

**“LAS REGIONES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES:
LOS SIGUIENTES PASOS. LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN
EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO.”**

Por José Luis DE CASTRO¹

Universidad del País Vasco

RESUMEN

La ponencia se centra en la acción exterior de los gobiernos No Centrales, argumentando que en los últimos años se aprecia un proceso de consolidación de este fenómeno, tanto en el Estado español, como en Europa y el mundo en general. El autor basa esta afirmación en el estudio y análisis de la evolución que, en las últimas décadas, presenta la acción exterior del País Vasco, y que en particular muestra un proceso de consolidación y afirmación progresiva.

¹ Profesor Titular de Relaciones Internacionales Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea)

1.- Introducción.

En los últimos años estamos asistiendo a un proceso de consolidación de la acción exterior de los Gobiernos No Centrales tanto en el Estado español, como en Europa y en el mundo en general. Las razones para la emergencia de tal fenómeno son sobradamente conocidas y este Seminario cuyas actas ahora se publican en formato libro, no es sino un ejemplo de su importancia también en el ámbito académico. La evolución que en las últimas décadas presenta la acción exterior del País Vasco en particular y que me ocupará en las siguientes páginas, muestra bien a las claras el proceso de consolidación y afirmación progresiva de este fenómeno.

2.- Primeras manifestaciones de la acción exterior vasca.

Las primeras manifestaciones de la acción exterior vasca se producen a partir del momento mismo del inicio del periodo autonómico, en la primera mitad de la década de los ochenta². Es ésta una acción exterior reducida y limitada en sus actuaciones, como correspondía a una fase de construcción autonómica preliminar e incipiente, donde el objetivo era, precisamente, posibilitar la construcción de la autonomía misma. Eran momentos en los que, desde el punto de vista del ejercicio de la autonomía política, “estaba todo por hacer”³ y, en consecuencia, en aquel entonces la acción exterior no era la

² Obviamente no nos referiremos en este trabajo a la acción exterior desarrollada por el primer gobierno vasco del Lehendakari José Antonio Aguirre a partir de 1936. Las particulares vicisitudes que acompañaron a aquel gobierno, también en su etapa del exilio, tuvieron como consecuencia la materialización de una acción exterior tremendamente audaz en muchas de sus facetas y realizaciones. Para un análisis en profundidad de la misma puede verse la obra de Alexander UGALDE ZUBIRI, *La acción exterior del nacionalismo vasco (1890-1939): historia, pensamiento y relaciones internacionales*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996.

³ Para un análisis de esos primeros años de la implantación de la autonomía vasca *vid.* entre otros: CORCUERA, J.; *Política y Derecho. La construcción de la autonomía vasca*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991. UGARTE, J. (ed.); *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 1998. Así como las memorias del primer Lehendakari de la época

principal de las prioridades políticas. Son años en los que se llevan a cabo pocas actividades internacionales: algún viaje institucional, preferentemente realizados por el Lehendakari y apenas por parte de los Consejeros del Gobierno; la entrada del País Vasco en algunas asociaciones europeas de cooperación interregional, y poco más⁴.

Además, en aquellos años, las actuaciones en materia de acción exterior no respondían tanto a una planificación o programación predeterminada, buscando preferentemente la máxima eficiencia en la ejecución de las competencias derivadas del poder autonómico, cuanto a un deseo de evidenciar un cierto poder político en el ámbito de lo simbólico... Hay que tener en cuenta además que si por parte de las autoridades autonómicas vascas la acción exterior no era la principal prioridad, por parte de las autoridades del Estado, existía una gran resistencia política, y también jurídica, a cualquier manifestación autonómica en el ámbito exterior por limitada que ésta fuera.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, las iniciativas en materia de acción exterior por parte del Gobierno Vasco se multiplican: se conceden cuantiosas ayudas de cooperación para el desarrollo; se procede a una progresiva formalización de las iniciativas de cooperación transfronteriza (financiación de numerosos proyectos con cargo al Fondo vasco-aquitano de cooperación transfronteriza); se crea el servicio de relaciones con los Centros Vascos en el exterior por parte del Departamento de cultura; y, especialmente por las consecuencias que de esta actuación se derivaron, hay que mencionar también la apertura de la Oficina vasca en Bruselas en 1988, cuyos avatares son suficientemente conocidos y reflejados en la literatura especializada⁵. Son

moderna Carlos GARAIKOETXEA, *Euskadi: la transición inacabada. Memorias Políticas*. Barcelona, Planeta, 2002.

