

A acción exterior de Galicia (2005-2009)

Tras case dezaseis anos cun mesmo partido político e un mesmo dirixente (1990-2005, D. Manuel Fraga, Partido Popular de Galicia), a Comunidade Autónoma de Galicia contou cun novo goberno a partir de 2005, o de D. Emilio Pérez Touriño, cabeza do bipartito integrado polo Partido Socialista de Galicia e o Bloque Nacionalista Galego.

A piques de finalizar a lexislatura do bipartito a comezos de 2009, e trala vitoria do Partido Popular de Galicia nas eleccións autonómicas de marzo pasado, a pregunta que nos facemos é como se desenvolveu, dentro do anterior goberno, a acción exterior.

I.-Intencións e conxunturas

Deixando ao carón o que puideron ser as propostas electorais, porque non pretendemos avaliar o grao de cumprimento dos seus compromisos políticos, o principal documento acerca do que dalgún modo poderían ser as “intencións” do goberno galego en materia de acción exterior constitúeo a chamada “Estratexia de acción exterior de Galicia: 100 reflexións” (en diante, Estratexia de acción), presentada en xuño de 2007 pola Secretaría Xeral de Relacións exteriores, e elaborada por un grupo de traballo multidisciplinar. Iniciativa parecida á levada a cabo polo anterior goberno coa presentación, en 2004, do “Libro Branco da Acción exterior de Galicia” (en diante, Libro branco).

A proximidade no tempo de ambos traballos parece explicarse polo cambio de goberno, pero o segundo non se presenta como unha negación do primeiro; ao contrario, admitindo en termos xerais as formulacións e reflexións do Libro branco, os autores da Estratexia de acción só declaran disentir sobre certas ideas e propostas que presentan un carácter menor. A Estratexia de acción foi impulsada polo entón Secretario xeral de Relacións exteriores, D. Santiago Gómez Reino-Lecoq, que se incorporou ao seu posto en xaneiro de 2006 e cesou, por petición propia, antes de cumprir os dous anos. Desde mediados de novembro de 2007 este cargo foi ocupado por D. Julio César Fernández Mato, que en xuño de 2008 compareceu ante a “Comisión Permanente Non Lexislativa para Asuntos Europeos” do Parlamento de Galicia para informar das liñas xerais e a xestión do seu departamento.

Ademais, este período coincidiu cun cambio no goberno de España, que desde 2004 ocupa o Partido Socialista Obreiro Español (PSOE), factor a ter en conta porque nos fai presupor unha boa sintonía entre o goberno galego e o español (circunstancia que, por certo, tamén se deu durante os oito anos anteriores -entre 1996 e 2004- co Partido Popular). Pero, sobre todo, porque supuxo unha serie de novidades relativas ao modelo autonómico en xeral, e á acción exterior autonómica en particu-

lar. Referímonos, fundamentalmente, a dúas cuestións. En primeiro lugar, o proceso de reforma dos Estatutos de autonomía; que xa culminaron algunhas Comunidades Autónomas, entre as que non figura Galicia. E, en segundo lugar, os novos acordos da Conferencia para asuntos relacionados coas Comunidades Europeas (en diante, CARCE), relativos á participación autonómica no ámbito do Consello da Unión Europea (en diante, UE); posto que aínda que se corresponden temporalmente co precedente executivo galego, foi con este cando se aplicaron plenamente.

Doutra banda, a Comunidade Europea (en diante, CE) aprobou en xullo de 2006 o Regulamento 1082/2006 sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT); e en xaneiro de 2008 o Ministerio de Presidencia español adoptou o Real Decreto 37/2008 no que se adoptan as medidas necesarias para a efectiva aplicación do Regulamento. Púñase en marcha así un novo marco xurídico ao que a Comunidade autónoma galega quíxose acoller para ampliar as súas posibilidades de cooperación co norte de Portugal: en setembro de 2008 creouse a “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP, AECT)”.

Para rematar, a actual crise económica tamén se está empezando a notar na acción exterior galega. Primeiro, nas previsións orzamentarias para 2009, presentadas en outubro 2008; aínda que só parecen afectar -polo que se refire á acción exterior- ao ritmo de crecemento, menor ao de anos anteriores. E, máis tarde, en manifestacións concretas, como a suspensión a finais de outubro de 2008, da viaxe institucional do Presidente da Xunta de Galicia a Uruguai e Arxentina previsto para mediados de novembro 2008, que supuxo o adiamento da inauguración oficial da delegación da Xunta en Montevideo.

II. Estratexia de Acción

Como avanzamos, o documento de Estratexia de acción (2007) conta co precedente do Libro branco (2004). Desde finais dos anos noventa, o Executivo galego elaborara documentos estratéxicos: os chamados Programas Cuadrienais de Acción Exterior (PROCAE); o primeiro en xullo de 1998, e o segundo en decembro de 2002. Pero o Libro branco é un documento máis ambicioso que, ademais de mirar cara ao futuro, rende contas de todo o camiño percorrido; e todo iso con gran detalle. Por iso é polo que os propios autores da Estratexia de acción remítanse ao Libro branco polo que se refire á elaboración máis teórica, e declaren que a súa intención é a de centrarse nun marco global de obxectivos. A Estratexia de acción preséntase como un conxunto de 100 reflexións estruturadas nunha introdución e doce capítulos. Nós, a efectos expositivos, distinguimos catro partes.

Unha PRIMEIRA PARTE, integrada polos cinco primeiros capítulos, que expón os obxectivos que deben alcanzarse a través da acción exterior galega. Os dous primeiros capítulos refírense á acción exterior autonómica en xeral, xustificando a súa necesidade (capítulo segundo) e recordando o marco político e constitucional

no que se desenvolve (capítulo terceiro). O terceiro, dedicado ás razóns específicas que avalan unha estratexia de acción exterior para Galicia, subliña a nosa distancia dos centros neuráxicos de decisión (e sinala as comunidades de galegos no exterior como un instrumento sobre o que apoiar a acción exterior) e a necesidade de combater a idea de atraso frecuentemente vinculada a Galicia (propón a creación dun “Observatorio Permanente de Imaxe de Galicia”).

