

GOVERNS SUBESTATALS
EN L'ACCIÓ EXTERIOR
Utopia i realitat a Catalunya

Francesc Badia i Dalmases



documentos



Sèrie: Europa

Número 7. Governos subestatalen en l'acció exterior: Utopia i realitat a Catalunya

© Francesc Badia i Dalmases

© Fundació CIDOB, d'aquesta edició
Barcelona, maig de 2010

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Dipòsit legal: B-10.781-2006

ISSN: 1886-2829

Imprimeix: Color Marfil, S.L.

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

GOVERNS SUBESTATALS EN L'ACCIÓ EXTERIOR UTOPIA I REALITAT A CATALUNYA

Francesc Badia i Dalmases*

Maig 2010

*Diplomat en Organitzacions Internacionals
i Màster en Societat de la Informació i el Coneixement

“A map of the world that does not include Utopia is not worth even glancing at, for it leaves out the one country at which Humanity is always landing. And when Humanity lands there, it looks out, and seeing a better country, sets sail. Progress is the realization of Utopias.”

*Oscar Wilde
“The Soul of Man under Socialism”, 1891*

Sumari

Presentació	7
Introducció	11
Bona governança i nou espai per a les relacions internacionals	15
El context de l'acció internacional dels governs subestats	21
Projecció internacional dels governs subestats	29
Xarxes de cooperació territorial i acció exterior de Catalunya	33
La cooperació descentralitzada: Visió històrica i perspectives de futur	39
El valor afegit dels governs subestats com a actors internacionals	49
Instruments, interessos i coordinació	55
Conclusió	61
Resum / Abstract	63

Presentació

El document que publiquem és producte d'una preocupació per l'acció exterior dels governs locals i regionals que és molt present a la Fundació CIDOB. Com a centre de reflexió i anàlisi de les relacions internacionals, CIDOB no ha volgut perdre el seu particular arrelament al territori i la seva sensibilitat local. Els successius governs de la Generalitat de Catalunya, de l'Ajuntament de Barcelona i de la Diputació de Barcelona, patrons de la Fundació, han estat, cadascun en el seu àmbit, capdavanters de l'acció exterior, líders de xarxes i promotors d'iniciatives internacionals dels governs subestats, tant a Europa com en altres àmbits geogràfics ja des de l'inici de la transició democràtica, a final dels anys setanta del segle passat.

Aquest fet no ha estat casual. La vocació internacionalista i el caràcter històricament obert i emprenedor del país, juntament amb una voluntat d'estar presents en els àmbits més dinàmics i transformadors de la realitat política, han estat determinants per al conjunt de la societat civil, que ha acompanyat les administracions en el procés d'internacionalització econòmica i política de Catalunya. Com a integrant d'aquesta societat civil amb vocació internacional, el CIDOB participa especialment d'aquest procés. Una mostra d'aquesta implicació fou l'organització a la ciutat de Granollers, durant el mes de maig del 2008, d'un seminari de reflexió que, amb el títol de "Els governs locals en l'acció exterior de Catalunya", va aplegar els diferents actors implicats, com la Generalitat de Catalunya, diversos ajuntaments metropolitans i la Diputació de Barcelona.

A partir de la reflexió duta a terme en aquella ocasió, el document que presentem ofereix una panoràmica de l'acció internacional dels governs locals i regionals i una breu aproximació a la seva evolució històrica. Es tracta d'una versió evolucionada i més àmplia del document publicat en aquesta mateixa col·lecció el setembre del 2009 sota el títol "Los gobiernos

locales en la acción exterior: Una visión desde Cataluña”¹. La present edició incorpora una anàlisi i una reflexió més aprofundida de la dimensió “subestatal” de l’acció exterior i recull alhora algunes de les evolucions, els progressos i les incerteses producte de la intensa activitat política dels actors implicats en aquest àmbit.

Dos anys després d’aquell seminari, la reflexió sobre l’acció exterior ha anat avançant, els governs subestats s’han continuat posicionat amb força tant a l’Estat i a Europa com davant les Nacions Unides mentre que el Govern de Catalunya ha dut a terme l’exercici de dotar-se d’un Pla d’Acció Exterior, exercici que el seminari ja identificava com a tasca urgent i necessària. En aquest context, el document que segueix vol proporcionar alguns elements que contribueixin a generar una visió de futur necessària per una acció exterior que reclama l’aprofundiment del discurs teòric i alhora l’establiment de metodologies d’informació i col·laboració entre les diverses administracions per consolidar el seu estatus dins el sistema internacional, estatus que superi una certa fragmentació actual, en la línia del què preveu l’Estatut d’autonomia de Catalunya aprovat l’any 2006.

Pensem que la reflexió sobre l’acció exterior d’aquests nous actors internacionals que són els governs subestats, tot i els avenços significatius dels darrers temps, encara avui està infradesenvolupada al nostre país i que calen esforços d’aprofundiment. El nostre propòsit no és altre que contribuir, de manera modesta i certament sintètica, però que es vol realista, a situar el país allà on ha d’estar, desenvolupant la solvència tècnica, el rigor teòric i la voluntat política que li corresponen i que són coherents amb la intenció, compartida per les administracions i la societat civil catalana, de continuar exercint un lideratge en l’àmbit internacional. Una acció exterior que és necessària tant per defensar i promoure millor els interessos del país com per respondre a la demanda ciutadana de major i més

1. Badia i Dalmases, Francesc : “Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña”, *Documentos Europa* nº 5, Fundación CIDOB, Barcelona (septiembre 2009).

eficaç defensa dels valors democràtics, de lluita contra les desigualtats i en favor d'un millor desenvolupament humà i sostenible. Cal complementar i aprofundir la tasca que ja fan els actors clàssics del sistema, és a dir els estats, els organismes intergovernamentals i les organitzacions internacionals. I és que, en un món globalitzat les estratègies de connexió exterior són fonamentals, ja que els paràmetres canvien i la realitat dels territoris es transforma en combinar la seva dimensió física clàssica amb la seva nova dimensió relacional.

Un àmbit aquest, el de l'acció exterior, que, si actua de manera transversal i coordinada i defineix amb claredat els interessos que vol defensar, ens ha de poder projectar cap al futur com a societat en transformació, cosmopolita i oberta al món. Un món de fluxos i interrelacions que es materialitza amb força en aquells països cohesionats territorialment i políticament madurs, que integren de manera activa des de les grans capitals metropolitanes fins a l'entorn més immediat dels seus barris, aquests mateixos gresol de la globalització, començant pel Raval de Barcelona, seu de la nostra institució.

Francesc Badia i Dalmasas
Centre d'Estudis i Documentació Internacionals a Barcelona
CIDOB
Barcelona, abril 2010

Introducció

Allò que semblava utòpic fa només alguns anys és avui una realitat: els governs subestats han esdevingut actors en l'escenari internacional. Es tracta d'un fenomen relativament recent en termes històrics, que s'ha produït en un període de temps curt i de manera aparentment espontània i poc articulada. A partir, però, del moment en què aquesta presència internacional es consolida i comença a adquirir una dimensió econòmica notable, passa a representar quelcom de significatiu per als actors tradicionals de l'acció internacional, és a dir, per als organismes intergovernamentals i els estats sobirans que veuen com els governs subestats comencen a assumir un paper rellevant en àmbits determinats. En conseqüència, pensem que ha arribat el moment d'aprofundir en la reflexió de quin és el present i sobretot quin serà el futur d'aquest paper, el qual molt probablement anirà adquirint més importància en un món globalitzat, multipolar i en permanent transformació. Un món avui més descentralitzat, multinivell, funcionant en xarxa, i on la interdependència i la importància de les relacions i de les comunicacions, facilitades per les noves tecnologies, han donat una nova dimensió al món local i regional.

Però a Catalunya, com a altres territoris en estats compostos més o menys federals, existeix encara una distància entre utopia i realitat. S'han obert molts espais, és cert, però les limitacions són estructurals. Cal recordar i tenir sempre present que el sistema polític internacional encara avui es regeix (i es defineix) fonamentalment per les relacions entre estats sobirans. Ha esdevingut ja tòpic anomenar el sistema internacional vigent com a sistema Westfalià i, encara que potser per alguns no estigui de moda reconèixer-ho, l'ordre mundial depèn en gran part del que fan i decideixen estats sobirans que, com hem vist recentment en les darreres crisis econòmiques, polítiques i de seguretat global, continuen essent més la solució que no pas el problema. Allà on "falla" l'estat, no només el sistema sinó els propis ciutadans pateixen un gran problema. Els ele-

ments de cooperació i regulació entre els estats son la part constitutiva del sistema internacional que es constitueix històricament al voltant d'elements de tensió, que sovint desemboquen en lluites pel poder i l'hegemonia (política, econòmica, estratègica o ideològica) entre els estats sobirans, on la capacitat d'utilitzar la força de les armes per defensar posicions o imposar criteris ha de servir per mantenir l'ordre i per evitar que l'absència de l'estat provoqui el caos i la destrucció, com descrivia amb eloqüència Hobbes al *Leviathan*² (1651), precursor de la teoria realista de les relacions internacionals que tanta influència –i no particularment positiva- ha tingut en la història moderna i contemporània. Però l'estat que neix amb el renaixement, que s'il·lustra amb el despotisme i que canvia la revolució francesa, es transforma definitivament amb la globalització que suposa, entre altres coses, un espai relacional molt més fluid. Aquesta nova situació ha vingut a donar la raó als crítics del realisme conservador que, a partir dels anys 70, hi contraposen la teoria de la interdependència (o de l'institucionalisme liberal) que considera la creixent importància del rol dels actors no estrictament estatals, començant per les organitzacions internacionals i acabant per les companyies multinacionals, les ONGs globals o els grups terroristes internacionals.

L'absència d'un veritable “superior comú” que actuï com a govern mundial defineix encara avui les relacions internacionals com la política dels estats autònoms i independents, on és determinant la distribució del poder i la interdependència, particularment entre els grans estats poderosos i aquells que no ho son tant. El professor Hedley Bull, que

2. Hobbes, Thomas. *Leviathan*, Part I Ch. 13: “... In such condition, there is no place for Industry; because the fruit thereof is uncertain; and consequently no Culture of the Earth; no Navigation, nor use of the commodities that may be imported by Sea; no commodious Building; no Instruments of moving, and removing such things as require much force; no Knowledge of the face of the Earth; no account of Time; no Arts; no Letters; no Society; and which is worst of all, continuall feare, and danger of violent death; And the life of man, solitary, poore, nasty, brutish, and short”.

s'inclou en la visió "realista liberal" del sistema internacional, defensa en el seu conegut estudi de l'ordre i el desordre en la política mundial³ que la societat internacional és, en certa mesura, una societat "anàrquica" (en el sentit de què contínuament reclama ordre davant de la manca d'un "regulador o estat mundial" –*a ruler or a world state*–) i que, donada la seva creixent obsolescència i necessitat de reforma, cal obrir camins alternatius a l'estricta imperi dels estats, camins que tinguin en compte la composició plural de la societat internacional.

Segons la nostra visió, en el pla governamental també han emergit uns nous actors que, en els seus diversos nivells de govern, estan ja contribuint a traçar aquest nou camí. La necessitat d'un ordre mundial reconstituït, que respongui a les importants transformacions que s'han succeït recentment, passaria doncs també –encara que potser no de manera troncal- pel concurs de tots i cadascun dels nous actors sorgits de les societats democràtiques contemporànies.

És doncs en aquest envellit sistema internacional, en crisi permanent però ben establert i d'arrels molt sòlides que Catalunya, tot i que no ha tingut Estat propi durant segles, ha buscat històricament un lloc particular i ha desenvolupat una visió pròpia, sovint d'avantguarda, en les seves relacions internacionals. També els seus governs locals, encapçalats per la Diputació Provincial i l'Ajuntament de Barcelona, han buscat i trobat el seu espai capdavanter en les darreres tres dècades, i el seu dinamisme pot esdevenir un cas d'estudi interessant en aquesta recerca de renovació d'un ordre internacional que respongui a la complexitat contemporània i a les exigències d'una societat madura i vigilant. Amb tot, cal tenir sempre present que les regles del joc internacional passen fonamentalment per les relacions entre els estats, i que perdre de vista aquesta realitat, o intentar combatre-la, no ajudarà a construir polítiques

3. Bull, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1977.

viables i portarà a seguir camins sovint excèntrics i a vegades molt costosos, mal compresos i d'escassa rendibilitat econòmica, política i social.

