

FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS

GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA E IDENTIDADES

*Francesc Morata
Guy Lachapelle
Stépane Paquin
(Eds.)*

Estudis

12

FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS



Globalización, Gobernanza e Identidades

*Francesc Morata
Guy Lachapelle
Stéphane Paquin
(Eds.)*

ESTUDIS

12

Primera edició, 2004

Revisió de textos:
Imma Gómez Font

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión bajo cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopia o registro, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Copyright © 2003, by Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals

ISBN: 84-95417-43-X

Dipòsit legal: B-6.049-2004

Imprso en: ARTES GRÀFICAS TORRES, S.A. - Morales, 17 - 08029 Barcelona

PRESENTACIÓN

Guy Lachapelle

Université Concordia (Montreal)
Secretario general de la AISP-IPSA

Francesc Morata

Universitat Autònoma de Barcelona

Stéphane Paquin

Investigador asociado a la AISP-IPSA

El Estado nació en Occidente para responder a las necesidades de seguridad de las poblaciones. Estas necesidades, en un principio ligadas a las cuestiones de seguridad exterior, se ampliaron rápidamente a otros ámbitos sociales. Con el tiempo, las funciones básicas del Estado pasaron a ser la defensa del territorio frente a las invasiones exteriores, el mantenimiento de la ley y el orden, la garantía de estabilidad de la moneda y la seguridad de reglas jurídicas comprensibles para los intercambios básicos entre contratantes.

En los países industrializados, las funciones del Estado no se han limitado solo a esto. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado intensifica su papel en la economía. Se otorga a sí mismo un papel regulador con el fin de corregir la debilidad del mercado. El Estado se esfuerza en estabilizar la economía, mantener el pleno empleo, favorecer el crecimiento, y garantizar la estabilidad de los precios y el equilibrio exterior. Igualmente, se fija como misión asegurar el aumento del nivel de vida y el desarrollo regional. La importancia del comercio internacional varía de un país a otro, pero por lo general el crecimiento económico depende sobre todo de los mercados interiores. Esta edad de oro del fordismo realza, de hecho, la importancia del Estado nación en función del grado de interacciones políticas, económicas y sociales

que se producen en el interior de sus fronteras. La tendencia es, pues, hacia la integración nacional. La constitución de Estados de bienestar durante la primera mitad del siglo XX sirve, en definitiva, para fortalecer la legitimidad del Estado central.

Asimismo, el Estado nación ha dado forma a un orden internacional a su imagen y semejanza. El sistema internacional surgido del Tratado de Westfalia, producto de los Estados, no implicó únicamente el principio de la era del Estado nación, sino que también sugirió que solo era viable una yuxtaposición de comunidades políticas soberanas y que solo éstas eran portadoras de orden y seguridad (Badie, 1996). El sistema internacional tenía entonces la función de facilitar la tarea de los gobiernos centrales, asegurando una mayor estabilidad. Dicho sistema facilitó los procesos de institucionalización de los Estados nación. La construcción del sistema internacional llevó a cabo un verdadero proceso de exportación del invento nacional.

Actualmente el Estado nación está en crisis. Numerosos indicadores muestran que los grandes Estados nación consolidados y centralizados que han dominado en Europa y Norteamérica desde el siglo XVIII, viven una transformación comparable, o incluso superior, a la que dio lugar al nacimiento del Estado de bienestar tras la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. Las razones de este fenómeno son seguramente complejas, pero pueden resumirse en una sola palabra: la globalización o mundialización. Sin embargo, no parece que estemos asistiendo a la desaparición pura y simple de los Estados tradicionales, sino más bien a una recomposición y una reestructuración lenta, difícil y contradictoria. Aunque el Estado nación sigue desempeñando un papel fundamental, ya no está en condiciones de controlar por sí solo la regulación económica y social en un marco que se caracteriza por la mundialización de los intercambios, la integración regional y el resurgimiento del territorio. Si bien la recomposición del Estado refleja la crisis de las estructuras y las formas de participación política tradicionales, también parece favorecer la emergencia de nuevos actores políticos, nuevos espacios de integración por debajo y por encima del Estado, y nuevas formas de gobernanza a varios niveles.

* * *

En otoño de 2002, la Asociación Internacional de Ciencia Política (AISP-IPSA) organizó un simposio internacional, en Montreal, bajo el título "Managing Globalization", con el objetivo de analizar dicho fenómeno desde el punto de vista del territorio. La presente obra reúne la mayor parte de las ponencias presentadas en el citado simposio divididas en tres grandes apartados. El primero propone algunas definiciones de la globalización (Jan Aart Scholte), una reflexión sobre la gobernanza mundial (Yves Schemel) y las relaciones entre la mundialización y los intereses nacionales de Estados Unidos (Théodore Lowi). El segundo tema trata, por un lado, de las razones por las que las entidades subestatales son cada vez más activas en el ámbito europeo e internacional (Stéphane Paquin y Guy Lachapelle; Francesc Morata; Earl H. Fry) y, por el otro, de cómo la mundialización redefine las estructuras y las relaciones subestatales tanto en Europa como en Norteamérica (Nicola McEwen; André Lecours). La última parte aborda la cuestión de las identidades múltiples en el doble marco estatal y europeo (André-Paul Frogner; Guy Lachapelle; Luis Moreno; Francisco Letamendia).

Tanto por el origen de los autores como por su publicación simultánea en castellano, francés e inglés, este libro es, en cierto modo, un reflejo del proceso de globalización. Su materialización habría resultado imposible sin el interés y la ayuda prestada por la Asociación Internacional de Ciencia Política y la Fundació Pi i Sunyer. A ambas nuestro más sincero agradecimiento.

