

# Unha ollada á paradiplomacia galega: 2005-2008

*Celso Cancela Outeda*

## I. Introducción

---

No intre actual, a paradiplomacia ou acción exterior é un tema que, en liñas xerais, ocupa un lugar estable na axenda dos gobernos subestatais, aínda que na práctica presenta perfís bastante diferentes. En concreto, no caso do Estado español, a acción exterior autonómica non constitúe unha rareza. A cotío, os medios de comunicación dan noticia da visita dun presidente ou conselleiro ao exterior, da sinatura dun convenio de colaboración en materia de investigación, da concesión dunha axuda ao desenvolvemento, da promoción dun sector económico, etc. Estas actuacións son as que enchen de contido o eido da paradiplomacia.

As páxinas que seguen teñen como obxectivo tratar de encadrar o labor levado a cabo polo actual Goberno galego neste eido desde 2005 ata a actualidade. En termos xenéricos e atendendo ás actuacións concretas realizadas, obsérvase un certo continuísmo en relación á etapa de Manuel Fraga Iribarne, caracterizada polo personalismo. No entanto, desde a perspectiva institucional, hai novidades no referente ao fortalecemento e consolidación do aparato institucional encargado da acción exterior; novidades prometedoras pero que aínda non produciron froitos, polo que pode cualificarse de etapa de transición.

A estrutura destas páxinas descansa sobre tres apartados principais. En primeiro lugar, realizaremos unha aproximación xeral ao fenómeno da paradiplomacia (factores causantes, reacción das entidades subestatais). En segundo lugar, seguiremos coa evolución experimentada polo Estado español nesta materia, que pasou da oposición á acción exterior autonómica á súa admisión. Remataremos cun apartado relativo ao caso galego no que examinaremos, dunha banda, o percorrido histórico (1981 ata 2005) e, doutra, o labor realizado polo Goberno bipartito (2005-2008).

## II. Achegamento á paradiplomacia

---

### a) Apuntamentos xerais

O aceitado encadramento e comprensión da denominada paradiplomacia ou acción exterior das entidades subestatais ou rexionais esixe considerar lixeiramente as certas transformacións e cambios producidos nos eidos político, económico e social. Sen dúbida é un chanzo previo elemental para a planificación, implementación e avaliación de calquera acción exterior con aspiracións.

Desde a óptica política, asistimos á erosión da capacidade das institucións políticas estatais para a regulación ou xestión dos conflitos e tensións producidas nas sociedades actuais e preservar a súa cohesión. Fenómenos como a globalización, os procesos de integración rexional; a reafirmación de identidades rexionais, o auxe de novas formas de identidade colectiva e o avance do mercado e as relacións sociais individualizadas enfraqueceron a capacidade estatal para mobilizar a acción e a conciencia colectivas. Neste senso, escribe Keating, na actualidade o Estado sofre unha erosión dos seus poderes desde tres dimensións diferentes. Desde arriba, pola globalización e os procesos de integración rexional; desde abaixo, pola reafirmación de identidades rexionais e a aparición de problemas políticos que dificilmente pode xestionar. Por último, lateralmente, viuse reducida a súa capacidade para mobilizar a acción e a conciencia colectivas; polo auxe de novas formas de identidade colectiva e o avance do mercado e as relacións sociais individualizadas (Keating, 1996: 38)<sup>(1)</sup>.

Estas cuestións están estreitamente conectadas con outra de maior amplitude e relativamente antiga: a crise ou esgotamento do Estado, a erosión da primacía política estatal. É abundante a literatura científica que fai referencia ao esgotamento ou crise do Estado como modelo de exercicio de autoridade<sup>(2)</sup>. A transformación política producida nos nosos días é de tal calibre que xa “*é posible falar dunha «revolución copernicana», a política xa non vira en torno ao Estado e desenvólvese nun ámbito máis amplo no que o Estado constitúe unha peza máis*” (Vallès, 2007: 133)<sup>(3)</sup>. Non cabe, pois, asinar a partida de defunción desta forma de organización política; pero tampouco é admisible a presunción da capacidade dos gobernos estatais para rexer en exclusiva as nosas sociedades. O Estado aparece como unha instancia política máis, á par de rexións, das entidades supraestatais (Unión Europea, a Organización Mundial do Comercio, etc).

Na década dos setenta desde o campo da Ciencia política, constatouse a redución de capacidade dos sistemas políticos para ofrecer respostas baixo a forma de políticas públicas ás demandas sociais. O elevado grao de complexidade das nosas sociedades incrementou a cantidade e a calidade de *inputs* no sistema político que puxo a proba os gobernos das democracias liberais á hora da elaboración e implementación de políticas públicas eficaces para a xestión dos problemas; en concreto, aparentaban ser incapaces de alcanzar os grandes obxectivos (benestar, liberdade, seguridade, etc). Xa que logo, a axenda governamental engordou en número de

(1) KEATING, Michael (1996): *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel.

