

**LA PARADIPLOMACIA GALLEGA EN TIEMPOS DE CRISIS (2009-2013)****por Celso Cancela Outeda**

Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Universidade de Vigo  
 Titular del Módulo Jean Monnet “La Unión Europea hacia la unión política:  
 una visión federal y constitucional”

**1. INTRODUCCIÓN**

La paradipomacia es hoy fenómeno relativamente generalizado y consolidado. Es posible enumerar una extensa casuística que abarca los cinco continentes, aunque es singularmente relevante en Europa. Se presenta bajo manifestaciones diversas que dependen de las estrategias y metas fijadas, de los niveles de actuación (global, interregional, transregional), del marco político-constitucional (organización territorial, delimitación competencial), de los recursos destinados a su ejecución, de las relaciones centro-periferia, etc. En su aparición han intervenido diversos factores de nivel macro y micro, internos y externos.

También el Estado autonómico español ha experimentado esa evolución. Las Comunidades Autónomas han desarrollado una dimensión exterior en el ejercicio de sus competencias dando pie a la acción exterior o paradiplomacia. Inicialmente, comenzó como una práctica o conjunto de prácticas informales que trató de atajar el Gobierno central; hoy, está institucionalizada en el nivel político-administrativo y jurídicamente formalizada en algunos estatutos de autonomía (Cataluña, Andalucía,...) y, si se aprueba el proyecto Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior (LAESE), contará con el reconocimiento a nivel estatal.

En concreto, la experiencia de las instituciones gallegas en este ámbito es relativamente extensa; se inició casi a la par que las instituciones autonómicas daban sus primeros pasos. Actualmente, disponemos, por tanto, de una amplia trayectoria cuyo análisis permite apreciar la incidencia de diversos factores en su configuración. En esta páginas nos ceñiremos al su examen en el contexto donde las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económico-financiera y del cambio de color político en el gobierno autonómico encabezado por Núñez Feijóo. En términos generales, en este caso se aprecia una orientación económico-funcional y pragmática de la actividad paradiplomática.

**2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA PARADIPLOMACIA**

La denominada paradiplomacia, esto es, las actividades exteriores realizadas por entidades subestatales (regionales o locales) en ámbitos materiales de los que también se ocupan los gobiernos centrales, es hoy un fenómeno generalizado. Ya en 2000, por ejemplo, Keating detectaba “una explosión de la actividad internacional de las regiones, naciones sin estado, en todo el planeta, pero especialmente en Europa” (Keating, 2000). Desde esa fecha, lejos de menguar, esas actividades han ido en aumento (en general) y en la actualidad se manifiestan con diferentes dimensiones territoriales, con estrategias, objetivos y metas diversas (Lecours, 2008: 2). Bien es cierto que en cada caso su configuración concreta varía por la influencia de elementos y factores diversos (políticos, constitucionales, financieros, recursos humanos, identitarios, etc.).

El desarrollo de la paradiplomacia es el resultado de un conjunto de factores interrelacionados (económicos, políticos, sociales, tecnológicos) de nivel macro y micro, de carácter interno-doméstico o externo-global (véase, Bursens y Deforche, 2010: 154-156). Tras la

Segunda Guerra Mundial, comenzó una progresiva globalización de la economía con la adopción de medidas liberalizadoras del comercio multilateral, seguidas –mediada la década de los ochenta del siglo XX– de una gradual armonización de las reglamentaciones estatales. Simultáneamente, para afrontar las crisis económico-financieras de la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, los estados occidentales redujeron su papel en la economía (privatizaciones, desregulaciones, liberalización de servicios públicos, etc.) y adoptaron diferentes estrategias para asegurar la prosperidad económica y el bienestar de los ciudadanos. La tradicional competencia interestatal para aumentar la respectiva cuota en el mercado mundial fue completada con la concurrencia entre entidades regionales y grandes espacios metropolitanos. La captación de inversiones extranjeras devino prioritaria y desplazó, como motor de crecimiento y desarrollo económico, a los proyectos e iniciativas estatales que implicaban la asignación de los fondos públicos. Esas entidades comenzaron a destinar recursos (institucionales, financieros, etc.) para la atracción y mantenimiento de inversiones en su territorio, así como en la promoción de las exportaciones, en particular de las pequeñas y medianas empresas, como herramienta para favorecer el crecimiento económico (Paquin, 2004: 35-38).

