

Paradiplomàcia i creació de xarxes regionals

Michael Keating

Els últims anys han estat testimoni de l'explosió de l'activitat internacional per part de les regions i les nacions sense Estat arreu del món, i això especialment a Europa. Actualment hi ha més de dues-centes «ambaixades» regionals a Brussel·les que fan un paper de lobby sobre la Comissió Europea, connectades les unes amb les altres i implicades en l'emergent política europea de les comunitats. Catalunya també ha cercat de menar una gran part de la seva paradiplomàcia a través d'organismes públics-privats amb comeses concretes en afers de desenvolupament econòmic o cultural.

1. EL SORGIMENT DE LA PARADIPLOMÀCIA

Els últims anys han estat testimoni de l'explosió de l'activitat internacional per part de les regions i les nacions sense estat arreu del món, i això especialment a Europa. En aquests moments, hi ha més de 200 «ambaixades» regionals a Brussel·les que realitzen un paper de *lobby* sobre la Comissió Europea, connectades les unes amb les altres i, en general, implicades en l'emergent política europea de les comunitats. No hi ha una sola frontera a la Unió Europea que no tingui una iniciativa de cooperació transfronterera i s'estan organitzant de pressa les fronteres dels països candidats. Les associacions interregionals han esdevingut llocs importants de trobada i no hi ha cap polític regional ambiciós que no tingui una xarxa de contactes a l'estranger. Això és quelcom molt diferent del món de fa uns pocs anys, quan el regionalisme estava contingut de forma segura dins les fronteres de l'estat nació i els afers exteriors eren una prerrogativa exclusiva de l'estat sobirà. Tot això representa un repertori d'activitat impressionant però, a més d'ajudar les aerolínies regionals i proporcionar oportunitats als polítics per viatjar a llocs exòtics i interessants, ¿a què equival? ¿Es tracta només de simbolisme, d'un «promocionisme» antiquat i d'una ostentació general o, per contra, el contribuent n'obté un valor real, d'això? Les respostes no són gens clares i l'observació demostra que algunes formes de la nova diplomàcia regional són molt més efectives que d'altres. Es tracta d'un nou joc que les regions estan aprenent gradualment i sobre la marxa.

A diferència de la política internacional dels estats, la diplomàcia regional no cerca de representar amplis interessos generals o de tenir un gran abast pel que fa a la seva cober-

tura. Les regions no tenen governs sobirans amb capacitat per formular una definició pròpia de l'«interès nacional» i buscar-lo d'una forma unificada i coherent. Les regions són entitats complexes que contenen una multiplicitat de grups que poden compartir interessos comuns en algunes àrees, però que també poden estar dividits en altres. Fins i tot quan hi ha governs autònoms forts, aquests no poden establir simplement una guia a seguir sinó que han de mirar de reunir actors independents al voltant de programes i temes específics. Han d'encaixar les seves pròpies activitats en un món dominat per organitzacions transnacionals i governs nacionals, als quals poques vegades poden desafiar frontalment i amb els quals i al voltant dels quals han de treballar. Aquesta mena d'activitat, que actua per sota o en els intersticis del sistema tradicional de les relacions internacionals, sovint s'ha anomenat «paradiplomàcia», per indicar el seu abast parcial i la seva diferència de finalitats, objectius i *modus operandi* respecte de la pràctica diplomàtica tradicional. Hi ha tres grans sèries de raons que expliquen el fet que les regions s'impliquin en aquesta classe d'activitat paradiplomàtica: polítiques, culturals i econòmiques.

La motivació més directament política es troba en les regions amb aspiracions nacionals o que estan governades per partits que persegueixen la categoria d'estat sobirà. El terme «protodiplomàcia» s'ha aplicat a les activitats dels governs subestats que intenten de preparar el

Les regions no tenen governs sobirans amb capacitat per formular una definició pròpia de l'«interès nacional»: la diplomàcia regional no cerca de representar amplis interessos generals o de tenir un gran abast pel que fa a la seva cobertura

