

De CASTRO RUANO, José Luis y UGALDE ZUBIRI, Alexander, *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2004.

La acción exterior de las Comunidades Autónomas es un fenómeno estudiado, entre otras, por la disciplina de las Relaciones Internacionales, pues plantea temas y cuestiones que afectan a su objeto de estudio y a sus conceptos centrales. Por ellos, los autores del estudio que nos ocupa se refieren a la importancia del fenómeno analizado afirmando que el acceso de los gobiernos no centrales a la arena internacional supone “(...) una evolución crucial en el entramado organizacional del ejercicio del poder a múltiples niveles y localizaciones (*infra, supra, para* estatal) así como una de las formas de materialización de la actuación política” (p. 29). Un primer tema que plantea la proyección exterior de los gobiernos no centrales, desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, es la ampliación del concepto de actor internacional, así como sus causas y sus consecuencias. Desde los años ochenta, las Comunidades Autónomas se han convertido en actores de las relaciones internacionales y han desarrollado su propia agenda de acciones exteriores. No todas lo han hecho con la misma intensidad ni al mismo ritmo. Los diferentes contextos internos y externos han determinado las velocidades que han ido siguiendo las Comunidades Autónomas. Las comunidades históricas han sido las pioneras en el conjunto del Estado, conformándose así a la tendencia característica de aquellas entidades subestatales de países con una larga tradición de actuación exterior subestatal: el sentimiento nacional diferenciado no es una condición *sine qua non* para la proyección exterior subestatal, pero al darse aumentan -en cantidad y calidad- los contactos exteriores de esas entidades. Otro tema no menos importante para el estudio de las Relaciones Internacionales es la relación de esta actividad exterior subestatal con la política exterior del Estado. Inicialmente percibida por el Gobierno central como una actividad conflictiva (protodiplomática) que pone en peligro la unidad de la acción exterior del Estado, progresivamente se va normalizando y va siendo percibida como un tipo de actuación necesaria para que, en un escenario internacional caracterizado por la interdependencia y la globalización, las competencias internas de las Comunidades Autónomas puedan realizarse plenamente. También en este caso, la experiencia española en general y la vasca en particular se conforma a la internacional.

La obra de José Luis de Castro y Alex Ugalde analiza los veintitrés años de historia de la acción exterior del País Vasco. Ambos autores, profesores de Relaciones Internacionales en la Universidad del País vasco, habían trabajado anteriormente esta temática. Alex Ugalde lo había hecho desde una perspectiva histórica, mientras que José Luis de Castro se había centrado en el ámbito material de la acción exterior vasca, especialmente en la cooperación transfronteriza. En sus enfoques, ambos compartían un marcado interés por la proyección exterior vasca hacia la Unión Europea: desde la participación de Euskadi en el movimiento europeísta y federalista hasta la participación de las regiones en el proceso de construcción europea.

El trabajo constituye la más exhaustiva compilación de información sobre el tema publicada hasta el momento. Este hecho es especialmente destacable por la dificultad que representa la recopilación de información en esta temática, dadas las características de la acción exterior subestatal. En primer lugar, es una acción que es realizada desde diversos Departamentos o Consejerías, ya que son muchos los que lo

requieren para realizar satisfactoriamente las tareas que les ocupan. En segundo lugar, no siempre es una actividad de la que los gobiernos autonómicos, debido a su mala recepción por parte del gobierno central, quieran hacer publicidad. En determinados momentos, se ha optado por la práctica de actuar con la mayor discreción posible. En este sentido es admirable la tarea de recogida de datos y de sistematización de la información realizada por los autores, pues nos presentan un auténtico “diccionario enciclopédico” de la acción exterior vasca.