Lo anterior, unido a los fenómenos de integración regional en marcha en diferentes áreas geográficas (UE, MERCOSUR, ASEAN, etc.), ha provocado que numerosos e importantes campos políticos, económicos y sociales (medio ambiente, ordenación del territorio, transporte, cultura, servicios sociales, promoción económica, etc.) hayan desarrollado una dimensión internacional. La agenda internacional se ha diversificado: materias o ámbitos (considerados históricamente como política interna o doméstica) han desarrollado una dimensión internacional (Rojo, 2006: 40). El territorio estatal ha cedido relevancia en distintos órdenes y con él las fronteras que se han permeabilizado a causa de la interdependencia económica y social. Las ideas, la información, los intereses, los flujos económicos y financieros, las personas, las mercancías, las comunicaciones, etc. circulan con relativa fluidez; las fronteras se han vuelto porosas (Magone, 2007: 3-6).

Los procesos de integración (económica o política), al tiempo que evidencian la incapacidad estatal para gestionar ciertos ámbitos, han supuesto la apertura (o ensanchamiento en otros casos) de nuevos espacios políticos en los cuales han cobrado importancia actores políticos confinados, *a priori*, en las fronteras estatales. Las entidades subestatales (regionales o locales), llamadas en principio a actuar dentro de las fronteras territoriales estatales, son empujadas por esa realidad política y económica a actuar en el exterior de formas diversas (Paquin, 2004:39). Precisamente, las expresiones “acción exterior”, “diplomacia regional” o “paradiplomacia” son empleadas para evidenciar esta realidad, evitando la confusión con las clásicas relaciones exteriores que competen a los estados en cuanto sujetos en sentido pleno del Derecho internacional (*ius contrahendi*, *ius legationis*, etc.). Ciertamente, las entidades subestatales no son sujetos de Derecho internacional, pero ello no impide su consideración como actores en el escenario internacional, así como el necesario reconocimiento de la dimensión exterior de sus competencias. Ésta se convierte en *conditio sine qua non* para un ejercicio eficaz de las competencias atribuidas, para la consecución de metas y objetivos de diversa naturaleza por las entidades subestatales. No sorprende, pues, que en la actualidad su actuación más allá de las fronteras políticas de los respectivos estados no constituya una extravagancia.

La paradiplomacia es un fenómeno generalizado, universal observable en los cinco continentes. Desde la óptica geográfica, es posible establecer un triple ámbito de actuación paradiplomática: global (incluye los contactos político-funcionales con todo tipo de actores del sistema internacional), transregional (relaciones entre regiones que no son fronteras o limítrofes pero sí lo son sus respectivos estados) y transfronterizo (contactos entre autoridades regionales vecinas) (Rojo, 2006: 44). Obviamente, en la realidad, aparecen entremezcladas, aunque pueda detectarse el predominio de alguna de las variantes.

En cuanto a sus manifestaciones concretas son numerosas y diversas. Comprenden desde la firma de acuerdos de cooperación (económica, social, cultural,...), actuaciones promocionales para atraer inversión extranjera, creación de entes comunes, establecimiento de oficinas permanentes de representación ante organizaciones internacionales, misiones o visitas de autoridades subestatales al extranjero, incorporación a asociaciones internacionales, intervención en el seno de organizaciones internacionales, campañas de imagen, etc. No obstante, la actuación y estrategia seguidas en cada caso concreto están condicionadas por factores políticos (presencia de líderes políticos, desarrollo de procesos de integración económica o/y política como, por ejemplo, la UE), institucionales (competencias constitucionales) y económicos (presupuesto, medios humanos, etc.) (Cornago, 2010: 19-27). En este punto, un elemento a considerar es el carácter cooperativo o conflictivo de las relaciones entre las autoridades estatales (éstas han buscado preservar la tradicional exclusividad de actuación en el exterior) y las subestatales. En los estados multinacionales o multiétnicos, la paradiplomacia presenta habitualmente un cariz conflictivo puesto que las actividades paradiplomáticas expresan o reflejan la diversidad cultural y política (Lecours, 2008: 9).

Si nos fijamos en los ámbitos materiales, éstos comprenden desde el comercio internacional, la cultura, los asuntos sociales, la innovación tecnológica, la inversión extranjera, el medioambiente, etc. (Cornago, 2010: 12), si bien existen notables diferencias entre las entidades subestatales. Las actuaciones desarrolladas en estos ámbitos obedecen a un criterio funcional, aunque también pueden hacerlo a una lógica política (Cornago, 2010: 19). Para Paquin es posible distinguir tres tipos de paradiplomacia: la comercial (vinculada a cuestiones de desarrollo y crecimiento económico), la identitaria (relacionada con la proyección internacional de la identidad nacional) y la protodiplomacia (orientada al reconocimiento de la entidad subestatal como un estado soberano) (Paquin, 2004: 19).