Però la realitat és que la “multidimensionalitat” actual de les relacions internacionals integra cada cop més les dimensions locals i regionals. Tot i que en molts aspectes són ben diferents, a vegades complementàries i que sovint competeixen entre elles, ambdues dimensions comparteixen un marc general de transformació –sobretot a partir de la postguerra freda– que les ha fet possibles i que les unifica sota el paraigua conceptual que podríem denominar com “relacions internacionals subestatais”, prenent el terme “subestatal” en el sentit ampli que li confereix el vocable francès *sous-étatique*. Definir aquest marc compartit ens ha de facilitar la tasca de dur a terme una anàlisi de l'evolució de l'espai internacional on s'insereixen les seves accions exteriors (la municipal, la provincial, la regional), tot i que en fer-ho reconeixem un cert risc de desdibuixar la particularitat de cadascun dels nivells i les realitats individuals específiques en el desenvolupament de la seva acció exterior. Però, per al propòsit del nostre argument, no és tant important assenyalar les diferències com remarcar allò que els és comú en l'àmbit de l'acció exterior.

Mentre les fronteres entre allò que és local i allò que és global es difuminen i entreteixeixen, l'acció exterior esdevé un espai estratègic. Un espai destinat a tenir un paper cada cop més important en un món en evolució contínua on la multiplicació d'actors i l'augment de la complexitat sistèmica obligarà a treballar amb més rigor i més visió prospectiva. Aquest document, fixant-se en el cas de Catalunya, intenta ser una petita contribució a aquesta feina.

Bona governança i nou espai per a les relacions internacionals

A mesura que la globalització avança i que els diferents nivells de l'administració reconfiguren la seva interdependència en un entorn dinàmic de reassignació de competències, els governs intermedis han assumit, en un exercici de responsabilitat democràtica envers els seus electors, aquest àmbit de govern que és l'acció exterior. La seva rellevància en la bona governança de la globalització és cada cop més ineludible i creix progressivament en possibilitats i en importància. Aquesta bona governança, tal com va ser definida per la Comissió Europea al seu "*Llibre blanc sobre governança europea*" al 2001, implica però la gestió eficient d'aquest nou i més complex sistema de funcionament de la societat contemporània al voltant de cinc principis directors: obertura, participació, responsabilitat, eficàcia i coherència. Aquests principis han de ser aplicats a tots els nivells de govern: mundial, europeu, nacional, regional i local. A més, el Tractat de Lisboa finalment vigent incorpora principis de govern rellevants per a l'acció local com són la diversitat cultural, la cohesió territorial, l'autonomia local o la subsidiarietat⁴ alhora que concedeix més poders al Comitè de les Regions. En aquest sentit, i ja a nivell global i en termes de filosofia política, tal com afirma el professor Daniel Innerarity, per governar avui cal tenir en compte que "la complexitat com a interdependència s'incrementa per l'extensió en l'àmbit mundial dels contextos de les operacions, que ja no queden limitats en un espai estatal o local, [operacions] que no es poden dur a terme sense tenir en compte la influència que exerceixen, i la que pateixen, més enllà del seu domini immediat. Aquesta imbricació d'agents és el que es troba

4. La Unió Europea consagra a partir de l'article 308 del Tractat de Maastrich el principi de subsidiarietat, que a nivell local s'aplica per justificar les transferències de l'Estat central cap als nivells subestats de govern, implicant que les decisions es prenguin en el nivell més proper als ciutadans per tal de garantir la seva eficiència.

en l'origen de l'actual complexitat mundial i que requereix instruments específics que encara s'han de desenvolupar"⁵.

És en aquest context certament complex on s'ha d'emmarcar l'exercici necessari de reflexió i prospectiva, ja que cal assumir col·lectivament la responsabilitat d'entendre i conèixer a fons les possibilitats del sistema internacional per millorar i capitalitzar les oportunitats que ofereix als ciutadans a través dels seus governs. I és que governar bé és saber prendre les decisions correctes en el moment just, i saber anticipar-se als esdeveniments per configurar-los i conduir-los en la bona direcció. En aquest sentit, els governs subestats estan sovint mancats dels instruments necessaris per poder exercir millor la seva acció exterior. Cal propiciar un debat que sigui útil a aquests actors de l'acció i la projecció exterior de Catalunya (que inclouen com diem els tres nivells: local, provincial i regional) amb la voluntat d'oferir elements de reflexió sobre les possibilitats reals de l'acció. Un més gran coneixement i identificació d'objectius i instruments comuns hauria de donar pas a una major complementarietat i sinèrgia entre les parts i, en definitiva, a una millor governança també de l'acció exterior.

En una acció de govern en què els recursos s'han de gestionar cada vegada millor, caldrà que aquests governs siguin capaços de dissenyar i coordinar millor les seves accions en política internacional, sabent que són, des de fa temps, actors que intervenen de manera cada cop més significativa en l'escenari internacional. Les administracions públiques, si volen actuar amb responsabilitat, han de realitzar un exercici de lideratge que passa, en primer lloc, per compartir informació i buscar sinèrgies, economies d'escala i accions concertades, a la recerca de més eficàcia i eficiència en la utilització dels recursos i l'impacte real de la seva acció exterior, integrant també en l'equació l'Estat central, actor principal inexcusable i tanmateix sovint obviat, davant la percepció –errònia o no– de què defensa interessos diferents (sinó oposats) als dels actors subestats.

5. Innerarity, Daniel. *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2009. P. 95.

En aquest sentit, no hem d'oblidar que la preocupació per l'acció exterior, que originàriament parteix d'una percepció estratègica més arrelada entre algunes elits il·lustrades i els professionals especialitzats de l'Administració pública, ha esdevingut, els darrers anys, una veritable demanda ciutadana. Una ciutadania informada i sensibilitzada exigeix cada cop més als seus governants, inclosos els més propers, que s'impliquin i actuïn davant de les dinàmiques i esdeveniments internacionals que els afecten directament o indirectament.

Un cop desaparegut (*de facto* encara que no *de iure*) el monopoli de les relacions internacionals –tot i que aquest fet no hagi estat del tot assumit pels actors internacionals tradicionals, amb els estats en primer terme–, l'augment progressiu de les competències en matèria d'acció exterior obliga a actuar en conseqüència i assumir en primera instància que, en temes que afecten els nivells regionals i locals, les autoritats estatals han de deixar intervenir de manera coherent, informada i, en la mesura del possible, de manera articulada i concertada a tots els actors implicats, siguin del nivell que siguin.

Per a comprendre millor la dimensió del fenomen de què parlem, és il·lustratiu fixar-nos breument en el quadre adjunt, que enumera alguns epígrafs que conté l'actual Estatut d'Autonomia de Catalunya. Llegint-los es fa evident l'abast i la diversitat de fronts que cobreixen les competències assumides, explicitant l'existència dels nous espais per al desenvolupament de relacions internacionals que prèviament eren exclusius de l'Estat central:

Capítol II: Relacions de la Generalitat amb la Unió Europea

Article 185. Participació en els tractats de la unió europea

Article 186. Participació en la formació de les posicions de l'estat

Article 187. Participació en institucions i organismes europeus

Article 188. Participació en el control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat

Article 189. Desenvolupament i aplicació del dret de la Unió Europea

Article 190. Gestió de fons europeus (...)

Article 192. Delegació de la generalitat davant la unió europea

Capítol III Acció Exterior de la Generalitat

Article 194. Oficines a l'exterior (...)

Article 196. Tractats i convenis internacionals

Article 197. Cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament

Article 198. Participació en organismes internacionals

Article 199. Coordinació de les accions exteriors

Article 200. Projectió internacional de les organitzacions de Catalunya

Davant d'aquesta constatació, i en un moment de canvis accelerats, d'increment de la complexitat i la interdependència, és evident que també en l'acció exterior i les relacions internacionals dels governs subestats la capacitat d'anticipació i prospectiva esdevé crucial. Ara es fa evident la necessitat d'avançar cap a una major eficàcia de l'acció internacional de les diferents administracions catalanes mitjançant la coordinació i la millora de la informació per a la decisió en la línia, per exemple, de l'exercici encarregat pel govern al Patronat Catalunya Món, que es concreta en l'actual "Pla de l'Acció Exterior del Govern de Catalunya 2010-2015"⁶. Aquest pla, més enllà de la seva viabilitat política, conté objectius estratègics, objectius operatius i actuacions prioritàries, fent un esforç per ordenar la dispersió existent i dotar d'una narrativa el conjunt de l'acció exterior del govern de la Generalitat de Catalunya.

És ben cert que el cas de l'autonomia catalana –una de les més desenvolupades arreu– és especialment complex donada la dificultat que experimenta a l'hora de trobar contraparts efectives si es proposa desenvolupar relacions

6. http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=29121&idioma=0&departament=42&canal=43

“de tu a tu” amb altres ens de competències similars, sobretot quan busca bilateralitat en funció de la seva dimensió nacional i es distancia de la multilateralitat existent. Aquesta asimetria, que és real, s'accentua si se li dóna preeminència en fer que una part de les relacions internacionals de Catalunya esdevingui en molts aspectes atípica i tan singular, que sovint es troba aïllada i molt restringida, reconeixent només contraparts en un petit nombre d'ens similars, bàsicament en casos com els d'Escòcia, Flandes i també el Quebec. La legítima introducció, en un lloc central, del fet nacional com a factor polític, cultural i lingüístic diferencial impulsa, d'altra banda, a emprendre accions de diplomàcia pública com a valor estratègic de la projecció internacional. Aquesta és una estratègia potent però no sempre eficaç, vistos els dubtes que genera la definició d'una imatge de país que sigui fidel i coherent amb la complexa realitat catalana, i que sigui capaç d'integrar l'heterogeneïtat de les perspectives existents sense entrar en conflicte a l'interior de Catalunya, o amb la política exterior espanyola. De fet, la diplomàcia pública és més eficaç quan acompanya la diplomàcia clàssica que quan esdevé un objectiu per ella mateixa.

Caldrà sens dubte aprofundir en l'exercici de coneixement, aprendre dels errors i dels encerts, propis i dels altres, i cooperar internacionalment per trobar noves solucions tenint com a objectiu final maneres responsables i el més eficients possible d'utilitzar els diners dels contribuents per millorar els resultats. I el primer pas, en un espai polític relativament reduït com és Catalunya, és identificar els interessos comuns, col·laborar i promoure un exercici continuat de responsabilitat institucional i articular una mirada compartida cap al futur.

Per tot això, i per comprendre millor el nou espai en què aquesta política s'ha de materialitzar, ens ha semblat convenient realitzar seguidament una mirada ràpida al panorama general i a l'evolució de l'acció internacional de les autoritats subestatais en els darrers temps. Aquest repàs panoràmic i necessàriament sintètic ha de servir però per situar-nos en el debat europeu i global que s'està produint i per emmarcar, alhora, les reflexions del debat específic en el nostre país.

El context de l'acció internacional dels governs subestats

Abans d'analitzar l'acció exterior dels governs subestats a Catalunya, convé aturar-nos un moment per examinar l'evolució del paper dels diferents actors, en particular els governs locals, posant les ciutats en primer terme. L'arribada de la globalització subratlla la importància de les interconnexions mundials i planteja noves relacions d'interdependència entre els processos internacionals i els locals. Els entorns urbans, com a principals nuclis de relació humana, producció de béns i serveis i intercanvi d'informació, constitueixen en l'actualitat l'espai on tenen lloc i es desenvolupen les economies globalitzades, fent bona l'aparent paradoxa que suposa el fet de què la internacionalització sigui un fenomen global que es manifesta localment.

Però aquestes relacions locals amb la globalització no són sempre ni fàcils ni evidents. La interrelació entre les dimensions global i local de les relacions entre els territoris ha estat ben conceptualitzada per professors com l'esmentat Daniel Innerarity, el qual, en una conferència a Barcelona el 2007, afirmava:

“La frecuente incapacidad para reconocer la naturaleza dialéctica entre el plano global y el plano local, combinada con la tendencia a considerar las relaciones entre los actores en términos de ganadores y perdedores absolutos, ha dado lugar a interpretaciones que explican poco y orientan menos. Frente a esos modelos unilaterales, han sido especialmente afortunados conceptos como los de ‘glocalización’ y ‘fragmegración’, en la medida en que nos advierten de que no hay una subordinación inmediata de lo local a lo global sino una compleja relación de causa y efecto entre los flujos globales y los recursos propios de la escala local. Las fuerzas de la centralización y la descentralización actúan en un proceso interactivo, articulando una red dentro de la cual son simultáneas la una y la otra. Esto no significa que no haya cambiado nada en lo que se refiere a la manera como los lugares se constituyen y se relacionan con

el resto del mundo. La globalización representa sobre todo una relación más estrecha entre las localidades y las dinámicas globales”⁷.

