

Paradiplomatie et nationalisme.

Le cas basque

**André Lecours
(Université Concordia)**

**Luis Moreno
(Conseil Supérieur de la Recherche Scientifique, Espagne)**

Au cours des dernières décennies, le développement de relations internationales par les gouvernements régionaux, souvent appelé *paradiplomatie*, a été un phénomène important mais relativement méconnu de la politique mondiale. Il s'est manifesté au Canada, où le Québec entretient des contacts internationaux d'importance considérable depuis les années 1960 et où les populations autochtones ont présenté leurs revendications dans les forums internationaux. Plus récemment, la paradiplomatie est devenue une caractéristique dominante du système politique belge. En effet, depuis la fédéralisation officielle de 1993, les gouvernements flamands et wallons ont élaboré leur propre politique étrangère et entretenu leurs propres relations internationales. En Espagne, la Catalogne et le Pays Basque manifestent une importante présence internationale, dans des limites constitutionnelles mal définies. La paradiplomatie dans les sociétés plurales comme le Canada, la Belgique et l'Espagne et dans les États-nationaux décentralisés tels que l'Australie, l'Allemagne et les États-Unis a souvent été regroupée sur le plan analytique. Nous soutenons que la tendance des théoriciens de la paradiplomatie à percevoir le fédéralisme comme la plus importante variable explicative relative à l'activité internationale des régions entraîne une compréhension incomplète, voire inexacte du phénomène, car elle marginalise l'importance du nationalisme dans l'explication de l'étendue, de la portée et de l'intensité de certains cas de paradiplomatie. Par conséquent, la paradiplomatie,

du moins sous sa forme la plus développée, doit être reconceptualisée à partir d'un lien théorique avec le nationalisme sub-étatique.

Le présent chapitre montre comment le nationalisme incite logiquement les gouvernements régionaux à développer des relations internationales. L'analyse du cas basque suggère que la paradiplomatie dans les sociétés multinationales relève surtout d'une politique d'identité. Il ne s'agit pas de dire que la paradiplomatie dans ce type de société n'a aucun lien avec des gains économiques (par exemple, la facilitation des exportations), mais seulement que sa portée et son intensité sont fonctions du nationalisme. L'idée soulevée est que le développement d'affaires étrangères par la Communauté Autonome du Pays Basque est très probablement une conséquence de la présence d'un mouvement nationaliste très fort, car elle crée des occasions de renforcement de l'identité et de la nation, de mobilisation politique et territoriale et de promotion des intérêts régionaux. Cela ne signifie pas que le nationalisme sub-étatique soit une condition nécessaire de la paradiplomatie ni que l'intensité de l'activité internationale d'une région soit proportionnelle à la force d'un mouvement nationaliste. Dans les régions qui opèrent sur la scène internationale, les contextes structurels intérieurs et internationaux jouent un rôle important au niveau du conditionnement des conséquences du nationalisme, ainsi que dans la détermination de la probabilité des activités paradiplomatiques en l'absence de nationalisme. On suggèrera que l'autonomie régionale, les cadres constitutionnels et l'agenda national de politique étrangère sont les éléments cruciaux du contexte intérieur, alors que les régimes continentaux politiques ou économiques et le comportement des régions et des États étrangers représentent les principaux éléments de l'environnement international qui façonne la paradiplomatie.

IDENTITÉ, MOBILISATION ET INTÉRÊT : LE NATIONALISME ET LA PARADIPLOMATIE

La plupart du temps, les gouvernements régionaux sont traités comme des acteurs intérieurs, ce qui est peu surprenant étant donné que leur organisation dominante se situe dans des cadres de

travail régionaux ou nationaux. On pourrait dire que leur rôle principal consiste à concevoir ou à mettre en œuvre des politiques publiques applicables seulement dans les limites de l'unité fédérée ou du territoire décentralisé en question. Dans les régions dotées d'assemblées directement élues, d'exécutifs responsables et d'une classe politique distincte, les gouvernements assument des fonctions de représentation et de légitimation politique également liées aux régions.

Cependant, l'organisation des gouvernements régionaux a lieu dans un contexte national. Ceux-ci doivent nécessairement entretenir des relations avec l'État central (Keating, 1998 ; Moreno, 1999 ; Loughlin *et al*, 2001) qui peuvent être structurées de différentes façons. Parfois, les gouvernements régionaux et le centre sont des partenaires relativement égaux. Leur relation suppose des échanges d'information et la coordination des politiques (exemple du fédéralisme belge). Dans d'autres cas, les relations centrales-régionales comportent la subordination des régions. Une telle situation peut s'observer au sein d'États régionalisés comme la France, mais également au sein de nombreuses fédérations telles que le Venezuela, l'Allemagne et l'Autriche. Les gouvernements régionaux peuvent également faire partie d'un tissu de relations intergouvernementales encore plus complexe auxquelles s'ajoutent d'autres partenaires. C'est notamment le cas en Belgique, au Canada et en Espagne.

On oublie parfois que les gouvernements régionaux fonctionnent également dans le vaste complexe international ou global et qu'ils peuvent y devenir des acteurs reconnus. Le phénomène des gouvernements régionaux qui entretiennent des relations internationales est habituellement appelé *paradiplomatie*. En politique comparée, la paradiplomatie est étroitement associée aux études sur le fédéralisme. Elle vise à aborder le phénomène des relations bilatérales entre gouvernements régionaux de différents pays, leur participation à des forums multilatéraux et les connexions transnationales ou transfrontalières. Sur le plan des relations internationales, on a tendance à étudier la paradiplomatie par rapport au fédéralisme, même si l'on met souvent l'accent sur le

champ global des relations diplomatiques plutôt que sur le comportement intérieur des gouvernements régionaux.

Quel que soit le point de vue, la paradiplomatie véhicule une idée selon laquelle les actions internationales des gouvernements régionaux sont parallèles à la politique étrangère de l'État, sans la contredire. D'une certaine manière, cela ne reflète pas adéquatement les tensions issues des relations internationales entretenues par les gouvernements régionaux. En effet, les États accueillent rarement la paradiplomatie sans réserve, surtout depuis que, dans de nombreux cas, elle aborde une panoplie de questions telles que la culture, la langue, l'éducation, l'environnement, le commerce, ainsi que la coopération technologique et scientifique. En politique mondiale, ces questions revêtaient jadis une importance secondaire par rapport à la défense et à la sécurité, mais, comme la dichotomie « *low politics/high politics* » est maintenant pratiquement dissoute, la nature de la politique étrangère d'État est de plus en plus multidimensionnelle. Dans un tel contexte, les gouvernements régionaux tentent de saisir les occasions de projection internationale sans s'en prendre frontalement aux États.

Le développement de relations internationales par les gouvernements régionaux est plus récent que leurs relations soit relatives à l'élaboration de politiques, soit intergouvernementales. En effet, ils doivent posséder des capacités d'élaboration de politiques pour se projeter sur la scène internationale. Il est également utile qu'ils aient l'expérience de relations avec d'autres gouvernements dans un contexte intérieur avant d'établir des relations avec des entités étrangères. Toutefois, le phénomène des gouvernements régionaux qui entretiennent des relations internationales n'est pas nouveau. Le Pays Basque a jadis vécu une expérience de contact avec les gouvernements étrangers lorsque son gouvernement a été forcé à l'exil par la dictature de Franco. Par ailleurs, le Québec a développé des ambitions et des liens internationaux pendant la Révolution tranquille des années 1960, et d'autres provinces canadiennes (notamment l'Ontario et l'Alberta) ont fait de même, quoique de manière plus limitée, dans les années 1970 (Bélanger, 1994 ; Bernier et Thérien, 1994). Déjà, à la fin des

années 1950, les États du sud des États-Unis tentaient d'attirer des investissements étrangers et ceux du Nord firent de même dans les années 1970 (Kincaid, 1999).

