds., *Canadian Politics*, 4th ed., Nova York: Broadview Press, 2004, 145-163.

17 SIMEON, R., «Conclusion» a Meekison, *supra*, note 16.

Concretament, l'objectiu d'aquest article és avaluar l'eficiència dels dos sistemes de govern pel que fa a la política exterior. La recerca que proposem ens permetrà avaluar el rendiment dels dos sistemes oposats: el sistema canadenc, on el procés de presa de decisió està més centralitzat i on els mecanismes intergovernamentals estan poc institucionalitzats; i el sistema belga, on els estats federals tenen un paper de codecisió i on els mecanismes intergovernamentals estan altament institucionalitzats. En comparar el rendiment d'aquests dos sistemes, estarem en situació d'avaluar la validesa dels que advoquen per una posició centralista contra els que advoquen per una posició multinivell.

La metodologia que fem és comparativa. Els dos casos que examinem són molt semblants, excepte pel que fa al nivell de l'objectiu d'estudi. Per tant, hem de comparar dos casos oposats que puguem sotmetre als mateixos temes de recerca. Quant als sistemes polítics, els dos casos a comparar comparteixen moltes semblances, atès que tots dos són règims federals descentralitzats, dos països multiculturals i pluriètnics i dues democràcies industrialitzades que tenen una concepció liberal de les relacions entre Estat i ciutadà. Però els casos del Canadà i Bèlgica també són casos fonamentalment diferents en allò que importa, és a dir, pel que fa al seu sistema de govern en matèries de política exterior. A més, és a la federació belga on els actors subestats tenen el paper més important dins els processos de política exterior de l'estat-nació.

Aquest capítol es divideix en tres parts. Després de la introducció, la segona part tracta del cas canadenc, i la tercera, del cas belga. Tot seguit, oferim una anàlisi comparativa centrada en el cas canadenc. La conclusió, d'entrada, és que el sistema belga sembla que és més eficient, si bé caldria disposar d'altres estudis en profunditat per arribar a conclusions definitives.

2 · Federalisme i relacions internacionals al Canadà

Al Canadà, el paper de les províncies en la política exterior ha esdevingut una qüestió objecte de debat electoral. Després de l'elecció, l'abril de 2003, del Partit Liberal liderat per Jean Charest, el Govern del Quebec reclamà, com a qüestió important en les relacions intergovernamentals, un lloc per al Quebec (i per a la resta de províncies del Canadà) en les organitzacions i negociacions internacionals del Canadà.

Aquest tema és particularment important al Canadà perquè, des del 2002, l'Assemblea Nacional del Quebec ha adoptat una llei per unanimitat que requereix l'aprovació de l'Assemblea Nacional per a tots els acords internacionals conclusos pel Canadà que afectin matèries de les competències del Quebec. Amb aquesta llei, l'Assemblea Nacional del Quebec ha esdevingut la primera assemblea legislativa d'estil britànic que està estretament relacionada amb el procés de conclusió de compromisos internacionals per part del Govern central.¹⁸

El juny de 2004, per exemple, l'Assemblea Nacional aprovà dos acords internacionals que Ottawa havia conclòs, amb Xile —tot i que ja havia entrat en vigor feia set anys— i amb Costa Rica —que estava en vigor des del 2001. Mentre que els liberals van votar a favor de l'aprovació d'aquests tractats, el Partí Quebecois hi votà en contra.¹⁹ El Partí Quebecois justificà el seu rebuig basant-se en el fet que els dos tractats incloïen mesures comparables a les del capítol 11 del molt criticat NAFTA. El 2005, l'Assemblea Nacional del Quebec va esdevenir el primer parlament del món —fins i tot abans que el Parlament del Canadà— a aprovar la Convenció sobre la Protecció i la Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals de la UNESCO.

Molts comentaristes polítics de l'actualitat del Canadà no han entès la importància del que està en joc quan el Govern del Quebec reclama un lloc en les organitzacions i negociacions internacionals en què està el Canadà quan es tracten matèries corresponents als seus àmbits de competència. Molts han vinculat aquesta reacció amb el nacionalisme del Quebec, insinuant que aquesta qüestió està més relacionada amb un capritx que amb la raó.

Així doncs, hom podia llegir aleshores a la plana editorial de *The Globe and Mail* les afirmacions següents:

Fins i tot les federacions més descentralitzades reserven un poder per al Govern central: el poder de representar el país a l'estranger. En els afers exteriors, una nació ha de parlar amb una veu...²⁰ Donar un paper a les pro-

18 Bill 52, *An Act to amend the Act respecting the Ministère des Relations internationales and other legislative provisions*, 2nd Sess., 36th Leg., Quebec, 2002 [entrada en vigor el 8 de juny de 2002].

19 DESROSIER, É., «Les temps changent», *Le Devoir* (5 de juny de 2004), C3.

20 «Why Canada Speaks for Quebec Abroad,» Editorial, *The Globe and Mail* (5 d'octubre de 2005), A22.

víncies en relació amb els afers internacionals «és una recepta per al desastre diplomàtic».²¹

El diari *Ottawa Citizen* afegia:

La idea és ridícula. Operar en l'escena internacional —a les Nacions Unides, signant tractats, declarant guerres i donant-les per acabades— és una de les funcions centrals d'un Govern nacional.²²

La mateixa opinió s'expressava a la publicació *National Post*:

Perquè una nació estigui ben representada a l'exterior ha de parlar amb una sola veu. Si el Quebec realitza el seu desig de fer-se un lloc en les negociacions internacionals rellevants per a les àrees de competència provincial —la UNESCO, que tracta d'educació i afers culturals, és un dels seus exemples preferits—, la posició oficial del Canadà esdevindrà incomprendible en qualsevol qüestió en què el Govern federal i la província no estiguin plenament d'acord.²³

Aquest tipus de reacció no es limitava al Canadà anglòfon: el redactor de l'editorial del diari *La Presse* de Mont-real, André Pratte, escrivia el 17 de novembre de 2004: «Els quebequesos no tenen cap raó de queixar-se sobre la manera amb què el Govern del Canadà està defensant els seus interessos al món». Afirmava, a més, que «les relacions internacionals pertanyen a les competències federals».²⁴ La primera afirmació, caldria demostrar-la, la segona és clarament errònia.

Malgrat que molts fets demostren el contrari, els representants del Govern federal continuen defensant que el Govern del Canadà posseeix el monopoli exclusiu pel que fa a les relacions internacionals, cosa que significa que el federalisme no té un impacte real en la gestió de les relacions inter-

²¹ Ib.

²² «One Country, One Voice,» Editorial, *The Ottawa Citizen* (5 d'octubre de 2005): *The Ottawa Citizen*, <<http://www.canada.com/ottawacitizen/index.html>>.

²³ «Let Canada Speak with One Voice,» Editorial, *The National Post* (2 de setembre de 2005): *The National Post*, <<http://www.nationalpost.com/>>.