Per la seva banda, la sociòloga urbana Saskia Sassen⁸ ja va afirmar fa més de quinze anys que la vinculació entre economia global i espai local es constitueix a partir d’una paradoxa. Mentre les forces globalitzadores generen un progressiu debilitament del grau de territorialitat de les activitats econòmiques, el desenvolupament del sistema econòmic global requereix un espai organitzatiu i social acotat que sigui capaç d’oferir activitats i serveis especialitzats, concentrats d’una manera ordenada en un territori concret. Sabem, per exemple, que la crisi és global, però que l’atur és local. Així doncs, el territori per a la materialització de la globalització són les ciutats. Les regions, les àrees metropolitanes i les ciutats han superat ja l’horitzó tradicionalment establert des del poder central i han esdevingut gestores del seu propi desenvolupament. També les àrees rurals s’estan incorporant a un ritme accelerat a la globalització, desenvolupant inclús les seves pròpies estructures de govern. En qualsevol dels seus nivells, l’espai subestatal esdevé el nou actor inexcusable del desenvolupament.

Com a conseqüència de la globalització, i a partir de la pèrdua gradual del monopoli de l’acció exterior per part dels estats, la multiplicació d’actors en el panorama internacional ha estat un dels factors de canvi més potents i inesperats. Aquesta cessió d’espai s’ha produït tant cap amunt, cap a ens supraestatals com la Unió Europea, com cap avall, cap a entitats subestatals, com els governs locals i regionals que són en definitiva part constitutiva dels propis estats. Amb la globalització es produeix així una multiplicació d’actors a tots els nivells, amb una redistribució *de facto* de la sobirania prèviament concentrada

7. Innerarity, Daniel. “Gobernar los nuevos espacios: entre lo local y lo global”. Ponència del tercer seminari del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, 27 de setembre de 2007.
8. Sassen, Saskia. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press, 2006. updated 3rd ed., original 1994.

en l'estat-nació. Avui es pot afirmar que, en els darrers temps, hem passat de l'hegemonia de les relacions jeràrquiques centralitzades i concentrades a l'emergència de relacions horitzontals descentralitzades i distribuïdes que complementen (i a vegades qüestionen) les anteriors. Això ha d'impulsar, necessàriament, una redefinició coherent del paper que ha de tenir tothom.

D'aquesta manera, com a expressió d'una evolució en les relacions internacionals motivada per la pèrdua (parcial, certament, però efectiva) del monopoli per part dels estats-nació, l'acceleració de la globalització econòmica i la nova importància que adquireix el territori, la projecció del món subestatal en l'àmbit internacional o, dit d'una altra manera, la internacionalització de la dimensió local, està en plena eferescència. Cal afegir que l'avenç –no sempre fàcil ni evident– dels processos d'integració regional ha fet que les polítiques urbanes i regionals ja no puguin limitar la seva gestió a les fronteres locals o nacionals. En aquest context canviant, fins i tot líquid com bé argumenta Zygmunt Bauman⁹, els governos subestatais només poden assumir el desafiament de donar resposta als importants reptes, amenaces i oportunitats derivades tant de l'entorn immediat de la integració regional, com de les potents dinàmiques globals imperants que, com hem vist, amplien el camp de joc i a la vegada augmenten la complexitat a causa de la imbricació creixent dels actors.

Aquesta reflexió es produeix en un moment favorable al desenvolupament de les autoritats locals i regionals arreu del món. Ens trobem davant de l'emergència del poder local com a actor inexcusable i assistim a una tendència clara cap al reforçament de les autoritats subestatais arreu del món, fins i tot als estats més centralitzats. Però la crisi econòmica i financera es tradueix, entre altres impactes negatius, en una disminució significativa de recursos destinats a l'autonomia local i en

9. Bauman, Zygmunt. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

un qüestionament de l'eficiència econòmica real de la descentralització d'alguns serveis i competències que tradicionalment assegura l'estat, inclosa la representació exterior. Els plans d'austeritat assumits per l'estat són, en alguns aspectes, de difícil aplicació a les comunitats autònomes i als municipis, alguns d'ells molt endeutats. Quan l'estat central es compromet davant les autoritats de Brussel·les, per exemple, a reduir el nombre de funcionaris –que s'ha multiplicat amb la descentralització– és poc creïble, doncs la majoria ja no depenen de l'administració de l'estat sinó dels ens autonòmics i locals.

Tanmateix, és interessant recordar que el primer *Informe Global sobre Descentralització i Democràcia Local al Món*, publicat per l'observatori GOLD¹⁰, (informe cofinançat per la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya en una prova més de la implicació governamental multinivell en aquests temes), constata que, en un món on més de la meitat de la humanitat viu en ciutats, les autoritats locals són clau per fer front a desafiaments contemporanis de tots tipus:

- **Democràtics**, ja que en l'esfera local el sentit de ciutadania es reforça i les identitats es construeixen davant la globalització;
- **Mediambientals**, ja que la conservació del planeta i la lluita contra l'escalfament global depèn, en gran mesura, de trobar solucions sostenibles que transformin els models actuals de producció i consum, especialment a les àrees urbanes;
- **Econòmics**, perquè les ciutats acumulen grans quantitats de riquesa i oportunitats, juntament amb desigualtats extremes, tant dins com al seu voltant;
- **Socials**, ja que és en el nivell local on s'ha de generar inclusió social, gestionar la diversitat cultural i assegurar la seguretat humana.

10. http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp

L'informe destacava que, durant els vint darrers anys, la descentralització ha esdevingut un fenomen polític i institucional de primer ordre en molts països. En la majoria dels casos, el procés global ha significat un reconeixement més ampli del paper de les autoritats locals i regionals, com també un augment significatiu en els seus poders i finançament, malgrat que persisteixen moltes diferències entre països. Aquest fenomen és paral·lel i complementari a la regionalització d'un gran nombre d'estats, estudiada per geògrafs com Andrés Rodríguez-Pose¹¹, el qual assenyalava que l'eclosió del fenomen de la regionalització arriba ja als cinc continents amb resultats molt desiguals. Aquest autor ha estudiat empíricament l'impacte en el creixement econòmic dels processos de descentralització fiscal en 16 països de l'Europa Central i de l'Est durant el període 1990-2004 amb conclusions molt matisades segons quina hagi estat la naturalesa de les polítiques de "devolució"¹² dutes a terme.

D'aquesta manera, emergeixen tot un seguit de competències que, majoritàriament, es troben en mans d'autoritats no estatals, i que tenen

11. "Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe". *Growth and Change Journal* (setembre 2009). Rodríguez-Pose, Andrés i Krøijer, Anne. "Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe". *Growth and Change Journal* (setembre 2009).

"Our findings suggest that, contrary to the majority view, there is a significant negative relationship between two out of three fiscal decentralization indicators included in the analysis and economic growth. However, the use of different time lags allows us to nuance this negative view and show that long term effects vary depending on the type of decentralization undertaken in each of the countries considered. While expenditure at and transfers to subnational tiers of government are negatively correlated with economic growth, taxes assigned at the subnational level evolve from having significantly negative to significantly positive correlation with the national growth rate. This supports the view that subnational governments with their own revenue source respond better to local demands and promote greater economic efficiency".

12. Utilitzem aquí aquest terme en el sentit anglosaxó de "devolution", fent referència a processos de transferència a governs sub-nacionals de capacitat de decisió i d'execució que han tingut lloc recentment, sobretot a Gran Bretanya o a Itàlia. La traducció del terme per "descentralització" perd algun matis, especialment pel que fa a l'aspecte de "retorn" de capacitats d'acció a l'autoritat més competent.

una clara dimensió internacional. Aquest és el cas, per exemple, de les accions per al desenvolupament econòmic local, de la gestió mediambiental o del transport. En alguns estats, a més, les regions han assolit nivells importants d'autogovern en qüestions com l'educació, la salut, les obres públiques o la política industrial. L'extensió de competències locals i regionals a àrees cada vegada més centrals de l'agenda internacional en una situació de monopoli de l'acció internacional dels estats comportaria el risc evident d'erosionar aquestes competències des del moment de la seva assumpció. Per això, els governs locals i regionals han reaccionat extrapolant aquesta competència interna cap a una acció dirigida a l'àmbit internacional, àmbit que moltes vegades els està explícitament restringit per constitucions i ordenaments jurídics estatals. La obligació de tenir cura de no envair competències que són exclusives dels estats sobirans ha trobat així solucions en la creativitat amb què els governs locals han respost a aquest repte constant. Hi ha però molt camí per córrer i l'asimetria en el nivell de desenvolupament i competències en acció exterior de la diversitat d'autonomies en el cas espanyol no és un factor que faciliti una evolució positiva. Reconèixer, per exemple, estatus diplomàtic (a nivell d'agregats) a funcionaris autonòmics destacats en oficines de representació exterior representa un problema potencial davant la previsible proliferació d'agents en un camp que és molt sensible, estrictament restringit i altament corporatiu des de fa segles.

Però tot això no és gratuït sinó que és fruit i respon a una doble dinàmica política. D'una banda, la globalització ha induït la creació de xarxes internacionals de governs subestats, i també a un activisme creixent dels poders locals en l'esfera internacional, fet que dona cada cop més visibilitat i presència a aquests governs en el àmbits on es configura la governança global. En vista de la irrupció dels temes de proximitat en l'agenda internacional, s'obren noves oportunitats en l'evolució de l'entorn global.

D'altra banda, el ciutadà, en la seva qualitat de "persona", ocupa cada vegada més espai en les relacions internacionals complementant (i de

vegades substituïnt) l'Estat, que ha d'adaptar la seva *macro* acció de govern a aquesta dimensió *micro* humana. En conseqüència –sobretot a partir de la dinàmica generada per les gran cimeres mundials inaugurades a Rio de Janeiro l'any 1992– quan parlem de seguretat, parlem de seguretat humana i quan parlem de desenvolupament, parlem de desenvolupament humà sostenible. Per consegüent, els governs més propers a la persona han d'anar ocupant, en la mesura en que la governança es refina i millora la seva qualitat democràtica, un paper cada cop més central en les relacions internacionals. Una visió cosmopolita de les relacions internacionals¹³ reforçaria, a més, aquesta argumentació quan defèn la preeminència dels drets de les persones per damunt dels drets dels estats.

13. Pogge, Thomas W. "Cosmopolitanism and Sovereignty." *Ethics* 103 (1992): "A concern for human rights should lead one to focus on institutional reform that disperses sovereignty vertically, rather than concentrating it in all-encompassing international institutions. On this view, peace, democracy, prosperity, and the environment would be better served by a system in which the political allegiance and loyalties of persons are widely dispersed over a number of political units of various sizes, without any one unit being dominant and thus occupying the traditional role of the state".

Projecció internacional dels governs subestats

Constatem així que l'augment de l'autonomia local ha significat que els governs locals i regionals hagin après a projectar-se en l'esfera internacional a diversos nivells, tant en defensa dels seus interessos econòmics i polítics i en la promoció de transferències i intercanvis, com en els principis de la solidaritat i defensa de drets fonamentals. Com a administracions més properes al ciutadà, la seva acció resulta cada cop més essencial per aconseguir un desenvolupament que es vol efectiu, sostenible i participatiu, un codesenvolupament, en definitiva, equilibrat i democràtic, que integra la dimensió humana.

La necessitat d'operar, per part dels governs locals, en contextos fortament globalitzats, internacionalitzats i regionalitzats ha impulsat l'aparició d'allò que en alguns àmbits especialitzats s'ha anomenat *paradiplomàcia*¹⁴, ja que ha implicat assumir més tasques i encarar més problemes, sumant noves competències a les seves funcions tradicionals. D'una banda, la incorporació de l'activitat internacional a la gestió urbana ha implicat la definició i el desenvolupament d'estratègies d'internacionalització de la ciutat. De l'altra, la participació directa dels governs subestats en el sistema de cooperació internacional –facilitada, com veurem, per la cooperació descentralitzada– i la constitució de xarxes de ciutats, es presenten com els dos mecanismes d'internacionalització més freqüentment utilitzats.