terreny per a la independència, tot forjant una opinió internacional i cercant amics que podrien estar disposats a reconèixer-los en una primera etapa. L'exemple més obvi n'és el Quebec sota els governs del *Parti Québécois*, especialment en relació amb França. Tanmateix, és més habitual una estratègia de cercar el reconeixement com a nació o com a quelcom més que una simple regió, però sense aixecar l'espectre del separatisme. Catalunya ha estat molt activa en la seva pròpia promoció com a nació sense estat tot cercant el reconeixement del seu nom. Amb motiu dels Jocs Olímpics de 1992, el Govern català va publicar anuncis en diaris de parla anglesa en els quals preguntava retòricament «¿on és Barcelona?». El text corregia l'assumpció dels lectors que només era a Espanya, tot explicant que es trobava en una nació diferent anomenada Catalunya. Una iniciativa similar a Escòcia seria molt ben acollida per part d'aquells de nosaltres que hem crescut cansant-nos de corregir l'hàbit estranger

de referir-se al Regne Unit com a Anglaterra.¹ El Govern basc ha esdevingut més actiu en aquest camp, amb l'objectiu addicional d'intentar canviar completament la imatge d'una regió que ha estat dominada durant dues dècades pel terrorisme polític. L'últim govern de Flandes també va intentar trobar el reconeixement del seu nom i, mitjançant la seva iniciativa de l'«Europa de les Cultures», va mirar d'afaiçonar un lloc específic per a les nacions sense estat dins l'ordre polític europeu.² Els nacionalistes no separatistes de Catalunya, Galícia, el País Basc i Gal·les també busquen una nova administració per a les nacions sense estat, amb

un cert grau de reconeixement i estatus polític. Ahora, les connexions i l'activitat internacional contribueixen al procés de construcció nacional interior, tot consolidant la imatge d'una comunitat amb personalitat internacional i forjant interessos comuns. A llocs com ara Catalunya, on existeix un ampli acord sobre el projecte de construcció nacional no separatista, aquesta estratègia pot tenir un consens ampli, malgrat que fins i tot aquí hi ha acusacions pel que fa al fet que els líders estan emprant la seva projecció estrangera per promoure la seva imatge o per monopolitzar el projecte nacional. En els llocs on existeix una clara divisió entre forces separatistes i no separatistes, una projecció consensual com aquesta de la nació/regió és més difícil.

El creixement dels sistemes transnacionals de lliure comerç proporciona un fort incentiu polític a l'activitat exterior de les regions, els governs de les quals han vist reduïts els seus poders interiors a causa dels acords internacionals negociats i ratificats per l'Estat central. Això posa fi a la vella distinció entre política nacional i internacional. D'una banda, els governs centrals poden penetrar en àrees de jurisdicció regional tot apel·lant a les seves competències exclusives en els afers exteriors. Aquesta situació es mostra clarament a Europa amb la Unió Europea i tota la sèrie d'altres organismes transnacionals que formulen polítiques, assignen fons i promulguen regulacions. Però, d'altra banda, quan les regions no comparteixen la direcció política del seu govern nacional, poden mirar d'introduir-se en el procés polític transnacional directament, o de forma aliada amb actors d'altres estats, amb els quals comparteixen punts de vista similars. Finalment, doncs, les regions no poden tenir un paper prevalent a Europa amb l'oposició ferma dels seus estats, però existeixen moltes oportunitats per influir sobre el procés polític o actuar al marge del sistema estatal. En particular, la Unió Europea ha estimulat aquesta mena d'activitat amb el reconeixement dels organismes consultius, tot creant el Comitè de les Regions i establint l'associació (*partnership*) com a principi en l'aplicació dels programes dels Fons Estructurals. En d'altres sistemes transnacionals o àrees de lliure comerç, com ara el NAFTA (Acord Nord-Americà de Lliure Comerç), no existeixen les estructures polítiques de la Unió Europea i no es proporcionen oportunitats perquè els interessos subestatsals puguin penetrar en el procés polític.

Els temes culturals són importants en les regions que tenen la seva pròpia llengua. Per al Quebec és bàsic enllaçar amb el món francòfon. Les regions de parla alemanya a Europa tenen interessos comuns a través de les fronteres estatals. Quan una comunitat lingüística o cultural es troba a cavall de fronteres estatals, com succeeix amb el País Basc, Catalunya, Irlanda o el Tirol, hi ha un incentiu per reunir recursos i intentar mantenir alguna forma d'unitat. Les regions i les nacions sense estat també poden cercar el reconeixement de les seves llengües i cultures en fòrums més amplis com ara la Unió Europea, el Consell d'Europa i la UNESCO per tal de compensar la seva marginació dins els estats. Els intercanvis culturals

El més habitual és una estratègia de cercar el reconeixement com a nació sense aixecar l'espectre del separatisme. Catalunya ha estat molt activa en la seva promoció com a nació sense Estat

poden ser una forma de reunir les persones d'una mateixa cultura a estats diferents o de promoure les relacions amb altres cultures.