El libro tiene tres partes. La primera, titulada “Aproximación a la acción exterior vasca”, consta de cuatro capítulos. El primero de ellos está dedicado a la fundamentación teórica del fenómeno de la proyección exterior subestatal desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. En él los autores recogen los principales modelos teóricos explicativos elaborados hasta el momento por el neorrealismo, por la Economía Política Internacional, por los estudios del federalismo y por la aproximación postmoderna. Los autores concluyen que ninguno de ellos es “(...) un marco válido para aprehender de forma completa la complejidad, riqueza y variedad del fenómeno objeto de nuestro análisis” (p. 41). Por ello, proponen tomar los diferentes elementos de cada una de ellos que resulten útiles para el análisis, a la espera de propuestas teóricas más consolidadas.

El segundo capítulo está dedicado a la trayectoria histórica de la acción exterior del Gobierno Vasco desde 1939 hasta 1979 y ofrece un recorrido pormenorizado por las diferentes actuaciones de las autoridades vascas durante la guerra civil y, posteriormente, desde el exilio, así como de la participación en el federalismo y en el movimiento europeísta. El tercer capítulo se dedica al análisis del marco jurídico (constitucional, estatutario y desarrollo jurisprudencial) y político en el que se realiza la acción exterior vasca. El cuarto recorre el proceso de institucionalización progresiva de ésta, es decir, la evolución de la estructura organizativa y de los instrumentos creados para la acción exterior. El desarrollo institucional más allá del aspecto meramente organizativo de la acción exterior, permite observar, por una parte, la consolidación de esta actuación, así como la evolución del nivel de conflictividad entre el Gobierno Vasco y el Central. Este último queda reflejado, por ejemplo, en la naturaleza heterogénea y en la variada tipología de las oficinas regionales y autonómicas en el extranjero, resultado de la necesidad de encontrar soluciones puntuales a medida que los problemas iban planteando.

La segunda parte se dedica al análisis del ámbito material de la acción exterior vasca y consta de ocho capítulos. El primer capítulo aborda tema por el que los autores tienen una querencia especial: la participación de Euskadi en la Unión Europea. Los autores se muestran críticos con el modelo español de conformación de la posición europea del Estado, que califican de disfuncional y al que acusan de falta de una reflexión de conjunto previa al desarrollo práctico. Para los autores, la inexistencia de una cámara de representación territorial adecuada es uno de los motivos centrales de estas disfuncionalidades. El capítulo efectúa un recorrido a través de la participación vasca en los mecanismos de concertación multilaterales y bilaterales. Además, analiza la participación en el Comité de las Regiones, en los comités de la Comisión y en el Consejo de Ministros de la UE. En este capítulo, de nuevo, quedan de manifiesto las divergencias existentes entre el Gobierno Vasco y el Gobierno Central y la falta de acuerdo político que posibilite la participación de representantes autonómicos el Consejo de ministros. Del análisis de los autores se desprende que el Gobierno Vasco, a

pesar de considerar insuficientes los mecanismos de participación existentes, ha decidido aprovechar al máximo las oportunidades que se brinda a las regiones en el marco europeo.