(2) Acertadamente, Keating lémbraos, en referencia á Comunidade Europea, que “non significa a construción dun novo Estado-nación. O Estado-nación foi o produto dunha época histórica específica e non se inscribe na lóxica económica ou social de finais do século XX. En efecto, a Comunidade Europea e a nova orde en América [en referencia ao NAFTA] representan novas formas de réxime político. No mundo emerxente non hai Estados con autoridade exclusiva, senón unha orde variada de Estados, réximes continentais, rexións, sistemas sociais e mercados. [...] Pódense facer comparacións entre a nova orde política e o sistema europeo antes da urxencia do Estado-nación” (tradución propia) (Keating, 10-11); KEATING, Michael (1993): *Regionalismo, Autonomía y regímenes internacionales*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper nº 66.

(3) VALLÈS, Josep M. (2007): *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 131-145.

*issues* e diversificouse en canto a natureza dos problemas a afrontar. A eficacia e eficiencia das decisións políticas comezou a ser cuestionada como se derivada do elevado grao de insatisfacción nas opinións públicas de diversos sistemas políticos occidentais. En efecto, as autoridades estatais amosábanse incapaces de responderen unilateralmente ás crecentes demandas dos cidadáns (distribución de renda, protección do medio ambiente, combate da delincuencia organizada, desemprego, etc) co conseguente impacto na lexitimidade (en particular, na de rendementos ou resultados). Foi, entón, cando se afirmou que o Estado era demasiado grande para certas cuestións, e demasiado pequeno para outras (Vallès, 2007: 133).

En resposta a estes desafíos políticos, económicos e sociais, toma carta de natureza o concepto de gobernanza que, en termos xerais, réstalle importancia á actividade ou actuación das institucións estatais e pon énfase nos actores sociais e económicos; en opinión de Vallés, *“equivale a coordinación social que nace da interacción constante entre axentes de todo tipo”*. A gobernanza, aplicable tanto á realidade política intraestatal como extraestatal, subliña a perda de autoridade exclusiva polos gobernos estatais na condución do proceso político, proceso no que agora participan entidades internacionais, e supranacionais e subestatais, así como actores privados. A efectividade das políticas públicas está condicionada pola interacción entre numerosos actores políticos, sociais, económicos, que manteñen relacións non xerárquicas e que orixinan un escenario político policéntrico.

No eido económico, trala Segunda Guerra Mundial, deu comezo o proceso de globalización da economía a través de medidas dirixidas á liberalización do comercio multilateral, seguidas, mediada a década dos oitenta, pola gradual harmonización das regulamentacións nacionais. Ao tempo, os Estados occidentais –para afrontar as crises económicas e financeiras dos anos setenta e os oitenta– optaron pola redución do seu papel na economía (privatizacións, desregulacións, liberalización de servizos públicos, etc) e pola adopción de estratexias diferentes para asegurar a prosperidade económica e o benestar; a competencia entre entidades rexionais e grandes espazos metropolitanos por unha parte do mercado mundial substituíu á concorrencia interestatal polo alongamento do mercado estatal. A captación de investimentos estranxeiros comezou a ser prioritaria e desprazou como motor de crecemento e desenvolvemento económico os fondos públicos. As entidades subestatais, pois, empregan os seus recursos na atracción e mantemento de investimentos no seu territorio, así como na promoción das exportacións, en particular das pequenas e medianas empresas, como canle para favorecer o crecemento económico.

A internacionalización económica e os procesos de integración rexional (Unión Europea, MERCOSUR, ASEAN, etc) provocaron que numerosos e importantes eidos políticos, económicos e sociais (medio ambiente, ordenación do territorio, transporte, cultura, servizos sociais, etc) desenvolvesen unha dimensión internacional. O internacional xa non é sinónimo de paz, guerra, comercio exterior e moeda. Desde a óptica do Estado, o territorio perdeu relevancia e con el as fronteiras que se teñen permeabilizado por mor da interdependencia económica e social. Hoxe

as ideas, a información, intereses, os fluxos económicos e financeiros, as persoas, as mercadorías, as comunicacións, etc, non se deteñen nos postos fronteirizos; as fronteiras son porosas. Aínda que estes efectos son especialmente perceptibles no seo da Unión Europea, non se limitan a ela.

### **b) A resposta dos gobernos subestatais**

Os procesos de integración, ao tempo que evidencian a incapacidade estatal para xestionar certos problemas, abren novos espazos políticos nos cales cobran importancia actores políticos confinados, *a priori*, nas fronteiras estatais. Exemplo disto son as entidades rexionais, chamadas en principio a actuar dentro das fronteiras estatais, son empuxadas por esa nova realidade política, económica, cultural, etc, a realizaren actuacións diversas fóra del. Na actualidade, o escenario das relacións internacionais deixou de ser monopolio de Estados soberanos. Cada día é máis clara a presenza nel de diversos actores (organizacións internacionais, ONGs, empresas multinacionais, rexións, entidades locais, etc). A sociedade internacional xa non é un coto reservado en exclusiva aos Estados. Precisamente, as expresións “acción exterior” ou “paradiplomacia” son empregadas para pór de manifesto esta nova realidade, evitando a confusión coas clásicas relacións exteriores que competen aos Estados en canto suxeitos en sentido pleno do Dereito internacional (*ius contrahendi*, *ius legationis*, etc). Certamente, as entidades subestatais non son suxeitos de Dereito internacional, pero iso non impide a súa consideración como actores no escenario internacional, así como o necesario recoñecemento da dimensión exterior das súas competencias. Esta convértese en *conditio sine qua non* dun exercicio eficaz, da consecución de metas e obxectivos de diversa natureza polas entidades rexionais. Non sorprende, pois, que na actualidade a súa actuación fóra das fronteiras dos respectivos Estados non constituía unha excepción. Nin sequera se limita ao ámbito europeo, senón que abarca áreas xeográficas en todos os continentes.