Bien que la littérature sur la paradiplomatie en soit encore à ses débuts, l'importance récente du phénomène n'est pas passée totalement inaperçue. En effet, de nouvelles publications ont contribué à la portée empirique des études existantes et ont soulevé de nouvelles questions sur le sens des relations internationales des gouvernements régionaux (Aldecoa et Keating, 1999 ; Palard, 1999). Toutefois, l'une des principales propositions relatives à la paradiplomatie demeure constante : le fédéralisme constitue toujours son plus important déterminant théorique. Ce lien vient probablement du fait que les spécialistes du fédéralisme ont été les premiers à écrire sur la paradiplomatie, et que les spécialistes des relations internationales qui manifestent un intérêt pour le sujet ont plutôt tendance à se demander quel rôle jouent les unités constituantes dans l'élaboration des politiques des États fédéraux (Michelmann et Soldatos, 1990 ; Hocking, 1993). Même s'il existe certainement un lien entre le fédéralisme et la paradiplomatie, l'idée selon laquelle le fédéralisme serait essentiellement à l'origine de la paradiplomatie est douteuse. Les unités constitutives des États fédéraux (ou décentralisés) peuvent prendre part à des activités de paradiplomatie, mais ce ne sont pas toutes les régions d'un même État qui adoptent des postures internationales. Et surtout, les gouvernements régionaux les plus actifs sur la scène internationale (le Québec, la Flandre, la Wallonie, la Catalogne, le Pays Basque) ont une importante caractéristique commune : le nationalisme.

Le nationalisme comporte trois processus (Lecours, 2000) que l'on peut logiquement et fonctionnellement associer à la paradiplomatie. Le premier est la création et la consolidation d'une identité. Le nationalisme est une forme d'activité politique de nature identitaire. Il établit des limites entre différents groupes au moyen de marqueurs (tels que la langue) auxquels on attribue une signification subjective. Les identités sont créées et consolidées à partir de divers mécanismes dont l'importance relative varie d'une situation à l'autre : changement culturel, développement

institutionnel, transformations socio-économiques, compétition politique. Cependant, au-delà ces variables structurelles, l'articulation et donc la création des identités sous-jacentes au nationalisme sont, en fin de compte, le produit de pratiques discursives. La création et le façonnage d'identités nationales exigent la promotion de l'idée d'une collectivité nationale. Ces revendications ont un impact accru lorsqu'elles sont présentées par des dirigeants politiques, car, dans le contexte des démocraties libérales, elles combinent légitimité populaire et pouvoir d'élaboration de politiques.

Pour les chefs nationalistes, le développement de la présence internationale de leur région représente l'occasion de créer et de consolider une identité nationale. En effet, le discours des relations internationales se déroule entre nations. Si l'on tient compte du fait que les États et les nations sont systématiquement appariés, la pratique des relations internationales s'approprie un discours commun. En d'autres mots, la définition même des agents internationaux, du moins par rapport aux unités territoriales-institutionnelles, introduit à un esprit national. Selon cette perspective, le développement de relations internationales par un gouvernement régional est très symbolique et peut ainsi constituer une option stratégique attrayante pour les chefs nationalistes. Certaines formes de paradiplomatie sont plus importantes que d'autres quant à la création et à la consolidation de l'identité, notamment celles qui portent spécifiquement (bien qu'implicitement) sur la reconnaissance par un ou plusieurs États souverains de la légitimité d'une région en tant qu'acteur sur la scène internationale. En tant qu'éléments se rapprochant le plus de la diplomatie traditionnelle, les relations bilatérales avec les États sont particulièrement importantes sur le plan symbolique, tout comme la participation aux organisations et aux conférences continentales et internationales. La pertinence des actes de paradiplomatie par rapport aux identités ne se limite pas aux actes eux-mêmes. Le fait que ces activités paradiplomatiques très visibles permettent aux chefs nationalistes de se donner à voir à leur public intérieur est tout aussi important. Elles sont le podium d'où l'esprit national peut être proclamé avec le plus de force, car la convergence étrangère, régionale ou même internationale offre des

occasions de légitimité et de communication ou des occasions discursives. Bref, grâce à la paradiplomatie, des régions peuvent se comporter et se présenter comme des États.

Le deuxième processus du nationalisme est la définition et l'articulation d'intérêts régionaux ou collectifs. En effet, le développement de collectivités subjectives associées à l'existence de limites se rapporte non seulement aux identités, mais également à une conception particulière de l'intérêt commun ou, du moins, de l'identification de certains éléments qui devraient être promus ou défendus. La définition de l'intérêt régional ou collectif est reliée à l'identité collective et en constitue une partie intégrale. En général, il existe deux dimensions à cette définition. La première est axée sur la culture. Par la création et le façonnage d'identités, les mouvements nationalistes mettent l'accent sur le caractère culturel distinctif et le politisent ; par conséquent, ils ont tendance à définir l'« intérêt national » en termes de protection ou de préservation culturelle. La seconde dimension est idéologique. L'arrivée de mouvements nationalistes tend à être associée à des forces politiques attachées à des idéologies et à être appuyée par celles-ci. Il en est ainsi en Flandre, où le mouvement flamand est fortement associé à la démocratie chrétienne, et au Québec, où le nationalisme est proche des syndicats et autres organismes gauchisants. En raison de telles relations, les mouvements nationalistes et les régions qu'ils cherchent à représenter ont souvent une personnalité idéologique, toutefois jamais monolithique.

En politique internationale, les processus de définition et d'articulation des intérêts sont hautement intelligibles. Après tout, la politique étrangère traditionnelle repose fondamentalement sur la définition, la défense et la promotion d'un intérêt national (ou d'État). C'est pourquoi la composante d'intérêt de la paradiplomatie est la plus simple et la plus visible. En effet, les gouvernements régionaux sur la scène internationale adoptent des discours semblables aux discours d'État, c'est-à-dire qu'ils expriment leurs préférences dans le contexte d'un cadre de travail d'intérêt national. Ces préférences peuvent être de nature idéologique et inciter les gouvernements régionaux à se prononcer sur des questions telles

que le libre-échange ou la nature sociale de l'Union européenne. Dans de tels cas, on peut comprendre les questions soulevées par la paradiplomatie en termes de la dynamique interne qui entoure le nationalisme. Les préférences relatives à la paradiplomatie peuvent également se rapporter à l'aspect culturel de la définition de l'intérêt. En fait, la défense et la promotion de la culture tendent à être les questions les plus importantes de la paradiplomatie, *car elles sont au cœur de sa force sous-jacente, c'est-à-dire le nationalisme*. La paradiplomatie étend les luttes intérieures de préservation de la culture à la politique internationale. Par exemple, le gouvernement du Québec se montre inquiet devant la nature linguistique et les conséquences de processus internationaux tels que la mondialisation et la libéralisation du commerce. Il s'agit d'une préoccupation issue de sa lutte intérieure pour la prévalence du français dans la société québécoise. Ainsi, la culture façonne le programme de politique étrangère des gouvernements régionaux, incluant les interlocuteurs ciblés. En Flandre, la paradiplomatie met l'accent sur des pays tels que les Pays-Bas, le Surinam et l'Afrique du Sud avec lesquels existe un lien culturel (Massart-Piérard, 1999).