En definitiva, los gobiernos subestatales han tomado conciencia de las oportunidades que ofrece el nuevo escenario global y del protagonismo que les corresponde asumir fuera de las fronteras estatales para el ejercicio de competencias y la promoción y defensa eficaz de sus intereses (económicos, comerciales, culturales, políticos,...). Se puede sostener que la paradiplomacia ha llegado para quedarse, aunque no bajo una única versión o fórmula.

### **3. LA PARADIPLOMACIA EN EL CONTEXTO AUTONÓMICO ESPAÑOL**

Como hemos indicado, el Estado español ha seguido el camino descrito en el anterior apartado. Se ha desarrollado una paradiplomacia autonómica como resultado de una evolución gradual de índole política y jurídica. Desde la inicial hostilidad y rechazo de las prácticas paradiplomáticas, tanto por parte del Gobierno central (y su servicio diplomático que evitaba prestar cualquier tipo de colaboración o ayuda) como por el Tribunal Constitucional, se ha pasado por el reconocimiento formal y la introducción de bases políticas y jurídicas en varios textos estatutarios reformados, hasta llegar a la configuración de un marco legal estatal que otorga legitimación formal a la actuación exterior de la Comunidades Autónomas y entidades locales<sup>1</sup>.

El autogobierno atribuido a cada Comunidad autónoma se materializaba en la previsión de una serie de competencias (exclusivas, compartidas y concurrentes) que, de entrada, deberían ser ejercidas en el marco de su territorio administrativo (principio de territorialidad). Pero, la realidad enseguida desbordó esta previsión. En unos casos a causa del carácter fronterizo de la Comunidad Autónoma, de la presencia de colectividades

1. En el momento de redactar estas páginas se encuentra en tramitación el *Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado* que contempla, entre los sujetos de la acción exterior del Estado, a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales (en particular, artículos 11, 12 y 13 del Proyecto).

emigrantes y, principalmente, de la adhesión a las Comunidades Europeas, surgió de manera informal lo que hoy llamamos paradiplomacia autonómica.

Así, ya en la década de los ochenta del siglo XX algunas Comunidades Autónomas (entre ellas Galicia) comenzaron a realizar actividades (para ejercer competencias estatutarias) más allá de las fronteras estatales; entonces, se encontraron con la oposición política y jurídica del Gobierno central que entendía que afectaban a la categoría de las “relaciones internacionales” recogida en el artículo 149.1.3ª de la Constitución española y, en consecuencia, eran de su competencia exclusiva. En aquel momento ni los textos estatutarios (salvo referencias a la información a las Comunidades Autónomas sobre tratados internacionales, la solicitud al Ejecutivo central de celebración de un acuerdo en materias de interés autonómico o las relaciones con las comunidades de emigrantes) ni la propia Constitución contenían referencias expresas a la actividad internacional o europea de los ejecutivos autonómicos. En otros estados, también fue habitual que la paradiplomacia ocupase una zona gris desde el punto de vista competencial (Lecours, 2008: 6).

También formaban parte de esa categoría las relaciones con las instituciones europeas, aunque, *de facto*, la incorporación del Estado español a las Comunidades Europeas en 1986 supuso la transferencia de competencias hacia las instituciones europeas, algunas de las cuales eran materias reservadas en exclusiva a las Comunidades Autónomas, en las que la representación pasó a manos del Gobierno central. En la práctica, se produjo una recentralización y a una alteración del reparto competencial constitucional y estatutariamente fijado. Ante esta situación, algunos gobiernos autonómicos exigieron algún tipo de remedio o paliativo.

La clave radicaba, pues, en qué debía entenderse por “relaciones internacionales” (art. 149.1.3ª). En esta cuestión, el Tribunal Constitucional desempeñó una labor principal pues abrió la vía jurídica para la actuación exterior, aunque tras un período (1981-1989) en el que, sobre la base de una concepción amplia de las relaciones internacionales, entendía que toda acción que implicara una intervención o proyección exterior era competencia exclusiva del Estado central (por ejemplo, STC 154/1985, de 12 de noviembre, STC 137/1989, de 20 de julio).

