

Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea

OBJECTIUS

Des d'una perspectiva jurídica, l'acció exterior del Parlament té l'objectiu de **donar compliment a obligacions derivades de normes de dret internacional**.

En el pla polític, els objectius de l'acció exterior són, entre altres, **la promoció dels valors de la democràcia i els drets humans, i la promoció de l'assistència tècnica i la cooperació amb estats tercers**.

Els **objectius de tipus econòmic** de l'acció exterior del Parlament són, essencialment, **la promoció de sectors estratègics o d'excel·lència de l'economia catalana, i també d'interessos en el marc de la mundialització de l'economia**.

FINALITATS ESTRATÈGIQUES

Desenvolupament institucional

Treball en xarxa

Valor reputacional

Increment de la participació internacional

BENEFICIS

El Parlament de Catalunya té un pla estratègic per:

- Donar compliment al mandat normatiu de projecció exterior de la Generalitat.
- Permetre defensar els interessos de la Generalitat de manera més proactiva en els àmbits internacional i europeu.
- Ajudar a superar la infrautilització de mecanismes i procediments que permeten l'accés a informació i actuació internacional.
- Donar transparència i visibilitat a l'acció internacional de la institució.

FONAMENT JURÍDIC

Estatut d'autonomia de Catalunya (títol V, capítols II i III).

Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

Llei 21/2003, del 4 de juliol, de foment de la pau.

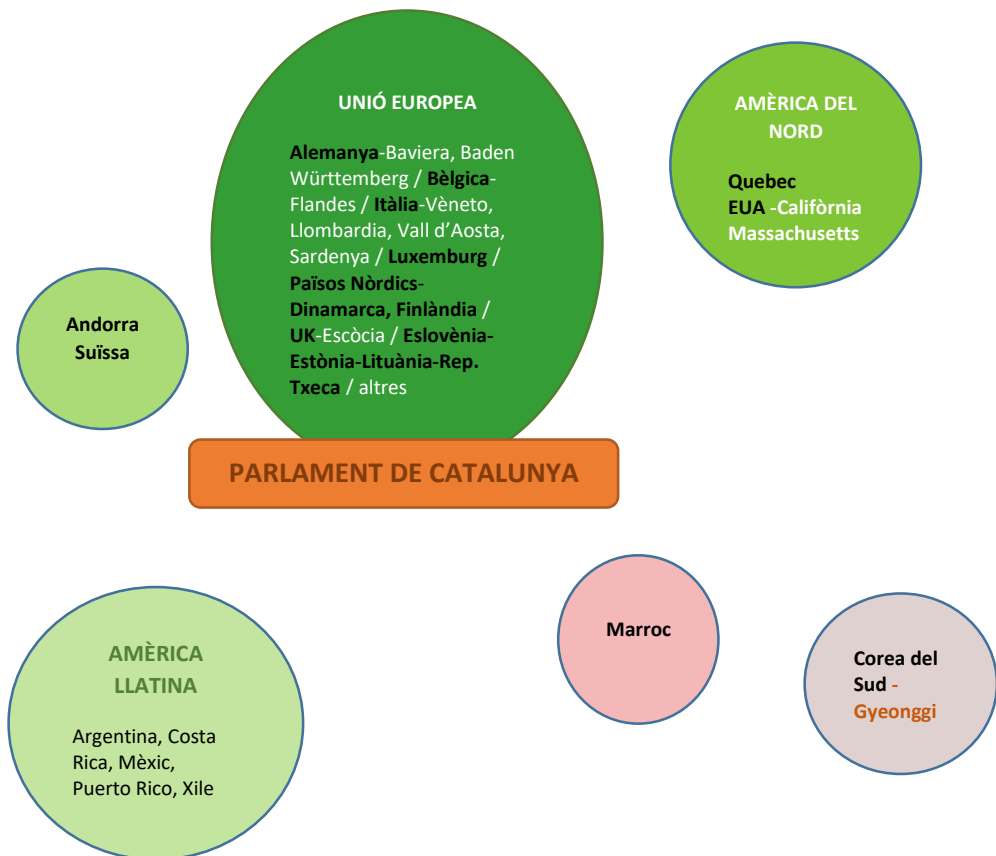
Llei 26/2001, del 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament.

PAÏSOS PRIORITARIS I ÀREES GEOGRÀFIQUES PREFERENCIALS

Criteris:

1. Dimensió institucional comuna
2. Cooperació institucional
3. Vincles culturals, històrics i econòmics
4. Parlaments no estatals amb acció exterior

Àrees geogràfiques:
anàlisi i estudi de potencialitats per al Parlament de Catalunya



Llegenda (colors):

Verd: dimensió i cooperació institucional; vincles culturals, històrics i econòmics; parlaments no estatals amb acció exterior.

Vermell/torrat: segon nivell; el Marroc i Gyeonggi amb acord signat.

PRINCIPALS PROPOSTES D'ACTUACIÓ

Promoure la participació en organismes i organitzacions internacionals.

Fomentar una cooperació interparlamentària permanent.

Complir el mandat normatiu de participació en el marc de la Unió Europea.

Objecte

La raó essencial del Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea del Parlament de Catalunya que fonamenta una acció exterior del Parlament rau en el fet que el dret internacional i, en especial, el dret de la Unió Europea condicionen i emmarquen totes les funcions parlamentàries, tant la legislativa, com la d'impuls i control de l'acció del Govern, com la pressupostària.

Una acció exterior i europea, planificada i organitzada, d'acord amb uns principis generals, dona compliment al mandat normatiu de projecció exterior de la Generalitat i permet un exercici més efectiu de les funcions parlamentàries.

El Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea pretén definir els objectius, les finalitats, els beneficis, els òrgans parlamentaris competents, els països i zones preferencials de cooperació, i les principals línies de l'actuació exterior del Parlament de Catalunya.

El Pla s'estructura en cinc apartats. L'apartat primer **identifica i ordena els objectius, les finalitats i els beneficis** que es poden derivar d'una estratègia planificada i estructurada en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

L'apartat segon precisa **el fonament jurídic d'una acció exterior i europea del Parlament de Catalunya**, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya i amb lleis sectorials, especialment la Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

L'apartat tercer assenyala **els òrgans parlamentaris competents** en matèria d'acció exterior i europea.

L'apartat quart pondera **els països i les àrees geogràfiques que tenen un interès especial per al Parlament** a partir dels criteris següents:

1. Dimensió institucional comuna
2. Cooperació institucional
3. Vincles culturals, històrics i econòmics
4. Parlaments no estatals amb acció exterior

Finalment, especifica les **propostes d'actuació**, que se circumscriuen als àmbits següents: el foment de la participació en organismes i organitzacions internacionals, el foment d'una cooperació interparlamentària permanent i el compliment del mandat normatiu de participació en el marc de la Unió Europea.

I. Els objectius, les finalitats i els beneficis d'una estratègia en matèria d'acció exterior i europea del Parlament de Catalunya

L'establiment dels objectius que presideixen l'acció exterior i europea del Parlament de Catalunya és un dels elements essencials del Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. **Aquests objectius responen a una sèrie de factors de caràcter jurídic, polític i econòmic, d'acord amb la definició que en fan els òrgans del Parlament.**

Des d'una **perspectiva jurídica**, l'acció exterior del Parlament té com a objectiu primer **donar compliment a obligacions derivades de normes de dret internacional i de dret de la Unió Europea**. Des d'un punt de vista internacional, cal tenir present les obligacions que es deriven d'organitzacions internacionals universals, com ara l'ONU o la Francofonia, i en àmbits materials, com són les missions d'observació electoral, la reconstrucció d'institucions públiques en estats tercers, o les accions de cooperació al desenvolupament. De la mateixa manera, la Generalitat té el deure d'aplicar les decisions adoptades per organitzacions internacionals en àmbits en què tingui competència.

Així mateix, el Parlament ha d'executar les obligacions derivades de normes d'organitzacions regionals, com ara la Unió Europea. En aquest marc, cal destacar la participació del Parlament en la creació, l'aplicació i el control del dret de la Unió Europea.

En segon lloc, i en el **pla polític**, l'acció exterior del Parlament pretén **promoure els valors de la democràcia i els drets humans; donar a conèixer la cultura i les institucions polítiques de la Generalitat de Catalunya; incrementar la projecció a l'exterior per tal de donar una resposta més eficaç als reptes de la societat internacional contemporània, i promoure la cooperació i l'assistència tècnica a estats tercers.**

En tercer lloc, des d'una **perspectiva de tipus econòmic**, l'acció exterior del Parlament vol incidir en **la promoció de sectors estratègics o d'excel·lència de l'economia catalana, i també d'interessos en el marc de la mundialització de l'economia.**

Cal tenir present, a més a més, que les activitats internacionals del Parlament de Catalunya s'emmarquen en els àmbits definits per la Mesa del Parlament.

Cal establir també mecanismes de seguiment i avaluació per a mesurar el grau de compliment dels criteris previstos i l'assoliment dels objectius fixats.

A partir d'aquests objectius de caràcter genèric, es poden identificar **unes finalitats de tipus estratègic:**

- **Desenvolupament institucional del Parlament.** L'actuació internacional del Parlament vol contribuir a la millora tècnica de la institució i dels seus membres en l'exercici de les funcions parlamentàries. Així, les relacions amb altres parlaments i organismes internacionals han de permetre l'accés a tota una sèrie d'informacions, pràctiques i coneixements.
- **Treball en xarxa.** L'acció internacional ha de permetre establir una xarxa de vincles amb representants d'altres parlaments i organismes que poden servir els objectius estratègics del Parlament de Catalunya.
- **Valor reputacional.** Una acció internacional, planificada i rigorosa ha de permetre impulsar i potenciar la imatge del Parlament de Catalunya. Altrament, si l'acció exterior no és rigorosa podria acabar essent contraproductiu.
- **Increment de la participació internacional.** L'acció internacional del Parlament li ha de permetre participar en organitzacions i organismes de presa de decisions, de manera que s'hi puguin defensar els interessos de la Generalitat. Amb criteris de transparència, cal donar suport a la pròpia societat, perquè participi i impulsi activitats en matèria internacional que, a la llarga, aportin un increment del benefici econòmic i de valor afegit al país.

En definitiva, aquest Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea del Parlament té com a punt d'impuls **els beneficis** derivats d'una estratègia en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

Des d'aquesta perspectiva, cal remarcar, en primer lloc, que l'acció exterior i europea del Parlament dona **compliment al mandat normatiu de projecció de Catalunya a l'exterior que es deriva de normes amb rang estatutari i legal.**

En segon lloc, cal tenir present que és indispensable, per a un exercici efectiu de les funcions parlamentàries, que tot parlament d'un estat membre de la Unió Europea elabori una «acció exterior i europea», com s'evidencia en la programació i l'actuació de parlaments com el danès o l'escocès. Això és així atès que el dret internacional sorgit en el marc de l'actual societat internacional i el dret de la Unió Europea **condicionen i emmarquen les funcions parlamentàries, tant la legislativa, com la d'impuls i control de l'acció de govern, com, finalment, la funció pressupostària.**

Les característiques de la societat internacional contemporània han fet que el dret internacional que s'hi genera tingui, cada cop més, una importància rellevant en l'activitat parlamentària. L'adopció de decisions i normes en el pla internacional en àmbits polítics, econòmics, sanitaris, culturals o mediambientals que tenen una projecció i influència mundial ha comportat el necessari seguiment per part dels parlaments, a fi i efecte d'aconseguir l'exercici eficaç de les seves funcions.