²⁴ PRATTE, A., «La place du Québec», *La Presse* (17 de novembre de 2004): *Cyberpresse* <<http://www.cyberpresse.ca/>>.

nacionals per part del Govern federal. De fet, al Canadà no està reconegut constitucionalment cap poder federal exclusiu per a les relacions internacionals. El federalisme i els drets de les províncies han tingut efectes importants en la gestió de les relacions internacionals. L'apel·lació a cooperar és important i està molt subestimada pels representants federals i provinçials. El Canadà té fins i tot una sèrie de característiques pròpies de sistemes de govern multinivell.

La Llei constitucional de 1867 no tracta gaire la qüestió de les relacions internacionals. De fet, la Constitució no fa cap atribució sobre el poder exclusiu en afers exteriors. Aquesta situació no és estranya atès que el 1867 el Canadà no va esdevenir un govern sobirà, sinó un domini de l'Imperi Britànic.

Així doncs, la responsabilitat dels afers exteriors no quedava en el Govern canadenc, sinó més aviat en Londres. L'únic article de la Llei Constitucional de 1867 que tractava del dret internacional era l'article 132 en relació amb els tractats imperials. Aquest article especificava que «El Parlament i el Govern del Canadà tindran tots els poders necessaris per complir els compromisos del Canadà, o les de les seves províncies, com a part de l'Imperi Britànic, amb països estrangers, que derivin dels tractats conclusos entre l'Imperi i els dits països estrangers». En resum, el Govern federal no podia concloure tractats però tenia la capacitat d'implementar tractats de l'imperi fins i tot dins els àmbits de poder de les províncies.

No va ser fins a la Llei de Westminster de 1931 que el Canadà adquirí la seva sobirania en matèria d'afers exteriors. La qüestió es va plantejar llavors ràpidament en el context del federalisme canadenc: té el Govern federal poder per obligar les províncies a implementar tractats fins i tot quan aquests tractats s'ocupen de matèries que entren dins les competències exclusives de les províncies segons la Constitució? Fou el Govern d'Ontario, en el cas de les Convencions Laborals, qui va desafiar la capacitat del Govern canadenc per legislar en àmbits de competència provincial a fi d'implementar compromisos internacionals.²⁵ Després de la seva elecció el 1930, R. B. Bennett, primer ministre del Canadà, ratificava tres convencions de l'OIT: una aplicable a les hores de treball, una altra sobre el període setmanal de descans i l'última sobre l'establiment

²⁵ PATRY, A., *Le Québec dans le monde*, Mont-real: Leméac, 1980, 155.

d'un salari mínim. En implementar aquestes convencions per a les províncies, el Govern del Canadà interferia en l'àmbit de treball, que era de competència provincial.

El Comitè Judicial del Consell d'Estat a Londres —en aquell temps, l'últim tribunal d'apel·lació del Canadà— donà la seva sentència el 1937. La sentència és d'una gran importància pel que fa als poders del Govern del Canadà i els drets de les províncies quant a les relacions internacionals. Els jutges observaren que el federalisme és el fonament del Canadà i que, en virtut del principi de sobirania parlamentària, les províncies no estan obligades a assumir mesures legislatives per implementar un tractat conclòs per la branca executiva del Govern federal.

Des de llavors, la conclusió dels tractats segueix dos passos fonamentals: 1) la conclusió del tractat, és a dir, la seva negociació, signatura i ratificació, i 2) la seva implementació. El primer pas pertany exclusivament al Govern federal. El segon, és a dir, l'adopció de les mesures legislatives necessàries per aplicar un tractat com a matèria de dret domèstic, pertany exclusivament als governs federal i provincial. Per tant, és necessari incorporar tractats com a matèria de dret domèstic a través d'una acció legislativa al nivell adequat. Al Canadà, no s'aplica un tractat a part de la llei aplicable. Els jutges jutgen la llei i no tractats.

Per exemple, la Convenció de les Nacions Unides de 1958 sobre el Reconeixement i Execució de les Sentències Arbitrals Estrangeres va ser conculsa pel Govern federal (pas 1), però va ser implementada pels dos nivells de govern, el federal i el provincial (pas 2). La Convenció de la Haia sobre els Aspectes Civils del Segrest Internacional d'Infants va ser conculsa pel Govern federal (pas 1), però implementada exclusivament per les províncies (pas 2).

Aquesta situació constitucional planteja un problema considerable per al Canadà: la col·laboració provincial és inevitable quan els àmbits provincials de competència es veuen afectats per un tractat o convenció internacional. Aquest problema és encara més evident quan és la participació del Canadà en el treball d'organitzacions internacionals el que afecta les àrees provincials de competència, com ara la UNESCO, l'Organització Mundial de la Salut o fins i tot l'Organització Internacional del Treball (OIT). Per evitar ser denunciat, el Govern federal ha adoptat històricament tres estratègies: 1) rebuig a participar-hi o a comprometre-s'hi; 2) ús de la clàusula federal; i 3) creació de mecanismes de consulta formals amb els mecanismes de govern multinivell de les províncies.

3 · El rebuig a la participació o el compromís

El rebuig a la participació o el compromís significa que el Govern del Canadà s'abstindrà de participar en una votació final quan un tractat afecti els àmbits provincials de competència, o simplement que rebutjarà participar en la tasca de l'organització internacional. Des de 1938, per exemple, s'ha posat en marxa un procediment semioficial però molt detallat per definir la participació del Canadà a l'OIT, atès que el treball és matèria de competència provincial. Quan es va examinar un projecte de conveni, la delegació canadenca va haver de votar a favor de prendre aquesta qüestió en consideració, però s'hauria d'abstenir de la votació final si l'avantprojecte de convenció s'aplicava sobre una matèria de competència provincial, a excepció que «les províncies demostrassin de manera suficient que es podia esperar raonablement que seria efectivament adoptat al Canadà».²⁶ En cas contrari, el Govern federal havia de trobar vies per limitar l'abast del Conveni a matèries que entressin dins les competències federals. Per exemple, la delegació canadenca del Conveni de San Francisco de 1945 es va oposar a fer referència, dins la Carta de les Nacions Unides, a la plena ocupació com un dels objectius de les Nacions Unides, perquè el treball és matèria de competència provincial.²⁷

En altres casos, el Govern del Canadà ha rebutjat participar en el treball de certes organitzacions internacionals. Va declinar en diverses ocasions la invitació a participar en la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat. No hi estava entre els fundadors el 1955 i no en va esdevenir membre fins al 1968.

El federalisme i els drets provincials en relació amb els afers exteriors tenen un impacte quantitatiu directe al Canadà, en el sentit que el Govern federal ha ratificat menys tractats internacionals que els països amb una estructura unitària. Abans de 1961, el Canadà només havia ratificat divuit de les cent onze convencions adoptades per l'OIT.²⁸ Pel que fa a les convencions

26 «Some proposals concerning Canada and the International Labour Organization», memorandum del Delegat Permanent del Canadà de la Lliga de les Nacions, 30 de novembre de 1938, citat per R. Dehousse, *Fédéralisme et relations internationales*, Brussel·les: Bruylant, 1991, 191 [Dehousse].