O cuarto capítulo formula os catro principios básicos da acción exterior galega: 1.-Constituírse nunha voz activa que se involucra para o impulso de valores colectivos (dereitos humanos, desenvolvemento sostible, etc.); 2.-Colaborar no desenvolvemento global (redución de pobreza, políticas de igualdade, etc.); 3.-Impulsar unha Galicia aberta a un mundo cambiante (implicación no proceso de integración europeo; relación coas rexións con intereses comúns; cooperación en materia de I+D; contribuír ao desenvolvemento do comercio internacional e favorecer a integración dos sistemas produtivos galegos; potenciar a marca-país “Galicia”); 4. Apoiar os intereses que teñen no exterior os “axentes rexionais” (sistema institucional, sistema produtivo, sistema educativo e de investigación, sistema social e cultural, os galegos no exterior) e establecer canles de relación cos axentes internacionais relevantes (UE, rexións limítrofes, áreas afíns, áreas de maior dinamismo mundial, sistema institucional mundial). O quinto capítulo refírese á actual situación de mundialización, e á consecuente necesidade de integrar -na acción exterior galega- un obxectivo de afirmación das nosas particularidades.

Trátase, en termos xerais, dos obxectivos que xa aparecían recollidos no Libro branco; consideración que non debe ser entendida nun sentido negativo, senón todo o contrario. De todos os xeitos, a entidade dos instrumentos dispostos para a consecución destes obxectivos si marcará un cambio. Referímonos fundamentalmente, como veremos máis adiante, ao impulso que recibiu a Cooperación ao desenvolvemento; impulso que está en liña cos dous primeiros principios básicos enunciados no capítulo cuarto (Galicia como voz activa no impulso de valores colectivos, e que colabora no desenvolvemento global). Pero, tamén, ao peso que -en liña coa visión das comunidades de galegos no exterior como instrumento da política exterior galega, que se recolle no capítulo terceiro- parecen gañar devanditas comunidades, a pesar de contar cunha Secretaría Xeral propia (a Secretaría Xeral de Emigración) que, do mesmo xeito que a Secretaría Xeral de Relacións exteriores, tamén estaba adscrita a Presidencia. En canto ao “Observatorio Permanente de Imaxe de Galicia”, non temos ningunha noticia.

Unha SEGUNDA PARTE do documento, integrada polos dous capítulos seguintes, céntrase no “cómo”. O capítulo sexto é o dedicado ás liñas estratéxicas, concentradas nas cinco seguintes: 1.-Proxección dos valores da sociedade galega; 2.-Estimulación da internacionalización dos sistemas produtivos; 3.- Participación, nun sentido interno (coordinación dos sectores sociais, económicos, políticos e culturais) e externo (nos organismos nos que se tomen decisións que afecten ás competencias e intereses galegos); 4.-Inmigración (contribución ao equilibrio demográfico; afon-

damento da nosa cultura democrática; contribución ao desenvolvo socioeconómico a través da inmigración cualificada); 5.-Coordinación (todos os departamentos da Xunta realizan algún tipo de actividade con transcendencia no exterior; é necesario unha única instancia que coordine, impulse e canalice).

O capítulo sétimo refírese aos instrumentos, que clasifica en catro categorías: 1.-Instrumentos político-administrativos (estruturas organizativas e administrativas da Xunta; delegacións da Xunta no exterior); 2.-Instrumentos non normativos (acordos non normativos con entes territoriais estranxeiros); 3.-Instrumentos xurídicos só posibles no caso de que así o permita o Goberno central (pre-acordos internacionais suxeitos á posterior autorización do Estado español; tratados internacionais cando se conta coa autorización previa do Estado español; compromisos xurídicos con entes territoriais estranxeiros rexidos polo dereito interno de cada unha das partes); ademais aproveitarase ao máximo as novas figuras que permita o dereito comunitario; 4.-Colaboración co Goberno central na negociación e execución dos Tratados internacionais e resolucións de organizacións internacionais relativos a materias que son da competencia ou interese da Comunidade Autónoma de Galicia (participación a través de mecanismos multilaterais ou bilaterais; información por parte do Goberno central; solicitude, ao Goberno central, da negociación e celebración de Tratados internacionais en materias de competencia autonómica galega).

Nesta segunda parte da Estratexia de acción atopamos, de novo, similitude coa formulación proposta no Libro Branco; e co que foi na práctica a acción exterior do anterior goberno: organización administrativa da Xunta (sucesivas reformas das que se da conta no apartado “Fases de acción exterior de Galicia” do Libro branco); oficinas de representación no estranxeiro (oficina na cidade brasileira de Florianópolis; oficina na capital arxentina Bos Aires; e coas súas particularidades -pois tamén participan actores privados- a oficina en Bruxelas da Fundación Galicia-Europa); instrumentos non normativos (numerosos acordos non normativos dos que tamén se da conta no Libro branco). Pola súa banda, a práctica do goberno tamén nos ofreceu exemplos de todo iso.

En primeiro lugar, da preocupación pola organización administrativa da Xunta en materia de acción exterior, como se puxo de manifesto coa reforma de 2005, e sobre a que volveremos máis adiante.

En segundo lugar, polo que se refire á representación no estranxeiro, levouse a cabo a apertura das primeiras delegacións da Xunta no exterior: en 2007 en Bos Aires (no seu primeiro ano de funcionamento iniciáronse 2.702 expedientes), e en 2008 en Montevideo; ambas en países onde existen importantes comunidades de galegos. Un criterio que foi cuestionado por quen considera que á hora de decidir onde se abren delegacións tamén deberían terse en conta outras consideracións (así, o Sr. Mariñas, representante do Bloque Nacionalista Galego na Comisión de asuntos europeos do Parlamento de Galicia), e moi especialmente as de tipo comercial (así, o Sr. López Veiga, representante do Partido Popular Galego na Comisión de asuntos europeos do Parlamento de Galicia). Ademais, en 2008 creouse un “Centro de Negocios

Galicia Europa” (CNGE) dentro da Fundación Galicia Europa; e, segundo explicou o Secretario Xeral de Acción Exterior ante a Comisión de asuntos europeos do Parlamento de Galicia en xuño de 2008, o Executivo galego tiña en estudo a posibilidade de abrir unha delegación da Xunta en Bruxelas, que non implicaría a desaparición da Fundación Galicia Europa, pois esta desenvolvería un traballo complementario ao da delegación. De ser así, é dicir, en caso de constituíse unha delegación de Galicia en Bruxelas, daríase cumprimento ao compromiso contido no pacto de Goberno entre o Partido Socialista de Galicia e o Bloque Nacionalista Galego.