A partir de 1991, comenzó a mudar esa concepción de las relaciones internacionales en favor de otra más restrictiva (STC 17/1991, de 31 de enero), que, a la postre, acabó por acoger la paradiplomacia autonómica, quedando la competencia exclusiva estatal limitada a ámbitos tales como la dirección de la política exterior, firma de acuerdos internacionales (*ius ad tractatum*), la representación exterior (embajadas), nacionalidad, inmigración, responsabilidad internacional del Estado, etc. En esta evolución jurisprudencial, la sentencia clave fue la STC 165/1994, de 26 de mayo. En sentido negativo y desde la óptica de las Comunidades Autónomas, el Tribunal constitucional admitió las actuaciones en el exterior siempre y cuando no implicasen el ejercicio de *ius contrahendi*, la asunción de deberes frente a poder públicos extranjeros, ni generasen responsabilidad frente a otros estados o entidades internacionales y no afectasen a la política exterior estatal. Por tanto, a partir de 1994 las Comunidades Autónomas pudieron actuar en el exterior con ciertas limitaciones derivadas de la jurisprudencia constitucional.

Dejando a un lado la cuestión de la naturaleza de las relaciones en el seno de la UE<sup>2</sup>,

2. Aunque en estas páginas hemos considerado las relaciones y actuaciones autonómicas en la UE como una manifestación o expresión de la paradiplomacia, es probable que, teniendo en cuenta la evolución experimentada y las dinámicas generadas por las instituciones europeas, deban ser incluidas entre las relaciones domésticas o internas. En este sentido, Magone, siguiendo a Bartolini, se refiere a la “paradiplomacia interna”; (Magone, 2007: 13-14); en un sentido similar, véase Colino, 2007: 25.

la presencia autonómica en las instituciones europeas sirvió de estímulo y concienciación para las autoridades autonómicas sobre la necesidad de definir y desarrollar una dimensión exterior en las respectivas competencias. En relación a la UE, además de la solución aportada por el Tribunal constitucional, se institucionalizó gradualmente (1992, 1994, 1997, 2004) con la previsión de un mecanismo de participación indirecta en los asuntos europeos a través de la CARCE (hoy denominada Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, CARUE) y de las conferencias sectoriales<sup>3</sup>; así lo que comenzó como una práctica informal se convirtió en una institución elevada a rango legal, aunque aquejada de deficiencias. Desde finales de 2004, los mecanismos de participación en los asuntos europeos fueron alterados para permitir la presencia de representantes autonómicos en la delegación española en el Consejo de la Unión Europea, además de reforzar la presencia autonómica en la Representación Permanente de España ante la UE.

Hoy, en consecuencia, no es extraña la visita de un presidente autonómico o de un consejero a otra entidad regional situada en otro estado, la firma de instrumentos de cooperación (acuerdos, convenios, protocolos, etc.) o la apertura de una oficina de promoción económica, comercial, turística o cultural. Las Comunidades Autónomas realizan, con mayor o menor grado de intensidad y eficacia, una amplia gama de actividades. Lo que comenzó como una práctica cuestionada desde el Gobierno central y el Tribunal constitucional es una actividad generalizada y consolidada que se asienta en la admisión de una dimensión externa de los intereses y competencias de las Comunidades Autónomas que, por cierto, ha sido acogida en los estatutos de autonomía ya reformados como, por ejemplo, el de Andalucía, Cataluña o Baleares (García, 2009)<sup>4</sup>. Sin embargo, las Comunidades Autónomas habían comenzado la institucionalización de estas actividades con la creación de órganos administrativos, la elaboración de documentos estratégicos o programáticos que sirvieron para racionalizar mínimamente el caudal de acciones exteriores desarrolladas.

En la actual legislatura se percibe una cierta paradoja o contradicción respecto de la paradiplomacia<sup>5</sup>. De una parte, el discurso político la presenta en términos negativos, como superflua, innecesaria, e, incluso perjudicial, para la actividad exterior estatal. Se habla peyorativamente de “embajadas autonómicas” a las que se asocia con el despilfarro y el gasto innecesario. Pero, de otra parte, el Gobierno central ha lanzado el proyecto Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior (LAESE) remitido el pasado mes de junio a las Cortes Generales.

El proyecto, como era de esperar, ha sido recibido de diferente forma; mientras algunos líderes y gobiernos autonómicos lo han aceptado acríticamente (por lealtad partidista o por la diferente importancia concedida a la acción paradiplomática en general), otros han percibido que el Gobierno central, con la cobertura de la crisis económico-financiera<sup>6</sup>, trata de centralizar la actividad paradiplomática. En su artículo 1. 2 b), que ofrece un concepto de acción exterior, puede leerse que la “Acción Exterior del Estado: [es] el

3. Ley 2/97, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

4. Curiosamente, en este momento convive una paradiplomacia con fundamento expreso en los Estatutos de Autonomía con otra amparada por la jurisprudencia constitucional.

5. Lecours señala que el Gobierno central español ha sido reacio a aceptar la paradiplomacia catalana y vasca al considerarla, pese a la clarificación jurídica operada, una amenaza a la unidad nacional. (Lecours, 2008: 11-12).