27 EAYRS, J., «Canadian Federalism and the United Nations» (1950), 16, *Canadian Journal of Political Science*, 175.

28 Dehousse, *supra* nota 27 a 181.

sobre drets humans, el Canadà tan sols n'havia ratificat sis de divuit fins al 1969, mentre que la mitjana entre els països d'estructura unitària era de deu.²⁹

4 · Ús de la clàusula federal

Aquesta disposició implica que el Canadà no té cap obligació de procedir a l'aplicació d'un tractat internacional provinent d'una organització internacional si el dit tractat afecta les competències d'una província. Això compromet la imatge del Canadà, així com la seva capacitat d'influir en les relacions internacionals. La solució més recent és recórrer a les clàusules d'estat federal. Quan una negociació internacional afecta un àmbit de competència provincial, el Canadà dona suport al procés, però s'assegura l'addició d'una clàusula federal al text final (de vegades coneguda com a «clàusula Canadà»), la qual sotmet la implementació del tractat als requeriments constitucionals del Canadà i ratifica que el Govern federal assumeix el compliment del tractat únicament dins els límits de les seves competències constitucionals.³⁰

El Canadà recorre sovint a aquestes clàusules perquè això li permet evitar la qüestió de les competències amb les províncies. El països amb estructures unitàries volen impugnar aquestes clàusules atès que impliquen que el Canadà està vinculat només dins l'abast de les seves competències, que no és el cas d'un país com França. A més, no hi ha cap obligació de resultats per al Canadà. La qüestió, doncs, està plantejada: el Govern del Canadà tracta d'implicar les províncies de forma significativa en el procés?

5 · La creació de mecanismes formals de consulta amb les províncies: cap al govern multinivell

Les clàusules d'estat federal van evolucionar i, especialment en els acords comercials, començaren a imposar obligacions de forma que els estats federals poguessin tractar de fer que les seves províncies adoptessin els acords internacionals. Aquesta transformació de les clàusules federals i la

²⁹ Ib.

³⁰ PATRY, A., *La compétence internationale des provinces canadiennes*, Mont-real: DORAIS, A. R., éditeur, 2003, 6.

formulació de la doctrina Gérin-Lajoie al Quebec el 1965, a través de la qual el Quebec declarava el seu dret a representar-se a si mateix quan els seus àmbits de competència es veuen afectats, forçaren el Govern federal a consultar les províncies quan els tractats internacionals afectessin llurs àmbits de competència, atès que, en cas contrari, hi havia el risc que fossin denunciats.³¹ Com que el Govern federal és conscient dels seus límits, s'han proposat molts mecanismes de consulta entre el Govern federal i les províncies.³²

La primera entesa federal-provincial, el 1974, tractava de la Conferència de la Haia de Dret Internacional Privat. En relació amb els tractats adoptats a la conferència de la Haia, el ministre federal de justícia creà un grup de consulta compost per funcionaris de ministeris provincials de justícia que representaven quatre regions del Canadà. Aquest grup de consulta es canvia cada quatre anys i té encomanada la tasca de donar consell al ministre de justícia sobre qüestions de dret privat internacional. Seguint les recomanacions d'aquest grup, es consulta els ministres provincials per tal d'especificar la posició negociadora del Canadà i determinar qüestions d'implementació. A més, els representants provincials poden formar part de la delegació canadenca en les sessions de la Conferència de la Haia. Posteriorment, la Conferència de Dret Uniforme del Canadà prepara lleis model que les províncies poden adoptar si ho volen.³³

Així mateix, s'han posat en marxa altres mecanismes de consulta, com ara la conferència federal-provincial de ministres responsables de temes sobre drets humans. La conferència es reuneix de forma biennal i nomena un comitè permanent format per representants del Govern federal, les províncies i els territoris. El comitè s'encarrega d'efectuar consultes i de facilitar enllaços entre els diferents nivells de govern. Les funcions específiques del comitè són: servir de mecanisme de consulta sobre la ratificació de convencions internacionals de drets humans; fomentar l'intercanvi d'informació entre els governs del Canadà amb referència a la interpretació i

31 PAQUIN, S., ed., *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Ste-Foy: Presses de l'Université Laval, 2006.

32 ZEIGEL, J., «Treaty Making and implementation Powers in Canada: The Continuing Dilemma», a B. Cheng i E.D. Brown, eds., *Contemporary Problems of International Law: Essays in Honour of Georg Schwarzenberger on his Eightieth Birthday*, Agincourt: Carswell, 1988; D. Turp, *Pour une intensification des relations du Québec avec les institutions internationales*, Quebec: Ministère des Relations internationales, Nov. 1, 2002.

33 BELLUSCIO, A. C., «La conclusion et la mise en œuvre de traités dans les États unitaires et fédérés» [inèdit].

implementació d'instruments internacionals de drets humans i matèries relacionades; facilitar la preparació d'informes sobre convencions que han estat ratificades, així com altres informes sobre drets humans requerits per les Nacions Unides o altres organitzacions; afavorir els intercanvis d'informació i la recerca en matèries de drets humans d'interès comú per a totes les jurisdiccions; proporcionar punt de vista pel que fa al desenvolupament de les posicions del Canadà sobre qüestions internacionals de drets humans, i organitzar i permetre el desenvolupament de les conferències ministerials sobre drets humans.³⁴

Les decisions sobre ratificació i implementació de convencions relatives a drets humans es prenen en el marc d'aquestes conferències.

El 1977, en l'àmbit de l'educació, el Ministeri d'Afers Exteriors del Canadà va concloure una entesa amb el Consell Canadenc de Ministres d'Educació (CCME) que preveia que, per a totes les matèries internacionals que impliquessin qüestions relacionades amb l'educació, el CCME recomanaria la composició de la delegació canadenc i designaria el cap de la missió que negociaria en nom de les províncies. Aquesta entesa, acordada per totes les províncies incloent-hi el Quebec, ha regulat des de llavors les relacions internacionals del Canadà en l'àmbit de l'educació.³⁵

En l'àmbit econòmic, el Govern federal també va instituir diferents mecanismes de consulta amb les províncies. Des de l'inici de la Ronda de Tòquio, el Govern del Canadà ha desenvolupat mecanismes de consulta sobre iniciatives federals relacionades amb el comerç internacional.³⁶ Aquests mecanismes van esdevenir necessaris pel fet que les negociacions de la Ronda de Tòquio van començar a tractar sobre matèries que es trobaven clarament dins les competències provincials. Com que les següents rondes també afectaven les competències de les províncies, els mecanismes han continuat funcionant.³⁷ Aquestes consultes han esdevingut més importants pel fet que les negociacions internacionals tracten cada cop més sobre la política domèstica en relació amb subvencions a l'activitat econòmica o a regulacions pro-

34 Vegeu el lloc web de l'Heritage Canada <www.pch.gc.ca/progs/pdp-hrp/docs/core_e.cfm>.

35 DUSSAULT, Y., «Les négociations interaméricaines en matière d'éducation: le rôle des acteurs fédérés canadiens», 2004 [inèdit].