En aquest context, la pràctica mostra, en els darrers decennis, **un desenvolupament extraordinari de les actuacions internacionals dels parlaments.**¹ La Unió Interparlamentària (UIP) ha reivindicat, en la seu de l'Organització de les Nacions Unides (ONU),

¹ La pràctica reflecteix una actuació internacional dels parlaments mitjançant les activitats següents:

- a) La subscripció d'acords i convenis amb parlaments i altres entitats.
 - b) La participació en organismes internacionals de cooperació interparlamentària en el pla mundial (Unió Interparlamentària; Centre Parlamentari o Acció Mundial dels Parlamentaris), regional (Parlament Llatinoamericà, Parlament Panafricà), o interregional (Associació Parlamentària Euro-àrab).
 - c) La participació, amb diferents estatus, en els òrgans parlamentaris d'organismes internacionals (per exemple: l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia, l'Organització Interparlamentària de l'ASEAN, l'Assemblea Parlamentària dels Consells d'Europa, entre altres).
 - d) Visites oficials i altres relacions bilaterals.
- A tall d'exemple, l'acció exterior de l'Assemblea Nacional del Quebec, la del Senat francès o la de la Dieta del Japó són especialment significatives.

un paper més determinant per als parlaments amb la finalitat de superar el dèficit democràtic en el marc de les relacions internacionals.²

En l'àmbit de la Unió Europea, les diverses revisions dels Tractats constitutius han inclòs, progressivament, una referència al paper dels parlaments nacionals. En aquesta evolució, el Tractat de la Unió Europea (TUE), tal com es va modificar a Lisboa, estableix expressament que **els parlaments han de contribuir al funcionament de la Unió Europea**.³

Cal remarcar que el Parlament ha exercit accions en matèria exterior ja des de la primera legislatura. Així, el Parlament ha subscrit convenis amb parlaments nacionals i subestats com, per exemple, els de Califòrnia, Flandes, Gyeonggi, el Marroc, Nova Gal·les del Sud, el Quebec, la República Dominicana i la Toscana.

A més a més, el Parlament ha participat, amb diferents estatus jurídics, en organismes internacionals com són l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia (APF) i la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE).

Finalment, l'acció exterior del Parlament s'ha manifestat, tradicionalment, per mitjà de visites i viatges oficials i d'altres relacions bilaterals. En aquest sentit, cal destacar l'existència de vincles consolidats amb Baden-Württemberg, Baviera, Escòcia, la Llombardia, la Vall d'Aosta i el Vèneto.

Per bé que el Parlament, en virtut de la seva autonomia parlamentària, ha anat desenvolupant l'acció exterior de manera singular, cal assenyalar que les actuacions internacionals s'han executat, en termes generals, coordinadament amb el Govern de la Generalitat a fi i efecte de garantir una acció internacional coherent i integrada per part de la Generalitat de Catalunya.

En el marc dels **àmbits relacionats amb la Unió Europea**, el Parlament ha dut a terme les actuacions que segueixen.

² Declaració adoptada per consens de la Segona Conferència Mundial de Presidents de Parlaments (seu de l'ONU, Nova York, 7-9 de setembre de 2005). Cal remarcar que la UIP té l'estatut d'observador a l'ONU.

³ Article 12 del Tractat de la Unió Europea (TUE) i protocols núm. 1 i 2.

En primer lloc, el Parlament ha participat en **la funció de control de l'adequació al principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea**, tal com es disposa en els seus Tractats i, en el pla intern, en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la Llei que regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea i en el Reglament del Parlament.

Així mateix, com a membre de la Xarxa de Control de la Subsidiarietat del Comitè de les Regions, amb la qual ha mantingut contactes regulars, el Parlament ha coordinat amb el Govern la resposta a qüestionaris i consultes.

En segon lloc, el Parlament ha exercit un **dret de petició davant el Parlament Europeu** per a sol·licitar que el català sigui llengua oficial en la Unió Europea.

En tercer lloc, el Parlament **ha participat en fòrums de cooperació interparlamentària en àmbits de la Unió Europea**, com ara la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE).

També cal esmentar que **el Parlament de Catalunya va ésser actor clau, juntament amb el Parlament Escocès, en la creació de la Xarxa de Comissions Parlamentàries Regionals de Relacions Europees (NORPEC)** l'any 2002.⁴ Aquest òrgan, però, no ha tingut continuïtat i no es reuneix des del 2005.

En quart lloc, **el Parlament ha establert relacions puntuals amb el Parlament Europeu**. Així, s'han fet viatges, de les comissions parlamentàries i de diputats, al Parlament Europeu amb un programa de treball específic, els quals han permès compartir experiències, coneixement i noves idees profitoses per a un desenvolupament professional continuat, per mitjà de la interacció de les capacitats i els coneixement entre els respectius parlamentaris.

Des d'una **perspectiva política**, totes les actuacions i els mecanismes esmentats, en especial la funció de control del principi de subsidiarietat, han evidenciat que hi ha molt de camí per recórrer fins a una integració real dels afers internacionals i la política de la Unió Europea en el treball quotidià del Parlament. Aquests afers exteriors s'han considerat habitualment com aspectes que han d'ésser objecte d'anàlisi i d'actuació més per part de l'executiu que no pas per part del

⁴ Butlletí NORPEC, novembre del 2003.