En terceiro lugar, respecto dos acordos non normativos, tamén hai un bo número de exemplos; por citar un recente, o Convenio de colaboración entre a Consellería de Innovación e Industria da Xunta de Galicia e a Asociación de empresarios galegos de Uruguai para o funcionamento dun servizo de promoción económica e comercial, de once de xuño de 2008.

A novidade máis notable respecto ao Libro branco constitúea o que a Estratexia de acción identifica como instrumentos xurídicos; aínda que dependen, en último termo, do goberno central. A Constitución española confire ao Estado a competencia exclusiva en materia de relacións internacionais (art. 149.1.3), entendendo por tales as relacións entre suxeitos internacionais e rexidas polo Dereito internacional. Isto exclúe da acción exterior autonómica (a non ser que se conte coa autorización do Estado) a celebración de tratados e a representación exterior do Estado, así como a creación de obrigas internacionais e a responsabilidade internacional do Estado. Así sucedeu coa recente sentenza do Tribunal Supremo -recurso de casación 2862/2005- relativa ao Protocolo subscrito en 2003 entre o Departamento de Sanidade do Goberno Vasco e o denominado pobo curdo a través da Fundación Kawa, e no que se afirmaba que «Curdistán é unha nación sen Estado”. O Tribunal Supremo declara -sentenza de 10.6.2008- a nulidade de pleno dereito do protocolo ao considerar que atribuír ao Curdistán a condición de suxeito de dereito internacional pode afectar á política exterior do Estado e invade a competencia exclusiva que en materia de relacións internacionais confire a Constitución ao Estado.

O primeiro e segundo instrumento previstos nesta segunda parte da Estratexia de acción (pre-acordos internacionais suxeitos á posterior autorización do Estado español; tratados internacionais cando se conta coa autorización previa do Estado español) aínda non se levaron nunca á práctica, nin respecto de Galicia nin tampouco de ningunha outra Comunidade autónoma. E polo que se refire ao terceiro instrumento (compromisos xurídicos con entes territoriais estranxeiros rexidos polo dereito interno de cada unha das partes) xa foi utilizado polo goberno anterior (marco xurídico do Consello de Europa), e volveu a selo co novo goberno (marco xurídico da UE); volveremos sobre iso ao tratar a cooperación territorial.

Neste momento, e antes de pasar ao que é a terceira parte da Estratexia de acción, debemos recordar que este documento foi impulsado polo entón Secretario xeral de Relacións exteriores, D. Santiago Gómez Reino-Lecoq, pero que desde mediados de novembro de 2007 este cargo foi ocupado por D. Julio César Fernández

Mato, que en xuño de 2008 compareceu ante a “Comisión Permanente Non Lexislativa para Asuntos Europeos” do Parlamento de Galicia para informar das liñas xerais e a xestión do seu Departamento.

Con ocasión de devandita comparecencia, e tras sinalar que as principais liñas da acción exterior de Galicia son Portugal, Bruxelas e as institucións europeas, e América Latina, o Sr. Fernández Mato manifestou que a acción da Secretaría xeral de Relacións exteriores concretábase en seis grandes liñas: 1.- Deseño e execución da estratexia de acción exterior de Galicia como política exterior propia, atendendo aos seus valores e intereses. 2.- Establecer a rede de delegacións da Xunta de Galicia no exterior. 3.- Difundir a imaxe de Galicia no exterior. 4. Afianzar unha cooperación de segunda xeración con Portugal a través da figura da AECT Galicia-Norte de Portugal. 5. Reforzar a posición internacional de Galicia. 6. Situar a Galicia, no contexto da rexión europea, como país de identidade propia.

O Sr. Fernández Mato insistiu na idea de potenciar a acción exterior galega alí onde hai comunidades de galegos: en Iberoamérica (sobre todo en Arxentina, Uruguai, México, Venezuela, Brasil, Cuba) e en Europa (sobre todo en Suíza, Francia, Bélxica, Alemaña e Holanda). Galegos de segunda e ata terceira xeración que están plenamente integrados nos seus países de residencia e que -segundo sinalou o entón Secretario Xeral- constitúen un capital humano moi importante do que Galicia non debe prescindir. Para rematar, advertir, que se non hai ningunha referencia á cooperación ao exterior é porque o Sr. Fernández Mato reservoulle un tratamento específico; verémolo a continuación.

A TERCEIRA PARTE da Estratexia de acción céntrase nuns ámbitos concretos: o europeo (capítulo oitavo), a cooperación territorial e transfronteiriza (capítulo noveno) e a cooperación internacional para o desenvolvemento (capítulo décimo). Aos dous primeiros ámbitos tamén nós dedicáremoslle unha especial atención; por iso remitímonos aos epígrafes correspondentes. E respecto da cooperación internacional para o desenvolvemento, tan só destacar que, na mesma liña que o contido na Estratexia de acción (capítulo terceiro), o Sr. Fernández Mato, con ocasión da citada comparecencia na Comisión de Asuntos europeos, sinalou que o proceso de crecente proxección que está experimentando desde 2005 foise levando a cabo de acordo coas seguintes pautas: 1. Dar cumprimento á “Lei 3/2003 de cooperación para o desenvolvemento” e ao primeiro “Plan Director da cooperación galega para o desenvolvemento 2006-2009”. 2. Potenciar a cooperación ao desenvolvemento a través do citado primeiro Plan Director mediante o incremento anual orzamentario para chegar polo menos ao 0,4%; e a medio prazo alcanzar o 0,7% do PIB recomendado polas OOII. 3. Fortalecer a cooperación ao desenvolvemento incrementando as súas liñas de actuación cara a conseguir unha mellora significativa nos seus obxectivos, especialmente na cooperación directa. 4. Garantir a presenza galega no exterior en materia de cooperación ao desenvolvemento e servir de apoio ás universidades galegas e organizacións e empresas galegas para afrontar o seu papel e responsabilidade en países terceiros. 5. Apoiar a profesionalización do sector da cooperación ao desenvolvemento.