El segundo y tercer capítulos tratan la cuestión de la cooperación interregional multilateral. El segundo describe la participación vasca en los diferentes organismos interregionales de carácter sectorial y el tercero hace lo mismo respecto a los de carácter político. De nuevo, del estudio de esta participación se deriva una idea que ya es recurrente a estas alturas de la obra: la determinación del Gobierno Vasco de utilizar todos y cada uno de los instrumentos a su alcance para consolidar su posición internacional. En el cuarto capítulo se describen las relaciones bilaterales de cooperación interregional y la firma de acuerdos exteriores. Esta última vertiente de la acción exterior del Gobierno Vasco es interpretada por los autores como una actuación en sí misma y no como un instrumento para realizar otro tipo de actuaciones. En este sentido, le dedican un epígrafe (“4.2. La actuación del Gobierno Vasco consistente en suscribir acuerdos exteriores”) y sostienen que “(...) es una actividad que tiene su propia dinámica política y organizativa; pero que también complementa y enriquece a otras líneas de actuación exterior; y principalmente, permite cooperar y colaborar con toda una pléyade de actores internacionales” (p. 221). Este capítulo incluye además una tipología de los acuerdos y de las entidades con las que se han suscrito, una descripción de los ámbitos materiales de los acuerdos y de los objetivos e intereses del Gobierno Vasco en cada uno de ellos, y finalmente -siguiendo con el afán de exhaustividad que caracteriza el estudio- un listado de todos los acuerdos exteriores suscritos por el Gobierno Vasco y sus Departamentos. El quinto capítulo analiza la cooperación transfronteriza: su naturaleza y sus instrumentos. El sexto se adentra en un ámbito más novedoso de la acción exterior subestatal que ha ido adquiriendo gran protagonismo en el conjunto de esta acción: el de la cooperación al desarrollo. A raíz de la presión popular canalizada a través de varias ONGs, el Gobierno Vasco dedica, desde mediados de los años ochenta, una partida presupuestaria a la ayuda al desarrollo. Los autores periodizan esta actuación, señalando 1990 como el inicio de una etapa cualitativamente distinta a la primera (1985-1989) que se caracteriza por el aumento de fondos, por la conversión de la partida presupuestaria previa en programa específico de la Presidencia, por el establecimiento del Fondo de Cooperación y Ayuda al desarrollo y por la mejora en la normativa y la gestión. A partir de 1997 hablan ya de consolidación de esta actividad. Resaltan la necesidad de completar el desarrollo del marco jurídico y normativo con la Ley de Cooperación para el Desarrollo. El séptimo capítulo describe y sistematiza las relaciones con las colectividades vascas en el exterior y con los Centros Vascos, fenómeno vinculado a la inmigración vasca del siglo XIX. El octavo capítulo termina la segunda parte con una detallada relación de los viajes y visitas promocionales del Gobierno Vasco, así como de la recepción de visitas de delegaciones extranjeras. A través de estas actuaciones el Gobierno Vasco busca varios objetivos: establecer relaciones políticas e institucionales, promocionar económica y comercialmente a la Comunidad, proyectar exteriormente sus competencias y formalizar la cooperación a través de la firma de acuerdos exteriores. Este capítulo, además del análisis de los distintos tipos de viajes, destinos y visitas, incluye la relación de todos los viajes de los Presidentes del Gobierno Vasco de 1990 a 2003.

La tercera parte recoge las conclusiones del estudio y la bibliografía básica sobre la materia. Tras el gran esfuerzo de recopilación de información y de sistematización de