Parlament. Així, per exemple, la gran majoria dels dictàmens, en el marc de la funció de control del principi de subsidiarietat, que ha adoptat el Parlament reproduïxen les observacions que han estat enviades pel Govern i assumides pels grups que li donen suport. D'aquesta manera, en realitat, materialment, les observacions han estat formulades per l'executiu i no pel Parlament, com li pertocaria, de conformitat amb la normativa aplicable, tant de dret intern com de dret de la Unió Europea.

Des d'una **perspectiva més tècnica**, la pràctica ha evidenciat una falta d'adequació orgànica i administrativa del Parlament a les necessitats derivades del seguiment, l'anàlisi i el tractament de la normativa i informació internacional i europea.

En definitiva, les actuacions en matèria exterior s'han dut a terme, fonamentalment, sense una estratègia que atorgui una visió de conjunt, d'acord amb uns objectius generals. La futura acció exterior i europea ha de respondre a una estratègia planificada i organitzada, sens perjudici que cal deixar espai per a les actuacions que es generin de manera espontània. Aquesta estratègia definida ha d'ajudar, en tot moment, a donar una resposta als esdeveniments o interessos concrets que apareguin com una reacció particular davant un fet o un interès concret.

L'existència d'una unitat parlamentària, amb la funció continuada de seguiment i anàlisi de documentació i normativa internacional, assessorament tècnic, i també de proposta d'iniciatives, ha d'afavorir la realització d'una **acció exterior i europea planificada d'acord amb els objectius generals que els òrgans rectors del Parlament defineixin a l'inici de cada legislatura**.

II. El fonament jurídic de l'acció exterior i europea del Parlament de Catalunya

L'acció exterior i europea del Parlament vol donar compliment al mandat normatiu de projecció de Catalunya a l'exterior que es deriva de normes amb rang estatutari i legal.

Així, l'**Estatut d'autonomia de Catalunya** reforça notablement les competències de la Generalitat de Catalunya en el pla de les relacions amb la Unió Europea, d'una banda, i en el pla de l'acció exterior, de l'altra. Concretament, el títol V de l'Estatut (De les relacions institucionals de la Generalitat) conté dos capítols destinats a regular expressament les relacions amb la Unió Europea (capítol II) i l'acció exterior de la Generalitat (capítol III).

La principal aportació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, en el marc de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, és la regulació sistemàtica i amb rang jurídic estatutari, de tota una sèrie de pràctiques existents que tenien un fonament jurídic i jurisprudencial divers. Així, es consoliden jurídicament:

- El reconeixement del dret de la Generalitat a participar en els afers comunitaris, i també la projecció en aquest marc d'una sèrie de principis generals que fonamentin i articulïn aquesta participació: el principi d'autonomia; el principi segons el qual la Generalitat és Estat; el principi de lleialtat institucional i els principis de multilateralitat i bilateralitat (art. 3.1, art. 184).
- La participació de la Generalitat en la formació de la voluntat de l'Estat espanyol. Amb aquesta finalitat, es disposa del marc institucional i els efectes de l'obligació d'informació a la Generalitat de les propostes davant la Unió Europea, i també de la possibilitat del plantejament de les observacions pertinents (art. 184, 186).
- El reconeixement de la competència de la Generalitat en el marc de l'aplicació i el desenvolupament de la normativa comunitària (art. 189).
- L'existència de mecanismes per a la participació directa de les institucions de la Generalitat en el si d'alguns òrgans i institucions comunitaris en nom de totes les comunitats autònomes. Així mateix, es preveu la participació de la Generalitat en la designació de representants en el si de la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (Reper, art. 187).

L'Estatut d'autonomia planteja alguns aspectes que van més enllà de la pràctica establerta i que poden fonamentar desenvolupaments progressius de la pràctica actual. Així, s'estableix:

- L'obligació d'informació, per part del Govern espanyol a la Generalitat, de les iniciatives de revisió dels Tractats en un moment processal inicial (art. 185.1).
- La incorporació de representants de la Generalitat a les delegacions espanyoles que participen en els processos de negociació i revisió dels Tractats (art. 185.2).
- El reconeixement exprés de la participació del Parlament de Catalunya en els assumptes relacionats amb la UE, en especial pel que fa referència a la seva participació en el control del principi de subsidiarietat i en la possibilitat de plantejar observacions a les Corts Generals (art. 188).

L'acció exterior de la Generalitat de Catalunya és regulada en el capítol III del títol V. Aquestes disposicions recullen, en termes generals, i consoliden, amb la jerarquia jurídica d'un estatut d'autonomia, la pràctica establerta en el pla internacional per diverses comunitats autònomes de l'Estat espanyol. Així, es reconeix un principi general relatiu a la projecció exterior (art. 193):

La Generalitat ha d'impulsar la projecció exterior de Catalunya a l'exterior i promoure els seus interessos en aquest àmbit, respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions exteriors.

Aquest principi constitueix la base jurídica general per tal que les competències de la Generalitat incloguin també, quan sigui necessari, una acció exterior. Hi ha implícit el reconeixement d'un principi general relatiu al paral·lelisme entre la competència interna i externa, com ha estat reconegut també pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea en l'Afer 22/70 (AETR).

L'Estatut regula també alguns àmbits específics d'aquesta projecció internacional, com ara la llengua (art. 6); la cultura catalana (art. 12); les comunitats catalanes a l'exterior (art. 13); la cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament (art. 197); la participació de la Generalitat en organitzacions internacionals, especialment en la UNESCO (art. 198); la base jurídica estatutària de les oficines de la Generalitat a l'exterior (art. 194); la competència de la Generalitat per a subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències, i també de sol·licitar al Govern de l'Estat la subscripció de tractats internacionals (art. 196).