Le troisième processus du nationalisme est la mobilisation politique-territoriale. Comme le nationalisme est une forme de politique, il repose essentiellement sur le pouvoir. L'avènement de mouvements nationalistes est le produit de luttes de pouvoir entre différents groupes et au sein de ceux-ci. Il concerne par-dessus tout des élites politiques en compétition qui prétendent parler au nom des collectivités, c'est-à-dire qu'elles se présentent comme leur voix légitime réelle. Dans les démocraties libérales, où la légitimité politique émane finalement de la société civile, les chefs nationalistes sollicitent l'appui populaire sous forme de mobilisation politique afin de prouver le bien-fondé de leurs diverses revendications (représentation, politiques, arrangements institutionnels et ainsi de suite). En comparaison avec les autres formes de politiques, la caractéristique particulière du nationalisme est que la mobilisation doit comporter une base territoriale. En effet, les chefs nationalistes doivent structurer la mobilisation d'une manière qui transcende les divisions sociales et mette l'accent sur une généralité liée au territoire. Bien qu'elle soit sporadique et

d'intensité variable, la mobilisation politique-territoriale est nécessairement une caractéristique du nationalisme, car elle soutient les revendications relatives au pouvoir et au changement politique ou institutionnel. Le pouvoir des leaders nationalistes repose sur la prévalence, voire l'hégémonie, du nationalisme en tant que politique. À son tour, cette situation est conditionnée par l'appui populaire, tout comme la capacité des chefs nationalistes d'apporter des changements politiques et institutionnels qui correspondent à leurs revendications, habituellement sous forme de reconnaissances officielles ou de statut distinct formel, d'autonomie, de fédéralisation ou d'indépendance.

En tant que processus du nationalisme, la mobilisation politique-territoriale peut logiquement concerner les gouvernements régionaux qui cherchent à développer une organisation internationale. La particularité de la paradiplomatie à titre d'expression internationale est sa dynamique intérieure fortement conflictuelle. La paradiplomatie ne fait pas que présenter des conflits relatifs à l'établissement d'objectifs de politique étrangère, comme dans le cas de la diplomatie traditionnelle (d'État). Elle implique des luttes relatives à l'expression même d'une politique étrangère. Habituellement, les États accueillent froidement le concept de représentation des régions à l'étranger. En fait, ils ont tendance à s'y opposer avec vigueur. Certaines forces de la politique régionale peuvent adopter une attitude semblable. Il en résulte que l'activité paradiplomatique, surtout sous ses formes les plus visibles (conférences régionales-internationales, relations bilatérales avec les États, etc.), donne aux chefs nationalistes l'occasion de stimuler la mobilisation politique-territoriale, car elle oppose la région au centre, et, parfois, les forces nationalistes régionales aux forces non nationalistes. Comme la politique étrangère est un des derniers domaines réservés à l'État, la paradiplomatie constitue une action symbolique dans le contexte de la politique nationale. Elle peut donc être perçue non seulement comme l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale, mais également comme la plus récente dimension d'un conflit territorial historique dont la manifestation dominante est le nationalisme.

La paradiplomatie est étroitement liée à la mobilisation politique-territoriale parce qu'elle s'inscrit au sein de conflits politiques et de luttes de pouvoir qui ont tendance à stimuler ce processus, et, plus particulièrement, parce qu'elle peut servir d'outil pour atteindre des objectifs de politique nationale. Le développement d'une forte personnalité internationale confère aux chefs régionaux un prestige qui peut servir de moyen de négociation pour les changements constitutionnels et institutionnels. En fait, une région très active à l'échelle internationale projette les notions de particularité et d'autonomie d'une manière qui pourrait conforter ses prétentions et demandes régionales. Dans les cas spéciaux où le changement institutionnel que souhaite apporter un gouvernement régional est l'indépendance, l'activité internationale devient une nécessité fonctionnelle. Les forces sécessionnistes doivent établir un réseau international et présenter leur projet aux États étrangers dans l'espoir d'obtenir une reconnaissance formelle en cas de déclaration de leur indépendance.

LE NATIONALISME AU PAYS BASQUE ESPAGNOL

Le Pays Basque se situe géographiquement à l'extrémité Ouest des Pyrénées, en Espagne et en France. La région la plus peuplée du Pays Basque se trouve en Espagne, État composé qui intègre différents degrés de diversité ethnoterritoriale.

En 1469, a eu lieu l'unification politique moderne de l'Espagne grâce à l'union dynastique d'Isabelle de Castille et de Ferdinand d'Aragon sous les Rois Catholiques. Cependant, les territoires constituants de l'Espagne (couronnes, royaumes, principautés, dominions et provinces) ont maintenu leur existence autonome. L'intégration de ces territoires à la monarchie hispanique s'est faite au début de l'époque européenne moderne, plusieurs siècles avant la mise en place de processus d'homogénéisation nationale par d'autres monarchies européennes.

Avant l'union des Rois Catholiques, les princes de Castille, grâce aux conquêtes et aux mariages royaux, ont réussi l'unification du Léon et de la Castille (1230), ainsi que l'intégration

des provinces basques de Guipúzcoa (1200), d'Alava (1332) et de Biscaye (1379). Selon Salvador de Madariaga (1979), ces trois provinces basques n'étaient pas des unités naturellement constituantes d'un Pays basque. Il s'agirait plutôt d'une création politique moderne. Toutefois, les trois provinces ont bien pris soin de leurs *fueros* (ou traditions et droits locaux) avant et après s'être jointes à la couronne de Castille : « Elles refusaient de reconnaître seigneur ou roi sans avoir auparavant obtenu une promesse solennelle concernant le respect de leurs *fueros* » (Pi i Margall, 1911 : 251, traduction libre).

Au cours du XIX^e siècle, plusieurs territoires d'Espagne, notamment ceux où prévalaient une forte identité historique et une tradition d'autonomie gouvernementale, ont perçu le centralisme libéral comme étouffant et contre nature, ce qui a incité les régions à demander le rétablissement de leurs *fueros* ou droits anciens à l'autonomie. La Navarre, les provinces basques et la Catalogne ont contesté les tentatives de réforme centraliste avec véhémence. Les circonstances de l'époque ont fait en sorte que les carlistes rebelles ont pu bénéficier de l'hostilité périphérique à l'égard du gouvernement de Madrid.

Après la défaite des carlistes lors des guerres civiles de 1833-1840, de 1846-1848 et de 1872-1875, le parti nationaliste basque (*Partido Nacionalista Vasco—Euzko Alderdi Jeltzalea*, PNV-EAJ) a été fondé en 1895 par un ancien carliste du nom de Sabino de Arana Goiri. Les propositions nationalistes d'Arana ont vu le jour dans la province de Biscaye (et non dans l'ensemble du Pays Basque) sous l'appellation *bizkaitarrismo*. En 1893, Arana a publié *Bizcaya por su independencia* (l'indépendance pour Biscaye). Au début du XX^e siècle, le PNV-EAJ réussissait moins bien à contester les élections que la catalaniste *Lliga* et à obtenir un appui international, notamment en raison de l'importance accordée à la religion et à ses revendications ethnocentriques. L'ancien nationalisme basque insistait sur des valeurs communautaires traditionnelles contraires à celles de la société industrielle bourgeoise qui avait provoqué l'afflux au Pays Basque de migrants du reste de l'Espagne.

L'essentialisme basque primitif de nature raciste servait de base idéologique à l'ancien nationalisme basque, qui, combiné à de puissants éléments populistes et à l'exclusivisme ethnoreligieux, a donné lieu à un discours très différent de celui du nationalisme catalan, plus intellectuel, moins folklorique et qui a toujours été moins sécessionniste, mais il s'est pourtant heurté à une plus grande résistance que le nationalisme basque, car il proposait une autre vision de l'Espagne, à laquelle s'opposaient souvent les Basques. Toutefois, les deux types de nationalisme pourraient être perçus comme des manifestations politiques d'une périphérie vigoureuse et prospère qui contrastait avec le centralisme inapte et parasitaire de l'État espagnol auquel elle était soumise.