As manifestacións da actividade paradiplomática son moi diferentes. Comprenden desde a sinatura de acordos de cooperación interrexional (económica, social, cultural), actuacións promocionais, creación de entes comúns, oficinas permanentes en diferentes Estados ou ante organizacións internacionais, visitas de autoridades rexionais ao estranxeiro, incorporación a asociacións internacionais de carácter rexional, intervención no seo de organizacións internacionais. No referente aos ámbitos materiais son numerosos e variados (comercio, cultura, asuntos sociais, innovación tecnolóxica, etc), se ben existen notables diferenzas entre as entidades subestatais.

Aínda que en termos xerais, estas últimas cobraron consciencia da importancia que lles corresponde asumir fóra das fronteiras estatais para o exercicio de competencias e a promoción e defensa eficaz dos seus intereses, son perceptibles diversas estratexias e actuacións que están condicionadas por factores políticos (líderes políticos, actitude das autoridades estatais), institucionais (competencias) e económicos (orçamento, medios humanos, etc). Esas diferenzas son claramente per-

ceptibles en Europa. En concreto, o exemplo da Unión Europea é nítido. As actitudes e estratexias atópanse condicionadas polas concepcións acerca da natureza da Unión Europea. Dunha parte, aquelas entidades que a consideran un xenuíno espazo político no que desenvolver as súas propias capacidades e responsabilidades e no que xorden as relacións de interdependencia, e actúan consecuentemente; é dicir, reclaman participación nos asuntos europeos, critican e intentan condicionar as decisións das institucións de Bruxelas. Xa que logo, entenden que son un nivel político máis no marco europeo (europeo, estatal e rexional; *multilevel governance*). Doutro lado, están aquelas rexións que conciben a Unión de xeito “intergubernamentalista”, polo que a consideran unha sorte de entidade internacional regulada polo Dereito Internacional onde os gobernos centrais dos Estados membros serían os únicos competentes para actuar no seu seo e definir o interese estatal.

Sen dúbida, a Unión Europea foi un dos estímulos da paradiplomacia (e mesmo factor rexionalizador nalgúns casos) e de cambios institucionais no interior dos Estados membros (europeización). Unha vez que as autoridades rexionais percibiron a necesidade e o potencial das actuacións no eido europeo, buscaron establecer canles institucionais para realizalas. Así, se a nosa ollada se dirixe cara a realidade configurada no seu seo, observamos que as entidades subestatais contan con recoñecemento formal por parte das institucións europeas. Hoxe xa non as descoñece, alomenos desde a óptica formal. Neste recoñecemento formal actuaron factores como as políticas de impacto territorial vinculadas aos fondos estruturais e de cohesión europeos. Deste xeito, non é sorprendente que as rexións, ben individualmente, ben en grupo (Asemblea de Rexións de Europa, Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas, etc) actuasen, en principio, como grupos de presión ante as institucións de Bruxelas. Máis tarde, foron incorporadas á armazón institucional da Unión a través do Comité das Rexións<sup>(4)</sup>. Non é este o lugar para abordar a discusión, anotemos simplemente que a consideración da Unión Europea como un sistema político de seu faría innecesaria a utilización do concepto da paradiplomacia ou acción exterior para referirse ás actuacións realizadas polas entidades subestatais.

O incremento e a intensificación das relacións económicas, sociais ou culturais causada polos procesos de globalización e integración foi un forte acicate para paradiplomacia. No entanto, non é este o único factor; noutros casos, como o galego ou o vasco, a existencia dunha ampla diáspora espallada en numerosos Estados impulsou este tipo de actuacións<sup>(5)</sup>.

(4) Este órgano, merecedor de diversas críticas en canto ao seu funcionamento (heteroxeneidade dos seus compoñentes, o diferente peso político de cada rexión, o seu grao de autonomía, a presenza de autoridades locais, escaso peso no proceso político europeo, mesmo nas cuestións que afectan directamente ás rexións, etc), é innegable que, ademais de ser un foro de reflexión e debate sobre problemas rexionais comúns, de proxección das diferentes rexións, de intercambio de experiencias, implica a lexitimación rexional no escenario europeo; as entidades rexionais deixan de seren consideradas meros grupos de presión.

(5) Precisamente, coa vista posta nesta realidade, o artigo 7 do Estatuto de Autonomía de Galicia contén unha referencia ás comunidades galegas asentadas no exterior que poderán solicitar o recoñecemento da súa galeguidade, o cal tradúcese no dereito a colaborar e compartir a vida social e cultural do pobo galego.