El marc normatiu de la política exterior del Parlament també es configura en la **Llei 16/2014, del 4 de desembre**, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, i en lleis sectorials com la **Llei 21/2003, del 4 de juliol**, de foment de la pau, o la **Llei 26/2001, del 31 de desembre**, de cooperació al desenvolupament. Aquesta darrera llei qualifica el Parlament de Catalunya d'òrgan rector de la política de cooperació de la Generalitat de Catalunya i li imposa unes obligacions d'impuls específiques (art. 17).

Pel que fa a la Llei 16/2014, s'atribueixen, expressament, les funcions següents al Parlament:

- a) Exercir la funció d'impuls i control de l'acció exterior de la Generalitat i, amb aquesta finalitat, conèixer la política i l'activitat del Govern en l'àmbit de l'acció exterior, deliberar sobre aquesta qüestió i fer-ne el control.
- b) Promoure la participació de la ciutadania en el debat públic i el control de l'acció política i de govern en aquest àmbit.
- c) Debatre el Pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, i fer-ne el seguiment, d'acord amb el que estableix l'article 15.
- d) Participar, si s'escau, en organismes i conferències internacionals de cooperació interparlamentària.
- e) Mantenir, si s'escau, relacions bilaterals amb altres parlaments.
- f) Mantenir relacions amb les entitats de la societat civil que actuen en l'àmbit de l'acció exterior i de la cooperació i ajut al desenvolupament.
- g) Impulsar relacions de col·laboració i mecanismes d'informació mútua amb el Govern, amb les altres institucions de la Generalitat i amb els ens, els organismes i les entitats adscrits al Parlament en l'àmbit de l'acció exterior.
- h) Exercir la funció de control del principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea.
- i) Fer el seguiment legislatiu previ de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que afectin competències o interessos de la Generalitat, com també del programa de treball de la Comissió Europea.

III. Els òrgans de l'acció exterior i europea del Parlament

L'autonomia parlamentària comporta que l'actuació exterior dels parlaments tingui unes característiques diferents de l'actuació internacional dels governs, que és la tradicional en el marc de les relacions internacionals. Aquestes característiques es deriven de la composició pluralista i de les funcions del Parlament.

La pràctica mostra que aquesta acció exterior és exercida per tots els òrgans del Parlament segons els objectius, els àmbits i el marc institucional en què s'actua. Així, aquesta actuació la despleguen tant els òrgans rectors (president o Mesa) com les comissions.

En els casos en què la política exterior tingui una dimensió, fonamentalment, de **representació institucional, li correspon al president del Parlament, per mandat reglamentari, exercir la dita funció representativa**. La participació en l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia (APF) i en la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) serien exemples d'aquesta funció de representació institucional.

En el cas que l'àmbit material de les relacions exteriors s'atribueixi a un membre de la Mesa,⁵ aquest seria l'òrgan competent per a desenvolupar una acció internacional per delegació del president o de la Mesa.

Pel que fa a les comissions del Parlament, la Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, pel seu àmbit material de competència, exerceix tota una sèrie de funcions en aquest marc. Així, per exemple, la Mesa del Parlament ha atribuït a aquesta comissió, en les darreres legislatures, la funció de control de l'adequació al principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea. Amb aquesta finalitat, s'ha creat el Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment del Dret de la Unió Europea.

Finalment, altres òrgans parlamentaris, com són els intergrups parlamentaris, les subcomissions o els grups de treball, també poden desenvolupar una acció exterior, especialment quan les seves funcions incideixen en els àmbits de l'acció exterior, com seria el cas del dit Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment

⁵ Per exemple en la dotzena legislatura. Decisió de la Mesa del 20.2.2018.

del Dret de la Unió Europea, o quan la seva actuació tingui una projecció internacional.

El desenvolupament de les funcions que l'article 71.2 del Reglament del Parlament de Catalunya atorga als intergrups fa que aquests esdevinguin òrgans del Parlament que contribueixin a la creació de xarxes de col·laboració i solidaritat amb altres pobles i països i a sensibilitzar la població en les matèries en què treballen. En aquest sentit, intergrups com els de Solidaritat amb el Poble Sahrauí, amb Palestina, amb el Poble Gitano i el de Població, Desenvolupament i Drets Sexuals i Reproductius són organismes que treballen específicament en l'acció exterior i europea, relacionant-se i coordinant la seva acció amb altres parlaments i organismes tant en l'àmbit europeu, com en l'internacional, inclòs l'àmbit de les Nacions Unides.

La integració dels intergrups en l'estratègia parlamentària per a l'acció exterior i europea esdevé important per a incorporar les actuacions d'aquests intergrups a la quotidianitat parlamentària.

En el cas particular de la **Unió Europea**, l'estratègia d'incidir en el seu procediment legislatiu ha de distingir dos moments diferents.

Una primera **fase prelegislativa**, abans de la proposta formal de les institucions de la Unió Europea, i una segona fase, **ja pròpiament legislativa**, en què s'emmarca, per exemple, el procediment d'alerta ràpida.

La primera d'aquestes fases és l'essencial per a aconseguir l'objectiu de fer arribar els interessos i aportacions del Parlament a les institucions de la Unió Europea. Tant el Tractat de Lisboa com la pràctica de les institucions permeten aquesta possibilitat. Així, de conformitat amb l'article 2 del Protocol número 2, annex als Tractats, la Comissió Europea té el deure de dur a terme àmplies consultes que tinguin en compte la dimensió regional abans de proposar un acte legislatiu. A més, la Comissió Europea ha plantejat als parlaments nacionals dels estats membres la possibilitat d'establir un diàleg polític sobre les seves iniciatives. D'aquesta manera, per mitjà d'aquest diàleg polític, els parlaments poden fer arribar a la Comissió les observacions sobre el contingut de les iniciatives de la Unió Europea, sense limitar-se, com en el marc de l'alerta ràpida, a les qüestions de subsidiarietat. Aquest diàleg polític és especialment

significatiu en la fase prelegislativa, atès que es tracta d'una fase en què la Comissió busca informació i defineix la seva estratègia.