Malgré sa brève existence, la Seconde République (1931-1939) a grandement contribué à la résolution des conflits ethnoterritoriaux en Espagne. L'amélioration la plus remarquable est sa conception constitutionnelle d'un État régionalisé se situant quelque part entre État unitaire et État fédéral. Cette innovation a donné lieu à des Statuts d'Autonomie pour la Catalogne, le Pays Basque et la Galice.

Trois jours après la proclamation de la Seconde République en 1931, une assemblée de maires basques réunis près du légendaire chêne de Guernica par José Antonio Aguirre, chef du parti nationaliste basque, revendiquait le droit à l'autonomie au sein d'une république fédérale espagnole. Plusieurs mois plus tard, une autre assemblée de maires a eu lieu dans la ville d'Estella (Lizarra) où ils ont proposé un Statut d'Autonomie, ratifié également par les conseils locaux de Navarre et les représentants carlistes. Néanmoins, l'approbation de cette proposition par le parlement espagnol s'est révélée plus épineuse que celle du statut catalan.

Un nouveau projet de statut pour le Pays Basque a été préparé en 1932, mais rejeté par les conseils locaux de Navarre. À la fin de l'année suivante, le projet n'incluait pas la Navarre et a été approuvé dans le cadre d'un référendum par 47% des habitants d'Alava et presque 90% des habitants de Biscaye et de Guipúzcoa. La proposition a été déposée au parlement espagnol en décembre 1933, mais elle n'avait toujours pas été adoptée deux ans plus tard.

Après la victoire gauchiste du Front populaire au moment des élections de février 1936, les députés du Pays Basque ont à nouveau soumis au parlement la proposition approuvée par référendum en octobre 1933. Au début de la guerre civile, la commission parlementaire avait presque terminé son processus d'approbation. Le 1^{er} octobre 1936, le Statut d'Autonomie basque a été adopté avec des droits et des pouvoirs semblables à ceux de la Catalogne.

Après la guerre civile, le pays est tombé entre les mains d'une coalition réactionnaire très centraliste aux revendications « impérialistes », et la fin de la dictature ne s'est pas produite avant la mort du général Franco en 1975. Paradoxalement, la dictature de Franco a donné le tonus nécessaire au régionalisme, à l'autonomisme et au nationalisme d'aujourd'hui, même s'il demeure vrai que le séparatisme et le fédéralisme ont des racines plus anciennes. La capacité du nationalisme sub-étatique à surmonter les divisions idéologiques et politiques s'est manifestée par un consensus entre les forces qui s'opposaient au franquisme.

Au Pays Basque, le groupe sécessionniste de guérilla ETA avait trouvé un appui populaire considérable, et, étant donné les circonstances politiques oppressives, s'était mêlé au mouvement démocratique. En 1973, l'ETA a assassiné l'amiral Carrero Blanco, premier ministre de Franco, désigné comme héritier politique par le dictateur. Ceux qui prônaient la violence politique contre la dictature de Franco n'étaient pas considérés sans sympathie dans différents secteurs de la population, et pas seulement au Pays Basque. La venue de la démocratie libérale a finalement incité plusieurs de ces personnes à se distancer de l'ETA et de l'intensification de ses actions. Le noyau militaire de l'ETA soulignait, quant à lui, que les militants du mouvement national de libération basque étaient les seules victimes des policiers tortionnaires et des représentants de l'oppression centraliste.

La constitution démocratique de 1978 a été rendue possible par un vaste accord interpartis. Les conservateurs, les centristes, les nationalistes, les socialistes et les communistes ont fini par rédiger un accord concernant la mise en œuvre de l'*Estado de las*

Autonomías fédéralisant. La solution acceptée a pris la forme d'une promesse verbale visant à assurer l'avenir des procédures de dialogue politique et du consociationnisme. Ce modèle ouvert de fédéralisation asymétrique ne préjugeait pas des façons selon lesquelles les différentes « nationalités historiques » (Pays Basque, Catalogne, Galicie) et les régions pourraient ensuite être articulées (Moreno, 2001).

De 1978 à 1998, l'Espagne a connu un important processus de décentralisation et d'autonomie gouvernementale régionale. Les mésogouvernements espagnols ont le dernier mot budgétaire dans la mise en œuvre des programmes *ab novo* qui sont le produit de leur propre initiative politique. Le tableau 1 montre la réaffectation territoriale des dépenses publiques au cours des vingt dernières années, ainsi qu'une impressionnante expansion au niveau des dépenses régionales. Malgré les revendications des autorités locales et des municipalités en vue d'obtenir une plus grande part des dépenses publiques totales, l'augmentation qu'elles ont obtenue à ce jour se chiffre à un peu plus de 3%, alors que les dépenses régionales ont grimpé de 30%.

L'exercice de l'autonomie gouvernementale comporte l'établissement de priorités budgétaires dans l'ensemble des politiques et des services qui doivent être expressément conformes. Il est certain que, grâce à leur système de quasi-indépendance fiscale, le Pays Basque et la Navarre ont pu financer leurs politiques plus généreusement. Le système financier du *concierto* leur permet de percevoir les principaux impôts tels que l'impôt sur le revenu, l'impôt des sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, et, depuis 1997, les taxes dites « taxes spéciales » (essence, tabac et spiritueux). Ainsi, les institutions du Pays Basque et de Navarre perçoivent pratiquement toutes les taxes. Elles transfèrent ensuite un quota pré-établi à la trésorerie centrale espagnole. Ces transferts servent de compensation pour les dépenses communes espagnoles et couvrent les coûts d'exploitation des entités administratives d'État. Par conséquent, le niveau de dépenses publiques par habitant au Pays Basque est beaucoup plus élevé que la moyenne espagnole. En comparaison avec les dépenses publiques autonomes en Catalogne, les dépenses basques par habitant sont 1,8 fois plus

élevées (remarque : selon les données de 1995, les dépenses moyennes par habitant, excluant le service de la dette, de la Catalogne et de la Galice s'élevaient à 1.373€, contre 2.508€ au Pays Basque).

Tableau 1
Distribution territoriale des dépenses publiques en Espagne (%)

| | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993 | 1999 | 2002 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Centrales | 87,3 | 75,7 | 72,6 | 66,2 | 58,3 | 56,2 | 48,7 |
| Régionales | 3,0 | 12,2 | 14,6 | 20,5 | 25,8 | 28,2 | 35,5 |
| Locales | 9,7 | 12,1 | 12,8 | 13,3 | 15,9 | 15,6 | 15,8 |

Source : Ministère espagnol des administrations publiques (MAP, 1997 ; 2002).

Pendant cette période d'autonomie gouvernementale généralisée (1978-2000), la situation au Pays Basque était fortement conditionnée par la violence politique, notamment, par une intensification de la stratégie terroriste de l'ETA. Un tiers de tous les assassinats de l'ETA s'est produit pendant la période critique de transition vers la démocratie (1978-1980). Une deuxième vague de terrorisme a coïncidé avec la formation d'un gouvernement basque de coalition nationaliste/non nationaliste par le PNV-EAJ et le PSE/PSOE. Cette mesure faisait suite à la spirale action-répression-action activée par l'ETA à la fin du franquisme et dont le but consistait à consolider un contre-État et une contre-société ayant leurs propres lois et leur propre code de conduite (Letamendía, 1994). En réaction à cette stratégie de violence, un programme démocratique basque interpartis à la recherche de solutions consociationnelles a été articulé en vue de rétablir la paix. Pendant la période 1988-1998, tous les principaux partis démocratiques du Pays Basque ont conclu le *Pacto de Ajuria Enea* dans le but de coordonner leurs politiques de lutte contre le terrorisme. Ce pacte était en phase avec la réaction sociétale contre le terrorisme de l'ETA (Llera, 2000).