⁴ Para profundizar en la acción exterior vasca tanto en el periodo referido como en los siguientes *vid.* nuestro trabajo: DE CASTRO RUANO, J.L. y UGALDE ZUBIRI, A.; *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

⁵ Además del trabajo referenciado en la nota anterior, sobre esta cuestión *vid.* también FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C.; "La oficina de la Comunidad Autónoma Vasca en

momentos en los que comienza a evidenciarse un importante dinamismo en cuanto a la acción exterior, aunque poniendo de manifiesto una cierta falta de estructuración así como de definición y concreción de objetivos.

En la década de los 90, y tras la creación en 1991 de la Secretaría General de Acción Exterior –en adelante S.G.A.E.–, se configura lo que en cierta medida hoy constituye la acción exterior vasca. La S.G.A.E. tiene por objeto impulsar y coordinar la participación del Gobierno Vasco en las relaciones internacionales, erigiéndose en el órgano central de la acción exterior.

3.- La consolidación de la acción exterior vasca.

A partir de este momento, el esqueleto de la acción exterior vasca queda constituido por las siguientes actuaciones:

- participación intensa por todas las vías posibles en la Unión Europea;
- cooperación interregional europea, tanto de carácter político (Asamblea de las Regiones de Europa, Red de Regiones Legislativas, etc.) como sectorial (Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, Asamblea de Regiones Fronterizas Europeas, Regiones Europeas de Tradición Industrial, y otras);
- presencia en redes mundiales de Gobiernos No Centrales (principalmente Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible, Red Mundial de Regiones para la Sociedad de la Información);

Bruselas” en *Revista Española de Derecho Internacional*, XLI, 1989, nº 1. Sobre la trascendente Sentencia del Tribunal Constitucional que pone punto final al litigio *vid.* también GUTIERREZ ESPADA, C.; “Las oficinas autonómicas y la STC 165 de 26 de mayo de 1994” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 127-128 de 1995; PEREZ GONZALEZ, M.; “La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de ayo)” en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 3, 1994.

- cooperación transfronteriza, tanto bilateral (Euskadi-Aquitania) como multilateral (en el seno de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos);
- cooperación para el desarrollo;
- actividades promocionales de naturaleza tanto económica, como comercial, turística, cultural, tecnológica, etc.;
- apertura de Delegaciones en el exterior: Bruselas, México, Chile, Argentina y Venezuela⁶.

En los últimos años se han ido produciendo diferentes transformaciones en el ámbito y realización de la acción exterior; señalamos entre otras las siguientes:

1.- en el plano político y jurídico, pasamos de un marco rígido y muy restrictivo, a una situación de mayor tolerancia jurídica y apertura política. Esta transformación se produce fundamentalmente como consecuencia de un doble fenómeno: las consecuencias derivadas de diferentes sentencias del Tribunal Constitucional –especialmente la ya referida Sentencia 165 de 26 de mayo de 1994, sobre la delegación vasca en Bruselas-; cierto cambio o apertura en los gobiernos del Estado como consecuencia de la generalización progresiva de la acción exterior de prácticamente todas las Comunidades Autónomas, así como el influjo del ejemplo de otros Gobiernos No Centrales extranjeros (Flandes, Valonia, Quebec, etc.).