Finalment, l'emergència d'espais per a l'anomenada “Diplomàcia de les ciutats”¹⁵ obre interessants perspectives de cooperació local en l'àm-

14. Aldecoa Luzárraga, Francisco i Keating, Michael. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

15. La Diplomàcia de les Ciutats fa referència al suport que els governs locals aporten a les comunitats locals que han de gestionar conflictes violents. Els governs locals que intervenen en la Diplomàcia de les Ciutats faciliten el diàleg; demostren solidaritat amb els col·legues que treballen malgrat les amenaces de violència o de pressions polítiques; comparteixen la seva experiència en la reintegració d'excombatents o de persones que han estat desplaçades al si de la seva comunitat, intervenen per buscar suport d'organitzacions internacionals, per citar-ne només alguns exemples.

bit de la resolució de conflictes a través de la mediació municipal¹⁶. També, més localment, s'han posat en marxa estratègies de “Diplomàcia Municipal”, com la que impulsa la Diputació de Barcelona, entesa com un instrument i un mecanisme de relació i de treball dels governs locals en l'àmbit de les relacions internacionals, amb la finalitat d'articular les polítiques locals en una dimensió global.

Liderada inicialment per grans ciutats o metròpolis urbanes conscients que, com hem vist, en el context global el seu desenvolupament econòmic i social depèn cada cop més de factors externs i que necessiten inscriure's en un entorn global, l'acció internacional de les autoritats subestatales es posa en marxa per motivacions diverses. Aquestes van des de la voluntat política d'exportar el seu *know how* en matèria de gestió o de respondre a valors com els de la solidaritat o la cohesió, fins a la necessitat de portar a terme accions de *lobby*, buscar noves oportunitats, generar massa crítica per competir o, fins i tot, obtenir visibilitat política per raons diverses.

A partir d'aquestes necessitats originades com a efecte local de la globalització, i a partir també d'aquesta voluntat política de projecció dels governs locals i regionals com a actors en l'escena internacional, la cooperació s'ha basat en la necessitat tècnica d'intercanvi i comparació d'experiències, o bé en temes de la seva competència on el seu *expertise* és més gran, com ara la gestió del territori, dels serveis públics, de les infraestructures o del desenvolupament local.

Cal recordar així mateix que, en el cas específic dels municipis, la vocació internacional i mundial no és d'avui. Ja a principi del segle passat va néixer la International Union of Local Authorities i, als anys cinquanta, la Federació Mundial de Ciutats Unides, més coneguda com a “United Cities” establint-se una relació de complementarietat i alhora

16. Una Conferència Mundial seminal sobre Diplomàcia Local va tenir lloc a La Haia el 12 i 13 de juny de 2008.

de competència entre ambdues organitzacions. Finalment, i en part gràcies al lideratge continuat de ciutats com Barcelona, aquestes grans organitzacions de governos locals van acabar fusionant-se a París el 2004 per donar llum a l'organització Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) que, amb seu a la capital catalana, ha esdevingut interlocutor principal amb Nacions Unides i dóna visibilitat a la força de les ciutats i el seu paper cada cop més rellevant en l'arena internacional.

D'altra banda, si posem l'accent en els temes de la governança, sobretot en la seva dimensió multinivell, constatarem que la sobirania dels estats està en recessió en moltes direccions: cap a la UE, indiscutiblement, però també cap al Tribunal Penal Internacional; cap a les empreses, que ja no responen a una lògica de fronteres; cap a les persones, que es mobilitzen i creen moviments transnacionals; cap a les regions i les ciutats, que assumeixen el principi de subsidiarietat i es volen responsables davant la seva ciutadania. Trencat, doncs, en certa mesura el monopoli preexistent, s'estableixen inevitablement noves aliances que impacten al més alt nivell de la política internacional: les confraries locals de pescadors d'anxova, per posar només un exemple, aliades amb els municipis costaners i amb la Direcció General de Medi Ambient de la Comissió Europea, poden arribar a canviar la política de pesca de la Unió i, en conseqüència, la del seu propi Estat. Mentrestant, les xarxes de governos locals permeten al seu torn a les ciutats esdevenir interlocutor i moltes vegades inclús soci preferent de les Nacions Unides, ja que disposen de fons creixents per a la cooperació i són a vegades més sensibles als problemes reals del desenvolupament, que tenen una dimensió local cada cop més reconeguda i valorada. La participació activa de les ciutats en campanyes mundials com la dels Objectius del Mil·lenni¹⁷ corrobora aquesta observació.

17. http://endpoverty2015.org/publications/8_ways_to_change_spanish

A més, tot això es produeix en un context de mobilitat creixent on circulen amb gran fluïdesa la informació, els capitals, les mercaderies i també –malgrat els estrictes controls a les fronteres i restriccions a les polítiques de visats– les persones. Per estudis, per negocis, per turisme, per necessitat: creix la mobilitat, s'abarateix el viatge, i les oportunitats es multipliquen mentre s'instal·len en la societat nous canals d'incidència a l'abast de tothom, com és el cas de les comunicacions mòbils i d'Internet especialment.

En definitiva, podem concloure aquest capítol recordant, a tall d'exemple, que l'evolució del context global i tecnològic permet que avui un ajuntament petit amb una idea brillant, si desenvolupa una bona política de comunicació i teixeix una bona xarxa, pugui esdevenir el centre d'atenció de tot el món. És cada cop més evident que els nous mitjans permeten una acció important a tots els nivells, com es constata recentment amb una participació local cada cop més activa en alguns fronts globals significatius com el citat dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni de les Nacions Unides. Els fons de què disposen per destinar a la cooperació, i que tant necessiten les Nacions Unides, poden aconseguir que els governs locals siguin considerats “official stakeholders” a la cimera MDG de setembre 2010, cosa que significaria un pas més per als actors que treballen en la línia d'aconseguir el reconeixement de la feina que poden fer els governs del nivell local i sub-nacional. És en aquest nivell on trobem problemes i exclusió i on els programes de reducció de la pobresa i del subdesenvolupament s'apliquen efectivament.

Xarxes de cooperació territorial i acció exterior a Catalunya

La forta tradició europeïsta i internacionalista de Catalunya i els seus grans municipis s'ha desenvolupat amb un nou alè polític i econòmic durant aquests gairebé 25 anys de pertinença d'Espanya a la Unió Europea. La política de solidaritat regional comunitària ha ofert nous instruments legals i financers per a la interrelació de territoris en l'àmbit comunitari amb l'objectiu de reforçar el desenvolupament regional i la cohesió social dins les fronteres de la UE. Altres actors com la Diputació de Barcelona han estat especialment actius també en aquest terreny, impulsant xarxes i liderant-ne el secretariat (pensem especialment en l'Arc Llatí).

Així, en el context de la cooperació territorial, el nivell de desenvolupament internacional de Catalunya mereix un breu capítol a part. Especialment actiu en xarxes i associacions europees de cooperació territorial de caràcter transversal, el govern de Catalunya s'ha implicat tradicionalment en activitats i projectes transfronterers i interregionals, amb resultat divers. La pròpia energia evolutiva accelerada de les relacions internacionals en aquests nivells ha portat a una doble dinàmica. D'una part, s'ha constatat la davallada de la importància política d'algunes de les xarxes existents. De l'altre, s'ha evidenciat l'aparició de noves iniciatives de cooperació territorial que s'han demostrat rellevants. Finalment, i donat que l'àmbit competencial de Catalunya i la seva especificitat en el context dels governs regionals europeus, s'han constatat dificultats en la homologació al moviment regional europeu, la qual cosa ha portat a cercar activament la "bilateralitat" amb altres regions més similars, com ara Escòcia, Gal·les o Flandes, a Europa, i el Quebec a l'Amèrica del Nord.

En l'àmbit de cooperació transfronterera més immediat cal mencionar la maduritat de l'espai pirinenc, integrat en l'àmbit del consorci anomenat CTP -Comunitat de Treball dels Pirineus-, consorci que va

rebre un important impuls polític en ser designat per la Unió Europea autoritat de gestió, per al període 2007-2013, del Programa Operatiu Transfronterer França-Espanya-Andorra (INTERREG IV A, amb un pressupost FEDER de 168 milions d'euros). Aquesta circumstància ha portat una nova força, dinamisme i visibilitat a la CTP, que inevitablement pateix de les asimetries pròpies de la diversitat de competències entre les autoritats implicades. Aquest àmbit de cooperació es demostra, però, certament rellevant en la gestió d'assumptes molts particulars del territori –superació de la frontera orogràfica, turisme sostenible, innovació, capital humà, patrimoni, TIC, etc.- que molt probablement no serien tinguts en compte de no existir la CTP.

D'altra banda, i com tornarem a veure, en aquest àmbit transfronterer de cooperació territorial ha estat notable l'esforç invertit per les autoritats catalanes en bastir l'Euroregió Pirineus Mediterrània, expressió d'una forma de construcció d'una Europa que va més enllà dels estats i que recull l'europèisme militant de moltes elits locals. De fort component polític, ha patit els embats dels interessos canviants, de lideratges personals a vegades excèntrics i de la diversitat de competències de les regions sòcies del projecte. Això no obstant, es tracta d'un espai geopolític que gaudeix de massa crítica suficient com per generar una dinàmica de desenvolupament pròpia capaç de defensar interessos compartits en diversos àmbits estratègics per als actors, com ara bé les infraestructures i les comunicacions (a pesar de les reticències de l'Aragó o l'escepticisme de Languedoc-Roussillon), la recerca, la cultura o els àmbits del desenvolupament tecnològic claus per l'esdevenir comú de les regions associades. L'Euroregió Pirineus Mediterrània té a més un interessant potencial donada la importància que a Catalunya s'està donant a l'àmbit Euromediterrani, sobretot a partir de la constitució a Barcelona de la seu de la nova "Unió per al Mediterrani", com a evolució recent del Procés de Barcelona, tot i els problemes de desplegament que segurament tindrà vist el seu naixement problemàtic i la seva complicada arquitectura institucional.

En aquest sentit, cal mencionar la constitució de l'ARLEM – Assemblée Regional i Local Euromediterrània, a petició del Comitè de les Regions de la Unió Europea durant la reunió de Ministres d'Afers Exteriors duta a terme a Marsella els dies 4 i 5 de novembre del 2008. L'ARLEM es va reunir per primer cop el 20 i 21 de gener del 2010 a Barcelona, ciutat esdevinguda també seu del nou organisme, oferint noves oportunitats potencials al territori. Es tracta d'un projecte comú del Comitè de les Regions, dels ens locals i regionals de les tres conques del Mediterrani i d'un seguit d'associacions internacionals i europees d'aquests nivells de l'administració que treballen sobre el terreny. L'ARLEM obre un espai interessant per als governos subestatales a Catalunya perquè es constitueix amb la intenció de que els ens locals i regionals siguin agents de ple dret en l'aplicació dels principals projectes establerts en el marc de la Unió per el Mediterrani. Es tracta d'una interlocució que ha de contribuir al desenvolupament regional i urbà en àmbits com el transport, la gestió de recursos naturals o de residus, així com altres aspectes com l'agricultura o la salut pública. La capacitat dels actors d'aprofitar aquesta nova plataforma donarà també el to de la seva ambició real d'acció exterior. En aquest àmbit, i impulsat per l'Ajuntament de Barcelona en el marc d'una política de capitalitat mediterrània, es troba el projecte de "Centre internacional de la Mediterrània" que, ubicat al recinte modernista de l'antic hospital de Sant Pau, vol ser un Espai Interdisciplinari de Desenvolupament i Prospectiva de la Mediterrània, en què es puguin acollir institucions internacionals, xarxes territorials i on concentrar les institucions locals, catalanes i estatals amb capacitat de lideratge a la Mediterrània.

En l'aspecte de cooperació més àmplia del nivell interregional, constatem el fet de que sembla haver perdut seva rellevància política per al govern de Catalunya a mesura que les competències en acció exterior s'han anat desenvolupant de manera autònoma i diferenciada de la resta. Associacions com l'Assemblée de Regions d'Europa (ARE), l'ARFE, la CRPM –tot i la rellevància sectorial per a Catalunya de la seva Comissió

Intermediterrània-, o inclús els Quatre Motors d'Europa, que va tenir una importància política molt determinant per Catalunya als anys 90 del segle passat, han passat a jugar un paper més matisat. Els Quatre Motors continuen però mantenint una certa rellevància com a associació de regions econòmicament potents –a pesar de la davallada del rol actiu de la Llombardia- constituint-se a vegades en una marca útil per actors econòmics i socials i porta a terme interessants missions empresarials amb la participació inclús de regions associades com ara Flandes o Gal·les, i obrint-se a altres espais geopolítics a l'Amèrica Llatina (Mercosur) o a Àsia. També la REGLEG, que agrupa regions amb capacitat legislativa, continua tenint el seu pes polític per a Catalunya, que hi participa a través de la Secretaria per a la Unió Europea del govern de la Generalitat, també activa a la Conferència per Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE) en el si de la Vicepresidència Tercera del govern espanyol, que assegura la presència de les comunitats autònomes en les diferents reunions sectorials de la Comissió Europea.