36 BERNIER, I., «La Constitution canadienne et la réglementation des relations économiques internationales au sortir du "Tokyo Round"» (1979), 20, *Cahiers de Droit*, 673ff.

37 FAIRLEY, H. S., «Jurisdictional Limits on National Purpose: Ottawa, The Provinces and Free Trade with the United States», a GOLD, M. i LEYTON-BROWN, D., eds., *Trade-Offs on Free Trade: the Canada-US Free Trade Agreement*, Toronto: Carswell, 1988.

vincials o locals que tenen l'efecte de crear distorsions o d'obstruir el comerç internacional.

Aquestes pràctiques de negociacions intergovernamentals continuaran en una sèrie de fòrums, que inclouen el comerç electrònic. El comitè reuneix cada tres mesos funcionaris federals, provincials i territorials per tal d'intercanviar informació i de concretar una posició per al Canadà en tot un seguit de qüestions relacionades amb la política comercial, incloent-hi negociacions.³⁸

Així doncs, el Govern federal ha de consultar les províncies per comptar amb opinions tècniques i per desenvolupar els arguments de la negociació. Això no obstant, aquests mecanismes no signifiquen que el Govern federal reconegui un paper per a les províncies amb referència a les relacions internacionals. El ministre d'Afers Exteriors sovint recorda que les etapes seguides per concloure un tractat deriven del poder discrecional del Govern federal i que el Canadà ha de parlar amb una sola veu en l'escena internacional.

6 · Federalisme i relacions internacionals a Bèlgica

Des de 1993, Bèlgica és, d'acord amb el primer article de la seva Constitució, «un estat federal compost per comunitats i regions». El federalisme belga té conseqüències per a la gestió de les relacions internacionals. La reforma constitucional de 1993, que tractava de posar fi al debat sobre la divisió de poders entre els estats federals, les comunitats i les regions, permet que les comunitats i les regions esdevinguin actors internacionals reals, quelcom que inclou el poder de representació i signar tractats amb estats sobirans.

La sobirania belga, que anteriorment tenia competències exclusives sobre relacions internacionals, se'n continua ocupant avui dia «sense perjudici del poder de les comunitats i regions de regular la cooperació internacional, àdhuc la conclusió de tractats, en relació amb matèries que deriven de les seves competències d'acord amb la Constitució o en virtut d'aquesta».³⁹ Els poders de les comunitats en les relacions internacionals són «la cooperació entre comunitats, així com la cooperació internacional, que

38 DE BOER, S., «Canadian Provinces, US States and North American Integration: Bench Warmers or Key Players?», *Choices IRPP*, 8:4 (2002) 4 [*De Boer*].

39 PHILIPPART, É., «Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures: le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge», *XXIX:3 Etudes internationales* (1998), 632.

inclou la conclusió de tractats en les qüestions previstes als apartats 1 i 2 [matèries culturals, educació (amb excepcions)]». ⁴⁰

Des de la reforma de la Constitució de 1993, l'organització de les relacions internacionals de Bèlgica està fonamentalment adaptada a l'estructura federal de l'Estat. L'autonomia dels estats federals belgues pel que fa a la política externa és única en el món. El seu caràcter excepcional deriva del conegut principi constitucional «*in foro interno, in foro externo*», que implica absència de jerarquia entre diferents nivells d'administració.

En essència, d'acord amb l'article 167 de la Constitució belga, la cooperació internacional està en mans, d'ara endavant, del Govern federal, les comunitats i les regions, i cada un opera dins els límits de les seves respectives competències, fins i tot amb relació a la conclusió de tractats. En resum, la Constitució reconeix que els estats federals de Bèlgica (incloent-hi les comunitats i les regions, que en el cas de Flandes s'han fusionat) són sobiranes dins els seus àmbits de competència i aquest reconeixement s'aplica a les relacions internacionals. Aquesta disposició es basa en la idea de la mateixa aplicació del principi de l'exclusivitat de poders dels estats federals seguit en l'ordre intern en el camp de les relacions internacionals. Per aquesta raó, els estats federals belgues posseeixen personalitat legal internacional i, a la pràctica, això significa que els països estrangers i les organitzacions internacionals han d'acceptar la idea que estan negociant i conclouent tractats amb estats federats d'un estat federal. Els tractats de les unitats subestamentals amb països estrangers es consideren *sui generis* a Bèlgica pel que fa al seu estatus en el dret internacional.

Des de la reforma de la Constitució de 1993, hi ha tres categories de tractats a Bèlgica: 1) tractats que afecten exclusivament les competències del Govern federal i que són conclusos i ratificats per aquest mateix Govern federal; 2) tractats relacionats exclusivament amb competències de les comunitats o regionals i que són conclusos i ratificats per les comunitats i regions, i, finalment, 3) tractats mixtos. Quan un acord afecta competències federals i tant competències de les comunitats com regionals alhora, el tractat es conclou segons un procediment especial convingut entre els diferents nivells de govern. Ha de ser aprovat igualment per tots els parlaments implicats. ⁴¹

⁴⁰ Vegeu l'article 127 de la Constitució del Regne de Bèlgica citat a ALEN, A. & ERGEC, R., *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*, 2a ed., Brussel·les: Ministère des Affaires étrangères de Belgique, 1998, 57 [Alen].

⁴¹ Ib.

Així doncs, a Bèlgica, els actors subestatals gaudeixen de més autonomia pel que fa a la política exterior que qualssevol altres regions del món. El Quebec, que sovint és citat com a líder de l'autonomia regional, es queda relativament darrere quan se'l compara amb les regions i comunitats de Bèlgica. El nou sistema de govern multinivell permet a les regions esdevenir veritables actors internacionals, cosa que inclou el poder de signar tractats reals amb estats sobirans.

També posseeixen el dret de representació, és a dir, el dret d'obrir «mini-ambaixades». Les comunitats i regions de Bèlgica tenen l'opció de designar llurs pròpies representacions a l'exterior, tant separatament o com a part de les seues diplomàtiques o consulars de l'Estat belga.⁴² Flandes té cent «quasiambaixades» a tot el món. Dins d'Europa, els flamencs han donat preferència en general a tenir representants fora de les ambaixades belgues, mentre que a la resta del món en general han actuat de la forma contrària. L'estatus i l'exercici de les funcions d'aquests representants està establert en virtut d'un acord de cooperació conclòs el 1995 entre les autoritats federals i els estats federatius. L'ambaixador belga no té autoritat jeràrquica superior respecte als representants de les entitats federades.⁴³ Com ha observat un funcionari flamenc, pel que fa a diverses qüestions, «no hi ha res menys útil que un ambaixador belga».⁴⁴

Amb els Acords de Lambermont del 29 de juny de 2001, que són acords de caràcter constitucional, fins i tot les competències sobre comerç exterior han estat regionalitzades. Flandes és probablement la regió més globalitzada del món: exporta el 89% del seu PNB. Cap país no està tan descentralitzat com Bèlgica pel que fa a relacions internacionals.