Els factors econòmics han generat sens dubte la motivació més forta per a la paradiplomàcia en els últims anys. A mesura que les economies nacionals han encarat els reptes de la globalització, les polítiques centralitzades de desenvolupament regional s'han afeblit. Les regions han sorgit com un nivell clau de transformació econòmica i d'innovació, i es veuen més i més abocades a la competència dins els mercats mundials sense la protecció de l'estat nacional. Cada cop més es reconeix la regió com una unitat de producció, l'èxit de la qual depèn de la seva capacitat d'organitzar un projecte coherent, tot aprofitant les energies tant del sector públic com del privat. Les versions extremes d'aquesta teoria presenten les regions com entitats involucrades en una mena de competició neomercantilista per un avantatge absolut, amb opcions polítiques completament determinades per la seva posició en el mercat. Versions més realistes presenten la regió enfrontada a la necessitat de reconciliar la cohesió social i la qualitat mediambiental amb la competència del mercat mundial, en un esforç constant pel compromís polític i la síntesi. Les diferents regions responen a aquestes pressions de formes diverses.

Quan es tracta de desenvolupament econòmic, les regions poden entrar en l'escenari internacional amb tres finalitats: atraure inversions, introduir-se en nous mercats i aconseguir transferències de tecnologia. Atraure inversions és un mitjà per generar creixement econòmic i ocupació, així com per penetrar en nous sectors econòmics. Tanmateix, implica un risc de dependència i un factor d'inseguretat, atès que el capital pot sortir tan fàcilment com entrar. Així doncs, aquestes inversions sovint es veuen compensades amb polítiques de desenvolupament del sector empresarial local, especialment

Quan una comunitat lingüística o cultural es troba a cavall entre fronteres estatals, com succeeix amb el País Basc, Catalunya, Irlanda o el Tirol, hi ha un incentiu per reunir recursos i intentar mantenir alguna forma d'unitat

de petites i mitjanes empreses. En una certa època, les regions es van lliurar a campanyes indiscriminades per promoure la inversió, intentant atraure qualsevol capital mòbil que semblés estar disponible. Això va resultar costós i ineficax i, gradualment, les regions han anat esdevenint més sofisticades, intentant captar tipus especials d'inversió per complementar la seva base econòmica existent o per desenvolupar sectors estratègics. També han après com oferir paquets sencers de suport a la inversió, tot incloent-hi incentius financers, seus i altres infraestructures.

Pel que fa a la introducció en nous mercats i la promoció de l'exportació, es tracta d'una activitat important, sobretot, per a les petites empreses locals, a les quals els falten les connexions internacionals i els coneixements i/o recursos per establir-les. Igualment, la transferència tecnològica és important per a les petites empreses, que no tenen capacitat pròpia de recerca i desenvolupament o bé estan mancades de les connexions per aprofitar els circuits de recerca i desenvolupament existents. Les regions també intenten explotar, mitjançant la col·laboració entre petites i mitjanes empreses en diferents

llocs, les mateixes complementaritats i sinergies que caracteritzen els reeixits districtes industrials, un cop més amb la intenció d'augmentar la competitivitat en el mercat. En resum, doncs, les regions intenten atraure inversions, tracten d'augmentar la internacionalització de les seves economies i el desenvolupament de les empreses locals, i ampliar els mercats mitjançant inversions a l'exterior. Un estil més altruista d'activitat econòmica exterior el constitueixen els programes d'ajuda a zones de països en vies de desenvolupament organitzats per algunes regions d'Europa, com ara el País Basc i Flandes.