Como vemos, existe unha maior coincidencia -entre a Estratexia de acción e o enfoque do entón Secretario xeral de Relacións exteriores- polo que se refire á cooperación ao desenvolvemento, que respecto dos demais ámbitos de acción exterior. Pero debemos advertir que, como explicaremos a continuación, a cooperación contou cunha Dirección xeral propia dentro da Secretaría xeral de Relacións exteriores; e á fronte desta Dirección xeral de Cooperación estivo, desde o principio, a mesma persoa (Dña. Fabiola Sotelo, 2005-2009).

Para rematar, a CUARTA PARTE da Estratexia de acción dedícase aos axentes (capítulo once) e a decisión política (capítulo doce).

Tras asumir -e reclamar- para a Xunta de Galicia a responsabilidade na definición da acción exterior autonómica galega, o capítulo once -insistindo na idea de participación interna que o capítulo sexto sinala como unha das liñas estratéxicas- reconece a conveniencia de implicar a outros axentes. E sinala como principais aos seguintes: o Parlamento de Galicia; as Universidades e outros centros educativos e de investigación; as organizacións corporativas e representativas; as empresas galegas con presenza no exterior e con estratexias produtivas e comerciais internacionalizadas; as entidades e colectividade galegas no exterior. Ademais, destácase a conveniencia de fomentar a oferta educativa orientada á formación de profesionais que saiban operar en espazos exteriores.

Pola súa banda, a decisión política á que se alude no capítulo doce, dirixese á reforma do Estatuto de Autonomía (advertindo que debe conter unha referencia explícita da competencia da Comunidade Autónoma para o desenvolvemento da acción exterior), ao debate parlamentario (o Executivo galego promoverá a celebración dun debate periódico no Parlamento de Galicia), e a organización do propio Executivo galego (un único órgano debe asumir a competencia executiva neste ámbito).

Deixando para o epígrafe seguinte a cuestión da reforma do Estatuto, si queremos destacar que o Parlamento de Galicia préstalle unha especial atención aos asuntos europeos. Do mesmo xeito que en legislaturas anteriores (desde abril de 1999), e facendo uso do disposto no artigo 49 do Regulamento, o Parlamento de Galicia conta actualmente cunha Comisión permanente non lexislativa de Asuntos europeos. O que sucede é que, ao non existir unha Comisión específica para a acción exterior, é nesta Comisión na que se tratan estes temas. Deste xeito prodúcese certo desaxuste entre a organización do executivo (“Relacións coa UE” é unha Subdirección xeral da Secretaría xeral de “Relacións exteriores”) e do lexislativo (os asuntos de “Relacións exteriores” trátanse na “Comisión de asuntos europeos”).

O Executivo galego, pola súa banda, potenciou o peso e a autonomía da Cooperación ao desenvolvemento. Así, o cambio de goberno supuxo unha modificación na “Secretaría Xeral de Relacións coa UE e Cooperación Exterior”, que pasou a denominarse “Secretaría Xeral de Relacións exteriores”, e a organizarse do seguinte modo: unha Dirección Xeral de Cooperación exterior; dúas Subdireccións Xerais, unha de Relacións coa UE, e outra de Análise e Programación; e un Servizo de Cooperación interrexional europea, baixo dependencia directa do Secretario Xeral. Un

apoio á Cooperación ao desenvolvemento non só desde o punto de vista organizativo (o nomeamento da Directora xeral de Cooperación exterior, Dña. Fabiola Sotelo, produciuse con anterioridade ao do Secretario xeral de Relacións exteriores, D. Santiago Gómez Reino-Lecoq), senón tamén orzamentario.

Segundo manifestou a finais de outubro 2008 o Secretario Xeral de Presidencia con ocasión da súa comparecencia ante a Comisión de Economía do Parlamento de Galicia para dar conta das previsións orzamentarias para 2009 das Secretarías xerais adxuntas a Presidencia, os orzamentos de cooperación ao desenvolvemento para 2009 representan o dobre do que a Xunta destinaba a estas políticas en 2005. No proxecto de orzamentos 2009 -documento de outubro 2008- detállase por separado o orzamento do Programa de Relacións Exteriores (ao que se asignan 4.233.585 euros) e o do Programa de Cooperación exterior e ao Desenvolvemento (ao que se asignan 11.663.819 euros); o segundo supón case o triplo do primeiro. Polo que se refire ao Programa de servizos sociais relativos ás migracións, dependente da Secretaría Xeral de Emigración, órganse 20.698.199 euros para 2009.

III. Reforma dos Estatutos de Autonomía

Durante a VIII lexislatura das Cortes Xerais españolas (2004-2008) iniciouse o proceso de reforma dos Estatutos de Autonomía mediante a aprobación das leis orgánicas relativas aos Estatutos de Autonomía de Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón, e Castela e León. Son os chamados “Estatutos de autonomía de nova xeración”. Un proceso non exento de polémica, como demostra o feito de que ata o momento máis da metade destas Leis orgánicas sexan recorridas ante o Tribunal constitucional; e nalgún caso o que se impugnou son disposicións relativas á acción exterior autonómica.