2.- Se produce también una cierta mejora en la regulación de las actividades de acción exterior a través de la legislación, decretos específicos y resoluciones varias. En el plano normativo, y en lo que al País Vasco se refiere, hemos de señalar la Ley de Relaciones con las Colectividades y Centros Vascos en el Exterior de 1994; próximamente se aprobará la Ley vasca de cooperación al desarrollo. Vemos por lo tanto que, en este ámbito, la tarjeta de presentación

⁶ Esta última aún pendiente de inaugurar

vasca es bastante exigua, por lo que hay todavía bastante margen para avanzar.

3.- Se amplían los interlocutores de la acción exterior: no sólo por un aumento sustancial de las Regiones europeas con las que hay diferentes contactos a múltiples niveles y en diferentes facetas, sino que se tienen contactos cada vez más intensos con numerosos Gobiernos No Centrales del mundo, con Gobiernos Centrales, Organizaciones Internacionales y entidades diversas.

4.- También se amplían los actores internos de la acción exterior vasca: hoy prácticamente todos los Departamentos del Gobierno están involucrados de manera creciente en la proyección exterior de sus respectivas áreas de responsabilidad y competencia. Además, también realizan acción exterior numerosos organismos autónomos y empresas públicas: entre otros, señalamos la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, SPRI; Sociedad Pública de Gestión Ambiental; y Ente Vasco de la Energía.

5.- Como una demanda inexcusable de todo lo anterior, se ha ido incrementando sustancialmente el presupuesto y los recursos humanos destinado a la materialización de la acción exterior.

6.- Por último, señalar que se ha ido avanzando en la planificación y estructuración de la acción exterior vasca. Ya no se trata de “hacer por hacer y estar por estar”; sino que cada vez más se concibe la acción exterior de forma organizada y planificada. Así por ejemplo se elabora un Plan Director de Cooperación al Desarrollo de carácter plurianual; se seleccionan los organismos y asociaciones en los que se participa (incluso se abandonan algunos que dejan de ser considerados relevantes como la Asamblea de las Regiones de Europa y se prioriza la participación en otros como la Red de Regiones Legislativas, Red Leg); se procura firmar convenios y acuerdos que

tengan trascendencia funcional y práctica, huyendo de buscar únicamente la foto (aunque no siempre se consigue, a decir verdad...); se seleccionan más los viajes institucionales y las actividades promocionales a realizar; entre otras actuaciones.

En definitiva, se conciben las actuaciones en materia de acción exterior en función de objetivos concretos a lograr, como un instrumento para aumentar la eficacia del ejercicio de gobierno; se procura llevar a cabo un seguimiento de los resultados; marcar prioridades y dotarse de planes sectoriales por áreas.

4.- La Estrategia de Acción Exterior del País Vasco.

Una evolución como la descrita en los párrafos precedentes, necesariamente debía concluir en un nuevo paso cualitativo de la acción exterior vasca, que bien podría suponer la definición de una tendencia de actuación o ejemplo a seguir en el conjunto de las Comunidades Autónomas del resto de España; nos referimos a la Estrategia de Acción Exterior del País Vasco, aprobada por el Consejo del Gobierno Vasco de 15 de marzo de 2005⁷.

Este Documento determina a corto y medio plazo los objetivos, las grandes líneas de acción, estructuras y recursos destinados a la acción exterior. Estimamos que es la primera vez que se elabora una planificación de estas características, tan ambiciosa y completa, en el ámbito de la acción exterior en una Comunidad Autónoma.

La Estrategia de Acción Exterior se orienta hacia la consecución de una “política exterior” vasca integral. Todos los campos de la acción política adquieren una dimensión exterior en esta época de integración europea y globalización. La acción exterior debe incluir todas las áreas de competencia y

todos los Departamentos del Gobierno (cultura, medio ambiente, cooperación tecnológica, sanidad, agricultura, pesca, solidaridad, desarrollo sostenible, entre otros). Por eso precisamente es necesario un esfuerzo suplementario de coordinación y de integración, y por eso se hace imprescindible dotarse de un documento estratégico en materia de acción exterior. Esta Estrategia pretende por lo tanto, reordenar, coordinar y mejorar la acción exterior del Gobierno Vasco, diseñando un marco de actuación para el conjunto de la acción exterior vasca.