7 · Com es prenen les decisions en aquest sistema de govern multinivell?

Per tal d'evitar conflictes i assegurar la coherència en la política exterior belga, s'ha creat un Comitè Interministerial de Política Exterior (ICFP). El Comitè reuneix els representants de diferents autoritats del més alt nivell

⁴² Entrevista de Herbert Tombeur al ministre flamenc d'Afers Administratius, Política Externa, Mitjans de Comunicació i Turisme, juliol de 2001, Brussel·les.

⁴³ *Alen*, supra, nota 41 a 57ff.

⁴⁴ Entrevista amb un funcionari flamenc anònim, juliol de 2001.

polític i administratiu i ha estat concebut com una institució de diàleg permanent per evitar conflictes.⁴⁵ El Comitè acull moltes conferències interministerials sectorials. L'ICFP és un organisme per a l'intercanvi d'informació i el diàleg, on les decisions es prenen per consens. Si no s'arriba al consens, Bèlgica s'absté de prendre una posició, encara que aquesta és una abstenició positiva que significa que Bèlgica no obstrueix el procés de presa de decisió. Aquest mètode de procediment pressiona de forma considerable els implicats a arribar a una posició conjunta.

La Secretaria de l'ICFP és finançada pel «Servei Exterior encarregat de les Relacions amb les Comunitats i les Regions». Aquest Servei s'encarrega tant de l'organització com de la gestió dels grups i comitès de treball que col·laboren en el context de l'ICFP.⁴⁶ És a través d'aquest sistema que es conclouen els tractats mixtos, de la mateixa manera que les posicions adoptades per Bèlgica en les organitzacions intergovernamentals.

El 30 de juny de 1994 es va promulgar un acord marc en relació amb la participació de Bèlgica i les seves entitats federatives en les organitzacions internacionals. L'acord marc exigeix com a requisit el diàleg sistemàtic i horitzontal, que és una precondition de tota reunió ministerial d'una organització internacional.

Es convida a totes les reunions de diàleg els representants del primer ministre de Bèlgica, altres ministres federals i els representants de les comunitats i les regions responsables en l'àmbit tècnic o responsables de les relacions exteriors. D'acord amb l'article 7 de l'Acord de Cooperació, un grup de treball amb la representació del Regne de Bèlgica en organitzacions internacionals n'assegura el desenvolupament i la coordinació general. El grup de treball està obligat a reunir-se de manera regular dins el marc de l'ICFP. Atesa la manca de jerarquia entre les autoritats federals, de les comunitats i regionals, el funcionament adequat del sistema depèn totalment de la bona fe de les diferents autoritats. Els diplomàtics federals implicats en aquest procés afirmen que el sistema de cooperació és una mena de sistema d'apel·lació, amb un comitè de diàleg al capdavant.

Tanmateix, la situació és diferent en l'àmbit dels grups de treball dins l'ICFP. Els delegats del gabinet i els delegats administratius es reuneixen

⁴⁵ LAGASSE, C.-E., «Le système des relations internationales dans la Belgique federale» (1997), *Courrier Hebdomadaire*, 1549-1550, p. 10.

⁴⁶ KERREMANS, B., «Determining a European Policy in a Multi-Level Setting: The Case of Specialized Co-ordination in Belgium» (2000), 10:1, *Regional and Federal Studies*, 42-44.

per grups de treball. De forma paral·lela, s'han creat dos grups de treball sota l'ICFP. També s'ha creat un conjunt de mecanismes formals i informals sobre la base d'acords de cooperació en aquest àmbit. A la pràctica, la política externa comuna de la federació belga es manté sobretot pels grups de treball.⁴⁷

Els estats federatius belgues també tenen dret a formular polítiques directament en l'esfera multilateral, és a dir, dins organitzacions intergovernamentals.⁴⁸ Durant els últims anys, els estats federatius estan representats dins la delegació belga en organitzacions internacionals com ara la Unió Europea i l'OMC. És important destacar que no ocupen un lloc separat en aquestes organitzacions, sinó el lloc de Bèlgica. En el cas de certes organitzacions que tracten matèries que són exclusivament de les comunitats o de les regions, Bèlgica només hi està representada per ministres dels estats federats. A la UNESCO, això significa que, durant la major part del temps, no hi ha cap representant de l'Estat belga, atès que el mandat de l'organització queda clarament fora de les competències federals belgues. Tanmateix, si la UNESCO volgués acceptar un nou membre com ara Palestina (o el Quebec...), seria un representant de Bèlgica qui ocuparia el lloc belga. Amb referència a la Francofonia, la comunitat francesa de Bèlgica n'és un estat membre i no seu al costat del Regne de Bèlgica. En comparació, el Quebec té l'estatus de govern participant i hi està amb la denominació de «Canadà-Quebec».

Atès que no s'apliquen els principis jeràrquics, les entitats subestats a Bèlgica tenen un paper més important que un ambaixador nomenat pel Govern federal a Bèlgica. Quan hi ha alguna qüestió sobre contingut, com en el cas d'un acord provisional, són els representants flamencs i valons els que tenen veu i vot. Fins ara, hi ha hagut pocs conflictes entre les dues comunitats en aquest sentit.⁴⁹

En resum, a Bèlgica diferents nivells de govern han conclòs una sèrie d'acords de cooperació amb referència a la representació de Bèlgica en les organitzacions internacionals i supranacionals. L'acord més important afecta la participació de Bèlgica en el Consell de Ministres de la UE, on els

47 *Ib.*, 44.

48 MASSART-PIÉRARD, F., «Politique des relations extérieures et identité politique: la stratégie des entités fédérées de Belgique» *Études internationales*, XXX:4 (1999), 714 [Massart-Piérard].

49 Entrevista de Herbert Tombeur al ministre flamenc d'Afers Administratius, Política Externa, Mitjans de Comunicació i Turisme, juliol de 2001, Brussel·les.

ministres dels estats federatius poden representar Bèlgica i concloure acords en el seu nom.⁵⁰

La posició belga en el Consell de Ministres de la UE es debat entre tots els nivells de govern en una secció de coordinació especial dins el Ministeri d'Afers Exteriors. En alguns casos, s'ha de tenir present l'existència de diferents nivells de poder i la manca d'ordre jurídic jeràrquic. Com declara Eric Philippart:

En molts casos, Bèlgica ja no pot participar en el treball del Consell de la UE sense l'adopció d'una posició provisional comuna per part dels diferents nivells de poder afectats.⁵¹ Aquesta situació només s'ha donat quatre vegades en quinze anys. S'ha iniciat un sistema de rotació entre les comunitats i les regions de forma que Bèlgica només està representada en cada consell ministerial per un únic ministre. Durant l'última presidència belga de la UE, va tenir lloc per primer cop en la història de la UE el fet que els ministres d'uns estats federatius presidissin oficialment la UE. Així doncs, basant-se en acords intrabelgues, els ministres flamencs d'educació, joventut i turisme van presidir el Consell de Ministres de la UE, mentre que el ministre flamenc de cultura organitzà un consell ministerial informal sobre cultura.

