

# **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española**

César Colino

Documento de Trabajo 10/2007



## **César Colino**

César Colino es profesor en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED. Sus recientes publicaciones han versado sobre federalismo y relaciones intergubernamentales comparadas con especial énfasis en el caso de España y Alemania.

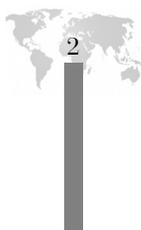
Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© César Colino

ISBN: 978-84-96653-58-0

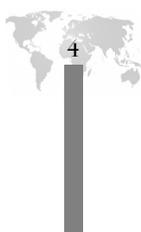
Depósito Legal: M-25381-2007



# Índice

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción. La relevancia de las actividades internacionales de las CC AA y la participación autonómica en la política exterior</b>	<b>12</b>
1.1 El tema: Estados compuestos y política exterior, ámbitos, motivos y problemas	12
1.2 La evolución del Estado autonómico y las actividades internacionales de las CC AA. ¿Amenaza, oportunidad o necesidad para la política exterior española?	18
1.3 Presupuestos, objetivos, metodología y preguntas del documento de trabajo	21
<b>2. La situación actual en España: antecedentes, marco actual y problemas</b>	<b>26</b>
2.1 Ámbito de complementariedad o actuación paralela: las actividades internacionales de las CC AA	26
2.2 Ámbito de acción común y participación autonómica: la colaboración y participación autonómica en la elaboración y ejecución de la política exterior española y la apertura del servicio exterior a las CC AA	57
2.3 Conclusiones y balance sobre la situación de la acción exterior autonómica y la colaboración en la acción estatal	68
<b>3. Las experiencias en otros sistemas federales: posibles lecciones para el caso español</b>	<b>71</b>
3.1 Las actividades exteriores de las entidades subestatales: la extensión del fenómeno y sus variaciones políticas y jurídicas	72
3.2 La participación de las entidades subestatales en la política exterior federal: colaboración en el <i>treaty-making power</i> , la representación en organismos y la apertura del servicio exterior	85

3.3 Conclusiones: lecciones y riesgos que hay que evitar de la experiencia internacional	90
<b>4. Retos, escenarios posibles y campos de reforma: conclusiones y recomendaciones para el caso español</b>	<b>92</b>
4.1 Conclusiones: las bases políticas para una política exterior española con las CC AA y los retos que plantea	92
4.2 El ámbito de actuación paralela y complementaria. Algunas recomendaciones para una mejor regulación y coordinación de las actividades internacionales de las CC AA	95
4.3 El ámbito de acción común y la participación. Algunas recomendaciones para la colaboración y la inclusión de los intereses autonómicos en la elaboración y ejecución de la política exterior española	99

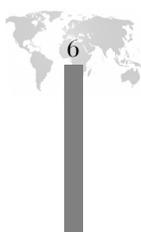


# Abstract

En el presente documento de trabajo se ofrece un análisis de la acción exterior autonómica y sus implicaciones en la política exterior española, y se evalúan algunas de sus opciones de reforma. Para ello se ofrece una aproximación panorámica y un diagnóstico de la acción exterior autonómica y de la participación de las comunidades autónomas (CC AA) en la política exterior española. Con datos de varias CC AA se describen asimismo los contenidos y campos geográficos y sectoriales preferentes de la acción exterior. También se abordan las posibilidades de mejora, mediante una descripción de la situación en países federales análogos o en otros sectores de actuación en España. Tanto en el caso español como en los ejemplos internacionales se abordan las bases jurídicas y políticas de la actividad internacional regional, la discusión jurídica y política sobre ella, y se presenta una descripción de la organización político-administrativa y los instrumentos existentes. En su última parte, el documento contiene una serie de recomendaciones generales y más específicas, tanto en el ámbito de actuación paralela y complementaria como en el ámbito de acción común y participación, que intentan contribuir al debate para la reforma del sistema en un sentido más homologable al de otros sistemas federales más consolidados.

*This policy paper analyzes regional foreign activities in Spain and its actual implications, thus evaluating some reform options. An overview and diagnosis of autonomous communities' own international activities and their participation in national foreign policy-making is presented. It describes the contents, geopolitical and sectoral priorities of these activities. Through the description of the situation in other similar federal countries, it deals with the prospects for reform and im-*

*provement. Both in the Spanish and the foreign cases analyzed, the legal basis, the political discussion and the administrative structures and instruments are considered. In its final section, this policy paper contains general and specific recommendations both on the area of shared foreign action and of parallel action that try to contribute to the debate on the reform of the system along the lines of established existing federations.*



# Resumen ejecutivo

El presente documento ofrece a los decisores en política exterior, a la comunidad diplomática y a la opinión pública datos y análisis que permitan mejorar su conocimiento y percepción de la acción exterior autonómica y sus implicaciones reales en la política exterior española, así como evaluar algunas opciones de reforma. Trata de este modo de contribuir a responder algunas de las preguntas presentes en la discusión pública actual y en el debate especializado sobre la acción externa subestatal. Así, se plantea preguntas como ¿cuáles son los tipos de actividades que han proliferado y cuáles son los problemas específicos que genera cada una de ellas?, ¿cuáles son los problemas que pueden suponer para la política exterior española?, ¿cuál debe ser el papel del Gobierno central en este ámbito para garantizar tanto la autonomía como la coherencia en la acción exterior del país?, ¿qué experiencias actuales extranjeras o españolas pueden servir de modelo para la mejora o racionalización de esta actividad?

Se utiliza un análisis de la literatura secundaria y un análisis documental complementado con algunas entrevistas con funcionarios y expertos de algunos ministerios estatales, las secretarías de acción exterior de algunas CC AA y consejeros políticos de embajadas extranjeras en España. Como paso previo a cualquier propuesta de racionalización o reforma se ofrece una aproximación panorámica y un diagnóstico de este fenómeno, y se trata de describir y valorar la situación actual de la acción exterior autonómica y sus implicaciones. También se abordan las posibilidades de mejorarla, mediante una descripción de la situación en países análogos o en otros sectores de actuación en España, donde se ha conseguido cierta integración o colaboración.

El documento establece en la introducción el alcance y los tipos de actividad exterior y algunas de las estrategias posibles de los diferentes actores implicados. Se distingue

entre ellos por sus características específicas y los posibles problemas que plantean. Así, diferencia entre cuatro ámbitos relevantes de la acción exterior: 1) ámbito de predominio estatal (diplomacia clásica); 2) ámbito de acción común y participación autonómica (tratados sectoriales, política exterior sectorial, representación en órganos y delegaciones estatales); 3) ámbito de complementariedad o actuación paralela (paradiplomacia regional, cooperación regional); y 4) ámbito de posible contradicción y conflicto potencial (protodiplomacia y autoafirmación identitaria).