Á vista das actuais tendencias políticas (dilución das fronteiras entre o interior e o exterior), económicas (crecente interdependencia económica e a progresiva apertura de mercados, competencia rexional), sociais e culturais, todo apunta ao acrecentamento das necesidades e das oportunidades para a acción exterior das entidades rexionais. Neste novo contexto estas vense na obriga de desenvolver a dimensión externa das súas competencias por razóns de eficacia, eficiencia e, finalmente, de lexitimidade, especialmente, de rendementos.

### III. A paradiplomacia galega

---

#### a) As Comunidades Autónomas e a acción exterior

O proceso de descentralización política levado a cabo en España desde 1978 concretouse na creación e posta en marcha das Comunidades Autónomas mediante a aprobación dos respectivos estatutos de autonomía. Estes consagraban un ámbito de autogoberno materializado na previsión dunha serie de competencias (exclusivas, compartidas e concorrentes) que, de entrada, deberían ser exercidas no marco do seu territorio administrativo. No entanto, a causa principalmente da adhesión ás Comunidades europeas apareceu unha dinámica política que desbordou esas previsións; así, mediada a década dos oitenta algunhas Comunidades Autónomas decidiron realizar actividades, ao abeiro das competencias estatutarias, fóra das fronteiras estatais, atopándose coa oposición política do Goberno central que entendía que afectan á categoría das “relacións internacionais” recollida no art. 149.1.3 da Constitución española e, en consecuencia, eran da competencia exclusiva do Estado central. Lembremos que naquel intre os textos estatutarios e a propia Constitución non contiñan referencias expresas a unha potencial dimensión internacional ou exterior das competencias autonómicas (tirando referencias illadas á intervención na fase de negociación e aplicación de tratados internacionais ou as relacións coas comunidades de emigrantes).

As relacións coas institucións europeas tamén formaban parte desa categoría. Na práctica, a incorporación do Estado español á Unión Europea en 1986 (fundada no artigo 93 da Constitución española) supuxo a transferencia de competencias cara as institucións europeas, algunhas das cales eran materias reservadas en exclusiva ás Comunidades Autónomas, nas que a representación estaba monopolizada polo Goberno central. Noutras palabras, equivalía *de facto* a unha recentralización e a unha alteración do reparto de competencias constitucional e estatutariamente fixado. Diante desta situación, algúns gobernos autonómicos comezaron a esixir algún tipo de remedio ou paliativo para esta situación que atentaba contra a letra constitucional e estatutaria.

A clave estaba, pois, na concepción predominante do que debía entenderse por relacións internacionais. Nesta cuestión, o Tribunal Constitucional desempeñou un labor principal. En efecto, a vía xurídica para a acción exterior abriuna esta institución, aínda que despois dun período (1981-1989) no que, sobre a base dunha

concepción ampla das relacións internacionais, entendía que toda acción que implicase unha dimensión exterior era competencia exclusiva do Estado central<sup>(6)</sup>. A partir de 1988, mudou a devandita concepción en favor dunha de corte restritivo, o cal deu cabida á acción exterior das Comunidades Autónomas<sup>(7)</sup>, quedando a competencia exclusiva estatal limitada a ámbitos tales como a dirección da política exterior, firma de acordos internacionais (*ius ad tractatum*), a representación exterior (embaixadas), nacionalidade, inmigración, responsabilidade internacional do Estado, etc. En sentido negativo e desde a óptica das Comunidades Autónomas, son admisibles actuacións no exterior a condición de que non impliquen o exercicio de *ius contrahendi*, a asunción de obrigas fronte a poderes públicos estranxeiros, non xeren responsabilidade fronte a outros Estados ou entidades internacionais e non afecte á política exterior estatal. En suma, a partir de 1994 as Comunidades Autónomas poden desenvolver a súa acción exterior con certas limitacións derivadas da xurisprudencia constitucional.

En consecuencia, despois desa evolución, na actualidade é recoñecida con carácter xeral esa dimensión exterior da actuación das autoridades autonómicas. Non é estraña a visita dun presidente autonómico ou dun conselleiro a outra entidade rexional situada noutro Estado, a sinatura de instrumentos de cooperación (acordos, convenios, protocolos, etc) ou a abertura dunha oficina de promoción económica, comercial, turística ou cultural. As Comunidades Autónomas realizan, con maior ou menor grao de intensidade e eficacia, unha ampla gama de actividades. O que comezou como unha demanda cuestionada desde o Goberno central, é na actualidade unha práctica xeneralizada e consolidada que asenta na admisión dunha dimensión externa dos intereses e competencias das Comunidades Autónomas que, por certo, está sendo acollida nos estatutos de autonomía xa reformados como o catalán e o valenciano.

En relación á Unión Europea, ademais da solución achegada polo Tribunal constitucional, institucionalizouse gradualmente (1992, 1994, 1997, 2004) un mecanismo que permite a participación indirecta nos asuntos europeos a través da Conferencia para Asuntos relacionados coas Comunidades Europeas (CARCE) e das conferencias sectoriais; en concreto, por medio da Lei 2/97, de 13 de marzo, esta Conferencia quedou elevada rango legal. Desde finais de 2004, os mecanismos de participación nos asuntos europeos foron alterados para permitir a presenza de representantes autonómicos na delegación española no Consello de Ministros, ademais de reforzar a presenza autonómica na Representación Permanente de España ante a Unión Europea.