Per tant, els parlaments poden desenvolupar un paper constructiu per mitjà del diàleg polític i no merament paralitzador com en el cas de l'alerta ràpida. De fet, la pràctica mostra una utilització intensa d'aquest diàleg polític entre la Comissió i alguns parlaments dels estats membres.

Aquesta intervenció regional també pot reportar beneficis per a la mateixa Comissió, en la mesura que aquesta institució és la principal interessada a ampliar la seva informació sobre les necessitats reals dels àmbits materials que es pretenen regular. Per això, els interessos de la Comissió Europea encaixarien amb els objectius regionals de fer arribar els seus propis interessos a Brussel·les.

Des d'aquesta perspectiva, **la participació del Parlament** s'ha de configurar no solament en la lògica de reivindicació d'interessos, sinó també en la **lògica de contribució al procés de construcció europeu**, a partir de la informació, les experiències i el valor afegit que poden aportar aquests territoris.

De la mateixa manera, a més de les relacions que es puguin mantenir amb la Comissió, **el Parlament Europeu és una altra institució fonamental per a l'establiment d'un sistema de bon govern multinivell que permeti el contacte directe amb els parlaments subestatals amb competències legislatives.**

Des del punt de vista orgànic i administratiu del Parlament, la reformulació d'una unitat especialitzada en els afers exteriors i de la Unió Europea podria ajudar a configurar els diferents elements d'aquesta política exterior, a partir dels objectius polítics que es defineixin en cada legislatura. Així, aquesta unitat pot, en un primer moment, seleccionar i ponderar les iniciatives internacionals i de la Unió Europea que puguin tenir un impacte en les competències i els interessos de la Generalitat en un moment inicial, i, posteriorment, alertar els òrgans polítics del Parlament per tal que puguin adoptar les decisions que considerin convenients. Aquesta estratègia del Parlament ha d'**afavorir que una acció exterior i europea s'integri en el treball quotidià del Parlament.**

IV. Els països prioritaris i les àrees geogràfiques preferencials de cooperació

El Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea pondera la relació preferencial del Parlament amb països i zones geogràfiques a partir d'una sèrie de criteris com els següents:

1. Dimensió institucional comuna
2. Cooperació institucional
3. Vincles culturals, històrics i econòmics
4. Parlaments no estatals amb acció exterior

En primer lloc, és recomanable establir una relació preferencial amb països que **pertanyin a organitzacions internacionals i organismes que tinguin un interès per a les competències de la Generalitat**. Des d'aquesta perspectiva, els països membres de la Unió Europea tenen una rellevància destacable. La participació de la Generalitat en el sistema institucional de la Unió, reconeguda expressament pels Tractats, fa que l'intercanvi d'informació i la recerca de complicitats amb altres parlaments d'estats membres de la Unió, tant en àmbit nacional com regional, esdevingui un factor clau perquè la Generalitat pugui fer arribar els seus interessos a les institucions de la Unió. Aquesta participació regional en el procediment legislatiu de la Unió està expressament prevista, normativament, en l'article 2 del Protocol número 2, sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

Una relació preferencial amb altres parlaments de països membres de la Unió podria contribuir a l'intercanvi d'informació i a la planificació d'una estratègia comuna vers les institucions europees. En aquest context, una actuació coordinada amb els parlaments membres de la CALRE podria aportar beneficis.

En segon lloc, els parlaments de països amb els quals el Parlament de Catalunya té una **cooperació institucional ja endegada** conformen un segon bloc preferencial. Ja s'ha indicat que el Parlament ha establert convenis amb parlaments nacionals i subestatals de tots els continents, com ara els de Califòrnia, Gyeonggi, el Marroc o el Quebec. Així mateix, l'existència de parlaments que han creat en el seu si un **grup**

d'amistat relatiu a Catalunya, com la Cambra dels Comuns del Regne Unit o el Parlament de la Confederació Suïssa, constitueix un fonament de cara a establir una relació preferencial.

El principal benefici d'aquesta cooperació interparlamentària és, doncs, l'establiment d'una **xarxa de relacions privilegiades amb representants de parlaments d'altres estats en benefici dels interessos estratègics de la Generalitat de Catalunya, en diferents àmbits sectorials.**