Le 12 septembre 1998, les partis nationalistes basques (*Partido Nacionalista Vasco, Herri Batasuna* devenu plus tard

Euskal Herriarrok [EH], et *Eusko Alkartasuna* [EA]), ont signé le *Pacto de Lizarra* (Estella) avec la section basque de la coalition espagnole de la gauche unie (IU). Les deux organisations basques des principaux partis politiques espagnols (PP et PSE/EE-PSOE) n'ont pas pris part à ce forum. La principale exigence du Pacte consistait à négocier avec l'institution centrale espagnole diverses questions relatives à la souveraineté politique, à la territorialité et à l'autodétermination. Le Pacte était une initiative préalable à la déclaration d'une trêve par l'ETA cinq jours plus tard. Depuis, le dialogue politique et les négociations entre les forces politiques basques, et entre ces forces et le gouvernement central, se sont révélés assez difficiles.

En attendant, les résultats des élections basques du 25 octobre 1998 ont reproduit une situation politique plutôt sans issue. Le cessez-le-feu déclaré par les terroristes basques en septembre 1998 a été unilatéralement révoqué quatorze mois plus tard. Cette annonce a donné lieu à de nouveaux défis politiques pour les partis et les citoyens. L'ETA a intensifié ses actes de terrorisme en procédant au meurtre résolument sectaire de représentants des partis non nationalistes PP et PSE/EE. Une telle conduite a dramatiquement durci les clivages politiques au Pays Basque.

La stratégie de terrorisme sectaire déployée par l'ETA peut être perçue comme une tentative obstinée de briser le schéma d'auto-identification duale des Basques. Il s'agit d'une caractéristique sociétale typique non seulement au Pays Basque, mais également dans la diversité ethnoterritoriale de l'Espagne, ce qui permet de comprendre les degrés variables de consentement et de dissension internes dans l'Espagne décentralisée.

En Espagne comme dans les autres États multinationaux, la quête de l'autonomie gouvernementale par les mouvements nationalistes est entièrement conforme à la manifestation variable d'une telle dualité au niveau de l'auto-identification des citoyens : plus l'identité régionale primordiale (ethnoterritoriale) l'emporte sur l'identité d'État moderne, plus les demandes d'autonomie politique sont élevées. À l'inverse, plus l'identité nationale étatique est développée, moins il est probable que des conflits ethnoterritoriaux se

produiront. À l'autre extrême, l'absence complète d'un des deux éléments de l'identité double entraînerait une profonde division sociopolitique. Si tel était le cas, les demandes d'autonomie gouvernementale prendraient probablement la forme d'une revendication de souveraineté et d'indépendance pure et simple. En d'autres termes, lorsque les citoyens d'une collectivité infra-étatique s'identifient de manière exclusive, le résultat d'un tel antagonisme sur le plan institutionnel a également tendance à être exclusif (Moreno, 2001).

Les résultats des élections basques du 13 mai 2001 ont reflété une polarisation des préférences des électeurs entre deux blocs au poids électoral similaire : les nationalistes et les non-nationalistes. Dans les élections basques précédentes, le vote n'avait jamais été aussi équilibré entre ces deux blocs. En 1998, les partis nationalistes (PNV-EAJ, *Eusko Alkartasuna* et *Euskal Herritarrok*) avaient obtenu moins de votes (54,5%) qu'aux élections de 1994 (56,3%). En 2001, les votes en faveur des partis nationalistes sont passés à 53,2% du total, alors que les partis non nationalistes obtenaient 46,8%. Ces pourcentages se sont traduits par 40 députés pour les nationalistes et 35 députés pour les non-nationalistes. Moins de 90.000 votes séparaient les deux blocs (le nombre total de votes était d'environ 1.400.000). La tendance indique un moins grand écart entre la popularité respective des deux blocs. On pourrait interpréter cette prestation électorale en avançant que l'électorat basque a tenté d'éviter qu'un camp n'écrase l'autre. En d'autres termes, cette polarisation électorale aurait empêché que les gagnants ne s'imposent sur le plan politique.

Le résultat le plus important des élections basques de 2001 était le déclin du parti *Euskal Herritarrok*, la coalition parrainée par l'ETA. Ce déclin a suivi le rejet par une majorité de Basques de la stratégie terroriste de l'ETA, selon laquelle la violence leur permettrait d'atteindre leurs objectifs politiques. La représentation de l'EH au parlement basque de Vitoria-Gasteiz a diminué de 50% (de 14 députés en 1998 à 7 députés en 2001). Le vote populaire de l'EH a chuté considérablement pour passer de 17,8% en 1998, à 10,1% en 2001. Il y a sans doute eu un transfert presque linéaire des votes de l'EH à la coalition composée du PNV et de l'EA. On

pourrait dire qu'il s'agit d'une déclaration politique contre les meurtres sectaires récents de l'ETA formulée par ceux qui s'identifient comme des nationalistes sans pour autant souhaiter que la nation basque soit fondée sur des assassinats et l'extorsion. Il est clair qu'une vaste majorité de Basques souhaitent éviter un déchirement sociétal qui risquerait d'entraîner une confrontation civile (Jaúregui, 1996).

La victoire de la coalition PNV/EA peut s'interpréter non seulement comme l'appui à une coalition de partis nationalistes démocratiques, mais également comme une réaction contre la campagne médiatique espagnole qui présentait le PNV et l'EA comme des démons ou comme étant de la même trempe que l'ETA. La campagne agressive du PP au Pays Basque (où il espérait gagner les élections après la signature d'un pacte pour les libertés avec le PSOE) a également contribué à créer un « contrecoup » électoral. Comme cela a souvent été le cas en Espagne depuis le passage à la démocratie, les nationalistes des trois « nationalités historiques » (Pays Basque, Catalogne et Galice) ont bénéficié d'un certain appui des électeurs en se présentant en victimes d'attaques politiques de la part de l'État central. Ce discours, qui donne de la cohésion aux partis nationalistes, dépeint Madrid comme *l'adversaire externe* et montre comment le nationalisme est devenu un instrument puissant de succès électoral (Solé Tura, 1985 ; Moreno, 2001).

Divers scénarios sont possibles pour l'avenir du Pays Basque. Sans aucun doute, l'incertitude politique demeurera fortement conditionnée par les actes terroristes de l'ETA. Il est évident que, après les élections de 2001, le niveau de tension entre les deux blocs (nationalistes contre non nationalistes) a considérablement diminué. Malgré cela, l'ex-premier ministre espagnol, José María Aznar (PP), avait clairement affirmé que l'autodétermination n'avait pas sa place à l'extérieur des procédures constitutionnelles établies en vue de réformer le statut d'autonomie basque et les dispositions de la constitution espagnole de 1978. Le 27 septembre 2002, le *Lehendakari* (président) du gouvernement basque a soumis au parlement basque une proposition visant à conclure un pacte de cohabitation (*Pacto para la Convivencia*)

reposant sur une libre association et une co-souveraineté entre le Pays Basque et l'Espagne, et ne sous-entendant pas directement l'indépendance ou la sécession. Le nouveau gouvernement socialiste se montre plus ouvert au dialogue, mais s'oppose en principe à la proposition de cohabitation du président basque Ibarretxe.