---

(6) É común mencionar como exemplo desta concepción xurisprudencial a Sentenza 137/89, de 20 de xullo, na que se entendía que un Comunicado de colaboración, de 2 de novembro de 1984, entre a Consellería de Ordenación do Territorio e Medio Ambiente da Xunta e Dirección Xeral do Medio Ambiente do Reino de Dinamarca era contrario ao artigo 149.1.3 da Constitución.

(7) A modificación do criterio xurisprudencial é observable en varias sentenzas, se ben a que maior transcendencia e repercusión tivo foi a Sentenza 165/1994, de 26 de maio, na que permitiu a abertura da Oficina de representación vasca en Bruxelas, ao tempo que delimita o cerne da reserva estatal en materia de relacións internacionais.

A presenza autonómica nas institucións europeas, deixando de lado a natureza destas relacións (internacional ou políticas) dado o grao de desenvolvemento da Unión Europea, serviu de estímulo e concienciación para as autoridades autonómicas sobre a necesidade de desenvolver unha dimensión exterior nas respectivas competencias.

En definitiva, no Estado español tivo lugar un proceso gradual que conduciu desde a inicial hostilidade e rexeitamento por parte do Goberno central e o Tribunal constitucional á acción exterior ata o establecemento de bases políticas e xurídicas para a súa realización.

### **b) O acervo paradiplomático galego**

Neste panorama autonómico que vimos de debuxar, Galicia non é unha excepción. No presente xa acumula certa experiencia e, polo tanto, xa cabe falar dun patrimonio ou acervo paradiplomático. Desde a instauración das institucións autonómicas en 1981 é posible trazar e seguir unha traxectoria nesta materia na que se poden establecer algúns fitos referentes, sobre todo, á área xeográfica e á creación de institucións. Vexamos de xeito sucinto algúns deses pasos máis relevantes.

Nos primeiros momentos da nosa autonomía, establecéronse contactos informais con Portugal, en concreto, coa Comisión de Coordinación e Desenvolvemento da Rexión Norte de Portugal para tratar de coordinar iniciativas e promover intereses comúns; isto deu lugar á chamada cooperación transfronteriza. Na altura, Fernández Albor era presidente da Xunta e Valente de Oliveira estaba á fronte da referida Comisión lusa. É importante notar que estas actividades, lonxe de se enfraqueceren ou desapareceren da axenda, ficaron xa como prioritarias, incuestionables e foron gañando importancia. Desta etapa de arranque autonómico, datan as primeiras viaxes do presidente da Xunta encamiñadas a contactar coa diáspora galega radicada en Latinoamérica.

En 1986, tivo lugar a incorporación do Estado español ás Comunidades Europeas, o que significou a cesión de competencias de titularidade estatal e autonómica en favor das institucións europeas. En 1988, sendo González Laxe presidente do Goberno galego, creouse a Fundación Galicia-Europa. En liñas xerais, apuntaba a servir de ponte entre a realidade galega e europea a través de actividades variadas (bolsas, conferencias, cursos e seminarios, actividades de promoción, enlaces, etc). O emprego dunha fórmula de Dereito privado (fundación)<sup>(8)</sup> revela os atrancos políticos e xurídicos existentes na altura que non fixeron posible emprender esta iniciativa desde a estrutura orgánica da Xunta<sup>(9)</sup>.

(8) Foi creada o 15 de febreiro de 1988 en Santiago de Compostela e, en maio de 1988, foi considerada como cultural privada e declarada de interese galego. As institucións financeiras fundadoras foron Banco Pastor, Caixa Galicia e Caixanova.

(9) En Cataluña, en 1986 creárase o *Patronat Catala pro Europa* que tamén establecera unha oficina en Bruxelas, ao abeiro da mesma fórmula. Pola súa banda, Euskadi comezou en 1988 como sucursal de Interbask e desde febreiro de 1996 como delegación oficial.

Así pois, a Fundación cumpriu en 2008 dúas décadas de funcionamento sen interrupción, o que a converte no referente principal en materia europea en Galicia. Está presidida polo presidente da Xunta e vinculada funcionalmente á Secretaría Xeral Relacións Exteriores.

A actuación exterior galega comezou a dirixirse cara o continente europeo, completando así o labor que se viña realizando co Norte de Portugal. Ademais da ampliación da esfera xeográfica, hai que anotar que o comezo da institucionalización da acción exterior, aínda dun xeito *paraadministrativo*, a difusión e sensibilización acerca da temática europea tanto entre o público en xeral como, en particular, na administración autonómica, así como a creación dun núcleo limitado de expertos en temas europeos. Tamén tiveron continuidade as viaxes do presidente González Laxe a Latinoamérica en conexión coa liña iniciada polo anterior presidente.

