



EAPC blog

Més enllà de la política exterior: un cos funcionalial per a un nou context internacional – Javier Sánchez Cano

🕒 21 de febrer de 2024



Hans Holbein el Jove. Els ambaixadors (detall).

Es troba en tràmit al Parlament de Catalunya el projecte de creació d'un cos d'acció exterior i Unió Europea. No és una idea nova: la disposició addicional primera de la **Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea**, preveia que el Govern adoptés les mesures adequades per a **dotar l'Administració de la**

Generalitat de personal amb preparació i coneixements específics per a exercir les funcions que li corresponen en aquests àmbits. Que aquestes mesures impliquessin la creació d'un nou cos funcionalial sí que és una novetat: una iniciativa legislativa no recollida en el Pla normatiu del Govern de la Generalitat de Catalunya per als anys 2021-2023, el qual s'ha hagut de modificar per donar-hi cabuda. El **web** de govern obert permet conèixer els detalls del procediment d'elaboració previs a l'aprovació, el 10 d'octubre de 2023, del Projecte de Llei, de modificació de la Llei 16/2014, que crea el nou cos.

S'enceta ara un **debat parlamentari** que podem preveure intens i controvertit, com no pot ser d'una altra manera donada la natura del projecte. Sabem que, per a alguns, l'acció exterior de les

comunitats autònomes en general i la de Catalunya en particular és un àmbit sota sospita, una activitat impròpia i innecessària, que es mou entre la ineficàcia –en el millor dels casos– i la deslleialtat a l'Estat, autèntic titular de les relacions internacionals. Sens dubte, en el debat sobre el nou cos aquest sector d'opinió farà referència crítica a la instrumentalització de l'acció exterior per part de l'independentisme.

Una altra posició, parcialment antagonista a la primera, es basa en una idea diferent: l'acció exterior de Catalunya no només és legítima, sinó que pateix un **dèficit, una limitació en els instruments de què disposa** –especialment de tall formal–, en el doble pla europeu i internacional. D'una banda, per a les regions federals o amb capacitat legislativa, la integració europea implica una tendència, difícilment evitable, de **recentralització de la veu i de les funcions** a mans dels governs centrals. D'altra, els estats es mantenen com a actors privilegiats de les relacions internacionals, retenint la subjectivitat i la capacitat reguladora. Compensar aquestes limitacions formals requeriria activació i energia, així com dotar de gruix una acció exterior que segurament continuarà sent insuficient per a una Catalunya que combina, a més de capacitat d'autogovern, una forta identitat pròpia i una tradició d'activisme internacional que no s'ha deixat de renovar.

De ben segur que aquest apunt no pretén mediar entre aquestes dues visions, ni tampoc examinar a fons la lletra de la proposta, un objectiu que requeriria un altre format. Però sí que vol avançar una certa **actualització del context** on ha d'operar l'acció exterior catalana, una ràpida síntesi d'algunes coses que hem après en aquests 25 anys, des que vam començar a parlar de *paradiplomàcia*, com a fenomen i com a camp d'estudi.

Aprenentatges post guerra freda

Efectivament, podem constatar que els estats no s'han buidat de poder *cap amunt i cap avall*, com presagiava l'optimisme post guerra freda: les organitzacions intergovernamentals no disposen d'una autoritat supranacional digna d'aquest nom, i les regions no són les noves protagonistes de la política internacional (fins i tot alguns estats troben noves vies, com ara la **coordinació**, per a limitar-ne activitat). Tanmateix, verifiquem que sí que s'han confirmat altres tendències i altres idees, que fa uns anys només eren hipòtesis. En destaquem tres:

1. S'ha teoritzat que els governs no centrals són **actors internacionals híbrids**: en funció del context i de les necessitats, exhibiran un comportament propi de les organitzacions públiques (relacions institucionals formals, jerarquia i representació), però també podran recórrer a formes d'actuació pròpies dels agents no estatals o privats (campanyes d'incidència política, recerca de finançament o coalicions amb empreses i organitzacions de la societat civil). Doncs bé, **aquesta natura dels governs no centrals els confereix avantatges importants en el context actual**; un context on és clau la capacitat de diversificar i adaptar les estratègies, i d'identificar i establir les **aliances** –amb múltiples agents– que permetran assolir els objectius propis i contribuir als comuns. Autors com ara **Michele Acuto** han mostrat com les ciutats no només s'associen amb les empreses, els centres de recerca o les comunitats de pràctica que més les poden ajudar davant de problemàtiques locals, com són la lluita contra la violència urbana o la reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle; també promouen la **hibridació de les xarxes transnacionals** on participen, de manera que acosten les capacitats i els agents privats a les agendes i les institucions intergovernamentals. Comprovem així en primer lloc que, transitant i combinant les aliances entre **les dues esferes de les relacions**

internacionals –la de la comunitat d'estats i la de la societat civil transnacional–, els governs no centrals gaudeixen d'una autonomia estratègica que pot ser més gran que la dels estats.

2. La segona observació és que el sistema multilateral i les seves organitzacions han deixat de ser predominantment estatals, i **s'obren avui a la implicació de tota mena d'actors i d'interessos**. L'Agenda 2030 i els Objectius de Desenvolupament Sostenible en són un bon exemple: resultat d'un procés altament participatiu, l'Agenda 2030 pretén orientar el comportament i el progrés del conjunt de la comunitat internacional envers les fites de desenvolupament globals. Tothom en pot retre comptes, i tots els informes de seguiment que es presenten prop de l'Organització de les Nacions Unides són de caràcter voluntari: els dels estats i igualment els que, en nombre creixent, elaboren els **governos no centrals**. Però també en els sectors on la regulació internacional té un caràcter més normatiu, **com ara el règim del canvi climàtic**, els governs no centrals disposen d'un teixit dens de xarxes politicotècniques amb alta capacitat d'incidència. Aquí veiem no només la creació de comunitats epistèmiques i de pràctica, de base local, que s'alien amb les unitats tècniques i les burocràcies de les organitzacions intergovernamentals, sinó també l'impuls a **règims reguladors voluntaris, propis dels governs locals i regionals i alineats amb els marcs globals**. Michele M. Betsill i Harriet Bulkeley han descrit de forma convincent com les autoritats locals i regionals, articulades en xarxes com ara **ICLEI** (Governs Locals per la Sostenibilitat), es doten **d'instruments** que marquen compromisos específics, i més ambiciosos, a una avantguarda de governs no centrals. L'anàlisi de l'estructura i les funcions de les xarxes transnacionals municipals actives en matèria climàtica permet a aquestes autores afirmar que el règim del canvi climàtic pot ser descrit com un sistema de **governança multinivell**, amb rols i responsabilitats diferenciades per als diferents nivells – de l'internacional al local–, **i que opera sense la mediació dels estats**.

3. La tercera observació és més intuïtiva i de més abast, i es refereix a **la globalització com a paradigma actual de comprensió de les relacions internacionals**. És especialment recomanable per a nosaltres, des d'una perspectiva territorial, **l'anàlisi** de Saskia Sassen. Sassen posa el seu focus no en *allò que canvia amb* la globalització, sinó en *allò que és*: en què consisteix, a partir de les seves pròpies dinàmiques contrastades. *Globalització* vol dir que les manifestacions de les problemàtiques mundials –desigualtats, conflictes violents, crisis ambientals– són sobretot llegibles en el territori de la ciutat o de la regió. La dimensió internacional es troba així cada cop més present en el conjunt de polítiques de forma integral, però sectorialment diferenciada. Diferenciada, perquè el món s'estructura en "ordres especialitzats", o esquemes de governança multinivell, que delimiten el terreny de joc i les possibilitats de treball dels diferents sectors o àmbits d'actuació de les polítiques públiques.