Tableau 2
Préférences concernant l'organisation territoriale
du Pays Basque (% d'électeurs)

| | Pays Basque | PNV | EA | HB |
|------------------------------|-------------|-----|----|-----|
| Centralisé | 6 | 5 | 1 | -- |
| Autonomie comme en ce moment | 34 | 33 | 21 | 2 |
| Plus d'autonomie | 22 | 35 | 42 | 9 |
| Indépendance | 19 | 18 | 21 | 83 |
| Ne sait pas | 19 | 8 | 15 | 5 |
| (N) | 1 615 | 309 | 69 | 143 |

Source : *Centro de Investigaciones Sociologicas* et Pallarés *et al* (1997 : tableau 10)

Un nombre considérable d'électeurs nationalistes ont, à maintes reprises, proclamé qu'ils ne voulaient pas que le Pays Basque se sépare du reste de l'Espagne (voir tableau 2). En même temps, ils souhaitent que le Pays Basque jouisse d'un degré élevé d'autonomie politique – c'est-à-dire d'autodétermination – qui permettrait de préserver son caractère politique distinct au sein d'une Espagne démocratique. Ils souhaitaient également une Union européenne dans laquelle les méso-collectivités auraient un plus grand droit de parole dans l'administration des affaires publiques. Seulement un cinquième des électeurs du PNV étaient en faveur de l'indépendance à part entière du Pays Basque. Xabier Arzallus, chef du PNV, est d'avis que 51% de votes « Oui » dans le cadre d'un référendum hypothétique sur l'indépendance suffirait pour se séparer de l'Espagne. Dans une telle situation, le PNV s'attendrait à

ce que ses électeurs soient en faveur de l'indépendance. Toutefois, le même jour que cette déclaration a été communiquée par les médias, Iñaki Anasagasti, chef du groupe parlementaire du PNV au parlement espagnol à Madrid, a exprimé une opinion contraire en affirmant que: « [...] il serait politiquement absurde de proposer un Pays Basque indépendant dans une Europe unie » (*El País*, 14 déc. 1999, traduction libre). Ces deux points de vue reflètent l'ambivalence du PNV à l'égard de cette délicate question. Un choix allant clairement dans l'une ou l'autre de ces directions finirait par aliéner catégoriquement une partie de ses électeurs.

PARADIPLOMATIE BASQUE : NATIONALISME ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL

En tant que principal représentant politique du mouvement nationaliste au Pays Basque, le parti nationaliste basque (PNV-EAJ) a vu, tout au long du XX^e siècle, les aspects internationaux de la vie de son parti acquérir une importance considérable. Dans le cadre des négociations interpartis concernant la formulation du Statut d'Autonomie au temps de la Seconde république (1931-1939), la question la plus épineuse se rapportait aux revendications des nationalistes basques en vue de créer une relation indépendante et bilatérale entre Euskadi (Pays Basque) et l'Église catholique. De nombreux nationalistes basques et fervents catholiques n'appréciaient pas le climat républicain anti-clérical qui sévissait alors. Ils ont donc proposé un concordat indépendant entre le Pays Basque et le Vatican. À la fin de 1931, le gouvernement central a décidé de suspendre douze journaux basques parce qu'ils encourageaient un soulèvement populaire contre les autorités civiles afin que « [...] les intérêts de la religion catholique puissent être défendus » (Madariaga, 1979 : 331, traduction libre).

Après le coup d'État du général Franco et le déclenchement subséquent de la guerre civile, le statut d'autonomie basque a été approuvé le 1^{er} octobre 1936 avec des droits et des pouvoirs semblables à ceux de la Catalogne. Des représentants de tous les partis républicains étaient présents à la cérémonie de nomination de José Antonio Aguirre en tant que *lehendakari* ou président du gouvernement autonome basque. Au même moment,

Manuel Irujo, représentant du PNV-EAJ, devenait membre du gouvernement central espagnol. Plus tard, pendant la guerre civile : « [...] les fonctionnaires basques se comportaient comme s'ils dirigeaient un État indépendant. En outre, ils entretenaient des contacts bilatéraux secrets non seulement avec l'Angleterre et le Vatican, mais également avec l'Italie fasciste afin de négocier un armistice distinct [pour le Pays Basque]... Cependant, lorsque Franco a pris le contrôle des territoires de la côte Nord de l'Espagne, les chefs basques ont déménagé à Barcelone où ils ont continué de participer au gouvernement républicain et de soutenir l'armée républicaine [pendant le reste de la guerre civile] » (Olábarri Gortázar, 1985 : 135, traduction libre).

Pendant la longue dictature franquiste, le gouvernement autonome basque en exil a été très actif. Il profitait de toutes les occasions pour dénoncer aux entités internationales le manque de liberté au Pays Basque et en Espagne. Ces activités étaient prioritaires et avaient pour but « intérieur » de maintenir l'exil du gouvernement basque comme référence institutionnelle d'une opposition active au régime de Franco. En tant que parti membre fondateur de l'Internationale démocrate-chrétienne, le PNV était soutenu surtout par ses partis frères d'Europe et d'Amérique latine. Il est à noter que ce n'est qu'à la fin des années 1990, après sa confrontation avec le *Partido Popular* espagnol (PP), également membre de l'Internationale démocrate-chrétienne, que le PNV a abandonné cette étiquette.

Comme mentionné plus tôt, les régions où de forts mouvements nationalistes sont présents sont plus susceptibles de développer une présence internationale que celles où aucun mouvement de la sorte n'existe. En 1980, après l'approbation du statut d'autonomie basque, les anciens gouvernements basques (composés pour la plupart d'une coalition de nationalistes et de socialistes) ont pris une part active dans les questions européennes prioritaires sur leur liste. En fait, certaines « nationalités historiques » espagnoles ont décidé de créer un « bureau de représentation » (une quasi-ambassade) à Bruxelles afin de surveiller les décisions européennes qui les touchaient et de promouvoir leurs propres intérêts par rapport aux pouvoirs et

compétences autonomes qui leur appartenaient. Le gouvernement espagnol a contesté devant le tribunal constitutionnel espagnol la mise sur pied de telles délégations à Bruxelles, mais, en 1994, le plus haut tribunal d'Espagne a accordé au gouvernement basque le droit d'installer un bureau de représentation à Bruxelles. En vertu de cette décision (165/94), le reste des collectivités autonomes de l'Espagne a eu le droit de faire de même.

Le premier processus du nationalisme, qui consiste à assurer la cohésion des identités territoriales, a fait de la participation internationale une pierre angulaire de l'activisme politique de méso-niveau. En Espagne, outre les puissants nationalismes basques et catalans, tous les régionalismes et certains mouvements autonomistes ont fait connaître leur vocation européenne. Ils partagent le désir des Espagnols de devenir des citoyens européens à part entière après une longue dictature des plus sordides. Ils ont réussi à concevoir un nouvel *activisme cosmopolite* qui recouvre, d'une part, une opposition active au modèle centralisé de l'État-national, et, d'autre part, la mobilisation des identités régionales combinée à une participation supranationale active (Jaúregui, 1997 ; Moreno, 1999).

Afin d'illustrer comment ce processus et les autres processus du nationalisme sont reliés à la paradiplomatie basque, il faut renvoyer aux programmes électoraux de 2001 des partis basques, notamment ceux de la coalition nationaliste gagnante PNV/EA et de l'EH. La coalition PNV/EA a mis de l'avant une déclaration générale en faveur d'une Europe fédérale qui promeut la notion de l'Europe des peuples et met l'accent sur le concept d'un agrégat institutionnel au sein duquel les États-nations et les nations sans États auraient droit de parole dans l'exécution de leurs propres affaires (PNV/EA, 2001). Dans un tel contexte, l'UE sert de structure occasionnelle pour que la coalition nationaliste lance (de manière discursive et politique/institutionnelle) l'idée d'une nation basque à l'extérieur de l'Espagne. Si l'on associe conceptuellement le Pays Basque aux États membres de l'UE, la distinction entre région et État devient moins claire, ce qui augmente les chances que l'identité basque soit considérée nationale. Pour la principale coalition nationaliste, une telle approche comprend deux objectifs

particuliers relatifs à sa politique européenne : (a) assurer la participation directe du gouvernement basque aux institutions de l'UE, notamment en ce qui concerne ses propres compétences exclusives (par exemple, les questions fiscales) ; (b) protéger le principe de subsidiarité territoriale au sein de l'Union européenne, ce qui signifie que les décisions devraient être prises transnationalement seulement si le niveau local, régional ou national ne pouvait faire mieux. En d'autres termes, le lieu préféré pour les prises de décisions serait celui le plus près du citoyen et le plus local possible.