A chegada de Manuel Fraga á Presidencia da Xunta proporcionoulle un forte impulso á presenza galega no exterior, en parte, a causa do seu liderado político. Son varios os aspectos destacables desta etapa. En primeiro lugar, a ampliación do ámbito territorial, pois, ós xa reseñados, engadíuselle de forma decidida e estable Latinoamérica. A presenza de colectivos emigrantes foi o factor impulsor desta actividade exterior levada a cabo, principalmente, mediante a realización de actividades de carácter económico, cultural, lingüístico, sanitarias, etc, na Arxentina, o Brasil, Cuba, Uruguai ou Venezuela. Aínda que non tiveron continuidade, en 1996 Fraga Iribarne mesmo realizou viaxes ao Xapón e Irán o que evidenciou que calquera espazo xeográfico era de interese.

En segundo lugar, é destacable a progresiva configuración dunha organización administrativa plenamente integrada na estrutura da Xunta e orientada cara ao eido exterior. En 1990, no seo da Consellería de Economía e Facenda, creouse a Comisión para Asuntos relacionados coa Comunidade Europea<sup>(10)</sup>. Amosa un enfoque predominante económico que podía resultar un tanto reduccionista por canto obvia os múltiples e variados impactos da integración europea nas políticas públicas galegas. Así mesmo, nesta data, foi creada a Secretaría Xeral para as Relacións coas Comunidades Galegas que permitiu a realización de accións de carácter asistencial-humanitario en favor do colectivo da diáspora. Nesta etapa, o cadro orgánico quedou completado coa creación da Dirección Xeral de Planificación e Relacións coa Comunidade Europea. Esta breve descrición da evolución institucional pon de manifesto a crecente atención dispensada á acción exterior por parte do Executivo galego que se traduciu no aumento da sensibilidade cara á dimensión exterior, en xeral, na Administración galega.

Un importante incentivo para a actuación na Europa comunitaria foi a constitución do Comité das Rexións (1994) e o contacto con distintas asocia-

---

(10) Decreto polo que se crea a Comisión para Asuntos relacionados coa Comunidade Europea, DOG, 23 de marzo de 1990.

cións do rexionalismo europeo (ARFE, ARE, CRMP, etc). Isto foi determinante na decisión institucional máis relevante deste período: a creación en 1997 da Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior, dependente directamente da Presidencia da Xunta<sup>(11)</sup>. Foille asignada a responsabilidade de impulsar as actuacións necesarias para representar os intereses galegos nos diferentes foros europeos (comités da Comisión Europea, Comité das Rexións, etc) e estatais (CARCE), de canalizar información bidireccionalmente, de definir prioridades e concertar actuacións dos diferentes departamentos da Xunta nos temas europeos e exteriores. Tamén lle foi atribuído o eido da acción exterior do Executivo galego que comprende as actuacións nos foros interrexionais (Consello de Europa), a cooperación transfronteiriza<sup>(12)</sup> e interrexional ou os contactos de índole socioeconómica. Ademais da Secretaría, en xullo de 1997 constituíuse a Comisión de Acción Exterior da Xunta<sup>(13)</sup> que estaba presidida polo presidente da Xunta de Galicia e composta por varios conselleiros, secretarios e directores xerais. Entre os seus cometidos figuraba a formulación de propostas de actuación política e a coordinación de plans, programas e actuacións da administración autonómica. En suma, a Administración galega comezou a acusar recibo da integración europea; noutras palabras, é o fenómeno da “europeización” na vertente administrativa<sup>(14)</sup>, ao tempo que a paradiplomacia adquire un perfil netamente político, aínda que marcadamente personalista a causa do forte liderado político de Fraga Iribarne.

Precisamente, grazas ó impulso da Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea foron elaborados documentos estratéxicos que estableceron as prioridades xeográficas e sectoriais de actuación da Xunta de Galicia no ámbito europeo e no da acción exterior, ao tempo que tratan de coordinar os recursos dispoñibles. En xullo de 1998, foi aprobado o I (1998-2002) e, en decembro de 2002, o II Programa Cuadrienal de Acción Exterior 2003-2006. Baixo o impulso desta mesma Secretaría, constituíuse unha Comisión redactora do Libro Branco da Acción Exterior de Galicia para impulsar o debate na sociedade sobre os intereses exteriores galegos que foi presentado en decembro de 2004. Esta liña de traballo tivo continuidade coa redacción e presentación, en xullo de 2007, da Estratexia de Acción Exterior de Galicia a que nos referiremos no seguinte apartado.

---

(11) Decreto 4/1997, de 9 de xaneiro, polo que se crea a Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior, DOG nº 15, de 23 de xaneiro de 1997.

(12) En relación á cooperación transfronteiriza, cómpre indicar que en 1999 foi creado o Servizo Técnico da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, incardinado na Subdirección Xeral de Acción Exterior, en virtude do Decreto 85/1999, de 8 de abril, polo que se modifica o Decreto 4/1997, DOG nº 15, de 12 de abril 1999. En 2002, a Secretaría recibiu a materia de cooperación ao desenvolvemento.

(13) Decreto 170/1997, de 3 de xullo polo que se crea a Comisión de Acción Exterior da Xunta de Galicia, DOG nº 130, de 8 de xullo de 1997.

(14) O Poder lexislativo autonómico tamén acusou o impacto europeo; así, o 13 de abril de 1999, o Pleno do Parlamento de Galicia aprobou a creación da Comisión permanente non lexislativa para Asuntos europeos.