SEGUNDA PARTE

LAS NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA

¿POR QUÉ LAS REGIONES TIENEN RELACIONES INTERNACIONALES?

Stéphane Paquin

Investigador de la AISP-IPSA

Guy Lachapelle

Secretario general de la AISP-IPSA

La paradiplomacia es un hecho poco conocido, aunque se refiera a algo cada vez más común. Basten algunos ejemplos extraídos de los medios de comunicación: la ciudad de San Francisco sanciona un a país extranjero que no respeta los derechos humanos; el gobierno de Quebec inaugura una sede cultural en París; las entidades subestatales flamencas y valonas forman parte de la delegación belga en la OMC; los estados australianos asisten a una conferencia de la ONU sobre el desarrollo y el medio ambiente en el seno de la representación del gobierno australiano; el *Land* de Baden-Württemberg participa en las misiones de restablecimiento de la paz en Bangladesh, en Rusia, en Bosnia-Herzegovina, en Burundi y en Tanzania; o Jordi Pujol (anterior presidente de Cataluña) se encuentra con los líderes del G-7 salvo, curiosamente, el primer ministro de Canadá, Jean Chrétien.

El fenómeno paradiplomático no es nuevo. El gobierno de Quebec, por ejemplo, desempeña un papel internacional desde el siglo XIX. El período paradiplomático actual - es decir, desde los años 1960 - constituye sin embargo un período histórico distinto que puede describirse en función de la extensión, de la intensidad y de sus efectos sobre las acciones internacionales de los actores soberanos. Entre los grandes dossiers paradiplomáticos de política económica y comercial, encontramos la promoción de las inversiones extranjeras y la atracción de los centros de decisión, la promoción de las exportaciones, la ciencia y la tecnología, la energía, el medio ambiente, la educación; así como, también, las

cuestiones culturales, la inmigración y la movilidad de las personas, las relaciones multilaterales, el desarrollo internacional y los derechos humanos. Los actores paradiplomáticos empiezan a interesarse igualmente por los temas relacionados con la seguridad.

¿Qué explica la intensificación o el desarrollo de la paradiplomacia a partir de los años sesenta en Quebec y de los ochenta en Europa? Sin duda, los fines y las motivaciones de los gobiernos subestatales difieren. Sin embargo, generalizando, hay tres variables que favorecen el desarrollo de paradiplomacias. La primera, y seguramente la más importante, es la crisis del Estado-nación y la globalización. La segunda variable es el nacionalismo. Los procesos de internacionalización constituyen la última variable.

1. La globalización y el desarrollo de la paradiplomacia

La llegada de los estados o las instituciones subestatales a las relaciones internacionales está ligada, en parte, a la crisis del Estado-nación y al proceso de globalización de la economía. Las transformaciones internacionales en el plano económico conducen a una nueva división internacional del trabajo: la competencia entre los Estados soberanos por la adquisición de nuevos territorios ha sido reemplazada hoy en día por la competencia entre los entes subestatales y los grandes espacios metropolitanos para la adquisición de cuotas de los mercados mundiales.

Debido a la creciente dependencia del aumento de las exportaciones, las regiones y las ciudades dotadas de recursos suficientes actúan en la arena internacional, aunque solo sea para sostener las exportaciones y atraer inversiones extranjeras (Soldatos, 1993). Existe, por tanto, una lógica funcionalista evidente que explica la proyección internacional de las entidades subestatales: las necesidades de desarrollo y de crecimiento económico.

Las regiones y las ciudades ofrecen actualmente ventajas absolutas que condicionan las inversiones. Compiten entre sí para atraer inversiones privadas y la localización de los centros de decisión. Esta competencia creativa fomenta la innovación, la eficacia y la movilización colectiva,

aunque también los conflictos entre regiones y ciudades de un mismo país. En determinados casos, su papel eclipsa al de los gobiernos nacionales. Las regiones y las ciudades aducen que están mejor equipadas que su capital nacional para hacer frente a la creación de empleo. Quebec, por ejemplo, puede conceder subvenciones con más facilidad que el gobierno de Canadá —que debe invertir de forma equitativa entre las diferentes regiones de Canadá— más aún si se tiene en cuenta que la fiscalidad y la desgravación de impuestos se producen esencialmente a escala provincial. Para cualquier agente económico que quiera implantarse o invertir en Canadá, el apoyo del gobierno provincial es fundamental. El gobierno federal no es indispensable. No obstante, puede desempeñar un papel de socio en tomas de decisiones importantes como la investigación y el desarrollo.

Con la globalización de la economía, las corporaciones transnacionales devienen los mayores actores económicos. Las corporaciones transnacionales son hoy en día, según muchos expertos, los principales organizadores o los principales motores de crecimiento en el mundo. En el *World Investment Report* de 1999, se expone que las empresas transnacionales controlan el 25 % de la producción mundial y dos tercios del comercio internacional. El tercio sería el resultado del comercio entre empresas (Naciones Unidas, 1999). Los gobiernos subestatales se ven obligados a establecer relaciones con dichas empresas para fomentar su implantación o su mantenimiento en sus respectivos territorios y atraer a una gran multinacional constituye generalmente un motivo de orgullo para los responsables políticos.