As propostas de reforma aprobadas polos Parlamentos autonómicos deben ser presentadas ante as Cortes Xerais, que son as competentes para proceder á aprobación definitiva mediante Lei Orgánica (art. 147 Constitución española). Nalgúns Comunidades Autónomas requírese, ademais, a ratificación mediante referendo; así en Cataluña (tivo lugar o 18/06/2006) e Andalucía (tivo lugar 18/02/2007). No caso de Galicia, o Parlamento galego constituíu unha Comisión non permanente (“Comisión de Estudo da Reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia”), pero polo momento non se aprobou ningunha proposta de reforma. A falta de entendemento entre o Partido Popular de Galicia, o Partido Socialista de Galicia, e o Bloque Nacionalista Galego mantén parado o proceso.

Os novos Estatutos de Autonomía teñen disposicións referidas á acción exterior autonómica, distinguindo, todos eles, entre a acción exterior e as relacións coa UE; e, o andaluz, tamén a cooperación ao desenvolvemento. Sería desexable -e é previsible- que o novo Estatuto de autonomía galego tamén dedique á acción exterior a atención que merece, e saiba distinguir a especificidade do marco europeo.

Pola súa banda, e como xa vimos, a Estratexia de acción inclúe a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia entre as actuacións que conforman a “decisión política” que debe sustentar a acción exterior galega (capítulo doce). E aínda que só se pronuncia a favor do recoñecemento explícito no novo Estatuto da competencia xeral (competencia da Comunidade Autónoma galega para o desenvolvemento da acción exterior), a súa sensibilidade respecto da especificidade do marco europeo cremos que é clara.

IV. Participación en asuntos da Unión Europea

Galicia participa nunha serie de organismos que teñen como obxectivo influír na UE, pero que non forman parte da estrutura institucional da UE; así, entre outras, a CRPM (Conferencia de Rexións Periféricas Marítimas) ou a CPRL (Conferencia de Rexións con Poderes Lexislativos). Esta participación, iniciada hai anos, mantívose co goberno bipartito. Por citar un dos esforzos máis recentes, a moción que en xuño de 2008, ante o alza dos prezos do combustible, presentou a Asemblea Xeral do Arco Atlántico, que é a comisión xeográfica da CRMP na que se integra Galicia; a moción, que se dirixía á UE, e que chamaba a atención sobre a situación do sector pesqueiro atlántico afectado polo incremento dos custos de produción debido, fundamentalmente, ao alza dos prezos de combustible, presentouse a proposta da Xunta.

Pero, ademais, Galicia participa en órganos que si se integran na estrutura institucional da UE. Este é o caso do Comité das Rexións (en diante, CdR), o Consello, e os comités do Consello e da Comisión. Pero debemos advertir que se trata de procesos distintos: proceso de adopción de actos normativos, polo que se refire ao Consello (institución lexislativa) e o Comité das rexións (órgano consultivo); e proceso de execución normativa, polo que se refire á Comisión. Por orde cronolóxica, a participación autonómica foi: primeiro no CdR (1994), máis tarde nos comités da Comisión (1997), e finalmente no Consello e os seus grupos de traballo (2004).

O CdR é un órgano consultivo creado en 1994 e que actualmente se compón de trescentos corenta e catro representantes rexionais e locais dos Estados membros da UE. España ten vinte e un representantes e, desde un principio, a repartición foi dun representante por Comunidade Autónoma, e catro representantes locais. De modo que, desde que existe, Galicia sempre contou cun representante no CdR. E esta continúa sendo, por suposto, a situación actual.

A Comisión, cando procede á execución de actos normativos comunitarios, e non xa que logo cando exerce a iniciativa comunitaria no marco dos procesos de adopción de devanditos actos normativos, vese asistida necesariamente por uns comités de composición intergubernamental (a coñecida como Comitología). Cada Estado membro ten liberdade para enviar a quen considere máis oportuno.

En España, a CARCE alcanzou un acordo en 1997 en virtude do cal permítese a participación dun representante autonómico nalgúns dos Comités que asisten á Comisión; as Comunidades Autónomas elixen un representante (acórdase unha repartición por ámbitos, e vaise rotando) que actúa en nome de todas as demais, e intégrase na delegación española. Xa que logo, tamén nesta lexislatura, a Comunidade autónoma galega tivo a posibilidade de participar nalgúns destes comités.

O Consello de Ministros é unha institución na que se reúnen os representantes dos executivos dos Estados membros. Representantes que ata 1993 debían ser Ministros do Estado correspondente e que desde entón abonda con que teñan rango ministerial; modificación que supuxo un recoñecemento á estrutura rexional dos Estados, posto que se abriu a porta á participación dos membros dos gobernos rexionais. Desde ese momento, dependía de cada Estado que esa participación rexional no Consello fose posible; en España non se alcanzou un acordo no seo da CARCE ata finais de 2004. A fórmula que se usou foi a mesma que respecto dos Comités da Comisión: incorporación dun representante autonómico á delegación nacional; non apertura a todas as formacións do Consello. Ademais, reformulouse a Consellería para asuntos autonómicos da Representación Permanente de España ante a UE (en diante, REPER), creada en 1996, e da que agora -en virtude dos novos acordos de 2004- encárganse conselleiros autonómicos nomeados polas Comunidades autónomas.

En definitiva, as Comunidades Autónomas, e xa que logo tamén Galicia, teñen a posibilidade de participar nas institucións e órganos da UE de dous xeitos. Unha primeira modalidade é a través dun representante propio, como sucede no CdR, onde Galicia se representa a si mesma e ten capacidade de voz e voto. Unha segunda é como representante autonómico integrado na delegación nacional, como sucede nos comités da Comisión e nas formacións e grupos de traballo do Consello, onde Galicia representa -cando lle corresponde- a todas as demais Comunidades autónomas, e non ten voz e voto independente dos demais membros da delegación española.

En anteriores lexislaturas xa era posible a participación no CdR e nos comités da Comisión. Na última foi posible, ademais, a participación nalgunhas formacións e grupos de traballo do Consello. E, efectivamente, o goberno galego exerceu como representante autonómico no seo da delegación española durante os segundos semestres de 2005 (agricultura e pesca) e 2006 (emprego e política social; consumo; mocidade) e durante o primeiro (educación e cultura) e segundo (medio ambiente) semestre de 2007 (non dispomos de datos actualizados do 2008).