Une particularité du cas basque en termes du processus de construction d'identité est que la nation basque est conceptualisée (du moins selon l'interprétation la plus nationaliste) de manière à regrouper non seulement les provinces espagnoles d'Alava, de Guipúzcoa et de Biscaye ainsi que la Navarre, mais également les districts français de Labourd (Lapurdi), de Soule (Zuberoa) et de la Basse Navarre (Behenafarroa ou Nafarroa Beherea) du *département* des Pyrénées atlantiques. Dans ce contexte, le supranationalisme de l'UE permet l'articulation d'une identité basque qui ne se limite pas aux territoires espagnols, ce qui est plus crédible sur le plan politique (quoique toujours problématique) que si les partis basques étaient confrontés à une frontière internationale « traditionnelle ». Toutefois, cela ne signifie pas que les forces nationalistes basques se contentent de l'ordre européen actuel. Le programme du parti radical EH met l'accent sur le manque de souveraineté des nations européennes sans État et sur leur impossibilité à participer au processus de prise de décision : « [...] nous sommes entre les mains de Madrid et de Paris » (EH, 2001, traduction libre).

À partir de cette perspective identitaire, une des priorités de la paradiplomatie basque consiste à maintenir et à encourager des liens avec les collectivités basques à l'étranger (Secretaría General de Acción Exterior, 2004 : 3-4). La diaspora basque, particulièrement importante en Amérique latine et, à un degré plus faible, aux États-Unis, figure bien en vue dans la composition de l'identité basque. Contrairement aux autres cas (par exemple, l'Écosse), le fait d'être basque n'est pas compris en relation avec

des frontières géographiques particulières. Dans un tel contexte, le gouvernement basque appuie les collectivités basques à l'étranger afin d'assurer la survie de la culture et de l'identité basques. Le fait d'encourager un tel attachement au Pays Basque aide le gouvernement basque à entretenir des liens à l'étranger et à améliorer l'image des Basques. En 1994, une loi a été adoptée en vue d'assurer un cadre de travail à la relation entre le gouvernement basque et la diaspora basque.

Les centres basques, ou *Euskal-Etxeak*, sont le principal instrument de l'institutionnalisation des relations entre le gouvernement basque et les collectivités basques à l'étranger. Il en existe plus de 130 dans le monde, dont plus de la moitié se trouvent en Argentine et aux États-Unis. Dans le sens le plus strict du mot, ces centres ne sont pas maintenus par le gouvernement basque, car ils ont été créés par la diaspora basque et ne détiennent aucune délégation formelle du gouvernement basque. Toutefois, ils reçoivent des subventions du gouvernement basque et prennent part à la mise en œuvre de certains programmes. En collaboration avec ces centres, le gouvernement basque organise des « semaines basques », c'est-à-dire des célébrations de la culture basque (danse, musique, mets, etc.). Il offre également des bourses, met sur pied des programmes qui permettent aux jeunes de visiter le Pays Basque (*Gatzemundu*) et publie un magazine (connu sous le nom d'*Euskal Etxeak*) qui renseigne la diaspora basque sur les affaires basques. Parmi les différents centres basques, certains portent une désignation plus particulière comme Institut ou Fondation. Ils se trouvent en Argentine, au Chili, au Mexique, au Venezuela et aux États-Unis et se rapprochent davantage du modèle de délégation. Ils ont la mission particulière de servir d'intermédiaires entre le Pays Basque et le pays où ils se trouvent. Dans ce contexte, ils facilitent non seulement les visites politiques formelles, mais également les entreprises commerciales, les échanges universitaires, et ainsi de suite.

En ce qui a trait au processus du nationalisme dans lequel figurent la définition et l'articulation d'intérêts régionaux ou collectifs, le principal élément déclencheur de la participation aux affaires internationales a sans doute été la culture. La nature même

de la langue basque, dont les origines sont tout simplement inconnues, a grandement contribué au mythe du caractère unique du Pays Basque. Dans ce domaine, l'unité du Pays Basque repose sur les terres (*Euskal Herria*) où l'on parle l'euskera (langue basque). De nos jours, la culture, la diaspora basque et les centres basques (*Euskal Etxeak*) revêtent une grande importance pour la coalition PNV/EA. L'idée consiste à utiliser ces structures afin de promouvoir les intérêts institutionnels basques dans les pays où se trouvent des *Euskal Etxeak*. Pour Euskal Herritarrok, une des priorités consiste à fonder un Institut de la culture pour les relations internationales afin de promouvoir ses idées au moyen d'une participation aux réunions internationales « [...] où les Euskal Herria seraient reconnues comme une seule nation » (EH, 2001, traduction libre).

Quant au troisième processus de mobilisation politique-territoriale, la dimension internationale est particulièrement cruciale, car le mouvement nationaliste basque cherche à obtenir la reconnaissance d'une autodétermination dont la pleine signification se manifeste dans l'arène internationale. En effet, après les élections basques de 2001, la coalition PNV/EA a fait de l'autodétermination une priorité en vue d'assurer la paix. L'autodétermination est étroitement liée au soi-disant « domaine basque de décision politique » ou à l'approche « nous décidons ». Le lien entre l'autodétermination et la scène internationale donne lieu à une situation où la paradiplomatie basque sert à appuyer les revendications envers l'État espagnol, selon lesquelles le Pays Basque possède un droit inhérent à l'autodétermination grâce à un aspect clé du statut de nation : la personnalité internationale.

De plus, dans le cas basque, l'autodétermination comporte intrinsèquement une dimension internationale, car elle engage toutes les parties de Euskal Herria et touche ainsi à deux États membres de l'Union européenne. Euskal Herritarrok considère que les deux arrangements constitutionnels en Espagne et en France (l'autonomisme et le jacobinisme) sont « [...] incompatibles avec la démocratie basque, car leur existence sous-entend notre disparition nationale. La négation la plus difficile dont a souffert la nation basque est sa division territoriale... ». Un des objectifs

stratégiques de la coalition PNV/EA est de permettre une fédération entre le Pays Basque et la Navarre en Espagne et de « [...] garantir la liberté d'établir n'importe quel mode d'association ou de coopération avec Iparralde (c'est-à-dire les territoires français de Lapurdi, de Zuberoa et de Nafarroa Beherea) » (PNV, 2001, traduction libre).

Le cadre de travail des relations transfrontalières prend la forme d'un accord signé en 1990 entre la Communauté Autonome du Pays Basque et la région Aquitaine (la Communauté forale de la Navarre s'est joint à l'accord en 1992). Cet accord suppose un partage d'information dans divers domaines politiques : société, économie, communication et recherche. De plus, il fixe un objectif qui consiste à promouvoir la culture et la langue basques. L'aspect le plus important de cet accord de coopération est la création d'un fonds commun pour le financement de projets basques. En raison du manque d'institutions autonomes basques du côté français, certaines initiatives du gouvernement basque ont nécessité la participation de l'État français. Par exemple, le gouvernement basque a signé un accord avec le ministère de l'Éducation français en vue d'étendre l'enseignement de la langue basque au Pays Basque français. En outre, en raison de la paradiplomatie du gouvernement basque, l'Académie de la langue basque (*Euskaltzaindia*) a été officiellement reconnue par l'État français qui, d'ailleurs, contribue à son financement.