Las entidades subestatales tienen los medios de sus ambiciones. Como subraya Michael Porter, las firmas mundiales tejen generalmente vínculos estables con una región y una ciudad, las cuales les ofrecen un entorno favorable a la elaboración de estrategias mundiales. Según este autor: «Las industrias y las redes de empresas acostumbran a concentrarse en una región o ciudad, y la base de sus ventajas comparativas es a menudo eminentemente local. Mientras que el gobierno nacional se encarga de salvar o fomentar determinadas industrias, el papel de los entes subestatales y de las autoridades locales es, potencialmente, tan o más importante» (Porter, 1990: 622).

En el plano económico, las regiones, además de atraer las inversiones extranjeras y los centros de decisión, sobre todo en lo relativo a las tecnologías avanzadas, tratan de encontrar nuevos mercados para sus empresas, en particular, las de alta tecnología (Brown y Fry, 1993). La centralidad de las cuestiones relativas a las inversiones extranjeras y los intercambios comerciales constituyen la motivación principal que sostiene una presencia internacional para los entes subestatales, incluso los mayores. Como destaca J. O. Goldsborough en el caso de California:

«California es inmensa. Sus problemas también, hasta el punto de verse obligada a desarrollar una política exterior. En una era en la que la economía guía las relaciones internacionales, ello no implica un ejército ni embajadas, sino más oficinas comerciales, relaciones directas con otras naciones, agentes en el exterior, y un gobierno y un parlamento dispuestos a representar los intereses del Estado al margen de Washington» (Goldsborough, 1993: 89).

Las políticas subestatales de adquisición de nuevas cuotas de mercado y la promoción de las exportaciones interesan profundamente a las pequeñas y medianas empresas que, al contrario de las multinacionales, no tienen ni los recursos ni las redes internacionales necesarios para competir en plano internacional. Si una multinacional puede negociar directamente con los representantes de un gobierno, para una pequeña empresa resulta mucho más difícil (Strange y Stopford, 1991). En este caso, la acción gubernamental es imprescindible. En ciertos países no democráticos como la China, el papel del político es fundamental, incluso para las multinacionales. Sólo los responsables políticos pueden facilitar la toma de contacto con los representantes del gobierno para facilitar la implantación de una fábrica o la instalación de un comercio.

La competencia para atraer inversiones extranjeras, sin embargo, no es un dato universal. Sólo un número determinado de regiones participan efectivamente en la carrera. Estas regiones deben reunir un determinado número de condiciones para que resulten atractivas para los inversores (Michalet, 1999: 47). Éstos detestan la incertidumbre, por lo que intentan reducir al máximo los riesgos vinculados a sus inversiones. Para reducir

estos riesgos, fijan un cierto número de condiciones previas a la inversión, como la estabilidad del régimen político y económico, y un sistema de justicia eficaz e imparcial. También se tienen en cuenta otros factores, como el acceso a un gran mercado, un sistema de comunicaciones y transportes de calidad, un tejido de empresas locales, el coste de los inmuebles y su disponibilidad, los costes y la reglamentación de la mano de obra, las políticas ambientales, la calidad de vida de la comunidad, la presión fiscal, los servicios a las empresas y sus costes, los incentivos gubernamentales, la educación y las infraestructuras de formación, la proximidad de los suministradores y de las materias primas y, por último, los recursos universitarios (Michalet, 1999: 85).

Los gobiernos tratan de responder a estos criterios. Sin embargo, en un mundo de racionalidad limitada y de información imperfecta, las autoridades públicas han de tratar de llegar a los inversores mediante políticas de promoción. Dichas políticas son generalmente el producto de organismos gubernamentales o mixtos que utilizan técnicas de marketing. Por lo tanto, el marketing de los países, las regiones y las ciudades constituye un componente fundamental del poder de atracción de un territorio. Las técnicas de promoción ocupan un lugar cada vez más importante, incluso prioritario, en muchos países. Éstas se basan en cuatro grandes aspectos: 1) la construcción de una imagen atractiva y abierta a los negocios; 2) la creación de servicios a los inversores potenciales; 3) una política de búsqueda de inversores potenciales; 4) los incentivos financieros. Estas actividades generalmente son asumidas por agencias de promoción de las inversiones (API), como Invest-Quebec o el COPCA en Cataluña (Paquin, 2004).

La construcción de una imagen positiva es fundamental. Este tipo de política pretende corregir las ideas recibidas, los estereotipos que tienden a describir negativamente el clima de inversión en la región. Los prejuicios influyen a menudo de forma marcada en las decisiones sobre inversión. A fin de contrarrestar los efectos de una imagen negativa, numerosas regiones ponen en pie políticas cuya misión es informar y persuadir a los inversores potenciales de las ventajas comparativas de la región. Para ello, se crean sitios de Internet, se cubren las ferias comerciales, se multiplican las misiones económicas con responsables políticos,

empresarios y actores de la sociedad civil, como los sindicatos, Las cumbres de Davos se han vuelto cada vez más atractivas para los políticos quebequeses y catalanes. En 2002, Pauline Marois, la Ministra de Finanzas de Quebec, afirmaba haber conseguido en la cumbre económica mundial, que tuvo lugar en Nueva York, 750 millones de dólares en contratos para Quebec (Desrosiers, 2002). En 1998, el gobierno de Quebec dirigió igualmente más de 120 misiones en el extranjero.

Los gobiernos han elaborado numerosos incentivos financieros con objeto de atraer nuevas empresas hacia sus territorios. Por ejemplo, los estados y las ciudades estadounidenses gastan anualmente miles de millones para atraer y mantener empresas extranjeras o de una otra región.