Ademais, advertiamos antes que un dos dous acordos da CARCE de 2004 reorganizaba a Consellería de asuntos autonómicos da REPER, que agora pasaba a mans de dous funcionarios propostos polas Comunidades autónomas. Pois ben, os dous primeiros Conselleiros autonómicos, que terminaron as súas funcións a mediados de 2008, eran das comunidades autónomas galega (Dña. Sagrario Pérez Castellanos) e andaluza (D. Manuel García Guirado).

V.-Cooperación Territorial Transfronteiriza

Entendendo por cooperación territorial a que levan a cabo os entes territoriais (rexionais e locais), pódense distinguir tres modalidades de cooperación entre entes territoriais de distintos Estados. En primeiro lugar, a cooperación transfronteiriza, que é a cooperación entre entes territoriais dunha beira e outra dunha fronteira, que traballan conxuntamente para reducir os inconvenientes que se derivan da existencia desa fronteira.

Unha segunda modalidade é a cooperación transnacional, que se da entre entes territoriais que se esforzan por constituír e manter un espazo transnacional con identidade propia. E, en terceiro lugar, a cooperación interrexional, que é aquela na que as autoridades establecen entre si relacións nas que a veciñanza ou proximidade xeográfica é irrelevante, aínda cando con frecuencia algún dos factores de identificación que poidan esixirse teña relación coa súa situación xeográfica (así, área: Asociación de Rexións de Europa) ou, incluso, á hora de organizarse fágao en comisións territoriais (así, a CRPM, que se compón de 159 rexións que se organizan en comisións xeográficas: Arco Atlántico, Balcáns, Illas, Intermediterráneo, Mar Báltico, Mar do Norte). Por esta razón, as autoridades territoriais de Estados diferentes (como é o caso de Galicia e o Norte de Portugal) poden traballar conxuntamente en estruturas de cooperación transfronteiriza (así, a “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal”), transnacional (así, o “Espazo Transnacional Atlántico”) ou interrexional (así, entre outras, área e a comisión “Arco Atlántico” da CRPM). Pero o tipo de cooperación que desenvolvan en cada unha destas estruturas vai ser diferente.

De modo que imos referirnos neste epígrafe non á cooperación territorial en xeral, senón a unha das súas modalidades: a transfronteiriza; que, no caso de Galicia dirixese unicamente -por imposición xeográfica- ao Norte de Portugal.

As fronteiras lévannos a diferenciar territorios que adoitan presentar unhas mesmas ou parecidas condicións xeográficas, climáticas e culturais. Afinidade que se explica pola proximidade física, acentuada ás veces pola pertenza -no pasado- ao mesmo Estado, e que facilita o entendemento entre poboacións que, en maior ou menor medida, e salvo que existan impedimentos xeográficos ou políticos, tenden a manter relacións de todo tipo (comercio, prestación de servizos, ensino e investigación...) coas súas consecuentes repercusións sociais (traballadores transfronteirizos, estudantes...) e ata humanas (relacións persoais, familiares...). Con todo, estas relacións enfróntanse a unha serie de inconvenientes derivados da existencia da fronteira; e precisamente a redución de tales desvantaxes é o que busca a cooperación transfronteiriza.

En Europa esta modalidade de cooperación viuse impulsada polo Consello de Europa e pola Comunidade Europea.

O impulso do Consello de Europa foi xurídico, concretamente a través do “Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteiriza entre Comunidades

ou Autoridades Territoriais”, de 1980, e ao que España se adheriu en 1990, logo de Francia (1984) e de Portugal (1989), os dous Estados cos que comparte fronteira. Elaborado nun momento en que os Estados vían con receo este tipo de actuacións subestatais, este Convenio marco constituíu un importante respaldo para a cooperación transfronteiriza territorial, aínda que non implicou ningún recoñecemento concreto posto que o dereito dos poderes subestatais á cooperación transfronteiriza seguía supeditado ao que dispuxesen os seus respectivos ordenamentos internos, e ao único ao que se comprometían os Estados ao ratificar este Convenio era a traballar nesa dirección; ademais, contemplaba a posibilidade de concluír Acordos interestatais que concretasen o marco, formas e límites da actuación das autoridades territoriais, posibilidade á que se acolleu España.

Devanditos acordos foron asinados con Francia en 1995 (Tratado de Bayona; en vigor desde febreiro de 2007) e con Portugal en 2002 (Tratado de Valencia; en vigor desde xaneiro de 2004). Isto significa que, con anterioridade ao Tratado de Valencia, a cooperación territorial hispano-portuguesa debía articularse necesariamente mediante Acordos non normativos; como efectivamente sucedeu respecto de Galicia e o Norte de Portugal, que en outubro de 1991 constituíron a chamada “Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal”. Aínda que con posterioridade á entrada en vigor do Tratado de Valencia, concretamente en febreiro de 2006, adaptou o seu acordo constitutivo co obxecto de adaptarse a devandito Tratado. Actualmente, a Comunidade de Traballo está especialmente centrada na elaboración dunhas directrices conxuntas (Galicia, Norte de Portugal) de ordenación do territorio.

Pola súa banda, o impulso da Comunidade Europea foi económico e, nunha segunda etapa, tamén xurídico.

Desde os anos setenta e oitenta, a Comunidade europea traballa por lograr a cohesión no seu territorio, e para iso adoptou un enfoque predominantemente rexional (ata o punto de que con frecuencia se confunden a “Cohesión económica e social” e a “Política rexional comunitaria”), e serviuse de instrumentos financeiros (os coñecidos Fondos comunitarios; no actual período 2007-2013: FEDER, FSE, FC). Estas dúas notas (enfoque rexional; instrumentos financeiros) mantivéronse desde o inicio, pero o contido e orientación foi evolucionando. E un bo exemplo diso constitúeo, precisamente, a cooperación territorial, nas súas tres modalidades: transfronteiriza, interrexional e transnacional.