En totes les xarxes generalistes, la tradicional participació catalana ha estat replantejada recentment a la recerca d'un millor aprofitament dels recursos esmerçats i d'un més gran rendiment polític a la llum de les noves competències que contempla l'Estatut. Destaca l'esforç dut a terme en estudiar el volum d'implicació dels diversos departaments del govern de la Generalitat, avaluant quines d'elles poden ser útils com a plataformes per a la promoció d'interessos o per transferències de know-how. La importància donada a una mirada interdepartamental a aquesta participació ha de servir per racionalitzar-la i compartir-la millor amb altres ens locals o provincials.

Aquí es constata, una vegada més, la necessitat creixent de dotar-se d'una narrativa coherent conjunta, que adquirirà més força en la mesura que sigui compartida pels diversos actors locals, regionals i "centrals", evitant que les lògiques diverses d'una xarxa de ciutats, d'una associació de regions o d'un fòrum multilateral portin a la dispersió, la descoordinació o la divergència d'estratègies i prioritats. Això debilita les posicions

respectives i dóna arguments a aquells que es resisteixen al canvi i a la transferència efectiva de sobirania i representativitat. Val a dir que la consolidació jurídica de l'acció exterior de les comunitats autònomes, i especialment de Catalunya a partir de l'Estatut del 2006, consagra la capacitat de dur a terme a l'exterior les funcions atribuïdes internament per les competències reconegudes legalment, com és el cas en la majoria dels estats compostos. Això exigirà efectivament un esforç i una adaptació del discurs a dur a terme per totes les parts, que ha d'anar tendint a garantir la unitat d'acció exterior i la participació efectiva en la formulació i execució d'una veritable política exterior multinivell.

Les disposicions legals o les institucions emergents no són però suficients si no existeix voluntat política. És doncs només a través de la construcció progressiva d'una nova narrativa comuna coherent i potent, que aquesta realitat podrà acostar-se progressivament a la utopia.

La cooperació descentralitzada: Visió històrica i perspectives de futur

Fins aquí hem vist que l'acció internacional dels governs locals i regionals no és pas un fenomen recent, i com aquesta s'ha vist intensificada darrerament de manera definitiva amb els canvis en l'escena internacional i l'arribada de la globalització. La participació polièdrica del Govern de la Generalitat en xarxes i instruments, tal com acabem de veure, n'és un exemple evident. Però de fet, hem de recordar que les primeres accions dels governs locals en l'àmbit de la cooperació internacional daten de final dels anys quaranta quan, superada la catàstrofe de la Segona Guerra Mundial, es va desenvolupar una notable metodologia de col·laboració entre municipis mitjançant agermanaments entre ciutats franceses i alemanyes promotores de pau i de reconciliació entre els pobles, amb l'objectiu de tancar les profundes ferides del sagnant i ferotge enfrontament civil europeu. Això significà l'establiment de llaços estables de cooperació entre institucions públiques, precedent i embrió de moltes de les realitats d'estreta cooperació que trobem a la Unió Europea que avui coneixem.

Però el que avui entenem més específicament com a “cooperació descentralitzada” sorgeix una mica més tard, com a instrument per fer front a les mancances percebudes en els mecanismes tradicionals de cooperació dels estats i per donar resposta a les noves realitats internacionals. El concepte té significats i àmbits diferents, i pot revestir formes i modalitats molt diverses, segons quina sigui la varietat de visions i pràctiques de cooperació que existeixin sobre el terreny. En sentit estricte, la cooperació descentralitzada seria aquella duta a terme per part dels nivells de l'Administració pública diferents del Govern i de les institucions centrals, nivells que tenen, però, capacitat per prendre decisions de manera autònoma. Té el seu origen en entitats territorials descentralitzades i es dirigeix a entitats homòlogues estrangeres, actuant directament (o bé delegant la gestió a ONGD), i comptant amb programes autònoms i pressupostos propis.

El concepte de cooperació descentralitzada en sentit ampli inclou també iniciatives dels estats nacionals o instàncies supranacionals que estimulen la cooperació descentralitzada a través de pressupostos i programes específics. Més que un nou instrument, es tracta d'una nova manera de fer cooperació, amb característiques pròpies que la diferencien de les propostes tradicionals. No hem d'oblidar que, tant per als governs nacionals com per a Nacions Unides, les autoritats subestatales han estat històricament considerades com a entitats que pertanyen a l'esfera de la societat civil. Recordem, sense anar més lluny, que als fòrums de Nacions Unides, fins fa ben poc, els alcaldes –que són, en definitiva, govern i gaudeixen d'una indubtable legitimitat en ser escollits democràticament pels ciutadans– no tenien espai propi i es veien obligats a compartir-lo amb les ONG a les bancades reservades a la societat civil. Aquesta situació, però, ha anat evolucionant a mesura que la cooperació descentralitzada s'ha fet més forta i s'ha disposat de recursos creixents. Les autoritats locals, avui, gaudeixen ja d'un estatus propi i d'un paper cada cop més rellevant i actiu.

Recordem que en aquest treball venim utilitzant l'expressió “cooperació descentralitzada” per referir-nos al conjunt de les accions de cooperació internacional que realitzen i promouen els governs locals i regionals. Però per delimitar més precisament el seu àmbit d'actuació, com també els seus objectius, pot ser útil realitzar l'exercici de llistar alguns dels avantatges que poden presentar en relació amb formes més tradicionals de cooperació internacional. En termes de cooperació, i en complementarietat amb els serveis exteriors dels estats, les autoritats subestatales, especialment en el seu nivell més local, poden oferir:

- constituir-se com a operadors nous i més flexibles
- millors opcions de participació ciutadana
- millor aprofitament de la seva capacitat vinculant entre les comunitats del nord i del sud
- disminució del nombre de mitjancers que gestionen les iniciatives

- col·locació dels agents en el centre mateix d'execució i traspàs de responsabilitats
- millora de l'adaptació de les operacions a les necessitats locals
- increment de l'apropiació local i de la credibilitat
- increment de la durabilitat de les accions i millor planificació

És evident que tots aquests valors afegits només es verifiquen si aquesta cooperació descentralitzada assoleix el seu ple potencial. En aquest sentit, convé realitzar una breu mirada retrospectiva que ens situï en l'origen de la cooperació local internacional, per veure com a poc a poc es va anar desenvolupant una metodologia pròpia capaç d'aprofitar els avantatges comparatius d'aquesta modalitat de cooperació.

Fins a final dels anys vuitanta, la cooperació descentralitzada girava bàsicament al voltant dels denominats agermanaments, que comptaven amb l'antecedent de la cooperació franco-alemanya de la postguerra. Els agermanaments es basen en relacions fonamentades en la solidaritat política, els intercanvis culturals i/o la transferència de recursos econòmics o materials. Hi ha motivacions diverses, com ara l'existència d'una història comuna, de vinculacions derivades de processos migratoris, o com a reacció solidària davant de conflictes bèl·lics o fruit del suport a processos polítics incipients o bé fràgils o amenaçats. Els agermanaments han estat (i encara ho són) un instrument destacat i eficaç de les relacions de solidaritat i cooperació entre municipis i han significat en alguns casos veritables bones pràctiques de les relacions internacionals.

No obstant això, aquests mecanismes inicials de la cooperació descentralitzada es van veure complementats i, en bona mesura superats, per l'aparició de noves dinàmiques impulsades per la campanya que, apadrinada per Nacions Unides a final dels vuitanta i principi dels noranta, demanava que les administracions públiques dels països desenvolupats destinessin el 0,7% dels seus pressuposts als països en vies de desenvolupament. Aquesta campanya va comptar amb un fort suport de la ciutadania i va tenir un impacte important en els governs locals, que van anar implantant, a poc a poc però

inexorablement, una política municipal de cooperació al desenvolupament estructurada; d'aquesta manera va anar més enllà dels agermanaments més o menys solidaris de dècades anteriors. Així, les ONGD, que van liderar els moviments socials a favor del 0,7%, han esdevingut els principals actors i executors de la nova cooperació, mentre que alguns governs locals, principalment les grans ciutats, van anar desenvolupant polítiques de solidaritat internacional i cooperació al desenvolupament dins de les seves pròpies estructures administratives.

Com a conseqüència dels moviments socials a favor del 0,7, i de manera complementària a les polítiques de les grans ciutats, sorgeixen, per exemple, en algunes comunitats autònomes espanyoles, els Fons de Cooperació al Desenvolupament¹⁸. Amb voluntat d'unir els esforços dels municipis en una plataforma amb més capacitat d'incidència, aquests fons faciliten la cooperació de municipis petits, seguint el model de les organitzacions no governamentals i exercint d'enllaç entre els promotors locals de projectes i els finançadors espanyols, reunits en una Confederació a partir de 1995¹⁹.

Més enllà de la simple transferència de recursos, a partir de principi dels anys noranta algunes ciutats comencen a especialitzar-se en iniciatives centrades en l'intercanvi d'experiències, la transferència de coneixements, la capacitació de recursos humans o l'assistència tècnica,

18. Nombrosos governs locals espanyols destinen el 0,7% del seu pressupost a finançar activitats de cooperació per al desenvolupament. Segons la recollida d'informació realitzada el 2008 per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, FEMP, el 2007 la suma dels pressupostos de cooperació dels ajuntaments, diputacions, cabildos i consells insulars va superar els 130 milions d'euros.
19. La Confederació de Fons va néixer el 19 de setembre de 1995 per tal d'aplegar els fons legalment constituïts (malgrat la diversitat d'origens), i assumir la seva representació conjunta, respectant en tot moment la independència i identitat pròpia de cada membre. Els seus membres fundadors són el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, Euskal Fonda, el Fons Valencià per la Solidaritat, el Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació, i el Fons Menorquí de Cooperació. Val a dir que aquest model ha rebut crítiques en no haver sabut implicar els seus socis més enllà del finançament dels projectes, sense aprofitar suficientment la seves experiències, coneixements i capacitats tècniques i polítiques.

superant així la filosofia assistencialista clàssica de la cooperació al desenvolupament, tot complementant les accions de cooperació directa.

Cal fer menció especial a la cooperació duta a terme per les autoritats regionals a diferents nivells i intensitats, especialment en termes d'Ajut Oficial al Desenvolupament (AOD). A Europa, per exemple, destaquen especialment pel seu grau de penetració i professionalitat les agències de cooperació de regions com la Toscana a Itàlia, la Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a França o la comunitat d'Andalusia, amb un fort impacte al Marroc, per exemple. A Catalunya, l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, que s'ha anat dotant d'ambiciosos plans directores (2003-2006 i 2007-2010), ha anat disposant progressivament d'un nivell de recursos elevat (51.998.000 € per AOD l'any 2008), la qual cosa li ha permès també liderar alguns projectes importants, participar en alguns organismes multilaterals (40% del pressupost, és a dir fins a 8 milions d'euros) i professionalitzar alhora el seu personal, dotant-se a més d'una estructura institucional sòlida sota la cobertura d'una Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Acció Humanitària dins l'actual Comissionat d'Affers Exteriors i Cooperació del Departament de la Vicepresidència.

En paral·lel a aquesta institucionalització, alguns organismes intergovernamentals com el Banc Mundial, les Nacions Unides, el Banc Interamericà de Desenvolupament o, en una altra categoria, la mateixa Unió Europea, reconeixen gradualment el valor de la cooperació descentralitzada, en especial la desenvolupada entre governs locals. En el cas del Banc Mundial, aquest va posar en marxa ja fa uns quants anys l'Aliança de les Ciutats²⁰, una important plataforma que promou la operació internacional entre ciutats. A iniciativa dels governs locals

20 . L'Aliança de les Ciutats és una coalició mundial de ciutats i associacions de municipis dedicades al desenvolupament amb el compromís d'ampliar els plans que han donat bons resultats en matèria de reducció de la pobresa. L'Aliança reuneix les ciutats en un diàleg directe amb organismes i institucions financeres bilaterals i multilaterals i ajuden a ciutats de tota mida a obtenir suport internacional.

desenvolupa relacions bilaterals i multilaterals, de treball en xarxa, mitjançant les quals s'intenta unir esforços per treballar temes d'àmbit local arreu del món. L'agenda del Banc Mundial en aquest camp també ha estat marcada pels Fòrums Urbans Mundials que organitza anualment l'agència de Nacions Unides per les Ciutats amb seu a Nairobi, coneguda com UN HABITAT, actor principal per a l'acció multilateral a les aglomeracions urbanes del món en desenvolupament.