En la segunda parte se analiza la situación actual en España, sus antecedentes, marco actual y problemas. Se abordan las bases jurídicas y políticas de la actividad internacional autonómica y la evolución de la discusión jurídico-doctrinal y política sobre ella, y se presenta una descripción de la organización político-administrativa y los instrumentos existentes en las CC AA (estructuras administrativas, viajes, oficinas, acuerdos) para la conducción de las actividades internacionales autonómicas. Con datos de varias CC AA se describen asimismo los contenidos y campos geográficos y sectoriales preferentes de la acción exterior en lo relativo a la cooperación transfronteriza, las actividades promocionales comerciales o culturales, la ayuda al desarrollo, la emigración, etc., así como la actitud del Gobierno central ante el aumento de estas actividades, y las novedades legales introducidas con la reforma de varios estatutos de autonomía.

La situación encontrada no se diferencia en gran medida de otros países en cuanto a su alcance, organización y problemas. En cuanto a las implicaciones para la política exterior de España, las hay positivas, ya que la acción exterior autonómica proporciona en algunos ámbitos “valor añadido” a la política exterior española, siendo una política pública más de adaptación a la mundialización y, por otro lado, existen riesgos de una proliferación desordenada, de despilfarro de recursos y un potencial conflictivo a veces de carácter simbólico y de imagen exterior. Aunque las acciones exteriores de las CC AA no están coordinadas entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas, y existen aún muchas diferencias entre la intensidad con que las desarrollan, dependiendo ésta de circunstancias políticas y partidistas más que de la regulación o su ausencia, no se puede, sin embargo, afirmar taxativamente, a pesar del aumento efectivo de la autonomía en la materia, que se haya perdido coherencia global.

Las características de la acción exterior autonómica y de la participación del nivel subestatal en la política exterior española que este documento describe podrían resumirse en la falta en general de una regulación y en la proliferación fáctica de estas actividades, como demuestra el caso de los viajes y contactos de presidentes y consejeros autonómicos, la extensión de oficinas y delegaciones de carácter económico o po-

lítico y de los acuerdos internacionales. Otras actividades que destacan son la normalización de la cooperación transfronteriza e interregional y la extensión de las actividades de promoción internacional del comercio y atracción de inversiones, la proyección lingüística, cultural y del deporte, la atención a los emigrantes y las comunidades culturales en el extranjero y la intensificación de las actividades de cooperación y ayuda al desarrollo y la solidaridad. Esta proliferación se ha producido con la tolerancia creciente por el Tribunal Constitucional (TC), y paralela a la creciente formalización de la práctica política y el desarrollo de una organización administrativa cada vez más institucionalizada, que muestra, sin embargo, grados variables de personalismo de sus dirigentes. También se observan muchas diferencias en los contenidos programáticos de las políticas de acción exterior.

Algunos de los posibles riesgos que se han atribuido a la acción exterior autonómica en varios de sus instrumentos y sectores de actividad son la descoordinación y falta de planificación, la contradicción con la política exterior de España, la ineficacia para defender los intereses españoles al fragmentar los recursos, el posible deterioro de la imagen exterior, el coste económico excesivo, la inseguridad jurídica y la dudosa constitucionalidad. Sin embargo, podría decirse que la acción exterior autonómica no es lo suficientemente grande para poder ir por sí sola ni afectar demasiado la política exterior estatal, ni lo suficientemente pequeña para que pueda ignorarse y no intentar conocerla y coordinarla.

El apartado 3 aborda las experiencias en otros sistemas federales, para extraer posibles ejemplos para el caso español. En este apartado se analiza la situación de la acción exterior de las entidades subestatales y su participación en la política exterior estatal en países federales con estructuras, demandas del entorno y actividades similares u homologables a los observados en el caso español. Se traza una breve descripción comparativa de cuatro países federales de diferentes tamaños y con poderes parecidos de las entidades subestatales, como son Alemania, Canadá, Australia y Bélgica, o en algunos aspectos Suiza o los EE UU. Se constata que los problemas son en gran medida comunes y que las respuestas legales o prácticas a ellos tampoco divergen excesivamente y dependen básicamente de la estructura constitucional existente y de la dinámica política y partidista. Se hace referencia a la cobertura jurídica y a la organización administrativa de estas actividades, a los viajes y contactos oficiales de estas entidades, a sus oficinas y delegaciones permanentes en otros países, a sus actividades de promoción económica y comercial o de promoción cultural y a sus acciones de ayuda al desarrollo y humanitaria.

Todos los países analizados comparten algunos problemas políticos y jurídicos por varios motivos. Por ejemplo, en algunos casos no hay una base jurídica explícita

clara para algunas de estas actividades internacionales de las unidades integrantes. En la mayoría de los países la idea de unidad de acción exterior y coherencia en la política exterior juega un papel muy importante. La actividad exterior de las entidades subestatales se ha concentrado sobre todo en la promoción económica y comercial, la promoción cultural, la ayuda al desarrollo y humanitaria. En algunos países las prioridades son sobre todo económicas, y en la mayoría de los países sólo dos o tres regiones tienen una actividad importante. En cuanto al *treaty-making power*, la mayoría de los Estados no ofrece a sus unidades integrantes prácticamente esta posibilidad. Los Estados de EE UU sólo pueden concluir *agreements* o *compacts* después de la aprobación del Congreso. Lo mismo ocurre con los *Länder*. Asimismo, la mayoría de los Estados federales ofrece a sus unidades integrantes la posibilidad de participar en la elaboración de un tratado entre su país y un tercero. Alemania, EE UU y Canadá, por ejemplo, consultan primero con sus *Länder*, Estados y provincias para poder incluir sus intereses. Australia permite la inclusión de representantes de los Estados en las delegaciones negociadoras del país y el Gobierno federal alemán sigue un acuerdo vinculante con los *Länder* cuando están afectadas competencias exclusivas de éstos al negociar un tratado con otro país.

Como sucede en otros sectores, en el caso de la acción exterior de sus entes subestatales, se observan similitudes del caso español tanto con el caso canadiense (con la activa autoafirmación de Québec) como con el caso alemán (en cuanto a las necesidades de coordinación de varios *Länder* sin partidos nacionalistas). Aunque no exento de problemas y tensiones, en el caso canadiense se observan iniciativas que pueden ser útiles para importar en cuanto a ciertos mecanismos de coordinación, inclusión provincial en el servicio exterior y a una tolerancia normalizada de las actividades exteriores de las provincias. También el caso alemán proporciona modelos de diseño institucional que merece la pena estudiar para su posible adaptación a España. El caso belga es demasiado peculiar y con demasiados problemas para servir de modelo a posibles reformas en nuestro país.