2. COOPERACIÓ I CREACIÓ DE XARXES REGIONALS

Una de les formes més habituals de paradiplomàcia es basa en la cooperació i creació de xarxes interregionals. Les associacions interregionals han estat un vehicle important en aquest sentit. Les associacions amb finalitats múltiples més importants a Europa són el Consell d'Autoritats Locals i Regions d'Europa, el Congrés d'Autoritats Locals i Regionals d'Europa, que es troba sota l'ègida del Consell d'Europa, i l'Assemblea de les Regions Europees (ARE), que cobreix tota Europa, però que té el seu focus principal en la Unió Europea. L'ARE va tenir un paper important en les negociacions que van dur a l'elaboració dels tractats de Maastricht i d'Amsterdam, mitjançant l'expressió de polítiques i peticions per a una representació regional. Les associacions d'aquest tipus, amb caràcter universal, poden contribuir a l'establiment de les regions com a actors institucionals, tot i que pateixen els inconvenients derivats de l'heterogeneïtat dels seus membres i de la interpretació molt diversa del que constitueix una regió en diferents estats europeus. Potser un dels seus papers més importants ha estat el de vehicle per a l'aprenentatge polític entre les regions a través, sobretot, de la difusió del pensament més recent sobre les estratègies de desenvolupament regional. Les associacions de regions que són similars en la seva ubicació geogràfica o estructura econòmica dirigeixen la seva activitat de manera més específica. La primera a Europa és l'Associació de Regions Frontereres Europees. L'any 1973, es va constituir la Conferència de Regions Marítimes Perifèriques (CRMP) a partir de la iniciativa del CELIB bretó. Tot seguit ho va fer l'Associació de Regions de Tecnologia Industrial (abans Tradició). Aquestes associacions tenen com a finalitat pressionar els governs estatals i la Comissió Europea, alhora que organitzen programes de col·laboració interregional com ara la iniciativa de l'Arc Atlàntic de la CRMP.

Existeixen també associacions bilaterals o aliances de regions específiques. Aquestes o bé tenen un àmbit geogràfic, prenent la forma de la cooperació transfronterera, o bé es basen en aspectes funcionals comuns entre regions no contigües. Els acords de cooperació transfronterera existeixen ara arreu d'Europa i a moltes zones de l'Amèrica del Nord. El regionalisme

Les regions han sorgit com un nivell clau de transformació econòmica i d'innovació, i es veuen més i més abocades a la competència dins els mercats mundials sense la protecció de l'Estat nacional

transfronterer es basa en una lògica que uneix regions amb característiques econòmiques o culturals comunes amb interès a agrupar-se, però que es troben dividides per fronteres estatals artificials. La lògica de la cooperació entre regions no frontereres és menys òbvia, però usualment es basa en la idea dels interessos funcionals comuns i en els avantatges que ofereix el fet d'unir recursos. L'exemple més famós de cooperació funcional entre regions no contigües el constitueixen els Quatre Motors d'Europa (*Four Motors of Europe*), una aliança de les regions tecnològicament més avançades de quatre països. Els primers membres (Llombardia, Roine-Alps, Baden-Württemberg i Catalunya) van incloure més tard Gal·les i Ontario com a associats. El mateix marc que fa atractiva la paradiplomàcia en general, tal com argumentàvem abans, facilita en una primera etapa l'obtenció del suport a aquestes iniciatives. Sostenir-les a més llarg termini resulta, tanmateix, molt més difícil. Una cooperació entre regions que tingui èxit requereix una sèrie específica de condicions econòmiques, institucionals i polítiques favorables. La seva absència ha deixat la major part d'aquestes iniciatives sense continuïtat, o bé les ha convertides en meres ocasions per a la celebració i la congratulació.

3. LES CONDICIONS DE L'ÈXIT

L'atractiu econòmic intuïtiu de la cooperació regional deriva de les possibilitats que ofereix la col·laboració amb l'objectiu d'aprofitar les energies i els recursos comuns. És cert que les regions que no són suficientment grans o que estan mancades dels recursos per esdevenir regions realment actives i amb capacitat d'aprenentatge, poden compensar aquests inconvenients tot combinant els seus esforços. Poden intercanviar tecnologia, utilitzar de forma consociada els esforços per atraure inversions (especialment les regions transfrontereres) i compartir el suport públic a les institucions de recerca i desenvolupament. Les regions que són veïnes també poden utilitzar de forma consociada la inversió en grans infraestructures com ara aeroports i ports marítims, o planificar conjuntament el desenvolupament viari i ferroviari i l'expansió urbana, com succeeix a la Regio Basiliensis, que existeix des de fa molt temps a cavall de França, Alemanya i Suïssa.