8 • Anàlisi comparativa

La recent experiència de Bèlgica és ambigua. És veritat que les entitats subnacionals belgues gaudeixen de més autonomia que tota la resta d'entitats subnacionals dins l'àmbit de la paradiplomàcia. El nou sistema belga de relacions internacionals permet a les regions esdevenir veritables actors internacionals, cosa que inclou el poder de signar tractats amb estats sobirans. Com a resultat dels Acords de Lambertmont del 29 de juny de 2001, fins i tot el comerç internacional ha estat regionalitzat. Els estats federals belgues són els actors subfederals amb més vigor de l'escena internacional.

50 MASSART-PIÉRARD, F., «Les entités fédérées de Belgique. Acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne» (1999), 18:1, *Politique et Sociétés*, 25.

51 PHILIPPART, É., «Gouvernance à niveau multiple et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge» (1998), XXIX:3, *Etudes internationales*, 639.

Tot i que, una dècada després dels Acords de St. Michel, hi ha pocs fets que indiquin que han sorgit conflictes entre flamencs, valons i representants federals, el nou sistema de relacions internacionals de Bèlgica, que es pot considerar com una resposta a problemes anteriors, podria resultar una nova font de tensió en un país que té dificultats per formar governs de coalició. Com Eric Philippart observa:

El sistema ha esdevingut més difícil de gestionar perquè pressuposa una sèrie d'accions verticals i horitzontals. Així doncs, és més difús i està mancat de lideratge i de centres de gravetat.⁵²

Sobreuirà el sistema belga de política exterior la propera crisi constitucional, que és, segons que sembla, inevitable?

A més, d'acord amb Françoise Massart-Piérard, «la protecció de la integritat territorial sembla que està esdevenint una matèria d'interès nacional flamenc important. I això dicta el comportament internacional de Flandes». ⁵³ Per exemple, Flandes s'oposa a la idea d'una convenció marc sobre la protecció de les minories nacionals posada en marxa pel Consell d'Europa l'octubre de 1993. Segons les autoritats flamenques, la convenció marc podria posar en perill el règim de la llengua flamenca en garantir drets addicionals als francòfons de les àrees al voltant de Brussel·les. Per això, la comunitat flamenca tractà d'introduir una reserva per la qual Bèlgica no podria donar suport a cap minoria nacional. D'aquesta manera, Bèlgica va haver d'abstenir-se de signar la Convenció. Com Françoise Massart-Piérard destaca:

En aquest cas, que afectava matèries crucials per als seus interessos, la comunitat flamenca va bloquejar l'accés de Bèlgica a aquest acord internacional.⁵⁴

Malgrat aquesta experiència, continua sent cert que a la pràctica hi ha menys conflictes entre el Govern federal i el central, pel que fa als afers exteriors, a Bèlgica que al Canadà. Possiblement ho explica el fet que els estats federals participen en el procés de presa de decisions i, per tant, és més

⁵² *Ib.*, 640.

⁵³ *Massart-Piérard, supra* nota 49, 710.

⁵⁴ *Ib.*

probable que es realitzin els canvis legals necessaris per fer-ho possible. A més, en casos d'inacció de l'estat subfederal pel que fa a la matèria d'un acord internacional, l'Estat federal pot substituir l'Estat subfederal, circumstància que pressiona significativament els estats subfederals.

Pel que fa al Canadà, en contra de les idees àmpliament acceptades, s'ha demanat al Govern canadenc que comparteixi alguns aspectes de les competències en afers exteriors amb les províncies, ja que les seves competències constitucionals són limitades. El federalisme i la negociació d'acords internacionals necessiten una cooperació més estreta entre l'àmbit federal i el provincial des dels anys setanta.

L'anàlisi de diferents mecanismes federals-provincials mostra que les províncies tenen un paper limitat en els mecanismes intergovernamentals. Atesa la importància del paper provincial en la implementació dels tractats que afecten els seus àmbits competencials, hom podria haver esperat un major nombre d'ajustos institucionals en comptes de simples debats en els diversos fòrums. Hauria de ser normal esperar-ho en institucions on les decisions es prenen de forma conjunta i on el Govern federal està obligat a tenir en compte els punts de vista de les províncies, com és el cas de Bèlgica.

Els mecanismes actuals continuen sent insuficients i són la causa de diversos conflictes. Per exemple, és difícil estimar de manera anticipada com evolucionaran les obligacions del Canadà amb els acords de lliure comerç actuals i en projecte. Això implica problemes d'escala per a tots els nivells de govern, però la situació és més greu en l'àmbit provincial per moltes raons. Segons Stephen de Boer, un antic alt funcionari d'Ontario, ja s'ha donat el cas que representants del Govern federal han negociat compromisos molt significatius que tenen importants i irreversibles efectes en els àmbits provincials de competència sense haver-ho consultat.⁵⁵ És aquest el cas en relació amb el capítol 11 del NAFTA, que implica la protecció d'inversors estrangers i llurs inversions. Per a De Boer, el fet que els negociadors federals no tinguessin en compte el contingut de les lleis provincials sobre expropiació ha causat una sèrie de problemes legals que eren previsibles. La presència d'un negociador provincial a la taula de conversacions podria haver fet dirigir l'atenció dels negociadors federals cap a aquesta qüestió. Passa el mateix quant a les negociacions internacionals que estan en marxa

⁵⁵ De Boer, *supra* nota 39, 7. Quan es va redactar aquest text, De Boer era assessor polític sènior i cap d'equip, Branca de Comerç i Política Internacional, Ministeri d'Empresa, Oportunitats i Innovació, Govern d'Ontario. Actualment és funcionari federal.

en les organitzacions internacionals. Hom pot fixar-se en l'exemple de les negociacions de l'Acord Multilateral d'Inversió (AMI), el qual, si hagués estat ratificat i implementat, hauria posat en perill una part considerable del model de desenvolupament del Quebec.

Un altre problema lligat amb les obligacions internacionals del Canadà es deriva del fet que les províncies no estan en la taula de negociacions ni abans, ni durant, ni després de la conclusió d'un tractat. Com a resultat, les províncies no sempre tenen una idea clara de les seves obligacions. Fins no fa gaire —i aquest és encara el cas de moltes províncies, especialment de les més petites— les províncies només seguien a distància les negociacions relatives a acords internacionals que afectaven llurs interessos. El resultat d'aquesta situació era previsible: hi havia un gran risc que les províncies aprovessin legislació que fos incompatible amb les obligacions internacionals del Canadà.