En la última parte del documento se proponen algunas medidas concretas, basadas en una interpretación progresista, integradora y federal cooperativa del Estado autonómico y en las buenas prácticas ya existentes en otros países descentralizados o en algunos sectores de actuación y colaboración entre el Estado y las CC AA. Se plantean para ello algunos criterios generales o principios en que debería basarse una racionalización de la acción exterior autonómica en el espíritu constitucional que tenga como objetivo principal una mejora de la capacidad y la eficiencia de la acción exterior y una adaptación de la política exterior española y sus estructuras a los retos actuales. En suma, los dos retos a los que nos enfrentamos son: la conciliación de la autonomía

y la coordinación horizontal y vertical, y la garantía de la coherencia y unidad de acción estatal en política exterior.

El documento contiene en su última parte una serie de recomendaciones generales y más específicas, tanto en el ámbito de actuación paralela y complementaria como en el ámbito de acción común y participación, que intentan contribuir al debate y servir de propuestas para una futura Ley de Servicio Exterior que se discute actualmente o para algunas reformas o medidas organizativas en algunos ministerios. Así, se proponen algunas recomendaciones para una mejor regulación y coordinación de las actividades internacionales de las CC AA en temas como los viajes y contactos de presidentes y consejeros autonómicos, la proyección internacional mediante oficinas y delegaciones y los acuerdos exteriores de las CC AA. En el ámbito de acción común y la participación, se proponen recomendaciones generales y específicas para la colaboración y la inclusión de los intereses autonómicos en la elaboración y ejecución de la política exterior española en ámbitos como la participación en órganos colegiados de la política exterior y el uso de las conferencias sectoriales, la participación en delegaciones del Estado para la elaboración y negociación de tratados y en su ejecución, la participación en organismos internacionales, la apertura y adaptación del servicio exterior a las necesidades de proyección externa de las CC AA y la participación en las cumbres bilaterales y en los viajes del Estado.

# **1. Introducción.**

## **La relevancia de las actividades internacionales de las CC AA y la participación autonómica en la política exterior**

### **1.1 El tema: Estados compuestos y política exterior, ámbitos, motivos y problemas**

La actividad internacional de los entes subestatales o paradiplomacia subestatal se ha convertido en un fenómeno global que afecta a todos los Estados compuestos e incluso unitarios, que ha sido descrito como una paulatina “perforación” de las soberanías estatales en la conducción tradicional de las relaciones internacionales, y que responde a motivaciones tanto políticas como económicas y culturales o identitarias. En el contexto internacional cambiante de supranacionalización, globalización, inmigración, etc., los gobiernos regionales y locales han aumentado su papel en las relaciones exteriores tratando de aprovechar las oportunidades abiertas para ellos en el nuevo contexto global.

El fenómeno ha sido abordado desde diferentes puntos de vista, sobre todo por los estudiosos de las relaciones internacionales y del Derecho público, que le han aplicado varios nombres, como paradiplomacia o diplomacia regional, pero crecientemente los expertos en regionalismo y en federalismo y en políticas públicas han tratado de analizar sus implicaciones internas para la organización territorial del Estado y externas para la eficacia de la política exterior de los Estados descentralizados. Hay un número creciente de aportaciones muy válidas para comprender el fenómeno que no se pretenden discutir aquí, pero que son útiles para entender los tipos, las dimensiones y las consecuencias de la actividad exterior de los entes subestatales.

Se ha señalado el carácter multifacético de estas actividades y su variabilidad, por lo que se han propuesto diversas distinciones para su estudio. Así, por ejemplo, se ha distinguido entre aquellas actividades que los entes subestatales realizan de forma directa o las que se realizan a través de otros órganos del Estado al que pertenecen. Se ha distinguido también entre su vertiente básicamente económica o básicamente identitaria y de proyección política, observada esta última sobre todo en aquellas regiones con gobiernos o movimientos nacionalistas. Se ha distinguido entre aquellas actividades que afectan a interlocutores del mismo nivel o a Estados, a entidades públicas internacionales o a entidades privadas.

La mayoría de estas actividades ha caído en el terreno tradicional de la llamada *low politics*, y han sido menos visibles, pero también se han producido actividades que tienen que ver con la *high politics*, tradicionalmente monopolio de los Estados. También se ha distinguido entre aquellas actividades subestatales que se han centrado en problemas o cooperaciones transfronterizas de aquéllas que han tratado de abarcar a áreas geográficas más amplias o lejanas de la región. Por último, se ha distinguido, por una parte, las diferentes estrategias de los gobiernos regionales, caracterizadas por mayor o menor pragmatismo y lealtad al Estado, que han buscado sus intereses internacionales mediante la participación a través de las estructuras estatales, y aquéllas marcadas por un mayor o menor deseo de autoafirmación y de buscar estrategias y estructuras propias contrarias o paralelas a la política exterior estatal.

Y, por otra parte, también se han estudiado las diversas estrategias de los gobiernos centrales, distinguiéndose entre aquéllas de defensa numantina del monopolio de la acción exterior y aquéllas de inclusión en los procesos de decisión exterior y aceptación y control de la acción exterior subestatal. La existencia de una u otra de estas estrategias y su explicación, así como sus efectos sobre la política exterior de los correspondientes Estados, es uno de los temas más interesantes para estudiar el fenómeno de la paradiplomacia regional. Antes de referirnos brevemente a las motivaciones más frecuentes y a los problemas encontrados en diversos países para el desarrollo de la actividad internacional de los entes subestatales, conviene, sin embargo, delimitar los ámbitos donde se puede producir este fenómeno.

Para ello, en este documento se propone, con objeto de diagnosticar los problemas que plantea esta actividad y eventualmente proponer reformas o mejoras en su eficiencia y legitimidad, una tipología de ámbitos. Así, actualmente podría diferenciarse entre cuatro ámbitos de la acción exterior relevante para el diagnóstico y las propuestas.

### **A) Ámbito de predominio estatal (diplomacia clásica)**

Es el ámbito de las relaciones internacionales tradicionales entre Estados, en todos los países reserva exclusiva del Gobierno central en los aspectos que tienen que ver con temas de seguridad, defensa y misiones de pacificación, tratados, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, según establecen los tratados internacionales y el *ius legationis*, la representación en organismos internacionales compuestos por Estados, etc. La acción exterior substancial no ha afectado ese ámbito en ningún país del mundo, ya que en parte está determinado por el Derecho internacional.