En cuanto al contenido de la Estrategia señalar que, tras evidenciar que Europa es el núcleo central de la acción exterior vasca, distingue entre políticas propias del ámbito exterior (aquellas inherentes al exterior) y políticas extrínsecas al exterior (aquellas políticas sectoriales aplicadas en un contexto internacional que las orienta y condiciona).

Las primeras están conformadas por tres áreas: colectividades vascas en el exterior (más de cuarenta mil ciudadanos vascos del exterior tienen vecindad administrativa en Euskadi; existen además más de 140 Centros Vascos diseminados por el mundo); cooperación para el desarrollo; relación con la Organización de las Naciones Unidas (recordemos que el primer Lehendakari, José Antonio Aguirre, participó en mayo de 1945 en la Conferencia de San Francisco). Se dibuja en la Estrategia una perspectiva de colaboración departamental con las distintas Agencias Especializadas del Sistema de Naciones Unidas (el Departamento de Sanidad con la Organización Mundial de la Salud, el de Trabajo con la Organización Internacional del Trabajo, y así sucesivamente).

En cuanto a las diferentes políticas sectoriales y su afectación por el ámbito exterior, la Estrategia ha de proceder a una integración o coordinación

⁷ *Estrategia de acción exterior de la Comunidad Autónoma Vasca*; Vitoria-Gasteiz, Servicio

interdepartamental; especialmente en lo que se refiere a la promoción económico/industrial y presencia en los mercados exteriores (planes de internacionalización empresarial, de apoyo a la exportación, apertura de oficinas comerciales, venta internacional de marca-país, y otras medidas); dimensión cultural (Plan vasco de la Cultura, creación del Instituto Etxepare para la promoción, difusión y proyección exterior de la cultura vasca)⁸; medio ambiente y desarrollo sostenible; sociedad de la información; y otras políticas sectoriales.

Como objetivos estratégicos, este Documento propone la participación directa en instituciones y órganos europeos e internacionales que trabajen en ámbitos y materias de su competencia e interés específico así como posibilitar un posicionamiento del País Vasco en el exterior como sujeto activo, especialmente en algunos ámbitos específicos.

Para todo ello, propone una serie de nuevos ámbitos de actuación, entre los que extraemos los siguientes:

- apertura de nuevas Delegaciones en el exterior. prioritariamente en los siguientes países: Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. En segundo lugar de prioridad se señalan Italia y Finlandia;
- clarificación y regulación de la red de Delegaciones existentes en la actualidad: Delegaciones Oficiales y otras (fundamentalmente Casas Vascas y Oficinas de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial);
- se establece la necesidad de establecer un protocolo de actuación que unifique los criterios para la firma de acuerdos, convenios, protocolos de colaboración, acuerdos de intenciones, etc., en lo que se refiere a

Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2005.

⁸ De forma análoga al Instituto Cervantes para el castellano y/o el Instituto Ramón Llull para el catalán.

- terminología, trámites a cumplir (publicación o no en el Boletín Oficial del País Vasco, aprobación o no por el Consejo de Gobierno, entre otros);
- establecimiento de un protocolo de actuación en materia de acción exterior: coordinación, cuestiones lingüísticas, etc., tanto en las visitas recibidas como en los viajes al exterior;
 - normalización de relaciones con los Ministerios españoles de Asuntos Exteriores y de Administración Pública;
 - establecimiento de una estrategia global de comunicación al exterior.

En definitiva, esta Estrategia de Acción Exterior del País Vasco supone la consecución de un marco de actuación global que debe dar lugar a múltiples actuaciones concretas y programas específicos que caractericen la acción exterior vasca en la próxima década.

Zaragoza, 6 de octubre de 2006.