A cooperación territorial empezou sendo un tema de relevancia comunitaria (1989-2006: iniciativas comunitarias), ata situarse hoxe en día nun dos tres obxectivos da Política de Cohesión (2007-2013); o que supuxo a ampliación da noción de “Cohesión” que, trala entrada en vigor do Tratado de Lisboa, xa non será “Cohesión económica e social” senón “Cohesión económica, social e territorial”.

Así, desde que foi considerado un tema de relevancia comunitaria, a cooperación territorial recibiu un apoio económico importante (“Iniciativas comunitarias” financiadas polo FEDER; concretamente -aínda que con variacións segundo os períodos- a iniciativa comunitaria Interreg). Pero este apoio económico non se acompa-

ñaba dun recoñecemento xurídico. Por iso é polo que os subprogramas comunitarios (os programas xestionáanse a nivel estatal; os subprogramas a nivel subestatal) fosen xestionados polas estruturas de cooperación que, segundo os correspondentes ordenamentos internos, fose posible establecer. Así, polo que se refire á cooperación transfronteiriza Galicia-Norte de Portugal, a estrutura de xestión foi ata o momento a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, de cuxo alcance xurídico e evolución demos conta anteriormente.

Con todo, co tempo fóronse facendo cada vez máis evidentes as limitacións que se derivaban desta falta dun verdadeiro marco xurídico. Por iso é polo que a CE decidiuse a apostar tamén polos instrumentos xurídicos mediante a creación, en xuño de 2006, dunha nova figura: as “Agrupacións europeas de cooperación territorial” (AECT). En xaneiro de 2008 adoptouse a normativa española necesaria (Real Decreto 37/2008). E en setembro de 2008 creouse a “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP, AECT)”, con personalidade xurídica, sede en Vigo, e que non implica a desaparición da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. Ambas as estruturas colaborarán: “a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal aprobou o Plan de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013. Así, é obxectivo específico de GNP, AECT colaborar coa Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, e coas entidades rexionais e locais relevantes, na implementación dos Obxectivos Finais de devandito Plan de Cooperación” (Resolución de 23.10.2008 da Secretaría Xeral Técnica; BOE de 30.10.2008).

En definitiva, Galicia e o Norte de Portugal sempre fixeron uso das posibilidades que se lles foi ofrecendo. Primeiro a través da constitución dunha Comunidade de Traballo (1991), posteriormente a través da súa adecuación ao marco do Tratado de Valencia (2006). E agora mediante a constitución dunha AECT (2008), que é presentada como unha cooperación de segunda xeración.

Con todo, nese proceso, a cooperación de Galicia-Norte de Portugal sufriu un revés no seu -se se nos permite a expresión- “orgullo”. A pesar do gran peso da eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, que xera o 60% do comercio transfronteirizo hispano-portugués, non se seleccionou a candidatura galega para a sede do Secretariado Técnico conxunto hispano-portugués. Estámonos referindo ao “Programa de Cooperación Transfronteiriza España-Portugal 2007-2013”, aprobado pola Comisión europea en outubro de 2007, e que abarca toda a zona fronteiriza; tanto da parte portuguesa (Mínho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve) como española (Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badaxoz e Huelva); recordemos que, como advertimos antes, a xestión dos programas comunitarios faise a nivel estatal (neste caso España e Portugal). Segundo dispónse na normativa comunitaria, o Programa debe de contar -entre outros órganos- cun Secretariado Técnico conxunto.

Tres cidades postuláronse para albergar a sede deste Secretariado: Vigo, Salamanca, Badaxoz; e finalmente fíxose nesta última por razóns xeográficas (é a máis

centrada respecto dos cinco espazos de cooperación: Norte-Galicia; Norte-Castela e León; Centro-Castela e León; Alentejo-Centro-Estremadura; Algarve-Alentejo-Andalucía) e estratéxicas (insírese nunha das áreas máis débiles en termos socioeconómicos). Unha decisión que en Galicia non foi ben recibida por algúns sectores.

Marta Sobrido Prieto. Instituto Universitario de Estudos Europeos “Salvador de Madariaga”. Universidade da Coruña

Relación de Documentos e Lexislación

Documentos de estratexia e planificación. Outros materiais.

- Xunta de Galicia: Libro Branco da Acción exterior de Galicia. 2004, 76 pp. Pode consultarse na páxina web do Igadi.
http://www.igadi.org/arquivo/pdf/libro_branco_da_accion_exterior_de_galicia.pdf
- Xunta de Galicia: Estratexia de acción exterior de Galicia: 100 reflexións. Xullo 2007, 70 pp. Pode consultarse na páxina web do Igadi. http://www.igadi.org/arquivo/pdf/200707estratexia_accion_exterior_galicia.pdf.
- Intervención do Secretario Xeral de Relacións Exteriores, o Sr. Fernández Mato, ante a Comisión Permanente Non Lexislativa para Asuntos Europeos do Parlamento de Galicia para informar das liñas xerais e a xestión do seu Departamento. Sesión do día 30 de xuño de 2008. Pode consultarse o vídeo da intervención na páxina web do Parlamento de Galicia: consultar “Axenda” (día 30/06/2008) da sección “Actividade parlamentaria”. <http://www.parlamentodegalicia.es>

Secretaría Xeral de Relacións Exteriores

- Decreto 231/2005, do 11 de agosto, polo que se establecen os centros directivos dependentes da Presidencia da Xunta de Galicia. DOGA num.155, de 12/08/2005, p. 14.186.
- Decreto 44/2006, do 2 de marzo, de estrutura orgánica dos órganos superiores dependentes da Presidencia da Xunta de Galicia; DOGA núm. 53, de 16/03/2006, p. 3855.
- Decreto 572/2005, do 29 de decembro, polo que se nomea secretario xeral de Cooperación Exterior a Santiago Gómez-Reino Lecoq. DOG núm. 250, de 30.12.2005, p. 20552. Corrección de erros (substitución de “secretario xeral de Cooperación Exterior”, por “secretario xeral de Relacións Exteriores”): DOG núm 3, de 4.1.2006, p. 189.
- Decreto 183/2007, do 27 de setembro, polo que se dispón que cese Santiago Gómez-Reino Lecoq como secretario xeral de Relacións Exteriores. DOG núm 190, de 1.10.2007, p. 16094.
- Decreto 217/2007, do 15 de novembro, polo que se nomea secretario xeral de Relacións Exteriores a Julio César Félix Fernández Mato. DOG núm 222, de 16.11.2007, p. 18390.
- Decreto 509/2005, do 29 de setembro, polo que se nomea directora xeral de Cooperación Exterior a Fabiola Sotelo Sotelo. DOGA núm. 189, de 30.9.2005, p. 16.194