### **B) Ámbito de acción común y participación autonómica (tratados sectoriales, política exterior sectorial, representación en órganos y delegaciones estatales)**

Es el ámbito de la participación regional en la elaboración y ejecución de los tratados internacionales que afectan a sus competencias legislativas o ejecutivas, la cooperación transfronteriza y la participación en organismos internacionales en la delegación del Estado o como observadores, la participación en conferencias internacionales en las delegaciones estatales, o la participación en la celebración y ejecución de tratados internacionales en los casos en que sea posible constitucionalmente.

También incluye la participación en los organismos de promoción sectorial económica o comercial del Estado, la participación en misiones o viajes comerciales o promocionales, en ferias de promoción organizadas por el Estado o en programas de cooperación o ayuda humanitaria. En este ámbito suele existir un interés compartido que debe traducirse en una posición estatal ante los órganos internacionales o ante otros países. Los principios que suelen regir este ámbito en la mayoría de los países son los de integración, unidad de acción, lealtad institucional y respeto a las competencias internas, así como el de participación y colaboración. En este ámbito los posibles cambios necesitan de la guía y coordinación del Gobierno central, que es el que constitucionalmente suele tener la potestad para cambiar las estructuras de participación y el servicio exterior.

### **C) Ámbito de complementariedad o actuación paralela (paradiplomacia regional, cooperación interregional)**

Este ámbito se refiere a todas aquellas actividades que, en función de sus competencias sectoriales, o sus intereses de promoción política internacional o imagen, desarrollan los gobiernos regionales en campos paralelos a los de la acción exterior

estatal. Se manifiesta en su participación en asociaciones regionales, en acuerdos bilaterales o multilaterales con otros actores internacionales (entidades subestatales, Estados, multinacionales, organismos internacionales), en hermanamientos, actividades de promoción cultural o lingüística, promoción económica o comercial y la atracción de inversiones, proyección cultural, cooperación científica o tecnológica, campañas de promoción en medios de comunicación extranjeros, actividades de fomento de las comunidades de emigrantes de la región en otros países, ayuda al desarrollo a países subdesarrollados, recepción de misiones extranjeras y recepción de autoridades extranjeras, o viajes oficiales de presidentes o ministros regionales, y el establecimiento de oficinas regionales permanentes.

El tipo y el número de actividades dependen de las competencias exteriores de que gozan las entidades subestatales en los diferentes países<sup>1</sup>. En este ámbito los posibles problemas encontrados son la duplicación, la tolerancia o la ignorancia mutua, así como una cierta rivalidad entre regiones de un mismo país o entre el Gobierno central y regiones que sienten que sus intereses no están bien defendidos por el Gobierno central. Los intereses pueden ser, por tanto, o bien compartidos o complementarios, pero normalmente con diferentes intensidades o prioridades y medios para conseguirlos. También aquí deberían regir los principios de coordinación, lealtad federal, intercambio de información. Tanto más cuanto más afecten las acciones exteriores regionales a las líneas de la política exterior del Estado. Aquí la colaboración y los cambios no pueden imponerse por el Estado, sino que deben ser consensuales y dialogados mediante foros de encuentro y consulta. También es útil en este caso promover la coordinación horizontal para evitar la rivalidad o competencia negativa.

#### **D) Ámbito de posible contradicción y conflicto potencial (protodiplomacia y autoafirmación identitaria)**

Este ámbito de la acción exterior regional, a veces denominado protodiplomacia, suele responder a intereses propios, no compartidos ni compatibles con la pertenencia al Estado, y proviene de la necesidad de autoafirmación o legitimación de un proyecto alternativo secesionista o rupturista del orden estatal establecido y, por tanto, del desacuerdo o cuestionamiento de la actual distribución de competencias sectoriales, con intereses percibidos como divergentes o de suma cero y por la duplicación de estructuras y el intento de estar representados en los organismos internacionales y ejercer una diplomacia dirigida a la preparación de un futuro reconocimiento como Estado en el concierto mundial.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, García Segura (1996), La actividad exterior de las entidades políticas subestatales, *Revista de Estudios Políticos*, 91, 235-64.

De existir este ámbito en un Estado compuesto, son frecuentes las tensiones y los problemas de protocolo y de contradicción con las líneas de política exterior estatal, al no utilizar los agentes regionales los símbolos comunes y hacer declaraciones públicas, parlamentarias o gubernamentales y viajes al exterior oficiales sin información o coordinación ninguna con la línea estatal o las misiones diplomáticas estatales en esos países. En este ámbito es difícil implantar mejoras, ya que el conflicto en política exterior responde a un conflicto interno y la protodiplomacia es sólo una manifestación más hacia el exterior del secesionismo.

Estos cuatro ámbitos plantean problemas y dilemas diferentes para los decisores de la política exterior de un Estado. Diferentes fases de los Estados compuestos y diferentes entidades subestatales se mueven predominantemente en uno de esos ámbitos. Muchas entidades subestatales prefieren dejar en manos del Estado la acción exterior o tratan de cooperar por los cauces de participación abiertos y otras entidades subestatales prefieren ejercer una acción paralela o incluso compiten con el Estado. Sólo los ámbitos segundo y tercero son susceptibles de racionalización o mejora mediante regulación o reformas. La situación ideal para un país compuesto parece ser aquella en que, respetándose el ámbito primero como está, el ámbito segundo y tercero se hagan cada vez más amplios y se vayan fundiendo, y el ámbito cuarto, el de conflicto, se reduzca todo lo posible. En todo caso, las propuestas que se pueden hacer para reformar o mejorar cada uno de esos ámbitos dependen de la situación política de cada país en un momento concreto, y son por ello más o menos viables políticamente.

Los diferentes ámbitos tienen también implicaciones diversas en varios otros aspectos que deben tenerse en cuenta, como el grado en que involucran a otros actores y a interlocutores extranjeros de diferentes niveles y requieren o no su reconocimiento y acción, los costes organizativos y en personal que requieren, el grado de afectación de las líneas de la política exterior estatal que pueden suponer, el grado en que afectan sólo a competencias propias o también de otros, el tipo de instrumentos usados en la relación, con más o menos formalización jurídica, el mayor o menor potencial de conflicto vertical y horizontal que produce y la mayor o menor necesidad de coordinación que provoca.