A més, no està clar que les decisions polítiques preses en el curs d'importants reunions bilaterals i multilaterals sobre els mitjans de liberalitzar els intercanvis, en les quals el Govern federal hi participa, tinguin en compte les dificultats d'implementació en l'àmbit provincial. La qüestió és: consideren els polítics i els alts funcionaris, en el procés de formulació política, les de vegades considerables dificultats d'implementació en l'àmbit provincial? Atès que les províncies estan sovint pobrament informades sobre l'abast de les obligacions internacionals que han estat negociades o que es troben en negociació per part del Govern federal, inevitablement es produeixen preguntes dels governs estrangers que palesen la inconsistència de les polítiques dels governs provincials amb les obligacions internacionals del Canadà. Per exemple, si una província garanteix un subsidi que viola una de les obligacions del Canadà i un govern estranger denuncia el Canadà per aquesta qüestió, qui pagarà la indemnització en el cas d'una reclamació reeixida? La província que no ha participat en el procés de negociació o el Govern federal que no ha comunicat a la província les obligacions internacionals del Canadà?

Al Canadà, no hi ha cap norma legal que reguli la responsabilitat de l'Estat canadenc pel que fa al dret internacional si una província no compleix les obligacions que es deriven d'un tractat relacionat amb el seu àmbit de competència. El Govern federal ha hagut de recórrer a acords d'indemnització amb la província quan el Canadà ha estat declarat responsable davant un estat estranger per la manca de compliment, per part d'una província, d'una obligació internacional del Canadà. Tanmateix, aquest mètode

tode no sempre és pertinent atès que la manca de compliment d'obligacions internacionals no sempre comporta una pèrdua econòmica. Tanmateix, Christiane Verdon destaca aquest fet com una norma general:

[...] l'estatus jurídic d'un acord federal-provincial segons el qual les províncies accepten implementar un tractat mitjançant l'aplicació de legislació per implementar-lo no està ben definit. ¿Implica això un acord que crea drets i obligacions en què la sanció per no haver-lo complert és decretada pels tribunals de justícia o més aviat implica un acord polític que no és legalment obligatori?⁵⁶

Aquesta situació comporta el risc d'ocasionar diversos problemes en el futur. No seria millor reconsiderar la distribució de funcions en l'àmbit de les relacions internacionals? Llavors, en cas de conflicte, el Govern federal i els governs provincials afectats haurien de treballar plegats per defensar la posició del Canadà. Això inclouria la participació provincial en els judicis de resolució de diferències de l'OMC. La cooperació intergovernamental al Canadà en aquest sentit no està formalitzada. És estrany que les províncies no tinguin un paper més important, perquè, quan un govern estranger denuncia una política o una llei d'un govern provincial, és la província la que disposa dels millors arguments i opinions legals per defensar la seva posició. La província en qüestió hauria de tenir dret a defensar la seva posició de forma directa, encara que només ho fes dins la delegació del Canadà.

9 • Conclusions

Actualment, és poc freqüent que els representants del Govern federal del Canadà no consultin els seus homòlegs de les províncies sobre matèries internacionals quan es tracten qüestions que afecten les competències de les províncies. El problema deriva, però, del fet que els mecanismes intergovernamentals no cobreixen la totalitat de les negociacions i organitzacions internacionals i que la majoria d'aquests mecanismes estan escassament

⁵⁶ VERDON, C., «La conclusion et la mise en œuvre des traités dans les États fédérés et unitaires», *Académie internationale de droit comparé, XIIIe Congrès*, Mont-real, 1990, 17.

institucionalitzats. La manca de normes clares, coherents i previsibles és la font de molts conflictes intergovernamentals.

En conclusió, per millorar el model canadenc de gestió de les relacions internacionals tot adoptant una estructura de govern multinivell, presentem una sèrie d'elements del model belga que poden adaptar-se:

1. Les províncies del Canadà haurien de contemplar el fet d'atorgar un paper més rellevant —si no cabdal— al Consell de la Federació, de manera que el Consell pogués transformar-se en un fòrum de debat i coordinació pel que fa a les polítiques internacionals de les províncies, quelcom semblant al model del Consell Canadenc de Ministres d'Educació descrit més amunt. El Consell de la Federació seria la institució on es decidiria la política provincial relativa a tot tipus d'organitzacions internacionals, així com les posicions provincials relatives a les negociacions comercials bilaterals o multilaterals quan els seus àmbits de competència es veiessin afectats. Aquest és un ajust institucional on l'exemple belga d'una «abstenció constructiva» podria entrar en joc. Si les províncies no poguessin arribar a un consens, el Canadà es podria abstenir d'adoptar una posició que afectés les competències provincials, quelcom que permetria que les negociacions continuessin. L'abstenció del Canadà no obstruïria les negociacions. Aquest mecanisme pressionaria les províncies per adoptar una posició comuna acceptada per tots. Aquesta idea d'abstenció constructiva faria més fàcil reconciliar els interessos provincials que poguessin divergir.

La creació d'aquest mecanisme permetria resoldre un altre problema, el de la manca de representació de les províncies més petites en el procés de negociació d'un tractat per part del Govern federal. Al Canadà, moltes províncies no tenen els recursos o un interès prou clar en el curs de les negociacions comercials per implementar acords conclusos per Ottawa i qualsevol compromís posterior. El problema dels recursos es va veure agreujat per la crisi de les finances públiques, el desequilibri fiscal i molts retalls pressupostaris a la dècada dels noranta. Una conseqüència previsible d'això és que un seguit d'assumptes que afecten algunes províncies no es transmeten al nivell federal i viceversa.

El canvi proposat permetria que les províncies tinguessin una millor comprensió de les matèries que es deriven dels tractats ratificats pel Canadà que afecten àmbits provincials de competència. Amb aquest procés, el Govern federal seria menys vulnerable a les reclamacions internacionals que impliquen polítiques de les províncies.

2. El Consell de la Federació també podria nomenar representants que negociarien en nom de les províncies i formarien part de la representació del Canadà en reunions internacionals. No seria impensable que el Govern federal negociés un acord internacional que no s'apliqués a totes les províncies. En aquest cas, això no seria un precedent. El tractat podria incloure igualment mesures asimètriques entre les províncies. Un cop més, hi ha precedents d'aquesta mena d'acords. Per exemple, durant la ratificació per part del Govern federal de la Convenció per establir una Llei Uniforme sobre la Forma d'un Testament Internacional, el Govern especificà que la Convenció només s'aplicava a Manitoba i a Terranova. Pocs mesos després, l'aplicació de la Convenció es va estendre a Ontàrio i Alberta. Un altre exemple és el fet que, el 1983, el Govern federal aprovà la Convenció de l'Haia sobre els Aspectes Civils del Segrest Internacional d'Infants. En el moment de la seva ratificació, la Convenció de la Haia només s'aplicava a quatre províncies. Des de llavors, l'aplicació de la Convenció s'ha estès progressivament a altres províncies i avui està en vigor a tot el Canadà.

3. El tercer mecanisme que es podria adoptar seria una garantia per part del Govern federal per a la participació provincial en les delegacions del Canadà sobre política bilateral i multilateral canadenca que afecti els àmbits provincials de competència. A canvi, les províncies assumirien ratificar els tractats negociats federalment dins un temps raonable. La limitació de l'exercici de poders d'Ottawa en aquesta qüestió permetria la reducció de conflictes.