Quan es tracta de desenvolupament econòmic, les regions poden entrar en l'escenari internacional amb tres finalitats: atraure inversions; introduir-se en nous mercats; i aconseguir transferències de tecnologia

No obstant això, les regions competeixen cada cop més entre si, la qual cosa dificulta la cooperació, especialment a l'Amèrica del Nord, on un *ethos* de competència interciutadana i interregional està molt arrelat històricament. Per això, els responsables polítics necessiten considerar de manera ajustada quines són les forces complementàries dels socis i quina és la manera en què aquestes es poden explotar millor. L'evidència mostra que la cooperació és més fàcil en la política mediambiental, el desenvolupament d'infraestructures i l'intercanvi cultural que en les qüestions relatives a l'atracció d'inversions. Les discussions sobre on anirà la inversió poden difi-

cultar fins i tot la cooperació en infraestructures. Un cas típic és el de les regions veïnes que tenen cadascuna un petit aeroport, però que no poden arribar a cap acord sobre quina hauria d'allotjar finalment un aeroport més gran, amb més capacitat i connexions. Fins i tot, en els temes mediambientals pot ser difícil assolir un acord pel que fa a la distribució dels costos i les responsabilitats, que és una de les raons per les quals a Europa aquests temes es regulen, cada cop més, en l'àmbit de la Unió Europea.

Les regions també han de tenir clar qui necessita la cooperació interregional i qui se'n pot beneficiar. Una raó dels nivells sorprenentment baixos de cooperació transfronterera formal entre Ontario i Michigan, malgrat els alts graus d'integració econòmica, és que les grans corporacions tenen les seves pròpies xarxes i no necessiten els serveis dels governs regionals; o, en cas de necessitar-los, els poden aconseguir, més o menys, amb una simple demanda. En canvi, les petites i mitjanes empreses sovint no tenen socis, no estan ben integrades en xarxes intersectorials i necessiten més suport públic en temes com ara la formació, la tecnologia i l'assessorament comercial. Els programes que tenen més èxit resulten ser aquells que tenen com a objectiu les PIME i els que se centren en temes específics. També és important que les regions presentin nivells similars de desenvolupament o que, com a mínim, tinguin necessitats, capacitats i recursos complementaris. Una de les crítiques als Quatre Motors és que les regions (excepte Gal·les), malgrat ser les més avançades en els seus països respectius, difereixen molt entre si. Catalunya no juga en la mateixa lliga que Baden-Württemberg o Ontario.

Les condicions institucionals també són essencials. La cooperació interregional requereix que hi hagi governs regionals que puguin actuar com a interlocutors, tot agrupant els diversos interessos en les regions respectives. També és desitjable que les regions tinguin estructures, competències i poders similars. En molts casos, la cooperació s'ha vist frustrada perquè un soci tenia amplis poders legislatius, administratius i financers, com succeeix amb les regions dins d'una federació, mentre que un altre només tenia un estatus municipal. Certament, és possible evitar aquestes limitacions tot introduint altres nivells i organismes de govern, però això es realitza sempre a costa d'una creixent complexitat i amb la pèrdua de l'essència de l'associació internacional. L'excessiva complexitat i rigidesa administratives són l'enemic de la flexibilitat i del dinamisme necessaris per beneficiar-se d'aquestes associacions. Els sistemes de legislació administrativa també poden plantejar obstacles, especialment quan una regió forma part d'un sistema de dret públic napoleònic mentre que una altra funciona segons el dret consuetudinari; o quan una regió té una competència general mentre que una altra necessita trobar una autoritat legal específica per tot el que fa. Atès que les xarxes interregionals impliquen per definició apartar-se del treball regular del govern regional i innovar, aquestes diferències poden acabar resultant particularment limitadores.

Les regions competeixen cada cop més entre si, la qual cosa dificulta la cooperació, especialment a l'Amèrica del Nord, on un *ethos* de competència interciutadana i interregional està molt arrelat històricament

Les disposicions legals i constitucionals que permeten que les regions operin a l'exterior varien molt. A Itàlia, França i Espanya, el marc legal ha estat tradicionalment molt restrictiu malgrat que s'ha anat relaxant gradualment en els últims anys. Tant les regions italianes com les espanyoles han hagut de recórrer als tribunals per afirmar el seu dret a obrir oficines a Brussel·les com a part de la seva estratègia paradiplomàtica, i l'Estat francès ha estat històricament molt gelós del seu monopoli de representació a l'estranger. D'altra banda, la Constitució belga atorga a les regions i comunitats competències internacionals absolutes corresponents a les seves competències nacionals, amb un programa extremadament actiu de paradiplomàcia. El Regne Unit reserva els assumptes exteriors per Westminster, però, com a conseqüència dels processos de «devolution»,³ permet que les assemblees autònomes tinguin un paper limitat en relació amb els afers europeus, atès que aquests afecten directament