6. Precisamente, en estos últimos tiempos, los acontecimientos vinculados con la gestión europea de la crisis económico-financiera han reverdecido la visión intergubernamental que concibe la UE como un área reservada para los gobiernos estatales centrales de las “grandes potencias”. La diferencia es notable con lo ocurrido en otras etapas de la integración europea; recordemos, por ejemplo, los años 90 y los debates en torno a los principios de subsidiariedad y el papel de los entes regionales y locales.

conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones Públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley, en particular el de unidad de acción en el exterior, y con observancia y sujeción a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior”. Obviamente, según se conciban y se apliquen la “unidad de acción” o la “dirección política exterior”, el control del Gobierno central será mayor o menor.

Al margen de las controversias, lo cierto es que este proyecto implica el reconocimiento legal de la paradiplomacia (más allá de la UE) y su definitiva normalización como fenómeno político. Otro aspecto a resaltar es la toma en consideración de la existencia del Servicio Europeo de Acción Exterior (Exposición de motivos y Disposición adicional 10ª) y de la Política Exterior y de Seguridad Común que sirven de marco de actuación.

#### **4. LA PARADIPLOMACIA GALLEGA EN TIEMPOS DE CRISIS**

En 1981, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Galicia y se pusieron en funcionamiento las instituciones políticas gallegas (el Parlamento y el Gobierno, *Xunta* de Galicia). Por diversas causas, el Gobierno gallego fue de los primeros en realizar actuaciones en el exterior vinculadas con la atención al colectivo emigrante radicado, principalmente, Sudamérica y Europa, y en relación con el Norte de Portugal (cooperación transfronteriza). Como hemos visto, las primeras iniciativas encontraron la oposición del Gobierno central y del Tribunal constitucional que realizó una lectura estricta del ámbito material de actuación de las instituciones gallegas (Gamallo, 2013: 12-14). En concreto, Galicia orientó la atención y actuación hacia ciertas áreas políticas (fondos regionales, pesca, agricultura,...) tratando de aprovechar las oportunidades creadas y hacer frente a los retos surgidos de las decisiones de Bruselas para ciertos sectores económicos como la pesca o la ganadería.

Así, lo que comenzó como un conjunto de actividades esporádicas e inconexas, con escasa planificación y coordinación y, más bien reactivas, ha ido progresivamente asentándose tanto en lo administrativo como en lo político. Estas páginas no están encaminadas a realizar un recorrido por la paradiplomacia gallega, tarea ésta que ya hemos realizado en otras publicaciones (Cancela, 2011), basta indicar que, hoy, la acción paradiplomática es un elemento estable en la agenda gubernamental y en el debate político gallego. Estas consideraciones se ciñen, temporalmente, al período coincidente con la crisis económico-financiera. Su inicio coincide, aproximadamente, con la elección (por primera vez), como Presidente de la *Xunta* de Galicia, de Alberto Núñez Feijóo (abril 2009). En la materia que nos ocupa, ha repercutido en la adopción de un enfoque funcional y pragmático (predominio de lo económico y lo comercial) y en la adopción de decisiones organizativas.

En primer lugar, en el terreno organizativo, fue suprimida de la estructura orgánica del Gobierno autonómico la Secretaría General de Relaciones Exteriores (anteriormente con dependencia directa de la Presidencia de la *Xunta*). Su lugar fue ocupado por una Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea (retoma la referencia a la UE) integrada en la estructura orgánica *Consellería* de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia. De la referida Dirección General pasaron a depender cuatro subdirecciones generales: Subdirección General de Relaciones con la UE, Subdirección General de Cooperación Exterior, Subdirección General de Análisis y Programación, Subdirección General de Acción Exterior y de Cooperación Transfronteriza; también quedaron encuadradas en esta Dirección General las dos delegaciones oficiales existentes actualmente en el exterior: Delegación de la *Xunta* de Galicia en Buenos Aires y en Montevideo.

En virtud de otra decisión organizativa, en julio de 2009 se creó el *Consello* de Acción Exterior de Galicia (CAEX)<sup>7</sup> para asesorar, con carácter no vinculante, al Ejecutivo autonómico en materia de acción exterior. Fue presentado como una medida ante la “restricción de medios y recursos para ponerla en práctica, lo que recomienda incrementar la coordinación con el resto de agentes y actores gallegos que intervienen en este ámbito”.