#### IV. A paradiplomacia no período 2005-2008

Trala rápida e lixeira ollada ó desenvolvemento da paradiplomacia realizada polo Goberno galego durante as dúas décadas pasadas, corresponde agora examinar o período do actual Goberno bipartito. En xeral e no tocante ao tema que nos ocupa, a actuación e as formas empregadas polo actual Executivo presentan notas de continuidade co período anterior. Non obstante, coído que merece a pena subliñar e valorar positivamente o fortalecemento do aparato institucional canalizador da paradiplomacia. Cómpre anotar que, en termos xerais, no Goberno bipartito están presentes dúas concepcións da acción exterior galega: unha de índole funcional e pragmática e outra político-simbólica.

Comecemos polo discurso de investidura de Pérez Touriño, realizado o 27 de xullo de 2005, que só incluíu unha breve e vaga referencia á temática que nos ocupa. Esta referencia, carente de precisión e mesmo parcialmente anacrónica, revelaba escaso interese por este eido e, tamén, probablemente certo descoñecemento. Literalmente, dicía “[...] Dito isto, teño que anunciar que, se obtíño a confianza da Cámara, dirixireime inmediatamente ao presidente do Goberno de España para abrir un proceso de diálogo e negociación arredor dalgunhas cuestións que son do máximo interese para Galicia. Entre elas:

*“[...] c) A presenza da Xunta de Galicia nos órganos da Unión Europea, dentro da delegación española, cando se traten asuntos que afecten a competencias exclusivas da Comunidade Autónoma. d) A representación institucional de Galicia no exterior, especialmente en países cos que existen fortes lazos culturais e nos que existe unha numerosa colonia de residentes de orixe galega. [...]”*. A vulgar polo anterior, a acción exterior non constituía un dos piares ou eixos de actuación política do Goberno.

En canto ao apartado organizativo, a opción escollida estivo na liña herdada do anterior presidente, Fraga Iribarne. Así, o Decreto 44/2006, de 2 de marzo, de estrutura orgánica dos órganos superiores dependentes da Presidencia da Xunta de Galicia<sup>(15)</sup> enxertou na estrutura básica a Secretaría Xeral de Relacións Exteriores, a cal lle adscribiu a Dirección Xeral de Cooperación Exterior. Como outros órganos, dispuxo que a Secretaría dependese funcionalmente da Presidencia da Xunta, outorgándolle un perfil claramente político, de modo diferente a outras Comunidades Autónomas, que optan por un perfil económico-mercantil facéndoa depender da consellería de Economía ou semellantes. No artigo 5 do referido Decreto detállanse as funcións da Secretaría, entre as que destacan: execución da actividade europea e exterior da Xunta en orden a apoiar, asistir e asesorar o presidente, coordinación dos órganos adscritos, cooperación institucional e técnica en apoio da Administración autonómica, coordinación interdepartamental, representación da Comunidade Au-

(15) Decreto 44/2006, de 2 de marzo, de estrutura orgánica dos órganos superiores dependentes da Presidencia da Xunta de Galicia, DOG nº 53, de 16 de marzo de 2006.

tónoma en órganos (Administración Xeral do Estado e Comunidades Autónomas) de cooperación en materia europea ou exterior, canalización de información europea, elaboración de plans e estratexias no marco das relacións exteriores, etc.

Ata o intre de redactar estas páxinas, a Secretaría estivo a cargo de Santiago Gomez-Reino Lecoq desde xaneiro de 2006 (lembramos que o novo Goberno tomara posesión en agosto de 2005) ata setembro de 2007, sendo substituído por Julio César Fernández Mato. Quizais por influencia das traxectorias profesionais, o primeiro prestou atención á Unión Europea, mentres o segundo atende preferentemente América Latina. Obviamente, non é a evolución máis desexable para lograr unha certa estabilidade e continuidade nas liñas básicas de actuación no exterior<sup>(16)</sup>. A estrutura interna da Secretaría Xeral descansa nunha Subdirección Xeral de Relacións coa Unión Europea, unha Subdirección Xeral de Análise e Programación, un Servizo de Cooperación Interrexional Europea e un Servizo de Xestión.

Precisamente, desde a perspectiva organizativa, é destacable a constitución das delegacións da Xunta de Galicia no exterior en virtude do Decreto 224/2006, de 30 de novembro<sup>(17)</sup>. As delegacións son creadas a iniciativa da Secretaría Xeral de Relacións Exteriores, á cal estarán adscritas. A dirección recaerá nun delegado nomeado polo Consello da Xunta, a proposta do conselleiro da Presidencia. Aínda que se están dando os primeiros pasos e, polo tanto, resulta prematuro un pronunciamento, cabe agardar que isto contribúa á “despersonalización” da presenza exterior galega, así como ao incremento da coordinación das iniciativas autonómicas.