La cooperació entre regions és més fàcil en la política mediambiental, el desenvolupament d'infraestructures i l'intercanvi cultural que en les qüestions relatives a l'atracció d'inversions

algunes de les responsabilitats transferides. S'han fet passos importants a Europa per assignar un marc legal general per a la paradiplomàcia. La Convenció del Consell d'Europa a Madrid proporciona un model per tal que els estats l'adoptin. La Unió Europea ha promogut activament enllaços transfronterers mitjançant els seus programes INTERREG i ha cercat d'involucrar les regions de forma més general en el procés polític a través del Comitè de les Regions i dels seus mecanismes consultius més amplis. L'absència d'aquests instruments transnacionals legals i polítics és un factor que inhibeix la cooperació transfronterera i interregional a l'Amèrica del Nord. En un terreny més prosaic, han sorgit problemes pel que fa a la programació de projectes compar-

tats quan els socis diferien en els seus pressupostos o en els respectius cicles d'inversió. Moltes vegades també ha mancat la capacitat d'organització de programes autènticament innovadors. Massa sovint els programes de cooperació no han implicat res més que esforços paral·lels per part dels socis o, fins i tot, s'han disfressat de llenguatge associatiu programes ja existents amb la intenció de satisfer requeriments formals o aprofitar nous fons.

Els factors polítics són potser l'element més important per determinar les possibilitats i limitacions de la paradiplomàcia. L'actitud dels governs estatals és d'una importància cabdal. Alguns han continuat considerant que tots els assumptes que van més enllà de les fronteres estatals són relacions internacionals i, per tant, un assumpte de la seva jurisdicció exclusiva. Altres s'han adonat del fet que la distinció entre afers nacionals i internacionals és cada vegada més difícil de determinar, especialment en qüestions de desenvolupament econòmic o en les relacions amb sistemes transnacionals, que s'han immiscit en assumptes que abans es consideraven com a purament domèstics o fins i tot locals.

Un factor crític, especialment pel que fa a la cooperació transfronterera, és que les fronteres de l'estat siguin estables i reconegudes. Només aleshores és possible d'estructurar polítiques i programes que les traspassin o disminueixin la seva significació funcional. Al contrari del que de vegades han imaginat les teories funcionalistes, només amb la promoció dels avan-

tatges de la cooperació funcional no és possible resoldre les disputes polítiques. Així doncs, la cooperació transfronterera a llocs com ara Irlanda, el Tirol, Ístria, Schleswig-Holstein o el País Basc només serà possible en la mesura que el tema de les fronteres hagi quedat resolt. Si la gent pensa que la cooperació és un intent disfressat de desafiar la mateixa frontera, s'hi resistirà. Tanmateix, la cooperació transfronterera pot servir per alleugerir les tensions i descobrir interessos comuns un cop ja s'hagi establert la pau. Això succeeix de forma particular en el procés actual a Irlanda del Nord, i s'ha implantat al Tirol, en la frontera entre Àustria i Itàlia. D'altra banda, en la frontera entre Itàlia i Eslovènia, s'ha avançat molt lentament a causa de la desconfiança històrica i la por de la dependència.

El lideratge és un altre factor cabdal. És sorprenent el nombre de vincles interregionals que han resultat de la iniciativa d'individus concrets. De la mateixa manera, els vincles són vulnerables si aquests individus deixen el càrrec, es traslladen o perden interès. Moltes associacions interregionals a l'Amèrica del Nord han patit les conseqüències de ser massa dependents d'individus o de relacions individuals insuficientment institucionalitzades com per sobreviure per si mateixes. Sovint, també, l'entusiasme dels líders no aconsegueix mobilitzar la gent de la base, que pot tenir altres interessos o prioritats. En altres ocasions, els incentius són vitals per atraure l'interès dels polítics i els administradors i per mantenir-los implicats. L'associació ha de ser atractiva per als mateixos electors del representant polític o oferir algun guany tangible que el polític pugui emprar amb finalitats electorals o altres. En aquest sentit, Europa ofereix bones possibilitats, atès que ser un «bon europeu» encara és, amb algunes excepcions com ara Anglaterra o Dinamarca, una peça útil del capital polític. No hi ha cap equivalent d'aquest fet a l'Amèrica del Nord; ans al contrari, al Canadà, per exemple, la integració política continental no té cap mena d'imatge positiva. Només al Quebec és possible apel·lar al context nord-americà, però això només en tant que aquest ofereix el marc per a un Quebec més autònom o fins i tot sobirà. Aquest és un factor que explica l'ampli programa de paradiplomàcia del Quebec. Europa també ofereix uns incentius més concrets a la cooperació en forma de Fons Estructurals, que inclouen el programa INTERREG, que, com a programa de la «Comunitat», ha escapat al control dels governs nacionals millor que la major part de les altres eines del Fons Estructural.