Així, els organismes intergovernamentals que treballen en el camp del desenvolupament –i com veurem tot seguit és també el cas de la Unió Europea– tenen una sensibilitat creixent a l'hora de donar suport als processos de descentralització i, per tant, els governs locals i regionals. Hi trobem iniciatives centrades en el reforç de les institucions municipals i regionals, en la capacitació dels seus representants, impulsant accions vinculades al desenvolupament local en el pla econòmic, social i territorial.

El programa ART GOLD²¹ del PNUD és l'exemple més clar d'aquest interès creixent per als actors locals i el seu paper en el desenvolupament i la governabilitat. Basat en el suport a xarxes territorials i temàtiques de cooperació al desenvolupament humà, és una iniciativa de cooperació internacional que reuneix programes de diverses Agències de Nacions Unides (per exemple, PNUD, UNESCO, UNIFEM, OMS, UNAIDS, OIT, UNITAR, UNCDF, UNOPS, etc.). ART GOLD va ser creat el 2004 a partir dels programes de desenvolupament humà ja presents a l'agenda global des del 1989. El programa ajuda autoritats locals i regionals del sud i del nord a construir aliances i partenariats per donar suport al desenvolupament local i a processos de governança. Més de 300 partenariats de cooperació descentralitzada operen en diferents països i, al nord, inclouen governs locals i regionals de Bèlgica, Canadà, Espanya, França, Grècia, Itàlia i Suïssa. ART GOLD implica comunitats locals en processos de desenvolupament i promou un nou tipus de mul-

21. <http://www.undp.org/partners/region-local/art.html>

tilateralisme en què el sistema de Nacions Unides treballa conjuntament amb els governs per promoure la participació activa d'autoritats locals i regionals, comunitats locals i actors socials al Sud i al Nord, mentre lluiten per assolir els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni.

També algunes agències de cooperació internacional bilateral de països europeus han promogut programes de suport als governs locals i als processos de descentralització. No obstant això, de vegades s'ha criticat el seu model tot argumentant que, en comptes de desenvolupar realment les capacitats locals en el país receptor de l'acció de cooperació, aquesta acostuma a recolzar-se en les seves pròpies estructures i en consultories i experts contractats per a l'execució de projectes, la qual cosa minimitza l'impacte i allarga artificialment la dependència exterior del beneficiaris. La introducció cada cop més efectiva de conceptes com el suport a la governabilitat i el reforç de les capacitats locals o l'establiment de xarxes, estarien corregint aquests dèficits a través dels nous plans directors de la cooperació al desenvolupament, com és notori en el cas de l'estat espanyol.

Variant una mica el focus, és també interessant observar com, a partir de mitjan anys noranta, la Unió Europea posa en funcionament una sèrie de programes destinats a donar suport a iniciatives de cooperació descentralitzada en diferents àmbits, entre les quals destaquen els programes MED-URBS/MED'ACT, URB-AL, ASIA-URBS i l'IBPP. Efectivament, la Unió Europea contribueix a la reducció de la pobresa als països en desenvolupament establint dispositius per a la gestió de la cooperació descentralitzada. Segons la mateixa UE, la cooperació descentralitzada es proposa reforçar les capacitats de diàleg de les societats civils dels països en vies de desenvolupament a fi d'afavorir l'aparició de la democràcia²².

Vegem breument en què consisteixen aquests programes europeus de suport a la cooperació descentralitzada amb diferents àrees geogràfiques del món:

22. Es regeix pel "Reglament pel qual s'estableix un Instrument de Finançament de la Cooperació al Desenvolupament". Vegeu: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14173.htm>

a) El Programa MED-URBS. Llançat el 1992 –de curta durada per problemes de gestió financera– tenia per objectiu facilitar l'intercanvi d'experiències i coneixements tècnics entre autoritats locals, essencialment municipals, en l'àmbit de la gestió i el desenvolupament a la Mediterrània. (Recordem que el Pla d'Acció de València el 2002 recupera la idea d'un programa específic per als governs locals que finalment es concreta en el Programa MED'ACT -Action of Cities and Towns– posat en marxa el 2004, com a part del programa MEDA II. Impulsat pel Grup Mediterrani d'Eurociutats, és el primer pas cap a l'establiment d'una nova línia de finançament de cooperació municipal per part de la Comissió Europea)²³.

b) URB-AL: amb governs locals i regionals d'Amèrica Llatina. URB-AL va ser creat el 1995 plantejant la creació de xarxes temàtiques per aprofundir en el concepte de partenariat i permetre la creació de plataformes de treball estables. En 10 anys, s'han organitzat prop de 40 reunions internacionals, que van aplegar més de 10.000 persones. 13 xarxes temàtiques coordinen, a més de 2.500 col·lectivitats locals, associacions, ONG, sindicats, universitats o empreses. S'han realitzat més de 180 projectes per un import total de diversos milions d'euros. Aquests projectes comuns han comportat més de 1.600 participacions. Actualment ja està en marxa la tercera fase del programa, anomenada URB-AL III, amb més de vint projectes de cooperació en funcionament i una oficina de coordinació i orientació amb seu a Barcelona²⁴.

c) ASIA-URBS: suport a la cooperació entre governs locals i regionals europeus i asiàtics.

Finalment, si tenim en compte els importants recursos que mobilitza tant la Unió Europea com els països membres com Espanya²⁵, Itàlia o

23. El 2006 es va confirmar la línia impulsada per Med'ACT i la Comissió Europea va obrir una convocatòria Med-Pact (5 milions d'euros) destinada als governs locals. Els projectes són operatius des de maig de 2007.

24. http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/contacto?id_menu_principal=97

25. L'ajuda espanyola (AOD neta) ha passat de 2.000 milions d'euros el 2004 a 3.038 milions el 2006, 3.747 milions el 2007 i 4.761 milions el 2008.

França, i, sobretot, l'impacte positiu de les accions que genera, sembla establert que la cooperació descentralitzada és un instrument pertinent, flexible i dinàmic, que està tenint un paper determinant en el reforç dels governs locals del Sud. Hem vist com el dinamisme de la cooperació descentralitzada, per exemple entre Europa i Amèrica Llatina, però també amb la Mediterrània, no ha fet més que créixer. Els reptes, però, són cada vegada més importants, centrats bàsicament en el reforç de la democràcia i de les institucions públiques, la lluita contra la pobresa, la igualtat d'oportunitats o el desenvolupament sostenible.

Més enllà i complementàriament a la difícil i complexa persecució global dels Objectius del Mil·lenni²⁶, sembla clar que els propers anys la cooperació descentralitzada, basada en la configuració de partenariats estables, és i serà un instrument cada cop més adequat, i també gradualment més reconegut pels actors de la cooperació, preocupats per nous enfocaments com el co-desenvolupament o l'eficàcia de l'ajuda, per fer front als reptes esmentats. Segons Oxfam²⁷, el 2008 les autonomies van aportar 465 dels 613 milions d'euros de la cooperació descentralitzada a Espanya, que va representar el 12,8% de l'ajuda total i més del 30% de l'ajuda bilateral espanyola.

Així, tot sembla indicar que, en el futur, l'accent s'haurà de posar en un reconeixement encara més explícit del paper dels ens locals i regionals per part dels governs nacionals, i en una millor concertació, coordinació,

26. L'informe d'OXFAM "La realidad de la ayuda 2007-2008" ja avisava que "El plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha llegado a su ecuador en 2007. Si bien a escala global y en ciertos ámbitos se han producido mejoras, el ritmo de avance es inquietantemente lento: los objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, de reducción de la mortalidad infantil o de mejora de la salud materna no se van a alcanzar, y el sida avanza de forma alarmante. En este contexto, en 2006 la ayuda internacional descendió por primera vez en diez años." L'arribada de la crisi financera al 2008 ha impactat molt negativament en els terminis, quan falten només 5 anys pel 2015.

http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/9115/080101_realidadayuda.pdf

27. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11504/100302_realidadseparata.pdf

complementarietat i sinergia entre els diversos nivells de l'administració implicats en la cooperació. Caldrà garantir una major transparència en els processos decisoris i gestors dels programes de cooperació i alhora una major valoració del *know how* propi del teixit social que formen les institucions estatais i subestatais, les associacions socials i professionals, les ONGD o les petites i mitjanes empreses. La forta imbricació i interdependència d'aquesta pluralitat d'actors repercutirà en el futur immediat en la necessitat d'articular mecanismes i instruments de coordinació per poc que es vulgui assegurar la seva eficiència i millorar el seu impacte.

El valor afegit dels governs subestatals com a actors internacionals

Quin és, però, el valor afegit real dels governs subestatals com a actors internacionals? Per respondre a aquesta pregunta, cal tenir en compte la seva capacitat d'incidència directa sobre la realitat, ja que el govern local o regional, si es dota de la capacitat i els mitjans per fer-ho, pot arribar a dur a terme amb més facilitat i immediatesa que els nivells superiors de l'administració, els seus compromisos sobre el terreny. Acumula una inqüestionable legitimitat democràtica, directa i insuperable²⁸. Així, per exemple, el Consell Comarcal, o el municipi, tenen un coneixement directe, no mediat, de les situacions reals, dels conflictes quotidians, i en molts casos també compten amb la proximitat, la capacitat i la flexibilitat per intervenir-hi, sempre que tinguin resolta la difícil qüestió del finançament.

Cal destacar, entre els elements assenyalats al quadre 1 (vegeu la pàgina següent), el factor de la proximitat a la ciutadania. El govern subestatal, especialment a nivell municipal, pot recollir millor que altres les preocupacions ciutadanes i transmetre, en virtut d'aquesta proximitat, els missatges de manera més eficaç, la qual cosa se suma a la seva legitimitat democràtica i a la capacitat de donar respostes molt més adaptades al context que altres nivells de l'administració.

Un altre valor afegit d'indubtable importància és constatar que els ajuntaments tenen equivalents a virtualment tot el món; a gairebé qualsevol indret el governant local trobarà un homòleg amb qui pot compartir preocupacions i contrastar polítiques i pràctiques municipals. Tanmateix, aquest no és sempre al cas de les regions (aquí la diferència del nivell municipal amb el nivell regional és evident i

28. Per exemple, la UE pot elaborar doctrina sobre interculturalitat, però qui gestionarà realment els espais comuns per la convivència seran, de facto, els ajuntaments.

explica en bona part la complexitat del cas català, amb competències fortament asimètriques), o de la mateixa Unió Europea, que troben dificultats quan es proposen identificar interlocutors amb el seus mateixos nivells de competència. Hem de recordar, tanmateix, que, malgrat les múltiples evolucions que hem anat descrivint, el sistema internacional, encara avui vigent, continua basat, com hem vist, en el Tractat de Westfàlia (1648), on els únics subjectes de dret són els estats, la qual cosa significa la necessitat d'un important component de negociació, d'esforç de legitimació i de pacte constant entre els diversos nivells de l'administració.

Quadre 1: Els 8 punts forts dels ajuntaments en l'acció internacional

- 1. Diversificació.** La capacitat de diversificar els objectius i instruments de l'acció exterior.
- 2. Identitat.** L'aportació de la identitat i la singularitat pròpies als grans projectes generals. Generació de mirades específiques.
- 3. Flexibilitat.** La capacitat d'adaptació als temes i el contacte directe amb les realitats del moment.
- 4. Complementarietat.** La complementarietat amb els instruments de la Generalitat, i també entre autoritats locals. La mirada local permet trobar altres mirades locals.
- 5. Participació.** La participació de la ciutadania, que és molt més fàcil i directa en els projectes d'escala local.
- 6. Proximitat.** El contacte directe i personal amb els interlocutors, que genera confiança i complicitat: unes polítiques i una cooperació més personalitzades.
- 7. Treball en xarxa.** El treball en xarxa, que és pràctica habitual dels actors locals.
- 8. Capilaritzar l'acció política.** La capilaritat, que permet que una iniciativa global arribi fins al darrer racó del territori.