Ainsi qu'il a été mentionné plus tôt, le pouvoir des chefs nationalistes repose sur la prévalence du nationalisme en tant que cadre politique et sur leur capacité à mettre en branle des changements politiques et institutionnels. Dans notre étude de cas, les revendications d'autodétermination ne préjugent pas la future forme institutionnalisée que prendront les Euskal Herria. En fait, le PNV a déployé une certaine ambivalence calculée relative à ce sujet délicat. En bref, l'autodétermination basque ne peut être équivalente à la constitution d'un État-nation entièrement indépendant qui intègre des territoires d'Espagne et de France. La coopération transfrontalière est plutôt perçue comme la façon « [...] d'assurer une représentation directe devant les institutions de l'UE... » (PNV/EA, 2001, traduction libre).

Enfin, l'évolution de la politique étrangère espagnole au cours de la dernière décennie a favorisé les relations internationales des Communautés Autonomes depuis que son engagement européen a rejoint celui des régions. L'accent que met l'État espagnol sur l'Europe a coïncidé avec une diminution de l'attention accordée aux questions stratégiques et militaires dans le contexte d'un ordre mondial d'après-guerre froide axé sur l'économie, et, en Europe de l'Ouest, avec une période de croissance économique relativement stable caractérisée par l'absence de guerres. Comme cette période de paix et de stabilité est appelée à durer, quoiqu'en disent certains auteurs selon lesquels le potentiel d'un scénario pessimiste (différends commerciaux entre les blocs mondiaux, fondamentalisme religieux, xénophobie, etc.) ne tardera pas à se manifester (Chomsky, 1994), les Communautés Autonomes de l'Espagne profiteront d'un contexte politique généralement ouvert aux gouvernements régionaux.

PARADIPLOMATIE, NATIONALISME ET POLITIQUE MONDIALE

La paradiplomatie est un phénomène différencié. Dans de nombreux cas, elle vise exclusivement un gain économique (États américains et australiens). Dans d'autres, l'aspect économique est combiné à certains éléments de coopération (régions françaises et länder allemands). Les pressions de la mondialisation et les processus d'intégration continentale sont déterminants dans l'explication de ces types de paradiplomatie. Il existe également des cas de paradiplomatie beaucoup plus ambitieux et multidimensionnels, comme ceux du Pays Basque. Ceux-ci comportent habituellement un aspect économique, mais leur logique est culturelle, et, par-dessus tout, politique. Ils sont un produit du nationalisme sub-étatique. Dans un tel contexte, la paradiplomatie multidimensionnelle doit être comprise du point de vue historique, même s'il s'agit souvent d'une occurrence assez récente. Plus particulièrement, elle doit être vue comme un résultat particulier du développement de l'État. En d'autres termes, les types de paradiplomatie imprégnés de considérations politiques, culturelles et d'identité sont mus par le nationalisme qui est lui-même un phénomène indissociable du développement de l'État en tant que processus historique. Les conditions économiques

mondiales peuvent créer un contexte favorable à la prolifération de ces types de paradiplomatie, mais elles ne constituent pas leur stimulation principale.

Les gouvernements régionaux qui développent des paradiplomaties ambitieuses et multidimensionnelles (comme celle du Pays Basque) sont des acteurs internationaux hors du commun. D'une part, ils ne sont clairement pas des États, car ils fonctionnent dans des cadres de travail constitutionnels où la souveraineté est partagée (par exemple, le Québec au Canada, les Régions et les Communautés belges et, même s'il s'agit d'un cas plus limite, les nationalités historiques du système espagnol de Communautés Autonomes), et où il leur manque une souveraineté formelle même s'ils peuvent exercer une bonne dose de pouvoir politique de manière autonome (par exemple, l'Écosse au Royaume-Uni). Par ailleurs, ces acteurs ne sont pas reconnus comme des égaux par l'État qui refuse typiquement d'entretenir des relations formelles avec eux. D'autre part, les gouvernements régionaux ne sont pas des acteurs non étatiques et n'ont pas non plus la fluidité ou le caractère transnational des mouvements sociaux, des organisations non gouvernementales ou des sociétés multinationales. Ils constituent plutôt des unités territoriales-institutionnelles qui ont tendance à interagir avec des acteurs internationaux d'une manière semblable à celle des États. Dans ce contexte, l'action internationale de la Communauté Autonome du Pays Basque et de quelques autres suggère qu'il pourrait être judicieux de revoir la conception de la politique mondiale, conduite par des acteurs étatiques et aussi non-étatiques.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aldecoa F., Keating M. (eds), 1999, *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres.

Bélanger L., 1994, « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, n° 25, p. 421-452.

Bernier I., Thérien J.Ph., 1994, « Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique », *Études internationales*, n° 25, p. 453-486.

Chomsky N., 1994, *World Orders, Old and New*, Pluto, Londres.

Hocking B. (ed), 1993, *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, Londres.

EH (E. H.), 2001, *Acuerdo Nacional para la Soberanía* (<http://www.euskal-herritarrok.org>).

Jaúregui G., 1996, *Entre la tragedia y la esperanza: Vasconia ante el nuevo milenio*, Ariel, Barcelone.

Los nacionalismos y la Unión Europea, 1997, Ariel, Barcelone.

Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.

Kincaid J., 1999, « The International Competence of US States and their Local Governments », in Aldecoa F., Keating M. (eds), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres, p. 111-133.

Lecours A., 2000, « Ethnonationalism in the West: A Theoretical Exploration », *Nationalism and Ethnic Politics*, n° 6, p. 103-124.

Letamendía F., 1994, « On Nationalisms in Situations of Conflict (Reflections from the Basque Case) », in Beramendi J. G. et al (eds.), *Nationalism in Europe. Past and Present*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago, p. 247-275 (Vol. I).

Llera F. J., « Basque polarisation: Between Autonomy and Independence », in Safran W., Máiz R. (eds), *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*, Frank Cass, Londres, p. 101-120.

Loughlin J. et al, 2001, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, Oxford.

Madariaga S. de, 1979, *España: Ensayo de Historia Contemporánea* (14^e edition), Espasa-Calpe, Madrid.

- MAP, *Estudio sobre reparto del gasto público en 1997 entre los distintos niveles de administración*, 1997, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (2002), *Estimación del reparto del gasto público entre los subsectores de administraciones públicas (1982-2002)*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Massart-Piérard F., 1999, « Politique des relations extérieures et identité politique : la stratégie des entités fédérées de la Belgique », *Études internationales*, n° 30, p. 701-727.
- Michelmann H. J., Soldatos P. (eds), 1990, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford.
- Moreno L., 1999, « Local and Global: Mesogovernments and Territorial Identities », *Nationalism & Ethnic Politics*, n° 3-4, p. 61-75.
- The federalization of Spain*, 2001, Frank Cass, Londres.
- Olábarri Gortázar I., 1985, « Un conflicto entre nacionalismos: La 'cuestión regional' en España, 1808-1939 », in Fernández Rodríguez F. (ed), *La España de las Autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, p. 71-143.
- Palard J. (dir.), 1999, « Les relations internationales des régions d'Europe », *Études internationales*, vol. XXX, n° 4.
- Pallarés F., Montero J. R., Llera F. J., 1997, « Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism », *Publius. The Journal of Federalism*, n° 27, p. 135-169.
- Pi i Margall F., 1977, *Las nacionalidades* (4^e édition ; 1^{ère} éd. 1876), Librería de los Sucesores de Hernando, Madrid.
- PNV, 2001, *Acuerdo de Bases Políticas y Programáticas para la Colaboración entre EAJ-PNV y EA durante la legislatura 2001-2005* (<http://www.eaj-pnv.com>).
- PNV/EA, 2001, *Programa Electoral. Elecciones al Parlamento Vasco 2001* (<http://www.eaj-pnv.com>).

Paradiplomatie et nationalisme

Secretaría General de Acción Exterior, 2004, *Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

Solé Tura J., 1985, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza, Madrid.