Los Estados Unidos atraen la mayor cantidad de inversiones extranjeras del mundo. Las empresas extranjeras generan cinco millones de empleos en los Estados Unidos (Fry, 1998). Éstas suministran igualmente el capital, la tecnología, las técnicas de gestión y las estrategias de marketing. Los Estados y las ciudades americanas ofrecen incentivos muy lucrativos a las compañías extranjeras, incluso aunque estas últimas tengan ya la firme intención de instalarse en los Estados Unidos por motivos vinculados a la competitividad. Desde el punto de vista de los políticos locales, sólo puede haber un ganador en los Estados Unidos. Así, si están convencidos de que los incentivos financieros pueden garantizar la instalación de una empresa extranjera en su territorio, desencadenarán una feroz competencia con los otros estados y ciudades americanas. Numerosos políticos creen que los incentivos financieros son la mejor forma, sino la única, para que un estado o una ciudad atraiga una cierta forma de reconocimiento internacional. Por ejemplo, las empresas extranjeras de alta tecnología se interesarán más por las localizaciones donde existe una concentración de este tipo de empresas. En los Estados Unidos, estas regiones acostumbran a ser Silicon Valley, Boston y la región de Nueva York. En Canadá es Montreal. Las demás regiones deseosas de crear un parque industrial tenderán a recurrir a grandes incentivos que, supuestamente, marcarán la diferencia, ya que, como dice un político de Montana: «En lo que respecta a los japoneses, Montana y Wyoming bien podrían estar en otro planeta» (Fry, 1998: 66).

Ciertas regiones como Quebec, Cataluña y Flandes también intentan construir un modelo de desarrollo basado en la cooperación entre el gobierno y sus agencias económicas y el sector privado. Esta estrategia, de inspiración neocorporatista, se integra en una cultura y en un proyecto político centrado en la construcción de la nación-región. Mientras que, antes, las políticas pretendían garantizar a los actores autóctonos el control de la economía (proteccionismo), hoy en día se integran en un plan de conjunto para insertar la región en los mercados internacionales (Balthazar, 1991). El modelo más elaborado es, según Michael Keating, el quebequés. Con este modelo, las empresas quebequesas disfrutaban de ventajas para hacer frente a los desafíos de la mundialización explotando las potencialidades productivas de la concertación social. Esta política se aplica igualmente en Flandes y Cataluña, y la internacionalización constituye una de sus características fundamentales (Keating, 1999).

Los gobiernos subestatales también acuden a los préstamos internacionales para consolidar el desarrollo económico de sus territorios. Los grandes proyectos hidroeléctricos de Quebec se han financiado en gran parte gracias a los créditos de Wall Street. La importancia de las sumas prestadas obliga a menudo a los representantes del gobierno de Quebec a acudir a Nueva York para tranquilizar a los inversores. Actualmente, las ciudades y las regiones actúan como cualquier país soberano cuando se trata de contratar empréstitos internacionales, cuyo coste se fija internacionalmente mediante los mercados de obligaciones y de créditos. Como sugiere Cable: "Las regiones solo difieren de los Estados de manera muy sutil" (Hocking, 1999: 20).

Las regiones transfronterizas ponen igualmente en marcha políticas comunes para desplegar infraestructuras de comunicación. El gobierno de Quebec y del Estado de Nueva York han puesto de acuerdo para mejorar los intercambios a lo largo del corredor Norte-Sur. También se habla de construir un TAV. Entre Canadá y los Estados Unidos existe una veintena de "pasillos comerciales" entre las provincias canadienses y los estados americanos creados después de la ratificación del Acuerdo de Librecomercio y la intensificación del comercio transfronterizo Norte-Sur.

El gobierno catalán ha favorecido igualmente este tipo de políticas con las regiones francesas vecinas.¹

Las cuestiones relativas a la competitividad, la creación de "superregiones" y las alianzas estratégicas transnacionales ponen de manifiesto que la mundialización realza el papel de las regiones. Las estrategias de colaboración transfronteriza como los "Cuatro Motores para Europa" fomentan la difusión del saber, especialmente en el plano científico-tecnológico. Este tipo de alianzas favorece una redefinición del espacio por parte de los actores territoriales en relación con las fuerzas de la economía mundial. Cada vez más, éstos definen sus estrategias más en función de desafíos de la mundialización que de los imperativos de la economía nacional.

Por otra parte, en un mundo en que los costes de transporte son cada vez más bajos, las regiones y las ciudades realizan una promoción activa de los atractivos turísticos de su territorio. Los ingresos de la industria turística habían alcanzado, antes de los atentados del 11 de septiembre, unas cifras sin precedentes. En el curso de los cuarenta últimos años, los viajes turísticos pasaron de 25 millones a 592 millones en 1996. Algunos estudios señalan que un empleo de cada nueve en el mundo depende de la aviación y de la industria turística (Fry, 1998: 31). Sólo en los Estados Unidos, los turistas inyectaron, en 1996, cerca de 90 mil millones de dólares en la economía. Francia es la gran ganadora del turismo con un número de visitantes que supera de forma regular su población.

Por último, las acciones internacionales se están simplificando gracias al desarrollo de tecnologías de la información. Las nuevas tecnologías facilitan el establecimiento de redes internacionales. Internet facilita, por ejemplo, una forma simple y eficaz de promocionar las inversiones o el turismo en una ciudad o en una región. El sitio Internet «TradePort» en California ofrece a las compañías locales más de 10.000 páginas de búsqueda, miles de informes de empresas en más de 120 países, bases de datos sobre los intercambios internacionales, instrumentos inter-

¹ Vid. el capítulo de Francesc Morató en esta obra.

activos para favorecer las exportaciones y una lista de 40.000 empresas instaladas en California, incluyendo su campo de especialización (Fry 1998: 48).