Es un órgano colegiado, presidido por el *Conselleiro* de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia (la vicepresidencia recae en el Director General de Relaciones Exteriores y Relaciones con la Unión Europea), en el que toman parte, como vocales, ocho representantes de varias *consellerías* (Economía e Industria, Educación y Ordenación Universitaria, Cultura y Turismo, Mar), y diez representantes de la sociedad civil gallega (universidades, cámaras de comercio, empresarios y sindicatos, ONGs, IGADI, *Eixo Atlántico* y expertos). Su composición es amplia (puede actuar en pleno o en subcomisiones o grupos de trabajo) y está destinado a marcar las directrices de la paradiplomacia gallega y a asesorar al Gobierno gallego en este campo. En concreto, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto de creación, sus funciones consisten en: a) definir las prioridades para la acción exterior de Galicia e identificar necesidades, obstáculos y oportunidades; b) estimular la presencia de Galicia en el exterior, en colaboración entre con el sector público y privado y la sociedad civil, en la búsqueda de nuevos mercados, en la internacionalización de las empresas o en la gestión y busca de misiones comerciales gallegas en el extranjero; c) colaborar en la definición y gestión de la agenda internacional del Presidente de la *Xunta* de Galicia y de los miembros de la administración autonómica y, d) generar ideas para el diseño y desarrollo de la estrategia, planes y programas de acción exterior de Galicia.

Hasta el momento, su labor ha sido escasa; el *Consello* comenzó sus trabajos en abril de 2010, concretamente, aprobando un documento de *Prioridades na Acción Exterior*<sup>8</sup>, pero se ha estancado. Se trata de una iniciativa loable con potenciales aspectos positivos. De una parte, debiera servir de instrumento de coordinación interdepartamental (*consellerías*) y de las labores realizadas por otros actores públicos (IGAPE, universidades, *concellos*,...) y privados (empresas, confederación de empresarios). De otra parte, a la vez que atenuaría el crónico personalismo ejercido desde la Presidencia de la *Xunta* en esta materia, contribuiría a concienciar a las diferentes *consellerías* de la necesidad de considerar constantemente la dimensión exterior en sus actuaciones. Por último, podría actuar como un foro para forjar consenso político en torno a la definición de una estrategia duradera que englobe las diversas áreas con proyección exterior.

En el ámbito organizativo y con base en las restricciones presupuestarias, hay que reseñar que no se ha reforzado el aparato institucional en el exterior; no se han abierto nuevas delegaciones oficiales como Lisboa o Bruselas y, como veremos, el Gobierno gallego ha optado por apoyarse en la iniciativa privada también este terreno. Tampoco se han ampliado los escasos recursos humanos directamente asignados a estas labores.

Una de las principales dimensiones de la paradiplomacia es la cooperación al desarrollo. En junio de 2010, promovido desde la referida Dirección General, fue aprobado unánimemente por el Parlamento gallego el *II Plan Director da Cooperación Galega para o Desenvolvemento 2010-2013*. Pretendía dotar de solidez y eficacia a la política de ayuda de la *Xunta* e impulsar la coordinación de los distintos agentes de la cooperación, así como de las *consellerías* implicadas y los actores sociales. En él se detecta

7. Decreto 368/2009, de 30 de julio, publicado en el DOG de 7 de agosto, por el que se crea y se regula el *Consello* de Acción Exterior.

8. Puede consultarse en <http://bit.ly/17nXsza>.

una cierta continuidad en cuanto a los países potencialmente beneficiarios de la ayuda gallega; a saber: Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique (África lusófona), Perú, Ecuador, Haití, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala (América central y del sur)<sup>9</sup>. Tras este Plan, sin embargo, han llegado fuertes restricciones presupuestarias que lo han debilitado.

Al igual que sus predecesores en el cargo, el Presidente de la *Xunta* ha proseguido con los viajes institucionales a Europa, en concreto a Bruselas, y a Sudamérica: Brasil, Uruguay y Argentina (septiembre, 2009), México y Panamá (septiembre 2011), Colombia (entrevista con el Presidente colombiano Juan Manuel Santos, julio 2012) Brasil (entrevista con gobernador de Río de Janeiro, noviembre de 2012). En su agenda, es costumbre que figuren contactos institucionales y agentes económicos con el objetivo de promover inversiones e iniciativas empresariales<sup>10</sup>.

No obstante, el Presidente no monopoliza la actuación gallega en el exterior; otros altos cargos de la *Xunta* también han realizado visitas y contactos institucionales en ámbitos como la emigración, turismo,... En ocasiones (cuando se aproximan convocatorias electorales), esas actuaciones, en particular, las realizadas por el Presidente de la *Xunta* o desde la *Secretaría Xeral da Emigración*, son motivo de controversia con las fuerzas políticas de la oposición que las tachan de electoralistas. Al margen de esto, lo relevante desde nuestra óptica, es que la acción paradiplomática integra la agenda de los partidos políticos, la mediática y el debate político gallego. De este modo, en conjunto, se aporta legitimidad a la actividad paradiplomática gallega que no es cuestionada en el fondo.