4. La proposta final es refereix a la necessitat recíproca d'informació, que ha de ser una qüestió cabdal. El Govern federal i les províncies haurien de fer servir el mecanisme de les conferències sectorials federals-provincials en política exterior. Quan algunes matèries només interessin a una província, com va ser el cas de la Convenció de la UNESCO sobre Diversitat Cultural per al Quebec, valdria la pena crear, tant de forma ad hoc com amb caràcter permanent, un comitè Quebec-Ottawa per tal de determinar la posició del Canadà en l'organització.

5. El Govern federal hauria de reconèixer el dret de les províncies a concloure acords internacionals vinculants dins els seus àmbits de competència, amb certes limitacions. Aquesta pràctica és freqüent al Canadà —el Quebec ha conclòs uns cinc-cents cinquanta acords internacionals— i a l'exterior. Això eliminaria una important font de problemes.

ANNEX
QÜESTIONARI SOBRE POLÍTICA EXTERIOR,
PLURALISME NACIONAL I GLOBALITZACIÓ
EN LA PRIMERA DÈCADA DEL SEGLE XXI

FERRAN REQUEJO

Universitat Pompeu Fabra

1 · Aspectes generals

Introducció històrica del seu cas d'estudi pel que fa a la política exterior (màx. 500 paraules).

Breu descripció del marc constitucional de l'estat (Bèlgica, el Canadà, Alemanya, Suïssa o el Regne Unit) amb referència a la política exterior (màx. 500 paraules).

Els processos de globalització i pluralisme nacional representen nous desafiaments per a les democràcies liberals en l'àmbit de la política exterior. Afecten els àmbits de competència de les unitats «federades» (i també els del govern central). Aquest és un tema que requereix una nova avaluació (tots els apartats: màx. 1.000 paraules):

1.1. Amb quin dels següents actors principals manté una política exterior activa el seu cas d'estudi específic (en l'ampli sentit de la paraula, incloent-hi mitjans de comunicació, esdeveniments esportius, etc.)?

a) altres «regions»

b) altres estats

c) organitzacions supranacionals (Unió Europea, NAFTA, Commonwealth, etc.)

d) institucions internacionals o globals (Nacions Unides, etc.)

e) actors privats

1.2. Quins són els valors/objectius més destacats i els principis institucionals de la política exterior del seu cas d'estudi?

1.3. La política exterior és implementada només per la unitat federada, juntament amb altres unitats de l'estat o juntament amb unitats d'altres estats?

1.4. En quines xarxes internacionals participa la unitat federada?

1.5. Hi ha un «ministeri» específic (o semblant) responsable de la política exterior de la unitat federada? És una qüestió interdepartamental la política exterior?

1.6. Quants empleats treballen en l'òrgan administratiu de política exterior de la unitat federada? Quin és el pressupost per a política exterior?

1.7. En el seu cas d'estudi, hi ha hagut una nova política «paradiplomàtica» i algun canvi de prioritats per part de la unitat federada des de l'any 2000 (en comparació amb el període 1970-2000)?

1.8. Si és així, quin tipus de reaccions ha provocat això en el poder central?

1.9. Quines són les principals esferes d'acció amb referència a la política exterior?

1.10. Podem parlar d'una nova relació entre les unitats constituents i el govern central pel que fa a la política exterior en l'última dècada? (noves institucions, redefinició de l'acció dels dos nivells de govern, nous actors polítics, noves relacions intergovernamentals, etc.).

2 · Tres àmbits de política exterior: política, economia i cultura (màx. 1.500 paraules)

Aquesta segona secció se centra en el paper jugat per la unitat en el terreny internacional en aquests tres àmbits de govern.

(Nota: Graus mesurats en termes comparatius qualitatius i internacionals: alt-mitjà-baix)

2.1. Grau de representació a l'exterior (xarxa molt ben desenvolupada *versus* cap xarxa).

2.2. Grau d'autonomia de la unitat federada en la promoció dels seus interessos polítics/econòmics/culturals (necessitat o no d'un acord amb el govern central per establir tractats formals o altres tipus de convenis amb socis estrangers en cada una de les tres esferes de govern, etc.).

2.3. Grau d'activitat de la unitat federada: nombre de tractats o acords semblants amb actors polítics estrangers, visites oficials a l'exterior de presidents i ministres, etc.

2.4. En l'àmbit econòmic, la política de cooperació amb països no desenvolupats és la principal activitat de la unitat federada?

2.5. Grau de cooperació amb el govern central (accés als responsables de la presa de decisions del nivell federal, paper de la cambra alta, etc.).

2.6. Tipus de relacions intergovernamentals amb relació a les qüestions polítiques: competitives-cooperatives; formals-informals; confiança-desconfiança.

2.7. Grau de coordinació/cooperació amb altres unitats federades.

2.8. Quines mesures «disciplinàries» posseeix el govern central si no està d'acord amb la política exterior implementada per la unitat federada?

2.9. Hi ha cap asimetria en la política exterior de les unitats federades quant a les matèries esmentades més amunt?

2.10. Si hi ha alguna asimetria, es donen igualment tendències cap a una resimetrització del sistema «federal»?

3 · Si us plau, indiqui altres àmbits rellevants, si n'hi ha, del seu cas específic (medi ambient, energia, etc.)

4 · Informació addicional i comentaris. Si us plau, afegiu el que consideri rellevant del seu cas específic que no hagi estat esmentat en els apartats anteriors

5 · Perspectives futures

Quines són les tendències principals per als propers anys? (més o menys polítiques exteriors, més o menys cooperació amb el centre, etc.).

(Màx. 400 paraules)

6 · Conclusions

(Màx. 400 paraules)

Bibliografia seleccionada (entre 10 i 20 «referències principals» escrita en pàgines a part)

La globalització econòmica i tecnològica, així com la creixent importància de les institucions de govern multinivell representen un nou escenari per a la política exterior de les entitats subestats de les democràcies liberals. Aquests processos encoratgen les entitats territorials dotades d'autogovern a implementar polítiques específiques per tal de defensar i promoure llurs interessos, valors i identitats, així com per promoure objectius d'abast global com ara la pau, el desenvolupament o el respecte del pluralisme nacional i cultural interns de les democràcies. La política comparada mostra que les entitats dotades de trets nacionals (Escòcia, Quebec, Catalunya, etc.) implementen unes polítiques exteriors actives. Catalunya ha mostrat històricament la seva voluntat d'establir relacions i polítiques internacionals que afavoreixin la participació en institucions i en xarxes internacionals tant dels seus actors públics com els privats. Aquest volum analitza, des d'una perspectiva comparada, els principals trets de les polítiques exteriors d'entitats subestats de caràcter nacional que tenen un clar interès per al desenvolupament d'una política exterior de Catalunya: Escòcia, Quebec, Flandes i Valònia, els länders alemanys, i els cantons suïssos.

ISBN 978-84-393-8637-7



Amb la col·laboració de



Disponible en anglès