2. Nacionalismo y paradiplomacia

El nacionalismo es, ciertamente, una de las variables más apreciables y la más ignorada en lo que concierne al estudio de paradiplomacia. La elaboración de estrategias internacionales por parte de naciones minoritarias en el seno de Estados multiculturales es, no obstante, un fenómeno común y conocido. Los gobiernos subestatales más activos en relaciones internacionales (Flandes, Valonia, Quebec, Cataluña y el País Vasco) comparten una característica común: el nacionalismo.

Las políticas de construcción de la nación constituyen una característica fundamental de todo proyecto nacionalista. Para conseguir este objetivo, ciertos líderes subestatales elaboran estrategias internacionales. Las regiones que disponen de una cultura y una lengua propias están dispuestas a aventurarse en el escenario internacional para encontrar los recursos y el apoyo que les falta en el interior de sus Estados. Ello ocurre, sobre todo, cuando el centro se muestra hostil a las demandas de protección cultural y de reconocimiento de la nación. Así, Quebec ha construido rápidamente un conjunto de políticas de cooperación (intercambio de estudiantes y profesores, encuentros entre primeros ministros, importación de modelos de desarrollo y de instituciones públicas, etc.) con Francia y los demás países francófonos para reforzar la lengua francesa y la nación quebequesa. Teniendo en cuenta la situación política de Quebec en 1980 y 1995, el gobierno buscó en Francia apoyos en caso de victoria soberanista. El gobierno de Quebec se ha acercado igualmente a los Estados Unidos para obtener el dinero necesario para la construcción del Estado de Quebec. En gran parte gracias al dinero de Wall Street, se han construido los grandes proyectos hidroeléctricos quebequeses. Paralelamente, durante mucho tiempo, la inmigración al Canadá ha formado parte de una política federal de asimilación de los francófonos, particularmente en el Oeste. Ante ello, el gobierno de Quebec presionó decididamente al gobierno canadiense para obtener el derecho de seleccionar él mismo a sus inmigrantes.

El objetivo fundamental de todo empresario identitario es el reconocimiento. Esta necesidad de reconocimiento y de legitimación explica por qué el desarrollo de la paradiplomacia es prioritario para los movimientos nacionalistas subestatales. Asimismo, explica por qué estos movimientos desarrollan a menudo una paradiplomacia de mayor intensidad. El gobierno catalán, por ejemplo, con ocasión de los Juegos Olímpicos de 1992, impulsó anuncios publicitarios en los que aparecía la pregunta: "¿Dónde está Barcelona?" El objetivo de esta publicidad no era otro que el de informar a la población mundial de que Barcelona no estaba en España, sino en Cataluña. En 1994, en el *New York Times*, la Generalitat de Cataluña puso un anuncio sobre una gran página blanca, en el que figuraba un punto que representaba Barcelona. A continuación se leía la pregunta siguiente: "¿En qué país pondría usted este punto?" Varias páginas más adelante, se encontraba la siguiente respuesta: "Cataluña es un país en España, que tiene su propia cultura, su lengua y su identidad (...), un país en que muchas empresas extranjeras han invertido y continúan invirtiendo (...), un país que ha sido capaz de conseguir los JJ.OO. para su capital" (Barber, 1996: 176). Otra campaña aparecida en el magazine *Newsweek* amalgamaba la cultura catalana, Dalí, Miró y Pau Casals con la descripción de firmas multinacionales. El eslogan decía: "Cataluña, un país moderno con siglos de tradición" (Barber, 1996: 176). Asimismo, el gobierno catalán ha realizado una promoción activa de la lengua catalana en los departamentos de español de las universidades y academias extranjeras, solicitando al mismo tiempo el reconocimiento del catalán como lengua oficial de la Unión Europea.

La política extranjera de Flandes, bajo la dirección del ex ministro presidente, Luc Van den Brande, consistió igualmente en colocar a dicha región en el mapa internacional y en dar a conocer al mundo el sistema federal belga en lo relativo a la política exterior y a las posibilidades de una política exterior flamenca (Massard-Piérard, 1999: 715). Las relaciones públicas y la diplomacia estaban estrechamente ligadas; Flandes aún tenía que definir y realizar su papel de actor internacional. M. Van den Brande tomó toda una serie de iniciativas encaminadas a promover la imagen de Flandes (Van den Brande, 1995; Crikemans y Salomonson, 1999). Su política tenía como objetivo poner el acento en

el concepto de “cultura económica” o “economía cultural”, con el que ha intentado situar a Flandes en el mapa político de Europa, en particular, mediante la creación de una fundación internacional (“La Europa de las culturas 2002”), la acción fundadora de la Asamblea de las Regiones de Europa y la designación de embajadores culturales (Keating, 2000: 3). Todos los instrumentos de las relaciones exteriores (políticos, económicos, culturales, de cooperación al desarrollo) se han concentrado en las manos del ministro presidente. La imagen de marca de Flandes ha sido utilizada como instrumento para conseguir los objetivos de fondo. Sin embargo, el carácter netamente antivalón y arrogante de esta política ha causado una fuerte impresión entre el público y los medios de comunicación. Bajo el actual gobierno, se ha optado, en cambio, por una política interior de mayor consenso y por un diálogo entre flamencos y valones.