Tras las elecciones del 21 de octubre de 2012 y de la configuración del segundo ejecutivo del Presidente Núñez Feijóo, el organigrama de la actual *Xunta* en lo tocante a la presencia en el exterior pivota, como en su primer ejecutivo, sobre la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea ejerce como canal principal para el manejo de la temática europea y exterior. Esta Dirección General sigue encuadrada en la *Consellería* de Presidencia, Administración Pública y Justicia, departamento éste con una agenda marcada por las urgencias domésticas (especialmente en el momento actual en que se aborda la reforma de la administración local). Las acciones paradiplomáticas no han recuperado el *status* administrativo de la etapa Fraga o Touriño cuando, orgánicamente, eran una secretaría general (una suerte de *viceconsellería*). Políticamente, una Dirección general no es instrumento suficiente para proporcionar centralidad política, ofrecer visibilidad a la actividad ni para coordinar la acción de las restantes *consellerías*.

Además, la debilidad de medios humanos continua siendo manifiesta. Desechada la idea de constituir una delegación oficial del Gobierno gallego en la capital europea, las relaciones con la UE, según el organigrama de la Dirección General, descansan sobre un Director general, un Subdirector general de relaciones con la Unión Europea y un Jefe de servicio. Notemos además que la situación de la Fundación Galicia-Europa (constituida en 1988) tampoco ayuda. Al consultar su web se observa que los medios humanos disponibles son reducidos; el personal estable en Bruselas lo componen tres efectivos y tres licenciados en prácticas. Sumemos a lo anterior que la Fundación está muy debilitada

9. Este *II Plan director* puede consultarse en <http://bit.ly/kAFJyv>.

10. En mayo de 2012, se firmó una alianza estratégica con PEMEX y, en septiembre (apenas un mes antes de las elecciones al Parlamento gallego), se acordó la construcción de dos hoteles flotantes en astilleros gallegos, lo que suponía una inversión de centenares de millones de euros. En ambos casos, el protagonismo fue asumido por el Presidente de la *Xunta*, lo cual generó una intensa polémica con la oposición parlamentaria que exigió la publicación de las condiciones precisas de los referidos contratos, al tiempo que cuestionaba la opacidad de las gestiones realizadas.

a causa del abandono del patronato de algunas entidades (Banco Pastor, Diputaciones provinciales) y de las serias dificultades financieras que atraviesan otras (Novagalicia-banco). A juzgar por los recursos y actuaciones realizadas, el actual Gobierno gallego parece fiar casi todo al voluntarismo de aproximadamente media docena de personas. Se echa en falta más personal estable, con un perfil técnico (profesionalización), que actúe como enlace en los campos clave para los intereses gallegos (pesca, fondos europeos, etc.) con Santiago y otros actores relevantes.

Desde el campo económico, se muestra muy activa la *Consellería* de Economía e Industria, directamente, a través de su *Conselleiro*, e indirectamente, por medio del IGAPE (*Instituto Galego de Promoción Económica*) que depende de esta *Consellería* y que tiene como misión la dinamización económica y la internacionalización empresarial. El IGAPE ha privatizado las oficinas de promoción económica en el exterior en favor de una entidad privada empresarial en colaboración con la Confederación de Empresarios de Galicia (*Rede de Plataformas Empresariais no Exterior de Galicia, Rede Pexga*). Así, Galicia es el primer caso que privatiza totalmente el área de internacionalización de empresas. Para la consecución de sus objetivos, uno de los activos que se trata de poner en valor es la Red de Asociaciones de Empresarios de Origen Gallego en el Exterior que agrupan a más de un millar de empresas. A primera vista, esta fórmula presenta un elevado riesgo de descoordinación.

En el segundo mandado del Presidente Núñez Feijóo, éste ha realizado viajes institucionales a México (abril 2013) donde se entrevistó con el Presidente Peña Nieto. También ha recibido a los embajadores de los estados miembros de la UE en Santiago (mayo 2013) y al Presidente de Uruguay, José Mujica (junio 2013). Para el segundo semestre de 2013, se ha anunciado un viaje oficial a Cuba para apoyar a los gallegos residentes (social) y ahondar en los vínculos económicos.