Entre las desventajas o los conflictos potenciales que puede plantear para algunos observadores una acción exterior demasiado concentrada en el ámbito de actividad paralela, con un ámbito de acción común escaso, se encuentran problemas para la eficacia de la política exterior y para los intereses exteriores comunes estatales por la posible duplicación, contradicción, despilfarro, sobrecarga a otros países o deterioro de la imagen externa del país. También existen problemas potenciales para el funciona-

miento del modelo territorial o las relaciones intergubernamentales, pudiendo producirse terrenos adicionales de conflicto, tensión intergubernamental y crispación política, pérdida de legitimidad de ambos niveles u oportunidad a las pretensiones secesionistas de algunas regiones.

Para otros observadores, la actividad internacional subestatal no tiene por qué plantear tales problemas, sino que es más bien una oportunidad de mejorar la política exterior en general, complementándola y especializándola para adaptarla mejor a múltiples niveles en beneficio de los ciudadanos y empresas del país. Esta visión da por hecho que el grado de conflicto e ineficacia en la política exterior vendrá determinado por el grado de conflicto e ineficacia general en las relaciones intergubernamentales internas y en otros sectores, que simplemente se extiende al área de acción exterior.

Por otra parte, los estudios existentes sobre la acción estatal subestatal han señalado varios factores de naturaleza diversa que en conjunto explican el surgimiento de esta actividad y la variación entre países<sup>2</sup>. Se han señalado, por un lado, los factores funcionales, relativos al propio ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas en su vertiente exterior. También se ha expuesto la influencia de factores externos globales, que tiene que ver con la internacionalización de la economía y el aumento de los flujos entre fronteras de todo tipo. También se han señalado factores políticos como la búsqueda de legitimación de los gobiernos regionales y su necesidad de autoafirmación identitaria interna y externa, en el caso de tratarse de regiones con identidad política diferenciada o movimientos nacionalistas, el llamado *me-tooism* (la emulación de otras unidades subestatales extranjeras o en el propio país), o los factores organizativos, estando para algunos el origen de estas actividades en las deficiencias del servicio exterior estatal para promover adecuadamente los intereses diferenciados de las regiones o en el grado de inclusión de esas unidades en el proceso de elaboración de la política exterior. En muchos países, por último, se han observado sobre todo motivaciones económicas en la mayoría de estas actividades, de promoción del comercio propio y atracción de inversión extranjera en los mercados competitivos.

---

2 Véase, por ejemplo, Keating (1999), *Regional and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, en Francisco Aldecoa, Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. 1-16. Kincaid (2003), *Foreign Relations of Subnational Units. Constituent Diplomacy in federal Systems*, en Blindenbacher R., Koller A. (eds.) *Federalism in a Changing World— Learning from Each Other*, St. Gallen-Montreal/London/Ithaca, 74-96.

## **1.2 La evolución del Estado autonómico y las actividades internacionales de las CC AA. ¿Amenaza, oportunidad o necesidad para la política exterior española?**

En el caso del Estado autonómico, la propia naturaleza compuesta de la organización territorial, la evolución de las circunstancias globales y la pertenencia a la Unión Europea hacían lógico esperar el desarrollo y la proliferación en los últimos años de la actividad exterior autonómica y de unas “relaciones internacionales” y comunitarias autonómicas. Se han hecho diferentes interpretaciones de esta proliferación, en algunos momentos percibida con cierta sorpresa y desconcierto, si no con reticencia, por el Gobierno central.

Por un lado, algunos la observan como un desarrollo innecesario y desordenado que requiere urgentemente un control y freno, a riesgo de poner en peligro la coherencia de la unidad de acción de la política exterior española y la reserva constitucional del monopolio diplomático del Estado. En palabras de Fernández de Casadevante, esta actividad ha sido “observada con cierta desconfianza por temor a un menoscabo en la política exterior del Estado, a una actividad internacional desordenada y a que adquiriera mayor resonancia pública y foránea la compleja articulación interna de España”. Para otros, es simplemente la manifestación de la autonomía constitucional de las CC AA, que debería ser canalizada, coordinada o racionalizada para evitar que se perjudicaran los intereses comunes, dando, por ejemplo, entrada a los intereses autonómicos en la elaboración de la política exterior estatal y en las estructuras del servicio exterior, considerando que las CC AA, como afirmaba ya hace 20 años Pérez González, “son portadoras de intereses que, juntos y debidamente coordinados entre sí e integrados con el interés general, representan los del propio Estado hacia el exterior”.

Además, varios factores han impulsado la discusión pública actual y el debate partidista sobre este fenómeno, por lo general poco visible mediáticamente, salvo en las comisiones parlamentarias especializadas y en contadas épocas de intenso conflicto electoral o partidista. En primer lugar, la actual ronda de reformas estatutarias iniciadas en 2005 con la Comunidad de Valencia y Cataluña, y la incorporación formal en los nuevos estatutos aprobados de algunas competencias de acción exterior que muchas CC AA venían ya ejerciendo sin una base legal clara, implican una necesaria reacción por parte del Estado, que aún debe responder a las implicaciones, no sólo legales, sino quizá también presupuestarias, de la nueva regulación estatutaria.

La actitud emuladora de otras CC AA y la polémica sobre su constitucionalidad, manifestada jurídicamente en los recursos aún pendientes de algunos partidos –básicamente, el Partido Popular– contra varios de esos preceptos estatutarios ante el Tribunal Constitucional, ha llevado la discusión sobre la acción exterior autonómica a la actualidad política. Algunos predicen un agravamiento del supuesto caos actual debido a la reforma descoordinada de los estatutos de autonomía en este tema, que estarían además creando nuevos sujetos de Derecho internacional y entorpeciendo la posición negociadora española en Europa y sus intereses en el mundo. Otros, por el contrario, consideran que los estatutos están simplemente legalizando y ordenando una práctica ya existente, necesitada de ordenación y racionalización.

En segundo lugar, desde hace años se vienen acumulando una serie de incidentes polémicos y conflictivos relativos a la acción exterior autonómica, que si bien no han sido muy numerosos, han puesto de manifiesto, de forma mediáticamente amplificada, el potencial perturbador para la imagen y la coherencia de la política exterior española de ciertas iniciativas autonómicas en el escenario internacional. Cabe citar sobre todo algunos viajes oficiales de presidentes autonómicos a Marruecos, Cuba, EE UU o Sudamérica, o ciertos problemas diplomáticos de protocolo o logísticos que han sido protagonizados por representantes de los ejecutivos o parlamentos de CC AA gobernadas por partidos nacionalistas o coaliciones con nacionalistas.