En Europa, las regiones provistas de una identidad cultural distinta han presionado sobre los Estados y las instituciones internacionales (UE, Consejo de Europa y UNESCO) para promover las lenguas y las culturas minoritarias. Además, las naciones subestatales han apoyado activamente la cláusula de la “excepción cultural” en los tratados de liberalización económica regional y mundial. En 2002, el gobierno de Quebec convenció a los representantes de la sociedad civil del Foro Social Mundial de Porto Alegre para que adopten de una propuesta encaminada a la creación de un instrumento internacional capaz de proteger y promover la diversidad cultural. Esta “enmienda Quebec” propone que la diversidad cultural se asegure mediante un instrumento internacional vinculante que permitirá “excluir la cultura de los principios de liberalización y de mercantilización” (Dutrisac, 2002).

La proyección internacional puede ser igualmente una estrategia para reforzar los sentimientos identitarios. Mostrar al líder regional en un contexto internacional produce el efecto de realzar su imagen y su prestigio. Jordi Pujol se ha destacado especialmente en este aspecto. Las estrategias internacionales del antiguo presidente de Cataluña se han integrado en una política de relaciones públicas mediante la cual éste encarnaba personalmente la nación catalana. El prestigio internacional podía ser utilizado como un recurso a la hora de negociar con las autoridades centrales.

Las relaciones internacionales son, en teoría, un atributo de los Estados soberanos. El valor simbólico es enorme cuando se adquiere el estatus de actor internacional capaz de reunirse con los grandes líderes mundiales. Dicha perspectiva resulta especialmente seductora para los emprendedores identitarios (Lecours y Moreno, 2001: 4). El desarrollo de relaciones bilaterales fuertes con un país soberano, como Francia, se convierte así en un elemento primordial. Quebec tiene mejores relaciones con Francia como entidad subestatal que Canadá con Gran Bretaña como Estado. Sin duda, el famoso discurso del general De Gaulle, en 1967, transformó la psicología de la nación en Quebec.

Otro rasgo significativo del nacionalismo es la definición de las necesidades o los intereses de la nación. Cuando las regiones operan en las relaciones internacionales, tienen la obligación de definir un "interés nacional" que puede entrar en contradicción con el del Estado central. Los escoceses son, por ejemplo, más favorables a la integración europea que sus vecinos del sur. Cuando se llegue a votar la introducción del euro en Gran Bretaña, los escoceses, probablemente, marcarán la diferencia. En Canadá, el apoyo unánime de los partidos políticos quebequeses a ALENA ha facilitado su ratificación, desatando al mismo tiempo numerosas tensiones con el resto del país. La cultura y la definición del interés nacional también tienen su impacto sobre la selección de los interlocutores. El gobierno de Quebec, debido a sus fuertes vínculos con Francia, ha forzado al gobierno canadiense a incluir dicho país entre sus prioridades internacionales. El gobierno flamenco ha desarrollado sólidos vínculos bilaterales con los Países Bajos y África del Sur por razón de sus afinidades culturales. Flandes también trata de desarrollar en las embajadas neerlandesas puntos de anclaje permanentes siguiendo el modelo de la "Casa de la Cultura" en el extranjero. El objetivo es crear un tipo de Casa flamenco-neerlandesa que estimule la difusión de la cultura de ambos países. En cambio, Flandes se ha opuesto a la concesión de créditos para las zonas africanas de influencia francesa.

El desarrollo de la paradiplomacia es igualmente una lucha de poder entre los movimientos nacionalistas subestatales y los actores del centro. La actitud de los gobiernos centrales frente a la intrusión de movimientos

nacionalistas subestatales en el ámbito exclusivo de la política exterior ha sido, de entrada, esencialmente negativa. Los gobiernos centrales ven en la pérdida del monopolio un grave peligro para la unidad nacional y para la imagen del país en el exterior. Es bueno recordar aquí que los actores centrales son también nacionalistas. Su hostilidad representa para los emprendedores identitarios la ocasión de poner en marcha una movilización social contra las pretensiones hegemónicas del centro. Puesto que la política exterior se percibe como un dominio reservado del Estado, el desarrollo de la paradiplomacia se convierte en este contexto en una lucha de poder y de legitimidad (Lecours y Moreno, 2001: 5).

Las regiones, particularmente las que tienen una identidad diferenciada, pueden tratar de utilizar su diáspora en el extranjero para aumentar su influencia política y movilizar recursos. La diáspora irlandesa ha desempeñado un papel importante en numerosas ocasiones en el conflicto de Irlanda del Norte y en su proceso político. La diáspora vasca en América suministra tribunas para el movimiento vasco. Los vascos han puesto en pie 130 centros culturales en el mundo (Lecours y Moreno, 2001:16). Estos centros sirven para dar a conocer la cultura, así como la nación vasca. Desde hace poco, utilizan su paradiplomacia para neutralizar la imagen negativa que les desprestigia desde hace veinticinco años en el extranjero.

En otros casos, algunas minorías buscan el apoyo de la madre patria para sus proyectos políticos o para su desarrollo social, económico o político. El caso de las relaciones entre Quebec y Francia es un claro ejemplo. Los chicanos del sur de los Estados Unidos y los latinoamericanos en el conjunto del país buscan cada vez más el apoyo de México y de otros Estados latinoamericanos para el reconocimiento en su país. Las minorías de Europa central buscan igualmente el apoyo y la ayuda de la madre patria cuando se producen conflictos o persecuciones. También se han llevado a cabo políticas para recrear las redes tradicionales.