Al largo de 2012, la acción exterior gallega estuvo casi monopolizada por el mantenimiento de fondos europeos en las negociaciones del Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Con tal fin, fue promovida la iniciativa CROWC (*Convergence Regions on the Way to Cohesion*) para que un conjunto de regiones europeas fuesen consideradas regiones de transición y continuar así recibiendo fondos durante ese sexenio. Al final, esta acción de presión ha logrado el objetivo marcado. Esta iniciativa abona la extendida visión que reduce la UE a una fuente de fondos, olvidando que es más que eso; también implica estrategias, planes, decisiones, deberes, sanciones, oportunidades, bienestar, etc. En definitiva, sus actuaciones y dinámicas están más próximas a lo político, a lo doméstico, que a lo internacional, lo cual obliga a reformular la estrategia gallega en relación con la UE e, incluso, el organigrama administrativo.

En este sentido, es precisa una concepción clara sobre la realidad europea; ahora, más que nunca, es indispensable considerar cuál puede ser la futura evolución de la UE y, singularmente, de la Eurozona. Si juzgamos a partir de actuaciones y declaraciones recientes (propuestas de unión fiscal, etc.), la unión política parece algo más cercano que lejano que, sin duda, implicará un aumento de la centralización de las políticas económicas estatales. Si este escenario político que por ahora sólo se vislumbra, llegase a concretarse, la presencia gallega (y de otras entidades con capacidades de autogobierno) se hace más necesaria; replegarse hasta la negociación de un nuevo marco plurianual o aceptar acríticamente limitaciones legales no parece ser la estrategia más acertada y adecuada. Cada vez más el futuro de nuestros sectores socioeconómicos clave se jugará en Bruselas.

## 5. NOTAS FINALES

Desde 2009, se puede afirmar que la paradiplomacia gallega ha adquirido un claro cariz funcional y pragmático, lo que se traduce la atención sobresaliente que reciben actuaciones vinculadas con la promoción económica y la internacionalización de la economía gallega (en el caso gallego, donde predominan las pequeñas y medianas empresas, este apoyo público es recomendable) y, puntualmente, acompañado de la preservación de los fondos europeos. La ayuda al desarrollo se mantiene pero ha perdido recursos económicos. Otras dimensiones como la cultural o la política han pasado a un segundo plano.

Sin duda, la crisis económico-financiera que atravesamos ha servido como detonante de esta orientación paradiplomática y, en consecuencia, de la reducción del nivel político-administrativo de la acción paradiplomática (creación de la Dirección General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea). La *Consellería* de Economía e Industria y el IGAPE han asumido una mayor visibilidad.

En esta línea, el esquema organizativo y la orientación funcional y pragmática (promoción de intereses) de la acción paradiplomática resulta coherente con el discurso político que rodea los contactos mantenidos desde la Presidencia de la *Xunta* (obtención de resultados tangibles), con la construcción de un perfil o imagen de “buen gestor” y de líder político. Resulta, así, que la paradiplomacia es una herramienta útil para la consolidación del liderazgo de Núñez Feijóo. Al mismo tiempo, contribuye legitimarla en clave de rendimientos, lo cual permite enfrentar el discurso, al que hemos aludido anteriormente, y que trata de desacreditarla por superflua, innecesaria e ineficiente.

**REFERENCIAS**

- Bursens, P.-Deforche, J., (2010), "Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences", *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 151-171.
- Cancela Outeda, C., (2011), "La paradiplomacia del gobierno gallego (1981-2010) en *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, Stavridis, S.; Cancela, C.; Ponce de León, C.; Guardatti, G. (dir.), Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 181-199.
- Colino, C. (2007), *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Documento de Trabajo 10/2007, Fundación Alternativas.
- Cornago Prieto, N., (2010), "On the Normalization of Sub-State Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 11-36.
- Gamallo Aller, J., (2013), "A acción exterior autonómica", *Tempo Exterior*, 26, 7-19.
- García Pérez, R., (2009), *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid, Tecnos.
- Keating, M., (2000), "Paradiplomacy and Regional Networking", *Forum of Federations: an international Federalism*, Hanover.
- Lecours, A. (2008), "Political Issues of Paradiplomacy: lessons from the developed world", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Magone, J. (2007), "Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors", en *Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Kölling, M.; Stavridis, S.; Fernández, N. (dir.); Universidad de Zaragoza, 3-28.
- Paquin, Stéphane (2004), *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, PIE.
- Rojo Salgado, Argimiro (2006), "El auge de la acción exterior de las regiones y la intensificación de la cooperación transfronteriza: ¿hacia la refundación de Europa?", en *Europa e a cooperação transfronteriza*, Domínguez Castro, L. (dir.), Vigo-Porto, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, 33-54. ■