La paradiplomàcia és inherentment una activitat pluralista que implica actors econòmics, socials i governamentals, i el seu èxit sovint depèn de la capacitat d'implicar-los. De nou, els actors particulars han de veure els beneficis de la paradiplomàcia per tal de mantenir el seu interès i la seva implicació. Catalunya ha cercat de forma deliberada de menar una gran part de la seva paradiplomàcia a través d'associacions o organismes públicoprivats amb comeses concretes en afers de desenvolupament econòmic o cultural. La seva representació en la UE està dirigida per una agència públicoprivada, el Patronat Català Pro Europa. Una raó d'aquesta mesura va ser la limitació legal a l'actuació exterior de les comunitats autònomes espanyo-

La cooperació interregional requereix que hi hagi governs regionals que puguin actuar com a interlocutors tot agrupant els diversos interessos en les regions respectives

les; però fins i tot quan aquesta limitació es va relaxar, mitjançant una sentència del Tribunal Constitucional de l'any 1996, el govern català va decidir conservar la fórmula mixta. Per contra, el Govern basc va decidir establir una oficina de perfil inequívocament polític i directament sota el seu control. Escòcia ha tingut una representació publicoprivada a través d'

La cooperació transfronterera a llocs com ara Irlanda, el Tirol, Ístria, Schleswig-Holstein o el País Basc només serà possible en la mesura en què el tema de les fronteres hagi quedat resolt

ScotlandEuropa durant una sèrie d'anys; aquesta situació ha estat complementada ara amb un organisme vinculat, però diferenciat, que representa l'executiu escocès de forma específica. La paradiplomàcia, amb el seu caràcter pluralista i obert, atorga un paper important a les associacions empresarials i a les empreses, a les institucions d'investigació i educatives, i a les entitats culturals; però aquestes, per retenir el seu suport, han de veure algun resultat tangible dels seus esforços. El paper dels individus és important en aquestes esferes així com en el camp polític. Una bona voluntat en l'àmbit polític es pot veure minada per l'absència de treball comú sobre el terreny. I a l'inrevés, la cooperació regional pot donar lloc a relacions de treball properes i interessos comuns sobre el terreny, com una manera de salvar les limitacions

polítiques dels governs nacionals. S'han conegut casos en què els actors locals s'han passat informació a través de les fronteres, una informació que els governs nacionals preferien guardar per a si mateixos per tal de mantenir el control.

Un altre tema polític té a veure amb l'estil i la presentació. La paradiplomàcia està molt relacionada amb el reconeixement del nom i amb la construcció de la pròpia imatge, però està clar que això no és suficient. La regió s'ha de vincular amb un tipus específic de desenvolupament econòmic. Moltes regions han cercat de promoure's com a «tecnopols», amb una imatge de tecnologia avançada. Altres han emfasitzat el seu entorn natural, en vincular-lo amb el turisme o la promoció dels productes alimentaris tradicionals. Unes poques s'accontenten a indicar, obertament o discretament, que tenen salaris baixos o que no tenen sindicats, i que les normes mediambientals no s'apliquen amb gaire zel. Aquestes són imatges discordants i difícils de combinar, malgrat que alguns estats al sud dels Estats Units ho poden intentar fer d'aquesta manera. A Europa, un dilema més típic sorgeix en la regió que intenta de convèncer els inversors potencials del fet que és dinàmica, pròspera i un centre d'innovació tecnològica, alhora que al·lega la seva pobresa per tal de seguir essent candidata al finançament nacional i europeu. Irlanda ha patit aquest problema en els últims anys, malgrat que ara ja està entrant de forma més definitiva dins la categoria de pròspera. A Escòcia, el dilema existeix des de fa molt temps i encara no està resolt.