Així, i en el cas de Catalunya, la **política industrial** –per posar un exemple– ha d'estar atenta a múltiples qüestions de caràcter exterior: regulacions de comerç internacional, aranzels i taxes canviàries; cadenes de subministraments (i conflictivitat internacional); canvis i innovacions tecnològiques, i regulacions estatals i europees en matèria de competència, de mobilitat de treballadors, de protecció ambiental o del consum, entre moltes d'altres. Desapareguda la idea de l'economia o la indústria "nacionals" (l'INI es dissol l'any 1995), l'impuls a la transformació productiva i el desenvolupament empresarial s'internacionalitzen, alhora que es territorialitzen: especialitzacions intel·ligents, noves economies d'escala, o esquemes de col·laboració públicoprivada, en ocasions més enllà de les pròpies fronteres. Les **polítiques educatives**, per posar un exemple molt diferent, hauran de trobar formes per a respondre de forma eficaç a l'arribada d'infants d'altres països als centres

escolars catalans, alguns dels quals són refugiats de conflictes armats. Especialment en el marc europeu, hauran de facilitar la mobilitat del seu personal –promovent així l’aprenentatge de polítiques– i dels estudiants, que es beneficiaran d’experiències d’intercanvi i socialització en altres entorns. Hauran de participar també en l’elaboració d’informes internacionals, com ara el PISA de l’OCDE, i estar atentes als seus resultats per ajustar-hi les pràctiques educatives i els propis sistemes d’avaluació.

Estem parlant, doncs, d’uns governs i unes administracions públiques –a tots nivells– cada cop més internacionalitzats, i **on de fet es difumina la distinció entre el que és intern i el que és extern**, amb formes de treball que es relacionen de forma contínua, a través de mecanismes administratius o de pràctiques menys reglades, amb les institucions i les normatives –estatal, europea i internacional– i amb els agents i les organitzacions –de Catalunya i d’arreu– rellevants. La projecció exterior de l’interès governamental general, que havia centrat bona part dels esforços fins ara, deixa pas a posicionaments més precisos, expressats per diferents interlocutors tècnics, més que per un de representatiu: **la diplomàcia es pluralitza** i la seva eficàcia dependrà de la capacitat experta, i no tant de la delegació política.

Aquestes implicacions, que relacionem amb la globalització, assenyalen una tercera tendència positiva per a Catalunya, la capacitat d’acció exterior de la qual és eminentment sectorial; és a dir, referida a **la dimensió exterior de les pròpies competències**, més que no pas a una competència específica en matèria de política exterior, de la qual no es disposa.

Més enllà de la política exterior

El resum d’aquests ràpids apunts és que l’acció exterior dels governs no centrals –també de Catalunya– opera en **un context que canvia ràpidament i que genera nous riscos i noves oportunitats**, i que cal tenir ben present aquest terreny de joc a l’hora no només de dissenyar un cos professional especialitzat, sinó també d’organitzar les funcions, disposar els mitjans, especificar els resultats i avaluar el rendiment de l’activitat pública en aquestes matèries.

Esperem, per últim, que aquestes i altres contribucions i reflexions puguin contribuir al debat i aportar dades i aprenentatges contrastats a una discussió que, de segur, contindrà una dimensió ideològica important, i que serà –com la mateixa acció exterior dels governs no centrals– interessant i controvertida. Interessant, perquè l’acció exterior dels governs no centrals, des d’una perspectiva pràctica i també analítica, és un mirador extraordinari des del qual examinar les tendències que afecten el sistema internacional contemporani. Però és també, i pel mateix motiu, una noció controvertida que encara no s’ha pogut deslliurar de l’“halo d’inoportunitat” del qual ens parlava **Brian Hocking**:

la sensació de manca de legitimitat d’una activitat que no encaixa bé en les caselles explicatives ben ordenades en les quals molts l’han volgut encabir. Això vol dir admetre que la seva importància no rau tant en la seva condició de “política exterior”, sinó més aviat en el fet d’estar situada en terres de frontera, on les percepcions i definicions canviant del que és exterior i del que és interior fan que comprendre la condició d’actor sigui no només important, sinó cada vegada més difícil.

Javier Sánchez Cano

Tècnic Superior al Departament d'Acció Exterior i Unió Europea. Doctor en Ciència Política i exdirector del Centre Europeu de Regions de l'Institut Europeu d'Administració Pública (EIPA-CER)

◆ ACCIÓ EXTERIOR, APRENTATGE ORGANITZATIU, CONTEXT INTERNACIONAL, GESTIÓ DEL CONEIXEMENT, JAVIER SÁNCHEZ CANO, PARADIPLOMÀCIA