Ciertas minorías, como los afroamericanos en los Estados Unidos o los autóctonos de Canadá, han desarrollado estrategias internacionales para presionar sobre sus Estados con el objetivo de garantizar sus derechos

u obtener sus reivindicaciones. El espacio público internacional está cada vez más atento a las manifestaciones espectaculares y mediáticas de los pueblos autóctonos. Cuando los Haida remontaron el Sena hasta París en un bote de guerra, en 1989, para protestar contra la apropiación de las islas de la reina Charlotte por la industria y el gobierno de la Columbia Británica, el mensaje dio la vuelta al mundo; lo mismo puede decirse de las imágenes de los Mohawks asediados por la armada canadiense, en 1990. Este tipo de acontecimientos ha contribuido a dar a conocer sus reivindicaciones al mundo entero (Forest y Rodon, 1995: 8).

Los autóctonos exigen igualmente la intervención en la política interna canadiense de personalidades o de instituciones internacionales. En 1983 y 1987, los denes de los territorios del noroeste solicitaron y obtuvieron al apoyo del Papa. En 1990, los Cris del norte de Ontario pidieron a monseñor Tutu que constataste los efectos del "apartheid" sobre los autóctonos del Canadá. También solicitaron el apoyo del Parlamento Europeo y de la ONU.

3. Internacionalización y paradiplomacia

Desde siempre, según parece, las cuestiones de política internacional están dominadas por los temas que tienen muy poco que ver con los ámbitos de competencia de las entidades subestatales. Las relaciones internacionales se ocupan esencialmente de los problemas de la paz y la guerra, del comercio o de la estabilidad de las monedas. Los grandes talleres de la política internacional afectan muy poco de forma directa a las entidades subestatales. Sin embargo, desde los años sesenta del siglo pasado, las cuestiones ambientales, la salud pública, las comunicaciones, los servicios sociales, la gestión del territorio o la cultura, generalmente dependientes de las competencias de las entidades subestatales, se ven cada vez más afectados por las obligaciones derivadas del nuevo marco internacional. Las relaciones entre los gobiernos centrales y subestatales se ven así fuertemente transformadas por los cambios estructurales que se producen a escala internacional y regional. Habida cuenta de que las cuestiones internacionales afectan cada vez más a sus competencias, las entidades subnacionales tienden

a desarrollar posiciones internacionales, ya que su inacción dejaría el campo libre a los gobiernos centrales.

La firma de los acuerdos del GATT es un ejemplo típico de este fenómeno, así como los acuerdos de Uruguay que llevaron a la creación de la OMC. Estos acuerdos contienen disposiciones con efectos apreciables en los ámbitos de competencias de las entidades subestatales. Imponen a los gobiernos nuevas normas internacionales en materia de comercio internacional y de inversiones. Ciertas prácticas medioambientales, bancarias, en los sectores de seguros o en las políticas de sanidad se someterán a estos nuevos regímenes. Los gobiernos centrales tendrán el mandato de imponer a las entidades subestatales estos acuerdos aunque no tengan siempre la capacidad constitucional para ello. En numerosas ocasiones, Quebec, así como Ontario y Alberta se han implicado en diligencias de derechos compensatorios intentadas por los Estados Unidos. Varios programas provinciales de subvenciones han tenido que modificarse a consecuencia de los efectos de la internacionalización.

El ALE y el ALENA responden a la misma lógica. En efecto, varias disposiciones del ALE y del ALENA imponen a los gobiernos provinciales ajustes en su legislación. Esta situación ha llevado al gobierno de Ontario, que estaba en contra de la ratificación del ALENA, a examinar la posibilidad de impugnar su constitucionalidad ante los tribunales. El gobierno de Ontario dirigido por Bill Davis considera, con razón, que el ALENA afecta a las competencias de la provincia en los sectores de trabajo, medio ambiente, servicios e instituciones financieras. Los acuerdos del GATT de 1947 y el ALENA de 1994 tienen un impacto importante en los ámbitos de competencias de las provincias canadienses y en el equilibrio de poderes, ya que éstos suponen un aumento de poder del gobierno federal en la puesta en marcha de estos acuerdos. Estos acuerdos también tienen efectos considerables en el orden constitucional interno de Canadá (Gosselin y Mace, 1996: 61).

El proceso de integración europea hace que en Europa esta realidad sea todavía más visible. Los países europeos han actuado generalmente según la lógica de un Estado centralizado que determinaba las políticas

internacionales. No solamente han ostentado el monopolio de la definición de "interés nacional", sino que también determinan las posiciones de su país frente a la Unión Europea. Ciertos países han recurrido a consultas *ad hoc* más o menos formales, pero se han institucionalizado pocos mecanismos. Las políticas de la UE tienen, sin embargo, importantes efectos en los ámbitos de competencia de los actores subestatales. Denunciando esta situación, numerosas regiones han presionado sobre sus respectivos gobiernos centrales y sobre las instituciones europeas para tener un papel más importante en las decisiones de la Unión. Desde hace algunos años, las entidades subestatales disponen de cinco canales de representación (Hooghe y Marks, 1996: 73): el Comité de Regiones, el Consejo de Ministros, los vínculos con la Comisión, las representaciones regionales en Bruselas, y las asociaciones transnacionales regionales.

Sin embargo, la actuación de los entes subestatales no se limita a las instituciones europeas. Su localización en el seno de un Estado "soberano" les permite igualmente el acceso a los centros de decisión del gobierno central, incluyendo a los actores de la política exterior. Contrariamente a las ONG, pueden tener un acceso privilegiado a las redes diplomáticas y a las negociaciones supranacionales. Así, Escocia y las regiones belgas, alemanas, austriacas y, en menor medida, españolas e italianas desempeñan un papel en la determinación de las políticas europeas de sus respectivos Estados.