4. CONCLUSIÓ

La paradiplomàcia ha esdevingut un element sòlid del paisatge polític a Europa i l'Amèrica del Nord. Per totes les raons que he analitzat abans, és molt més important a Europa, mentre que els casos nord-americans massa sovint impliquen eslògans i símbols més que no pas programes concrets o compromisos a llarg termini. Hi ha hagut un procés d'aprenentatge a mesura que els governs s'han adonat que la paradiplomàcia i la creació de xarxes no proporcionen un benefici polític i econòmic fàcil o barat. Els esforços han esdevingut més centrats i realistes. Tant Ontario com el Quebec, empesos per consideracions pressupostàries, han tancat la major part de l'àmplia xarxa d'oficines que mantenien a l'estranger en els anys vuitanta. Alguns governs europeus regionals també han reduït proporcionalment els seus esforços, els han centrat millor o han intentat compartir la representació amb altres regions, la qual cosa ja és una forma interessant d'associació. Les relacions amb els governs centrals sovint han estat difícils, especialment en assumptes políticament sensibles, però en termes generals han anat millorant. De la mateixa manera que les regions han pres consciència, finalment, que la paradiplomàcia no els permet deixar de banda les seves relacions amb els governs estatals respectius a l'hora d'actuar en l'escena mundial, també els estats s'han adonat que la paradiplomàcia no els representa necessàriament una amenaça. Fins i tot abans de la devolució, el govern de la Gran Bretanya va permetre gradualment que les nacions membres i les regions tinguessin un paper més important en l'atracció d'inversions, la promoció del turisme i els actes culturals, tot intentant mantenir aquestes activitats dins els límits de la política general del Regne Unit. A Bèlgica, el procés ha anat molt més lluny. En aquestes qüestions, les polítiques de partit i les visions a llarg termini són un factor clau. No és sorprenent, per exemple, que les relacions entre el govern federal del Canadà i el Quebec en afers de projecció exterior romanguin tenses. Les relacions són millors a Espanya, on l'estratègia paradiplomàtica de Catalunya no està pensada per provocar el Govern espanyol, el qual ha reconegut finalment el desig de Catalunya de promoure la seva pròpia imatge a l'exterior. Així, hi ha molta cooperació entre els actors espanyols i catalans a l'estranger, especialment pel que fa als assumptes econòmics.

La paradiplomàcia és un procés complex que opera en múltiples nivells, des dels esdeveniments mediàtics de les visites polítiques fins al treball quotidià dels representants de les administracions locals. Hi ha èxits i molts fracassos, però gradualment, i sovint de maneres subtils, la paradiplomàcia està servint per resituar els governs regionals dins els naixents sistemes d'acció transnacionals. Potser el seu efecte més important es troba en el desenvolupament de noves xarxes d'actors que intercanvien idees i aprenen de les noves experiències. Tot viatjant per Europa i l'Amèrica del Nord, i parlant amb polítics i funcionaris de l'Administració, resulta sorprenent la freqüència amb què les idees afloren, sovint de la mateixa forma. En

La paradiplomàcia és inherentment una activitat pluralista que implica actors econòmics, socials i governamentals, i el seu èxit sovint depèn de la capacitat d'implicar-los

L'estratègia
paradiplomàtica de
Catalunya no està pensada
per provocar el govern
espanyol: hi ha molta
cooperació entre actors
espanyols i catalans a
l'estranger, especialment
en assumptes econòmics

això hi ha perills, sobretot en la manera com les idees –mentre circulen– són destil·lades en formes cada cop més simplistes, fins al punt que esdevenen poca cosa més que informació buida o la mena de saviesa subministrada en els textos de gestió ràpida. Les idees poden ser transportades a contextos en els quals no tenen oportunitat de funcionar, o bé es poden perpetuar idees que fracassen. I tanmateix, a llarg termini, les bones idees tendeixen a expulsar les dolentes, i les regions en el seu conjunt aprenen allò que funciona i allò que no. Igual que el coneixement científic abans d'això, el coneixement pràctic està esdevenint transnacional.

NOTES

1. Fins i tot, els nacionalistes bascos i catalans tendeixen a emprar el terme *Anglaterra* per referir-se al Regne Unit.
2. La iniciativa també va intentar d'incloure els petits estats com ara Irlanda i Dinamarca.
3. *Devolution* (devolució) és el terme anglosaxó per designar qualsevol procés de descentralització política i/o administrativa. El Regne Unit experimenta, d'ençà del 1997, un important procés de *devolution* en virtut del qual, entre d'altres processos, s'institucionalitza l'autonomia de Gal·les i Escòcia (n. del t.).

Michael Keating és professor a l'Institut Europeu de Florència.

Traducció de l'anglès de Beatriu Krayenbühl i Gusi.