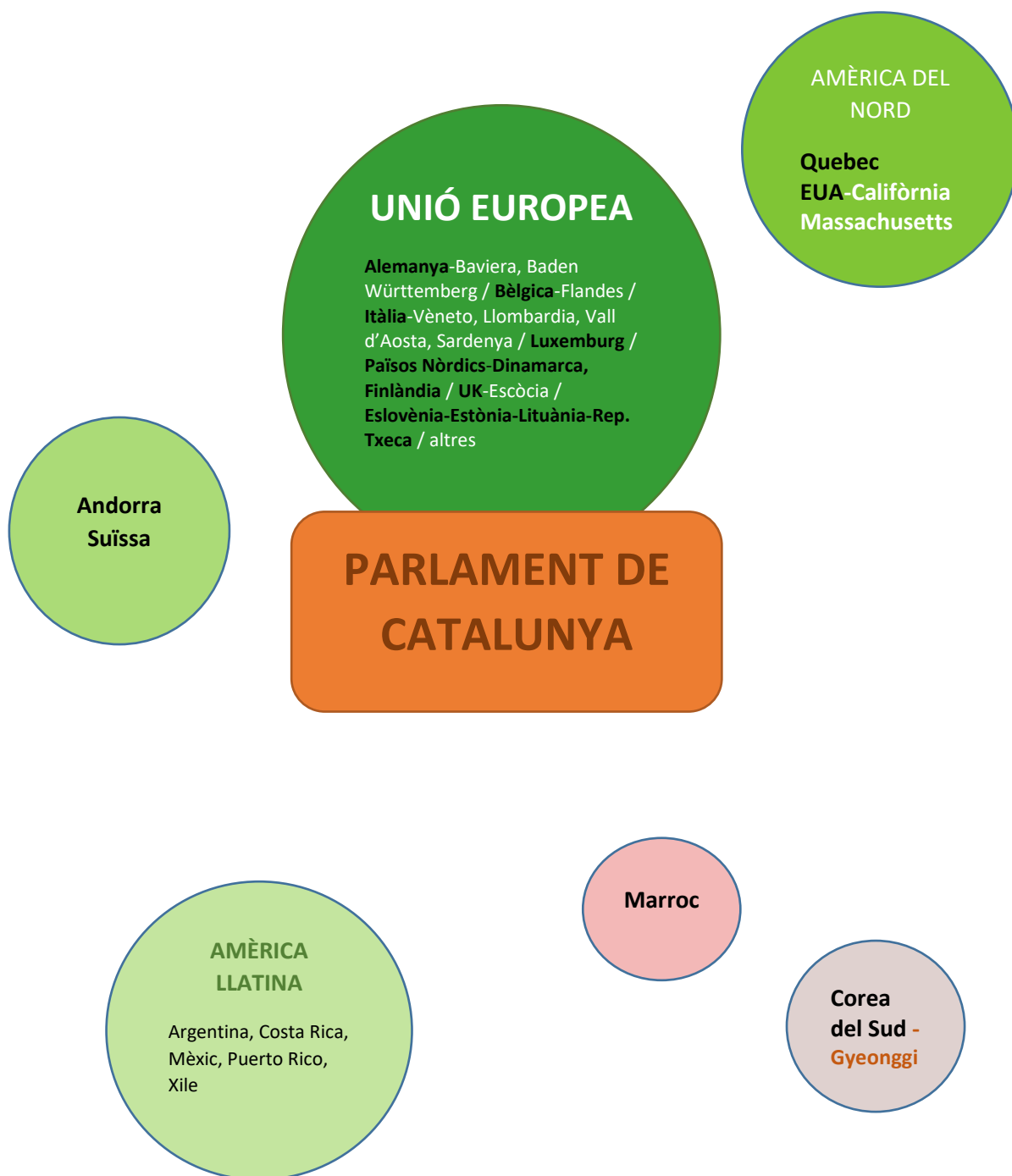
Aquesta cooperació institucional es fonamenta en la tasca duta a terme en les legislatures anteriors, i també cal estendre-la a altres països o zones geogràfiques.

En tercer lloc, **els vincles culturals, històrics i econòmics són factors rellevants** a l'hora de seleccionar països i parlaments amb els quals cal reforçar una relació privilegiada. Així, per exemple, els vincles geogràfics o el reptes derivats de la immigració, justifiquen una relació especial amb països i parlaments de la ribera del Mediterrani, com ara el Marroc. El fet que l'estratègia preferencial de la Unió Europea, relativa a la Unió per la Mediterrània, tingüés l'origen a Barcelona l'any 1995 és un element que cal tenir en compte; la important presència de nacionals d'estats de l'Amèrica Llatina i les qüestions derivades del respecte als drets humans i la memòria històrica, tan presents en aquell continent, justifiquen una estratègia vers certs països llatinoamericans, com ara l'Argentina, Xile o Mèxic, entre altres; els vincles lingüístics, culturals i fronterers fonamenten una relació preferencial amb Andorra, estat membre de la majoria d'organitzacions internacionals rellevants, inclosa la Unió Interparlamentària; els vincles econòmics fonamenten l'enfortiment de les relacions amb estats dels Estats Units d'Amèrica, com Califòrnia o Massachusetts, o amb el Regne Unit també, i sobretot considerant l'eventual acord derivat del Brexit.

Finalment, una **relació preferencial del Parlament amb els parlaments no estatals** que duen a terme una acció exterior intensa comporten l'accés a la seva experiència en aquest àmbit (el Quebec, Flandes, Escòcia).

A partir dels criteris exposats, s'estableixen les prioritats següents:

**Àrees geogràfiques:
anàlisi i estudi de potencialitats per al Parlament de Catalunya**



Llegenda (colors):

Verd: dimensió i cooperació institucional; vincles culturals, històrics i econòmics; parlaments no estatals amb acció exterior

Vermell/torrat: segon nivell; el Marroc i Gyeonggi amb acord signat

A més a més, els òrgans del Parlament podrien impulsar relacions prioritàries amb altres àrees geogràfiques en virtut de criteris com ara:

- a) Els interessos geoestratègics amb països d'altres continents amb els quals el Parlament de Catalunya no ha desenvolupat una relació.
- b) La presència rellevant de nacionals d'estats tercers a Catalunya.

Des d'aquesta perspectiva, té un interès especial l'eventual establiment de relacions amb parlaments o institucions de països amb democràcies emergents del continent africà. En aquest sentit, la pertinença del Parlament de Catalunya a l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia permet propiciar un acostament a aquest països. Així, per exemple, l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia, en col·laboració amb l'Organització Internacional de la Francofonia, planifica i executa programes de desenvolupament institucional de països amb democràcies emergents i amb països en vies de desenvolupament del continent africà, de manera majoritària.