Recuérdese la invitación de la Mesa del Parlamento Vasco para usar su sede a la Asamblea del Kurdistán en el exilio ante las protestas del Gobierno turco; los problemas de protocolo en Israel y Palestina protagonizados en mayo de 2005 por la delegación catalana que acompañaba al presidente de la Generalidad al negarse alguno de sus miembros a participar en un homenaje al ex primer ministro Isaac Rabin en Jerusalén, debido a la ausencia de la bandera catalana; los problemas diplomáticos en el Congo con la gestión de las adopciones internacionales por algunas CC AA de forma descoordinada con el consulado; la firma por otras CC AA de acuerdos inconstitucionales como el Acuerdo de Cooperación Pesquera entre el País Vasco y la República Islámica de Mauritania en septiembre de 2003; las declaraciones del presidente de Cataluña sobre el conflicto del Sáhara Occidental tras la visita al rey de Marruecos; la proclamación de la nación catalana por el presidente del Parlamento de Cataluña ante el Senado de California; el establecimiento de delegaciones de Cataluña que trataban de establecer contingentes de inmigración y seleccionar trabajadores en origen en Marruecos o en Polonia; la admisión de selecciones deportivas autonómicas en federaciones y torneos internacionales, etc. Algunos de estos conflictos se resolvieron mediante intervención jurisdiccional del TC y otros fueron resueltos de modo político, evitándose males mayores, pero, en todo caso, su intensidad polémica

estuvo determinada tanto por la dudosa adecuación al marco constitucional y al sentido común de algunas de esas iniciativas, como por los intereses y relaciones partidistas en cada momento entre los Gobiernos central y autonómicos.

En tercer lugar, estamos viviendo un proceso de reforma del servicio exterior del Estado largamente necesitada y que, a pesar del compromiso del gobierno actual con llevarla a cabo, aún se encuentra con numerosos obstáculos políticos y presupuestarios. Esos obstáculos han impedido la aprobación hasta ahora de una anunciada Ley para el Servicio y la Acción Exterior del Estado. Sin embargo, se han aprobado algunas medidas urgentes derivadas de un proceso de diagnóstico y consenso con numerosos actores afectados por el servicio exterior<sup>3</sup>. Todos los diagnósticos, como el Libro Blanco sobre la Reforma del Servicio Exterior, con aportaciones de la Administración General del Estado, la academia y la sociedad civil han coincidido en los problemas organizativos existentes, en la falta de coordinación entre los diferentes departamentos y en la necesidad de una reforma integral que incluya a la acción exterior de las CC AA como parte de la política exterior española, “que logre implicar a todas las Administraciones del Estado (incluyendo la acción exterior de las CC AA) y beneficiar directamente a los ciudadanos”<sup>4</sup>.

Para la realización del Informe de la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior presidida por el embajador Melitón Cardona, por ejemplo, se consultó durante casi año y medio de trabajo a organizaciones empresariales y de exportadores, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades, fundaciones y personalidades relevantes del mundo político y a algunos representantes de las CC AA. En este proceso, varias asociaciones de la sociedad civil pusieron de manifiesto cómo las CC AA están jugando un papel cada vez mayor en la acción exterior, especialmente en cuestiones de promoción de intereses económicos y cómo en muchas ocasiones esta acción se realiza de forma no coordinada (a veces contradictoria) con la política general del Estado<sup>5</sup>. Las conclusiones y propuestas, sin embargo, ya rebajaban, quizá por la necesidad de llegar a un acuerdo común entre tantos actores, las ambiciones y expectativas que se habían puesto en el proceso de reforma. En cualquier caso, parece subyacer la idea de que el nuevo modelo de Servicio Ex-

---

3 Véase el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado (01/09/2006) y la comparecencia del subsecretario de Asuntos Exteriores y Cooperación (Calvo Merino) para informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, 10 de octubre de 2006.

4 Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación ante la Subcomisión para la Reforma del Servicio Exterior de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados.

5 Nota sobre la reforma del servicio exterior del Club de Exportadores e Inversores Españoles.

terior debe integrar a todas las administraciones del Estado y personal de otros ministerios.

Por tanto, si bien se ha aprobado en el otoño de 2006 una batería de medidas urgentes en materia de recursos humanos y gestión administrativa, así como la aprobación del Estatuto del Cooperante o la prevista revitalización del Consejo de Política Exterior, la mayoría de las propuestas relativas a la incorporación de las administraciones autonómicas a la política exterior española o al servicio exterior, y la colaboración con la acción exterior autonómica han desaparecido por el camino o se han quedado en apelaciones genéricas o retóricas a la coordinación y a la participación. Parece, por tanto, necesario proseguir la discusión, estudiar y buscar medidas para racionalizar la acción exterior autonómica y sus relaciones con la acción exterior española si se desea adaptar realmente el servicio exterior español a los tiempos actuales.

### 1.3 Presupuestos, objetivos, metodología y preguntas del documento de trabajo

Aunque la actividad exterior subestatal es un fenómeno muy amplio y en continuo cambio, su tratamiento científico y mediático es en España muy limitado y ha sido normalmente anecdótico en la prensa, fruto de ocasionales polémicas entre políticos. Podría afirmarse que se desconocen actualmente los contornos reales y la situación en otros países análogos al nuestro, y apenas existen estudios sistemáticos actualizados sobre su alcance práctico en todas las CC AA, sus similitudes con otros países y sobre sus implicaciones<sup>6</sup>. Por esa razón, se hace necesaria una aproximación panorá-

---

6 Algunas excepciones destacables a esta escasez de estudios o informes sobre el tema son Pardo Cuervo (1995), *La Acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica*, Colección Escuela Diplomática, núm. 1. MAE. Pérez Tremps (coord.) (1998), *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Madrid/Barcelona: Marcial Pons/IEA. Conde (2000), *La acción exterior de las comunidades autónomas*, Madrid: Tecnos. Fernández de Casadevante (2001), *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una Práctica Consolidada*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Freres y Sanz (2002), *Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana*, Documento AIETI 01/2002. García Segura (2003), *La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco*, en Mariano, P. (ed.). *A Ascensão dos Estados subnacionais nas Relações Internacionais*. São Paulo: EDUNESPC/ EDUC/ EDUSC. Ruiz Robledo (2006), *La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales*, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, 139-64. Casa de Asia (2006), *Informe-Guía sobre la presencia de las Comunidades Autónomas en Asia y el Pacífico*, Barcelona.

mica y un diagnóstico de este fenómeno como paso previo a cualquier intento de racionalización. Por supuesto, el tipo de racionalización que se pretenda dependerá de los objetivos que se tengan, y éstos dependerán de las opciones político-estratégicas de fondo y de una cuestión práctica.