la misma, los autores valoran muy positivamente la acción exterior vasca y sostienen la “(...) pujanza y consolidación de este fenómeno dentro del conjunto de la acción de gobierno de la Administración pública vasca” (p. 446). En general, la valoración de los autores respecto a la actuación exterior del Gobierno Vasco es muy favorable y son escasas las críticas que se le dirigen. Ésta viene siendo, en general, una característica propia de los estudios politológicos sobre las actividades exteriores de las Comunidades Autónomas que obedece, en mi opinión, a dos tipos de causas. En primer lugar al hecho ya señalado de la inmensa dificultad en la obtención de los datos, es decir, una fuerte dependencia de la exclusividad de las fuentes. Éstas suelen ser muy poco diversificadas y coincidentes con los departamentos que realizan la actividad exterior. Al no existir valoraciones externas sobre el grado de realización de objetivos ni evaluaciones de la relación coste-beneficio de determinadas actuaciones como, por ejemplo, del mantenimiento de las oficinas exteriores, no se pueden contrastar las valoraciones de los políticos y técnicos que nos transmiten la información. En algunos casos excepcionales, éstas se pueden matizar u obviar -que no contestar- a partir de otras informaciones *off the record* de técnicos más críticos con los resultados de las actuaciones realizadas que exigen no sólo el anonimato sino que no se publique la información en cuestión y/o su valoración de los resultados. El segundo tipo de causas tiene que ver con el hecho de que al ser una acción que, al menos en sus primeras etapas, ha sido contestada por las autoridades estatales a veces sin demasiado fundamento, se genera una reacción a favor, del hecho en sí mismo que, a veces, puede interpretarse como una aquiescencia con el contenido. Esta reacción no nace necesariamente de la coincidencia ideológica con el gobierno autonómico cuya acción exterior se analiza o de los sentimientos nacionalistas de los analistas, sino de la reflexión teórica sobre el tema. Habiendo estudiado las razones que impulsan a la acción exterior subestatal y sus consecuencias a través de la práctica de gobiernos no centrales con un mayor desarrollo y consolidación política que el de las Comunidades Autónomas, se alcanza la conclusión de que los temores políticos del Gobierno Central son invalidados por una realidad mucho más cooperativa. Por esto, por como se plantea el tema políticamente y porque en un contexto de obstáculos el avance es en sí mismo una victoria, creemos que, en general, la actividad exterior subestatal tiende a ser valorada menos críticamente que otras actuaciones políticas. En el caso que nos ocupa, los autores destacan como rasgos positivos: la riqueza y variedad de las actuaciones exteriores del Gobierno vasco; el hecho de que la acción exterior vaya más allá de la dimensión simbólica, aunque también ésta sea importante; la apuesta por maximizar y optimizar las posibilidades de la autonomía vasca, la defensa de los intereses y la consecución de sus objetivos sectoriales; que la acción exterior sea la punta de lanza y la vanguardia en el conjunto del Estado (junto, señalan, con algunas otras Comunidades Autónomas). La actuación exterior vasca tiende y tenderá a concentrarse en los contactos con aquellos gobiernos no centrales con aspiraciones e intereses similares para, con ello, intentar contrarrestar el lastre que suponen otros gobiernos no centrales cuya vocación exterior es radicalmente diferente a la del Gobierno Vasco en naturaleza e intensidad. El aspecto en el que los autores se muestran más críticos es el referido a la cooperación al desarrollo. Si bien es una actividad cada vez más relevante y en su conjunto valorada positivamente, la ausencia de una ley propia constituye uno de los aspectos mejorables de la actuación exterior vasca. Los autores concluyen su estudio con un pronóstico: a la luz de lo estudiado y de las tendencias observadas en dos décadas de proyección exterior vasca, “(...) cabe

esperar en un futuro un incremento de tal acción exterior en todas las vertientes en las que se realiza” (p. 454).

En definitiva, la obra de José Luis de Castro y Alex Ugalde es un amplio y minucioso trabajo de recopilación de información, descripción, análisis y sistematización de los veinte años de acción exterior vasca que pone de manifiesto su adecuación al modelo de proyección exterior subestatal propio de las entidades subestatales con una idiosincrasia nacional diferente a la del resto del estado del que forman parte y con un nivel económico superior al de la media del país del que forman parte. Este modelo puede resumirse en los siguientes puntos: primero, una actuación con objetivos a la vez simbólicos y funcionales; segundo, una actuación más dinámica que la de la mayoría de las Comunidades Autónomas; tercero, una actuación claramente inclinada hacia el ámbito europeo, en el que el Gobierno Vasco encuentra un contexto más favorable a la regionalización subestatal y socios con características e intereses similares a los suyos; cuarto, una actuación que se ha ido dotando de una estructura institucional a medida que la práctica lo requería y que se ha desarrollado condicionada por las relaciones entre el Gobierno autonómico y el Central; quinto, una actuación exterior que ha generado relaciones conflictivas con el Gobierno Central que la percibía como un reto y una amenaza, y que se han ido normalizando a medida que la acción exterior se consolidaba y se demostraba que no constituían amenaza alguna para la política exterior española.

Caterina GARCÍA SEGURA

Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Pompeu Fabra.