Delegacións da Xunta de Galicia no exterior

- Decreto 224/2006, do 30 de novembro, polo que se regulan as delegacións da Xunta de Galicia no exterior. DOGA num. 236, de 30.11.2007, p. 18027.
- Decreto 157/2007, de 26 de xullo, polo que se crea a Delegación da Xunta de Galicia

en Bos Aires (República Arxentina) e desenvólvense a súa estrutura orgánica e funcións. DOG núm. 153, de 8.8.2007, p. 13.451.

- Decreto 257/2008, de 23 de outubro, polo que se crea a Delegación da Xunta de Galicia en Montevideo e desenvólvense a súa estrutura orgánica e funcións. DOG núm. 225, de 19/11/2008, p. 20.872.

Unión Europea

- Resolución de 28.2. 2005, da Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, pola que se ordena a publicación dos Acordos de 9/12/2004 da CARCE sobre: a Consellería para Asuntos Autonómicos na REPER ante a UE e sobre a participación das Comunidades Autónomas nos grupos de traballo do Consello da UE; e sobre o sistema de representación autonómica nas formacións do Consello da UE. BOE núm. 64 de 16.3.2005, p. 9372.
- “Informe sobre a participación das Comunidades Autónomas no Consello da UE. Ano 2007”: Documento elaborado pola Secretaría de Estado de Cooperación territorial, Dirección xeral de Cooperación autonómica. Pode consultarse na páxina web do Ministerio de administracións públicas (<http://www.map.es/ministerio.html>); ir á sección “Cooperación e participación autonómica do apartado de “Documentación”.

Cooperación transfronteiriza

- Convenio de cooperación transfronteiriza entre a Comisión de Coordinación e desenvolvemento rexional do Norte de Galicia e a Xunta de Galicia (Santiago de Compostela, 24/02/2006). Pode consultarse en http://www.galicia-nortept.org/documentacion/DOC_21.pdf
- Regulamento (CE) 1082/2006 sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). DO L 210, de 31.7.2006, pp. 19-24.
- Real Decreto 37/2008, de 18 de xaneiro, polo que se adoptan as medidas necesarias para a aplicación efectiva do Regulamento (CE) nº 1082/2006, do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006, sobre a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). BOE Nº. 17, de 19/01/2008, pp. 4156-4158.
- Resolución de 23 de outubro de 2008 da Secretaría Xeral Técnica pola que se publica a inscrición dos Estatutos da “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP, AECT)”. BOE núm. 262, de 30/10/2008, pp. 43060-43065.
- Programa Operativo de Cooperación Transfronteiriza España-Portugal 2007-2013. Aprobado pola Comisión Europea mediante Decisión C (2007) 5165, de 25/10/2007. <http://www.poctep.eu/>

Reforma dos Estatutos de Autonomía

- O 1/2006, de 10 de abril. Reforma do Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma da Comunidade Valenciana. BOE de 11/04/2006
- O 6/2006, de 19 de xullo. Reforma do Estatuto de Autonomía da Comunidade

- Autónoma de Cataluña. BOE de 20/07/2006.
- O 1/2007, de 28 de febreiro. Reforma do Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma das Illes Balears. BOE de 1.3.2007 (correccións en BOE de 30/03/2007 e de 20/07/2007).
 - O 2/2007, de 19 de marzo. Reforma do Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma de Andalucía.
 - O 5/2007, de 20 de abril. Reforma do Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma de Aragón.
 - O 14/2007, de 30 de novembro. Reforma do Estatuto de Autonomía da Comunidade Autónoma de Castela e León.

ANUARIO CEIPAZ 2009-2010



Nueva edición del anuario CEIPAZ- Fundación Cultura de Paz 2009-2010. En esta edición el anuario llama la atención sobre la crisis económica y los grandes cambios que se están produciendo en el sistema internacional. La crisis supone riesgos y oportunidades y estos son los grandes temas que desde distintos ángulos se abordan en este Anuario, con aportaciones de un destacado conjunto de analistas. Mas información puede consultarse en blog: con videos de algunos de los autores, sumario y comunicado de prensa.
CEIPAZ.BLOGSPOT.COM

SUMARIO

Introducción

TENDENCIAS INTERNACIONALES

- Una gran crisis, una gran oportunidad. Federico Mayor Zaragoza
- Desequilibrios globales: el impacto de las crisis en los países en desarrollo. Jose Antonio Sanahuja
- Gobernanza y ciudadanía en los órdenes políticos híbridos: un cambio de perspectiva en la noción de "construcción del Estado". Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements y Anna Nolan
- Cambio climático: los principales debates, las principales respuestas. José Larios

PERSPECTIVAS REGIONALES

- Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior. Catherina García
- Irak y Afganistán después de la era Bush. Alberto Piris.
- Oriente Próximo y la carrera nuclear. Rosa Meneses. Periodista
- El conflicto israelo-palestino después de Gaza. José Abu Tarbush
- Rusia y su política exterior: Medvédev: un duro periodo de prueba. Francesc Serra.
- China ante la crisis financiera internacional. Xulio Ríos
- India como potencia emergente: aspiraciones globales, retos regionales. Rubén Campos
- Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales. Andrés Serbin.
- Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos. Manuela Mesa.

MAS INFORMACIÓN www.ceipaz.org. info@ceipaz.org. 91.426.98.30

Pedidos: Icaria Editorial. www.icariaeditorial.com. Tel. 93.301.17.23