Font: Elaboració pròpia a partir de la intervenció de Josep Mayoral, alcalde de Granollers en la jornada organitzada per la Fundació CIDOB el 23 de maig de 2008

Avui, però, podem afirmar que només els estats són tan universals com els governs locals. Això ens duu inevitablement a la qüestió del

reconeixement i la rellevància que ha de tenir el nou paper dels governs locals. Davant d'aquesta qüestió, convé referir-se a la Carta Europea de l'Autonomia Local del 1985²⁹, promoguda pel Consell d'Europa. La carta, tot i que no reconeix el dret dels governs locals a participar de les relacions internacionals, sí que estableix uns estàndards mínims directament relacionats amb els principis democràtics, definint les autoritats locals com un dels pilars del sistema democràtic: "Per autonomia local s'entén el dret i la capacitat efectiva de les entitats locals d'ordenar i gestionar una part important dels afers públics, en el marc de la Llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants" (art 3.1).

No hem d'oblidar que, en el procés de construcció europea, fins al Tractat de Maastricht (1992) no emergeix la lògica de la subsidiarietat i s'estableix el Comitè de les Regions, òrgan de caràcter consultiu que inclou en el seu si, des del primer moment, també els poders locals. No és, però, fins al nou Tractat de Lisboa (2009) quan s'aprecien finalment noves provisions, com el reconeixement per primer cop del principi d'autogovern local, i la previsió d'incrementar la consulta efectiva dels nivells local i regional, molt especialment a l'hora de legislar sobre serveis en l'àmbit local. També preveu reforçar el paper del Comitè de les Regions (que podrà anar al Tribunal de Justícia, per exemple, en el cas que consideri vulnerades algunes competències).

L'establiment del Comitè de les Regions i els consegüents èxits van ser, en bona mesura, el resultat de llargs anys de treball del moviment regionalista europeu, agrupat en associacions com el Consell de Municipis i Regions d'Europa, la Conferència de Regions Perifèriques i Marítimes, l'Assemblea de les Regions d'Europa o, ja fora de l'àmbit estricte de la UE, el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa. Les regions amb poders legislatius han creat la seva pròpia estructura, com la mencionada REGLEG, per garantir el respecte a les seves competències en el marc europeu, al mateix temps que demostren la capacitat

29. <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>

dels governs regionals amb poders legislatius de dur a terme una acció internacional eficaç en benefici dels seus ciutadans.

També es consolida la interlocució amb el sistema de Nacions Unides, com veiem en el capítol anterior en el cas de l'organització de les Ciutats i Governos Locals Units (CGLU) –on Catalunya ha desenvolupat una estratègia trilateral (Generalitat-Diputació-Ajuntament) interessant, l'agència Habitat, o els programes GOLD del PNUD de suport a la cooperació descentralitzada³⁰, amb exemples remarcables de bones pràctiques dutes a terme recentment a Àfrica, Àsia o Amèrica Llatina. La constitució a Marsella el 2007 de FOGAR (Fòrum Global d'Associacions de Regions), que vol fer sentir la veu de les regions al món, va clarament en aquesta direcció. Els ambiciosos objectius del Fòrum, tal com s'assenyala en la Declaració de Marsella, són tres:

1. Fer sentir la veu de les Regions en la globalització: convertir-se en l'interlocutor de les noves instàncies internacionals de governança mundial, concretament obtenir a mitjà o llarg termini el rang d'Organització intergovernamental davant de Nacions Unides, per traslladar allà la veu de les Regions.
2. Organitzar noves regles de governança estratègica on tinguin cabuda els nivells subestatal: descentralitzar la globalització per permetre els ciutadans, amb el suport de les seves autoritats regionals, al si dels seus territoris, convertir-se en actors d'una globalització generadora d'equitat. Una integració mundial en què es mantinguin o s'incrementin les disparitats interterritorials existents no seria suportable. La pau duradora i el desenvolupament a nivell global s'obtindran gràcies a un enfocament territorial del desenvolupament.
3. Treballar entre Regions: acompanyar i fomentar el treball entre Regions del món, en àmbits com la cooperació al desenvolupament, l'intercanvi

30. <http://www.cities-localgovernments.org/gold/>

de bones pràctiques o projectes comuns concrets en temes que tinguin interès per als territoris.

Com hem argumentat en aquest document, encara que d'una manera molt més lenta de la que molts governs locals desitjarien, creix el suport a la capacitat d'acció descentralitzada com a instrument eficaç i eficient per dur a terme les agendes de cooperació, introduint la dimensió territorial com a factor fonamental a tenir en compte a partir d'ara. Aquest suport també prové dels estats, que cerquen la participació dels governs locals en els projectes concrets (l'exemple italià és interessant en aquest sentit) i de la Unió Europea, amb programes citats més amunt com MED-URBS, URB-AL o l'ASIA-URBS.

En aquest document hem vist com, per diversos canals no sempre obvis, el paper internacional dels governs subestatais avança en un context de revisió general del sistema internacional vigent des del final de la segona guerra mundial. En el cas dels governs estrictament locals hem vist que, més enllà del mecanisme més antic i tradicional –els agermanaments– que encara avui són la forma més senzilla de cooperació internacional dels ajuntaments, i que sovint creen llaços personals i gaudeixen del màxim nivell de proximitat i concreció, emergeixen amb força noves maneres interessants i productives de fer cooperació i establir relacions internacionals, teixint aliances amb els diversos actors estatals i amb els organismes intergovernamentals i internacionals. Cal també recordar en aquest sentit i ja en el nivell interregional, una forma emergent de cooperació que recull una tradició europeista molt present al territori i que té un gran recorregut a Europa: l'anomenada “Cooperació Transfronterera”³¹ (capítol 6).

Com també hem assenyalat, un altre canal interessant d'acció inter-

31. A Catalunya existeixen dos exemples d'èxit: el camí de Walter Benjamin (http://www.memorialwalterbenjamin.com/nova/cat/cat_index.html) i l'Hospital Comú Transfronterer de la Cerdanya (<http://www.hcerdanya.eu/webgc/ca/index.html>).

nacional dels governos subestatais ha estat la cooperació al desenvolupament, que arriba com a resposta a una exigència ciutadana (simbolitzada per les campanyes del 0,7). Maximitza els avantatges del govern local i regional en la cooperació descentralitzada en aprofitar el millor coneixement de la realitat, la interlocució més directa i la *bi-direccionalitat* més clara, alhora que significa un ús més eficient dels recursos. Actua a través de projectes d'intercanvi, de transferència de bones pràctiques, de formació de recursos humans i d'enfortiment institucional. Aquestes pràctiques de cooperació substitueixen gradualment l'assistencialisme dominant en dècades anteriors.

Cal emfatitzar que també a escala subestatal es produeixen impactes de les grans campanyes mundials, ja que aquí resulta possible anar més lluny d'allà on arriben els estats, amb instruments com el citat 0,7%, o amb l'aplicació de l'agenda local 21. En aquest últim aspecte, el de la gestió mediambiental, resulta un exemple paradigmàtic el dels Estats Units, on els estats federats i les ciutats responen amb la responsabilitat dels seus governants a la sensibilitat de la seva ciutadania i entren en els mercats d'emissions, tot i que el Govern federal de Washington hagi anat retardant la signatura del Protocol de Kyoto fins arribar a Copenhaguen.

Instruments, interessos i coordinació

Les estratègies subestatals d'internacionalització cerquen ubicar el món local i regional al món global tot desenvolupant projectes que els connectin amb les dinàmiques mundials i signifiquin una resposta pròpia als grans reptes globalitzadors. La recerca de noves oportunitats i l'adaptació als canvis cada cop més accelerats troben així, en les estratègies locals d'internacionalització, una via per competir i no quedar exclosos del mercat global, patint-ne les conseqüències sense capitalitzar-ne els avantatges. Les xarxes d'oficines comercials i de representació d'algunes regions són també instruments representatius d'aquesta acció exterior, que en el cas de Catalunya s'ha portat fins a l'establiment de delegacions pròpies en algunes capitals mundials, delegacions que han d'oferir cobertura i suport també a ajuntaments, diputacions i altres actors en la seva acció exterior. La proliferació històrica d'oficines de diversa índole³² (en el cas de Catalunya més de 70) que depenen de departaments diversos, reclama però una ordenació coherent.

Tal com hem vist, per superar problemes d'escala i maximitzar recursos i sinergies, els governs subestatals desenvolupen també una forta activitat a través de la participació i creació de xarxes. La flexibilitat i capacitat d'adaptació de les xarxes permet també a tots els actors exercir un paper, amb la capacitat d'integrar nivells i sectors, des de la comarca que produeix vi o el poble d'alta muntanya, fins a la regió que busca inversió estrangera directa, mercats internacionals o participació directa en grans polítiques de nivell europeu (recordem la recent constitució de l'ARLEM en relació a la Unió per al Mediterrani, tot i que el seu potencial real està encara per establir).

32. En el cas del Govern de Catalunya, la tipologia de la representació a l'exterior es compon de les Delegacions del Govern i Oficines sectorials de: ACCIÓ (CIDEM+COPCA), Turisme de Catalunya, Institut Català de les Indústries Culturals ICIC, Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Servei d'Ocupació de Catalunya i Institut Ramon Llull.

Per concloure la nostra reflexió general, un cop feta una aproximació al context històric i al paper emergent de les autoritats subestatsals en l'acció exterior, podríem dir que Catalunya té al davant una important oportunitat. Catalunya ha significat en el passat l'avantguarda de l'acció internacional dels governs locals i regionals arreu del món. Això comporta la responsabilitat de continuar avançant, explorant noves vies, assumint responsabilitats en les xarxes i òrgans existents, proposant nous camins, innovant i liderant.

Les nostres administracions han estat capdavanteres en l'assumpció de les responsabilitats que la descentralització significa, i s'han distingit des de fa temps com a autoritats impulsores del protagonisme del poder subestatal, tant en el govern dels seus propis afers com en la projecció internacional. L'animació de xarxes, l'establiment d'oficines i el desenvolupament i la implementació de programes de cooperació descentralitzada han figurat en la seva agenda a partir de la recuperació de la democràcia a Espanya. D'una banda, caldria reconèixer i valorar en la seva justa mesura el fet que, tant la Generalitat de Catalunya, l'ajuntament de Barcelona, les ciutats i pobles mitjans, com també la Diputació de Barcelona de manera notable, són governs pioners en l'àmbit ibèric i sud-europeu, i fins i tot europeu i internacional, en alguns casos. Això ha comportat un veritable reconeixement internacional a Europa i a Amèrica Llatina, però també a Àsia o al Món Àrab. Aquest capital, acumulat després de molts anys d'estar impulsant amb determinació l'obertura d'espais per a l'acció internacional del món local i regional, s'ha de consolidar i fer rendir, i s'ha d'invertir amb constància i intel·ligència donada la proliferació (fruit, d'altra banda, de l'èxit dels pioners) de regions i ciutats que ocupen també espais i que sovint competeixen entre si per assumir centralitats. I recordem que la centralitat avui, en un món globalitzat, es defineix per la densitat i qualitat del nivell relacional producte de les estratègies de connexió del territori.

A Catalunya assistim a la consolidació de les principals modalitats d'acció internacional, que com hem vist van des de l'impuls a la representació exterior i la cooperació al desenvolupament fins a la cooperació transfronterera i el treball en xarxes. A aquesta acció es sumen les estratègies continuades d'internacionalització i promoció econòmica, dutes a terme conjuntament amb la societat civil, estratègies d'atracció d'inversió estrangera, de captació de talent, d'exportació o de construcció d'infraestructures logístiques i de comunicació potents (ports, aeroports, transports ferroviaris). El potencial de creixement i consolidació de la mencionada Euroregió Pirineus Mediterrània³³, per exemple, o el nivell de participació en la nova UpM a través de l'ARLEM o altres mecanismes de futur, com ara bé la participació en el desenvolupament de la idea emergent de la macro-regió³⁴, incloses les iniciatives de capitalitat mediterrània de Barcelona, ens donarà en bona mesura la dimensió de la nostra capacitat de lideratge.