Respecto a la primera cuestión, las opciones estratégicas, parece que los decisores de política exterior del gobierno central se encuentran ante tres opciones estratégicas básicas frente a la proliferación de la acción exterior autonómica. La primera es la tentación de impedirles o dificultarlas, cerrando los ojos ante su presencia y pretendiendo así mantener en lo posible su amenazado monopolio de las relaciones internacionales. En nuestra terminología, tratando de permanecer exclusivamente en el primer ámbito de predominio estatal y diplomacia clásica con el paternal lema que se formula como “mientras vivas bajo mi techo, harás lo que yo diga”. En segundo lugar, existe la opción de aceptar el fenómeno, bien sea por tolerancia o por desbordamiento, como inevitable e incontrolable actividad paralela, saliendo del paso en cada momento ante los eventuales problemas que se deriven de la proliferación, según el lema de Mao Tse Tung: “que se abran cien flores y que compitan cien escuelas”. Por último, el Gobierno central puede intentar canalizar, incorporar y racionalizar esas actividades, aprovechando su “valor añadido” y haciéndolas complementarias, no sólo paralelas, de las suyas, para compensar así sus deficiencias y defender mejor los intereses generales, bajo el lema “si no puedes vencerlos, únete a ellos”.

En cuanto a los actores subestatales, éstos también se debaten entre tres posibles opciones estratégicas: en primer lugar, tratar de utilizar e influir en la política exterior del Estado mediante la reivindicación del aumento de la participación en los órganos estatales y delegaciones españolas que afecten a sus intereses comunes o particulares (estrategias de *let me in*). En segundo lugar, en caso de fracaso o inoperancia de la primera, la estrategia de aprovechar sus competencias constitucionales para potenciar una actividad exterior propia, de espaldas a los intereses y a las líneas marcadas por el Gobierno central, de talante bilateral y ajena a toda coordinación con los intereses de otras CC AA (estrategia que el profesor británico Charlie Jeffery ha llamado “doctrina Sinatra”, de cada uno haciéndolo “a su manera”, o en una versión extrema de la anterior, potenciando el ámbito de acción exclusiva, la doctrina Garbo –*leave me alone*–). Por último, los actores pueden confiar en las estructuras existentes de la política exterior española y su servicio exterior, aprovechando las más o menos escasas posibilidades que se les abren para la defensa de sus intereses internacionales.

Por supuesto, no todas estas opciones político-estratégicas de los decisores de la política exterior son igualmente realistas o políticamente viables; en unos casos porque la

capacidad de elección entre ellas es limitada, y en otros porque la situación real en la que estamos no lo permite o no se conocen los medios para llegar a una u otra de ellas. Siempre existe, por supuesto, la opción de no hacer nada. La cuestión práctica que se plantea es saber en qué situación estamos, qué podemos hacer y cómo podemos hacerlo. El presupuesto de este documento es el interés por mejorar la eficacia y la eficiencia de la política exterior española como política pública al servicio de los ciudadanos españoles conforme con el espíritu y vocación integradora, plural, cooperativa e igualitaria del Estado autonómico. Con este fin, se parte de la necesidad de buscar y promover en la medida de lo posible las estrategias intermedias de potenciación de una actividad exterior planificada, complementaria y participativa.

Para saber dónde estamos y cómo puede llegarse a esas opciones intermedias, necesitamos evaluar la situación actual de la acción exterior autonómica y sus implicaciones, y analizar las posibilidades de mejorarla, bien observando cómo lo hacen en otros países análogos o bien analizando cómo se hace en España en otros sectores que puedan proporcionarnos buenos ejemplos de integración o colaboración. Los objetivos concretos de este documento son, por tanto:

- Proporcionar una panorámica sobre la situación en España, estableciendo el alcance y los tipos de actividad exterior y distinguiendo entre ellos por sus características específicas y los posibles problemas que plantean.
- Ofrecer a los decisores en política exterior, a la comunidad diplomática y a la opinión pública datos y análisis que les permitan evaluar sus opciones de cambio y su percepción de la acción exterior autonómica y sus implicaciones reales.
- Extraer algunas consecuencias de la observación de otros casos federales para proponer después recomendaciones que puedan mover al debate entre decisores, opinión pública y expertos en el área.
- Proponer algunas medidas concretas, basadas en una interpretación progresista, integradora y federal cooperativa del Estado autonómico y en las buenas prácticas ya existentes en otros países descentralizados o en algunos sectores de actuación y colaboración entre el Estado y las CC AA.

Este documento, por consiguiente, se centra en el ámbito de acción común y participación autonómica y en el ámbito de complementariedad o actuación paralela. Para eso, intenta contribuir a contestar algunas de las preguntas que están ahora en la discusión pública y en el debate especializado sobre política exterior y acción exterior subestatal:

- ¿Es la acción exterior subestatal en España distinta a otros países descentralizados?
- ¿Cuáles son los tipos de actividades que han proliferado y cuáles son los problemas específicos que genera cada una de ellas?
- ¿Supone o puede suponer un problema para la política exterior española y de qué depende que lo sea?
- ¿Es la actividad exterior que se ha desarrollado contraria a la Constitución Española (CE) o encaja en el marco jurídico?
- ¿Qué influencia han tenido en su desarrollo las deficiencias de la organización exterior española?
- ¿Deben o pueden establecerse límites a las actividades exteriores regionales: a cuáles de ellas?
- ¿Cuál debe ser el papel del gobierno central en este ámbito para garantizar tanto la autonomía como la coherencia en la acción exterior del país?
- ¿Cómo puede beneficiarse la política exterior española de esa actividad autonómica y cómo puede coordinarla o controlarla para que no tenga consecuencias negativas?
- ¿Qué experiencias actuales pueden servir de modelo para la mejora o racionalización de esta actividad?

La metodología de trabajo ha consistido en un análisis de la literatura secundaria y un análisis documental de diarios de sesiones parlamentarios, declaraciones gubernamentales, presupuestos y memorias de actividades, libros blancos, organigramas, páginas web, prensa diaria, etc., complementada con algunas entrevistas con altos funcionarios y expertos de algunos ministerios estatales, las secretarías de acción exterior de algunas CC AA y de consejeros políticos de las embajadas extranjeras en España. Se ha preferido mantener en el anonimato el nombre y cargo de los informantes para garantizar la libertad de las opiniones expresadas.

En todo caso, se deja fuera de consideración en este documento el ámbito, que a veces se ha considerado como acción exterior, de las estructuras y problemas relativos a la participación en los órganos comunitarios y en la fase ascendente y descendente de la elaboración del Derecho europeo, por haber sido tratado repetida-

mente en otros estudios y propuestas y tener el tema de la participación comunitaria autonómica sus peculiaridades políticas que, en cierto sentido, en gran medida ya no constituyen política exterior, sino política interna.