4. Conclusiones

El fenómeno de la paradiplomacia fundamentalmente desigual. Siempre ha sido más fuerte en los regímenes federales o de estructura descentralizada, es decir, en regímenes cuyas entidades subestatales tienen numerosas responsabilidades políticas. Por ejemplo, las comunidades autónomas españolas son más activas que las regiones francesas. También existen marcadas diferencias entre las regiones de un país: Quebec es, por ejemplo, mucho más activo que Ontario.

El desarrollo de una política exterior a escala de las entidades subestatales también se debe en buena parte a la personalidad de los políticos. Como

subraya Richard Balme al hablar del papel de los emprendedores políticos en los procesos de cooperación regional: «Esta cooperación, a menudo, es llevada a cabo por grandes líderes regionales: J-P. Raffarin en la región atlántica [antes de llegar a primer ministro], L. Späth en Baviera, J. Pujol en Cataluña, por citar solo algunos ejemplos. El liderazgo influye sobre la determinación de la acción colectiva regional» (Balme, 1996: 29). Uno de los primeros actos políticos de Raymond Barre como alcalde de Lyon fue convencer a sus colegas de St. Étienne y de Grenoble para poner en marcha una paradiplomacia común para la región. La ciudad de Lyon posee nueve representaciones en el extranjero, de las cuales tiene una en Hong Kong y otra en Montreal. Sin Raymond Barre es poco probable que tales medidas se hubiesen tomado. En resumen, el tipo de régimen político y la personalidad de las decisiones públicas influyen en la intensidad de la paradiplomacia de una región.

Referencias

- BALTHAZAR, L. (1991), "Conscience nationale et contexte international", en Louis Balthazar, Guy Laforest y Vincent Lemieux (direc.), *Le Québec et la reconstruction du Canada, 1980-1992*, Québec, Septentrion.
- BALME, R. (1996), "Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", en Richard Balme (dirección), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, París, Económica.
- BARBER, B. (1996), *Djihad versus McWorld. Mondialisation et intégrisme contre la démocratie*, Hachette pluriel, París.
- BÉLANGER, L. (1994), "La diplomatie culturelle des provinces canadiennes", *Études internationales*, vol. 25: 3 (septiembre).
- BROWN, M. D. y FRY, E. H. (1993), *States and Provinces in the International Economy*, Berkeley, University of California, Institute of Governmental Studies Press.
- CRIEKEMANS, D. y Salomonson, T. B. (2000), "The foreign Policy of Federations: Flemish Versus Belgian Image Building", [documento no publicado], Universidad de Amberes.
- DESROSIERS, E. (2002), "Forum économique mondial: Des projets de 750 millions pour le Québec», *Le Devoir*, 5 febrero.

- DUTRISAC, R. (2002), "Un «amendement Québec» en faveur de la diversité culturelle", *Le Devoir*, 5 febrero.
- FOREST, P. G. y RODON, T. (1995), "Les activités internationales des autochtones du Canada", *Études Internationales*, vol. XXVI, nº 1 (marzo).
- FRY, E. H. (1998), *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Nueva York, A Council on Foreign Relations Book.
- GOLDSBOROUGH, J. O. (1993), "California's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 72.
- GOSELIN, G. y MACE, G. (1996), "Souveraineté et mutation de territoire: le cas canadien", en J-P. Augustin (dirección), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Montreal y Burdeos, Universidad de Montreal y Universidad de Burdeos.
- HOCKING, B. (1999), "Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments", en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (1996), "«Europe with the Regions»: Channels of Regional Representation in the European Union», *Publius*, 26:1 (invierno).
- KEATING, M. (2000), "Paradiplomacy and Regional Networking", *Forum of Federation: an International Federalism*, octubre, [documento no publicado].
- KEATING, M. (1999), "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies", en Francisco Aldecoa y Michael Keating (dirección), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres.
- LACHAPPELLE, G. (2000), "Identity, Integration and the Rise of Identity Economy. The Quebec Case in Comparison with Scotland, Wales and Catalonia", en Guy Lachapelle y John Trent (dirección), *Globalization, Governance and Identity. The Emergence of New Partnership*, Montreal, Les presses de l'Université de Montréal.
- LECOURS, A. y Moreno, L. (2001), "Paradiplomacy and Stateless nations: a reference to the Basque Country", Working paper 01-06, Unidad de Políticas Comparadas (CSCI).

- MASSART-PIÉRARD, F. (1999), "Politique des relations extérieures et identité politique: la stratégie des entités fédérées de Belgique", *Études internationales*, 30: 4 (diciembre).
- MICHALET, C. A (1999), *La séduction des nations ou comment attirer les investissements étrangers*, París, Económica.
- MONTERRAT, G. (1999), *Nations without States, Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press.
- PAQUIN, S. (2001), *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, Montreal, VLB éditeurs.
- PORTER, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, Free Press.
- SOLDATOS, P. (1993), "Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World", en D. M. Brown y E. H. Fry, (dirección), *State and Province in the International Economy*, Berkeley University of California, Institute of Governmental Studies Press.
- STRANGE, S. y STOPFORD, J. (1991), *Rival States, Rival Firms: competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNITED NATIONS (1999), *World Investment Report*, Ginebra.
- VAN DEN BRANDE, L. (1995), "La Flandre et sa vocation internationale", ministro del gobierno de Flandes encargado de Política Exterior, Asuntos Europeos, Ciencia y Tecnología, Priorités politiques 1995-1999, octubre.