En aquest sentit, s'obren noves modalitats com són la cooperació entre administracions o l'elaboració de plans estratègics d'internacionalització, prova de la maduresa a què està arribant el procés. El Pla de l'Acció Exterior (2010-2015) aprovat pel Govern de la Generalitat el mes de març d'aquest any o, a nivell provincial, les Orientacions estratègiques

33. <http://www.cities-localgovernments.org/gold/http://www.cities-localgovernments.org/gold/http://www.euroregio.eu/eu/AppJava/cat/>

34. [http://www.cities-localgovernments.org/gold/El Comité de les Regions en el seu Llibre blanc sobre la governança multinivell \(2009\) assenyala que: "La estrategia interna de la Unión Europea se orienta, asimismo, hacia el desarrollo de macrorregiones. Este enfoque innovador exige, sin embargo, una gran coherencia en cuanto a su concepción e integración en el proceso europeo y debe, imperativamente, verse respaldado mediante un modo de gobernanza multinivel que defina un nuevo tipo de asociación que aproxime las acciones estratégicas de las políticas internas y externas de la Unión. Las lecciones extraídas de la instauración de la Estrategia del Mar Báltico y el próximo lanzamiento de la Estrategia para el Danubio así como las posibilidades del Plan de Gran Vecindad configurado para las regiones ultraperiféricas resultarán esenciales para determinar la pertinencia de estas macrorregiones por lo que se refiere a la gobernanza europea, al desarrollo de la cooperación territorial y al objetivo de cohesión territorial."](http://www.cities-localgovernments.org/gold/El%20Comit%C3%A9%20de%20les%20Regions%20en%20el%20seu%20Llibre%20blanc%20sobre%20la%20governan%C3%A7a%20multinivell%20(2009)%20assenyala%20que%20%22La%20estrat%C3%A8gia%20interna%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea%20se%20orienta%20asimismo%20hacia%20el%20desarrollo%20de%20macrorregiones.%20Este%20enfoque%20innovador%20exige%20sin%20embargo%20una%20gran%20coherencia%20en%20cuanto%20a%20su%20concepci%C3%B3n%20e%20integraci%C3%B3n%20en%20el%20proceso%20europeo%20y%20debe%20imperativamente%20verse%20respaldado%20mediante%20un%20modo%20de%20gobernanza%20multinivel%20que%20defina%20un%20nuevo%20tipo%20de%20asociaci%C3%B3n%20que%20aproxime%20las%20acciones%20estrat%C3%A9gicas%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20internas%20y%20externas%20de%20la%20Uni%C3%B3n.%20Las%20lecciones%20extra%C3%ADdas%20de%20la%20instauraci%C3%B3n%20de%20la%20Estrategia%20del%20Mar%20B%C3%A1ltico%20y%20el%20pr%C3%B3ximo%20lanzamiento%20de%20la%20Estrategia%20para%20el%20Danubio%20as%C3%AD%20como%20las%20posibilidades%20del%20Plan%20de%20Gran%20Vecindad%20configurado%20para%20las%20regiones%20ultraperif%C3%A9ricas%20resultar%C3%A1n%20esenciales%20para%20determinar%20la%20pertinencia%20de%20estas%20macrorregiones%20por%20lo%20que%20se%20refiere%20a%20la%20gobernanza%20europea%20al%20desarrollo%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n%20territorial%20y%20al%20objetivo%20de%20cohesi%C3%B3n%20territorial.%22)

per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona (2008-2011)³⁵, són la prova concloent de què la necessitat d'articulació, coherència i visió estratègica és un fet real que comença a fructificar en respostes.

Tot això, però, no està exempt de problemes. D'una banda, cal reconèixer la permanència d'un cert individualisme, la juxtaposició d'interessos, l'atribució de parcel·les i la manca de comunicació interna, comporta recels, malentesos, duplicitats o ineficiència. Sovint sorprèn la ignorància que es té del que fan els altres actors a un mateix territori. Podem identificar també com a valor negatiu i que cal corregir el fet que es produeixi, aquí i allà, un desenvolupament de l'acció internacional força irregular i sovint massa asimètric, fruit moltes vegades de les diferències de mida, d'abast territorial, entre regions, ajuntaments o diputacions més o menys actives en l'àmbit internacional, o de l'estat d'evolució de les competències o del nivell d'experiència dels tècnics especialitzats en els diversos àmbits de l'administració i sobre el terreny. La manca de mecanismes establerts per la formació d'un cos de funcionaris de carrera especialitzats en l'acció exterior que desemboqui en la professionalització d'uns serveis propis són aspectes deficitaris que s'hauran de corregir. Una coordinació multinivell efectiva i l'assumpció plena de competències haurà de contribuir a millorar aquests aspectes. La construcció, per exemple, d'una veritable estratègia mediterrània conjunta centrada en la Mediterrània Occidental és un exemple d'assignatura pendent.

Finalment, d'una diagnosi preliminar, i vistes les possibilitats existents per dur a terme accions exteriors de tota mena, es desprendria que avui encara no s'aprofiten prou les sinergies possibles en tot el seu potencial. I, sense sinergies, és sabut que s'esmercen més recursos, es perden oportunitats i sorgeixen problemes de coordinació que van potencialment en detriment de la imatge del país i de la defensa de posicions àrduament guanyades. Cal un esforç per aprofundir en el coneixement mutu de l'acció exterior de cadascun dels governs implicats amb vistes a desenvolupar

35. Vegeu el document "Orientacions estratègiques per a l'acció internacional de la Diputació de Barcelona 2008-2011" a http://www.diba.es/ri/descarrega/orient_estrat_cat.pdf

lupar una major intel·ligència cooperativa, amb vistes a aconseguir que les polítiques exteriors siguin realment efectives i integrin la naturalesa transversal dels problemes i els reptes que volen assumir. I cal a més identificar clarament i de manera conjunta quins son els nostres interessos reals: els interessos dels ciutadans concrets.

Catalunya pot i ha de buscar fórmules d'acció exterior més madures i de més impacte. Entre aquestes, i superant alguns complexos del passat, que l'han duta a mirar més cap al "món global" que cap a Madrid, hauria de contemplar el pes i la força de la seva representació al Parlament espanyol per posar al servei del seus legítims interessos internacionals la política exterior espanyola i els seus instruments. L'esforç d'organitzar les interdependències passa per reconèixer i identificar plegats quins són realment aquests interessos perquè, més enllà de la retòrica dels valors i les ideologies, fer política exterior significa defensar interessos, fins al punt que no és ociós recordar la línia pragmàtica del famós Primer Ministre Britànic Lord Palmerston quan deia fa 150 anys: "We have no eternal allies and we have no eternal enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow".

L'article 199 de l'Estatut d'Autonomia responsabilitza de manera directa el Govern de Catalunya de la coordinació de la seva acció exterior amb la dels governs locals, una coordinació que caldrà posar en marxa amb determinació i comptant amb la voluntat política de totes les parts. A més, el desplegament de l'Estatut ha significat l'establiment d'una comissió bilateral amb l'Estat que haurà d'establir, a nivell de subcomissió, l'agenda bilateral entre Afers Exteriors i el MAEC. S'hauran de coordinar moltes accions i salvar moltes reticències, però els instruments ja s'han establert i haurien de significar una base suficient per anar construint una nova relació beneficiosa per tothom. Les administracions han estat recentment immerses en reflexions estratègiques i han anat madurant força les seves competències i efectivitat. Existeixen interessos, que cal defensar, existeixen instruments, que cal desplegar, però no existeix encara voluntat política per anar plegats.

Conclusió

El sistema internacional continua regit fonamentalment per les relacions entre els estats sobirans que fins avui són els únics subjectes de dret internacional. Ells són els principals responsables de bastir un nou ordre mundial capaç de governar la globalització i els seus efectes distorsionats d'un ordre que ha quedat obsolet i on han aparegut nous actors subestats.

El nou ordre s'haurà de fer des de dalt, des de les elits estatals i les seves diplomàcies expertes, però també des de l'experiència acumulada per aquest altres actors emergents, que encara no han desenvolupat cossos diplomàtics propis, ni un estatus prou consolidat i reconegut com per esdevenir interlocutors de ple dret, però que estan afirmant el seu rol en un món que s'albira multipolar. Un món multipolar que és també multinivell i en xarxa i on ja no és possible aprofundir en les solucions i en la millora efectiva de la governabilitat democràtica sense comptar amb tots els agents que operen en els nivells subestats de les relacions internacionals.

Tal com hem vist en aquest document, per la seva història i pel seu posicionament actual Catalunya com a país, en la diversitat dels seus actors, té una responsabilitat afegida que obliga a continuar avançant en la construcció d'un govern més eficient, més eficaç i solidari, i a aprofundir d'aquesta manera els nivells i la qualitat de la democràcia, també a través de l'acció exterior, responnent a la demanda dels seus ciutadans i si vol tenir èxit en la defensa dels seus interessos.

La distància a Catalunya entre la utopia d'una acció exterior integral i madura i una realitat encara fragmentada, mancada de pragmatisme i sovint poc coordinada és fa evident. Cal avançar en la concertació interna i en l'encaix, no del tot resolt, amb la política exterior de l'estat central. I això cal fer-ho en el context relacional d'una Europa avui en construcció, com a partícips d'aquest veritable laboratori del món multipolar que és la Unió Europea on la governança multinivell adquireix, ja avui, un rol emergent.

Si l'experiment europeu funciona, podrà projectar cap a l'exterior la seva pràctica interna i defensar l'interès comú d'una bona governança global, on Catalunya hi té un rol molt modest, certament, però no negligible a jugar. Només a partir d'aquesta constatació, i amb la responsabilitat de continuar assumint un rol pioner, es podran dissenyar al nostre país polítiques internacionals coherents i potents en defensa dels interessos propis, que són locals i nacionals, però també estatals i europeus. Si aconseguix anar d'acord i desplegar la voluntat política necessària per liderar el procés, l'acció exterior de Catalunya progressarà, sabent que el progrés, com deia Oscar Wilde, no és altra cosa que la materialització de les utopies.

Resumen

Governos subestatales en l'acció exterior: Utopia i realitat a Catalunya

Francesc Badia i Dalmasas

Les conseqüències de la globalització transformen el paper del territori i les estratègies de connectivitat amb l'exterior en determinen la seva centralitat. Aquest document pretén contribuir a una discussió sobre els rols diversos que els nivells subestatales de govern estan assumint progressivament a mesura que es construeix un nou ordre mundial, que avui ja és multipolar, multinivell i en xarxa, i on els nous actors del sistema internacional hi tenen un paper a jugar. Desenvolupar a Catalunya la solvència tècnica, el rigor teòric i la coordinació dels diferents actors de l'acció exterior es correspon i és coherent amb la voluntat, compartida per les administracions i la societat civil catalana, de continuar exercint un lideratge en l'àmbit internacional. Es tracta de fer-ho amb responsabilitat i un millor coneixement del complex entramat d'actors que configuren avui les relacions internacionals buscant consolidar un espai d'interlocució i concertació franca amb els estats, actors centrals del sistema internacional i, alhora, una millor articulació funcional del govern multinivell. A Catalunya, país avançat en aquest àmbit, encara manca però coherència i coordinació entre els diversos nivells de l'administració i també maduresa i voluntat política de sumar esforços en l'acció exterior. Acció exterior que juga un paper estratègic en la competitivitat i en la cohesió social i que hauria de projectar Catalunya cap al futur com una societat en transformació, cosmopolita i oberta als grans reptes d'una globalització que es materialitza tant en les regions i les grans capitals metropolitanes, com en l'entorn més immediat dels nostres barris.

Palabras claves: Governança global, ordre mundial, sistema internacional, acció exterior, nous actors, governos subestatales, governança multinivell, paradiplomàcia, cooperació territorial, cooperació descentralitzada, Catalunya, Barcelona.

Abstract

Sub-state governments in external action: Utopia and reality in Catalonia

Francesc Badia i Dalmases

The consequences of globalisation transform the role of the territory, while strategies of connectivity with the exterior determine its centrality. The aim of this document is to contribute to the debate on the different roles being adopted by sub-state levels of government as a new world order is being constructed, one that has now become multipolar, multi-level and organised into a network, and in which the new actors of the system international have a role to play. In Catalonia, developing technical reliability, theoretical rigor and coordination of the different actors of external action corresponds to, and is coherent with, the desire (shared by the different administrations and Catalan civil society) to continue to play a leading role on the international stage. We have to carry this out responsibly and with a better knowledge of the complex framework of actors that comprise international relations today by attempting to consolidate a space for frank dialogue and agreement with the states – the central actors of the international system - and, at the same time, to improve the functional organisation of multi-level government. However, in Catalonia – a country that is advanced in this field – there is still a lack of coherence and coordination between the different levels of the administration, as well as a lack of political maturity and the will to join forces in external action. An external action that plays a strategic role in competitiveness and social cohesion, and which would project Catalonia into the future as a society in transformation, one that is cosmopolitan and open to the great challenges of a globalisation that exist in regional areas, in the great metropolitan capitals, and in the more immediate setting of our local neighbourhoods.

Key words: Global governance, world order, international system, external action, new actors, sub-state governments, multi-level governance, paradiplomacy, territorial cooperation, decentralised cooperation, Catalonia, Barcelona.