Outro elemento a destacar foi a elaboración dunha sorte de guía na materia que estamos a tratar. Co ánimo de contar cunha aproximación integral á acción exterior, foi concibida e elaborada a Estratexia de Acción Exterior presentada publicamente polo presidente da Xunta en xullo de 2007. É un documento político elaborado por unha comisión de expertos, baixo a dirección de Fernando González Laxe, a instancias da Secretaría de Relacións Exteriores, que aspira a servir de guía da actuación da Administración galega neste eido. No punto 5 do documento, afirmase que *“esta proposta focalízase esencialmente na presentación dun marco global dos obxectivos que pretende acadar o Goberno galego no campo internacional, das accións a levar a cabo e dos instrumentos necesarios para conseguilos”*. É un traballo elaborado desde unha óptica pluridisciplinar (política, economía, dereito, cultura, socioloxía, etc) que deberá marcar as grandes liñas de actuación galega no curto e medio prazo.

Outro aspecto relevante que consumiu unha boa parte dos esforzos da Secretaría de Relacións Exteriores, en concreto do Servizo de Cooperación Interrexional Europea, ao longo deste mandato foi a adaptación dos instrumentos canalizadores da cooperación transfronteiriza coa Rexión Norte de Portugal. Dunha banda, a mo-

(16) Con ocasión da substitución na Secretaría Xeral, a prensa recolleu que Touriño analizara a posibilidade de agrupar a Secretaría Xeral de Relacións Exteriores e a de Emigración. Faro de Vigo, de 29 de agosto de 2007.

(17) Decreto 224/2006, de 30 de novembro, polo que se regulan as delegacións da Xunta de Galicia no exterior, DOG n° 236, de 11 de novembro de 2006.

dificación, en febreiro de 2006, do Convenio constitutivo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal vixente desde 1991 para adaptalo ás estipulacións do Tratado hispano-luso sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriais (tamén coñecido como Tratado de Valencia). Doutra banda, o 22 de setembro de 2008, tivo lugar en Santiago de Compostela a sinatura do Convenio de Cooperación Territorial Europea entre a Xunta de Galicia e a Comisión de Coordinación e Desenvolvemento da Rexión Norte en virtude do que se instaura a denominada oficialmente, Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Contrariamente ao que acontece coa Comunidade de Traballo, o novo instrumento fundaméntase no Regulamento 1082/2006 do Parlamento Europeo e do Consello de 5 de xullo de 2006 sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

Un dos aspectos máis controvertidos da actual estrutura organizativa é a coexistencia da Secretaria Xeral de Emigración e da de Relacións Exteriores pois existe un elevado risco de confusión e solapamento de cometidos, máxime agora que xa están en funcionamento as Delegacións da Xunta en Bos Aires<sup>(18)</sup> e Montevideo<sup>(19)</sup>. En relación con isto último, é unha materia pendente a mellora da coordinación dos recursos humanos e orzamentarios das diferentes consellerías. Así mesmo, bótase a faltar un corpo de funcionarios expertos con coñecementos nas materias directamente implicadas na paradiplomacia (relacións internacionais, economía internacional, etc). Neste senso, paréceme interesante que os nomeamentos dos responsables das delegacións galegas no exterior opten por un perfil técnico en detrimento do político.

Por outra banda, a Dirección Xeral de Cooperación Exterior, responsable da cooperación ao desenvolvemento debe servir de acompañamento dunha actividade paradiplomática máis ampla de carácter político. Se non é así, é posible incorrer na descomposición de áreas, no desenfoque e perda de coherencia da acción exterior no seu conxunto. Un dos requisitos para lograr unha política exterior integral e integrada, é a axeitada coordinación. A actual configuración administrativa non a garante. No futuro, parece ineludible a creación dunha consellería de política exterior, isto é, un órgano do máximo nivel político capaz de realizar esa función. Teñamos presente que todas as políticas sectoriais e, en consecuencia, os departamentos responsables da Xunta posúen unha dimensión exterior (Cultura, Pesca, Educación, Medio Rural, Sanidade, etc). Aínda que non abordamos este aspecto, un labor importante e aínda pendente é precisamente o papel das diferentes consellerías no exterior; neste senso semella oportuno e necesario acometer un labor de concienciación xeral sobre a imperiosa necesidade de tomar en consideración a dimensión exterior das diversas políticas públicas.

(18) Decreto 157/2007, de 26 de xullo, polo que se crea a Delegación da Xunta de Galicia en Bos Aires (República Arxentina) e se desenvolven a súa estrutura orgánica e funcións, DOG nº 153, de 8 de agosto de 2007.

(19) Decreto 257/2008, de 23 de outubro, polo que se crea a Delegación da Xunta de Galicia en Montevideo e se desenvolven a súa estrutura orgánica e funcións, DOG nº 225, de 19 de novembro de 2008.

Para concluír, facer referencia a un lastre que pesa negativamente sobre a paradiplomacia: a controversia arredor das relacións co colectivo emigrante e as acusacións de electoralismo e utilización partidista que se veñen facendo. Isto ofrece unha imaxe negativa da actuación paradiplomática galega. Por outro lado, o fortalecemento e consolidación do aparato institucional (delegacións exteriores) e outras melloras a incorporar no futuro, probablemente contribuirán a dotar de maior presenza e eficacia as actividades exteriores. Por agora, estamos nunha etapa de transición; os froitos recollerémolos no futuro.

---

*Celso Cancela Outeda é profesor de Ciencia Política e da Administración na Universidade de Vigo.*