Nogensmenys, el continent asiàtic planteja també unes perspectives rellevants per al Parlament de Catalunya, considerant sobretot la ja existent xarxa d'instruments i interessos econòmics, tecnològics i culturals en què Catalunya té presència. En aquest sentit, cal destacar l'existència del Pla Catalunya-Japó, i també la consideració de països prioritaris per al Govern de Catalunya, com poden ésser l'Índia i Corea del Sud.

V. Principals propostes d'actuació

Les accions concretes que cal dur a terme s'estructuren en tres grans apartats:

1. El foment de la participació en organismes i organitzacions internacionals, especialment de cooperació interparlamentària

En aquest marc, es prioritzen les accions següents:

- Participar, per mitjà dels òrgans del Parlament, en la CALRE i l'APF.
- Fomentar el contacte i, en la mesura que sigui viable, l'establiment d'una relació permanent i continuada amb organitzacions internacionals i organismes en matèria de drets humans (ONU –Comitè de Drets Humans–, Unió Europea, Consell d'Europa, OSCE –ODIHR–, OEA, etc.).
- Fomentar el contacte i, en la mesura que sigui viable, l'establiment d'una relació permanent i continuada amb la Unió Interparlamentària.
- Fomentar el contacte i l'establiment d'un estatus d'observador en la Confederació Parlamentària de les Amèriques (COPA).
- Donar compliment al mandat estatutari de participar en l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO) i altres organismes internacionals de caràcter cultural.
- Fomentar el coneixement d'organitzacions internacionals mitjançant la preparació de reunions de treball entre representants i funcionaris d'organitzacions i diputats del Parlament, amb la finalitat que els òrgans parlamentaris, en especial les comissions, puguin tenir un coneixement directe de què fan i com funcionen les organitzacions internacionals que, per raó de la seva competència, tenen incidència en l'àmbit material respecte al qual els correspon dur a terme el seu treball d'impuls i control governamental i la seva activitat legislativa. Aquesta acció té, a més, la virtut de contribuir a l'establiment d'un sistema permanent i estable de relacions amb organitzacions internacionals.

2. El foment d'una cooperació interparlamentària permanent

El Parlament vol fomentar la cooperació i col·laboració interparlamentària amb parlaments d'altres estats, amb especials vincles o interessos amb la Generalitat de Catalunya. El principal benefici d'aquesta cooperació interparlamentària és l'establiment d'una xarxa de relacions privilegiades amb representants de parlaments d'altres estats que pot servir els interessos estratègics de la Generalitat de Catalunya, en diferents àmbits sectorials. En aquest sentit, el

Parlament pot fer arribar a aquests fòrums internacionals els objectius que defineixen els seus òrgans rectors en diversos àmbits.

Aquesta cooperació inclou les accions o àmbits materials següents:

- Preparació de projectes de convenis de cooperació parlamentària.
- Col·laboració i assistència política, tècnica i administrativa a projectes de desenvolupament institucional o establiment de parlaments a democràcies emergents, inclosa la gestió de missions d'observació de processos electorals.
- Foment de la creació de grups d'amistat amb diputats d'altres parlaments, en especial amb els parlaments en què ja hi ha un grup d'amistat amb Catalunya (Estònia, Suïssa, Finlàndia, el Regne Unit, Flandes i Irlanda, entre altres).
- Foment de projectes d'intercanvi entre comissions parlamentàries, amb l'establiment de contactes previs i la proposta de visites, conferències i trobades relatives a temes d'interès mutu en què treballin els respectius parlaments.
- Intercanvi d'informació i documentació sobre organització i activitats parlamentàries.
- Desenvolupament de projectes sectorials comuns amb altres parlaments. Prenent com a punt de partida la història recent del nostre Parlament, amb un gruix consistent de contactes amb altres parlaments, amb els quals s'ha tingut una relació privilegiada i directa, cal continuar impulsant i reforçant aquestes relacions, sense descartar que s'hi puguin anar afegint parlaments d'altres països.
- Cooperació entre administracions parlamentàries, canalitzant els contactes per a obtenir informació sobre activitats instrumentals o tècniques de la cambra (informàtica, seguretat, comunicació, etc.).
- Exploració i identificació de noves activitats i noves àrees geogràfiques amb les quals es pot repensar un nou desenvolupament de relacions, amb la il·lustració de per què aquestes poden ésser valuoses estratègicament per al Parlament.

3. El compliment del mandat normatiu de participació en la Unió Europea

Les accions parlamentàries en el marc de la Unió Europea es deriven del mandat normatiu estatutari i legal a què ja s'ha fet referència, i inclouen:

- L'exercici de la funció de control de l'adequació al principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea.

- L'anàlisi jurídica de documents legislatius preparatoris, en el procés legislatiu de la Unió Europea, com ara el Programa anual de treball de la Comissió Europea.
- L'anàlisi d'iniciatives legislatives de la Unió Europea d'una rellevància especial per a la Generalitat de Catalunya.
- El foment d'una relació permanent amb les institucions de la Unió Europea, en especial amb el Parlament Europeu i la Comissió Europea.
- La reivindicació dels mecanismes de cooperació interparlamentària que estableix el Reglament del Parlament Europeu per a la cooperació amb els parlaments nacionals dels estats membres.
- La reivindicació, per mitjà d'una cooperació interparlamentària, d'una oficina tècnica dels parlaments subestats amb competències legislatives en la seu del Parlament Europeu.
- L'establiment d'una relació de col·laboració permanent amb la Delegació del Govern de la Generalitat de Catalunya davant la Unió Europea.
- El foment de la coordinació i cooperació entre comissions parlamentàries especialitzades en temes de la Unió Europea.
- La reactivació de la Xarxa de Comissions Parlamentàries Regionals de Relacions Europees (NORPEC), amb els parlaments d'Escòcia, Flandes i el País Basc.