## **2. La situación actual en España: antecedentes, marco actual y problemas**

En este apartado se abordan las bases jurídicas y políticas de la actividad internacional autonómica y la evolución de la discusión jurídico-doctrinal y política sobre ella, y se presenta una descripción de la situación práctica actual de la organización político-administrativa y los instrumentos existentes en las CC AA (estructuras administrativas, viajes, oficinas, acuerdos) para la conducción de las actividades internacionales autonómicas. Con datos de varias CC AA se describen asimismo los contenidos y campos geográficos y sectoriales preferentes de la acción exterior en lo relativo a la cooperación transfronteriza, las actividades promocionales comerciales o culturales, la ayuda al desarrollo, la emigración, etc., así como la actitud del Gobierno central ante el aumento de estas actividades y las novedades legales introducidas con la reforma de varios estatutos de autonomía.

### **2.1 Ámbito de complementariedad o actuación paralela: las actividades internacionales de las CC AA**

#### **A) El contexto y la evolución: proliferación, fragmentación y normalización de la acción exterior autonómica**

Desde finales de los años ochenta comenzó a darse una proliferación de una actividad exterior de los gobiernos autonómicos que empezaron a proyectarse internacionalmente tanto económica como políticamente y que, si bien en la práctica se limitaba sobre todo a algunas CC AA como Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, se fue

extendiendo durante los años noventa a otras como Valencia, Canarias, Aragón, Extremadura, etc. Al principio, estas actividades, no previstas en el marco jurídico y desarrolladas de modo informal, produjeron polémicas doctrinales y algunos conflictos de alcance mediático con el Gobierno central, que no aceptaba que las CC AA desarrollaran actividades que podrían contradecir su política exterior y que se manifestaron en la nula disposición de las embajadas de España a colaborar con esas actividades autonómicas. Sin embargo, con el tiempo y su imparable extensión se fueron convirtiendo paulatinamente en parte de la vida normal del Estado autonómico y la actitud del servicio exterior hacia ellas fue moderándose.

Estas actividades, por otra parte típicas de las entidades subestatales de otros países descentralizados o federales similares a España, incluían tanto viajes de las autoridades autonómicas al exterior o recepción de autoridades extranjeras, como la apertura de oficinas y delegaciones permanentes en otros países, o una serie de actividades de promoción industrial, turística y comercial, de difusión cultural y lingüística, de colaboración transfronteriza, participación en asociaciones de regiones, contactos informales entre líderes regionales o entre funcionarios, o cooperación internacional al desarrollo.

En el momento actual, y como consecuencia de los desarrollos en la mundialización económica y su conversión en actores transnacionales de la cooperación política y cultural, todas las CC AA están tratando de reforzar su papel en asuntos internacionales paralelamente a su participación en los asuntos comunitarios, como se manifiesta claramente en sus demandas y los intentos de reforzamiento y formalización de sus poderes en esta área mediante la inclusión en todas las propuestas de nuevos estatutos que han salido de los parlamentos autonómicos de competencias en acción exterior, que de algún modo juridifican las actividades que informalmente venían desarrollando. Asimismo, parecen institucionalizarse paulatinamente unas estructuras permanentes y reconocibles en las administraciones públicas autonómicas para gestionar estos asuntos y unos recursos presupuestarios ya considerables para la acción exterior y la ayuda al desarrollo en muchas de ellas.

## **B) Base legal, organización e instrumentos: viajes, oficinas y acuerdos internacionales**

### **• El soporte legal de la actividad exterior autonómica: la paulatina relativización de la reserva estatal de las relaciones internacionales**

Aunque el artículo 149.1.3 de la CE reserva al Estado la competencia sobre “las relaciones internacionales”, dejaba relativamente indefinida la posibilidad de una acción

exterior relacionada con el ejercicio de sus propias competencias internas de las CC AA. Ante esa indefinición, las distintas CC AA han ido desarrollando en la práctica una continua actividad internacional, que al principio se enfrentó a una interpretación poco tolerante de la doctrina jurídica y el TC fue evolucionando hacia posiciones más flexibles, siguiendo algunas aportaciones de la doctrina que fueron relativizando la reserva al Estado que establece el artículo 149.1.3<sup>7</sup>. Esa evolución fue desde una posición muy estatista hacia una posición más autonomista y adaptada a las nuevas realidades de otros países de la UE, y que a su vez establecía claramente los límites de esta proyección externa de las CC AA. Elemento clave en esta evolución es la sentencia del TC 165/1994, por la que se afirmaba la capacidad de las CC AA de llevar a cabo actuaciones que se proyecten internacionalmente, aunque limitada a aquellas actividades que “sean necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”.

Por consiguiente, no se discute hoy ya la constitucionalidad de estas acciones exteriores, siempre que, como señala Fernández de Casadevante, éstas “verse(n) sobre cuestiones sobre las que exista atribución competencial estatutaria; no origine obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros; no incida en la política exterior del Estado; no genere responsabilidad frente a otros Estados u organizaciones internacionales; ni incida, perturbe o condicione la reserva estatal del artículo 149.1.3 con el contenido afirmado por el Tribunal Constitucional”.

Asimismo, en la doctrina parece haber consenso, y así se recogía también en la citada sentencia de 1994, de que, además del requisito de la existencia de la atribución competencial estatutaria y la salvaguardia de la reserva estatal del artículo 149.1.3 definida por el TC, no hay duda de que dentro de la competencia exclusiva estatal se sitúa además la capacidad de regular y coordinar mediante el establecimiento de “medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las CC AA, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales”. Esta ca-

---

7 Remiro Brotons (1984), *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid. Pérez Tremps (coord.) (1998), *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Madrid/Barcelona: Marcial Pons/IEA. Fernández Segado (2002), *La acción exterior y las Comunidades Autónomas*, en *El Estado Autonómico: cooperación y conflicto*, Logroño: Parlamento de la Rioja, 333-424. Pons Rafols y Sagarra i Trias (2006), *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, Universidad de Barcelona.

pacidad, sin embargo, no ha sido claramente regulada, aparte de las breves sugerencias que da el TC, y se podría decir que el Estado, quizá sorprendido por la proliferación de actividades exteriores autonómicas, no ha sido capaz de encontrar un claro papel de regulador y coordinador de estas actividades.

• **Los órganos administrativos transversales y sectoriales de acción exterior y los recursos: del personalismo a la creciente institucionalización**

En la mayoría de las CC AA la estructura institucional que se encarga de la acción exterior está poco desarrollada y dotada de pocos recursos personales, siendo tributaria y subordinada en parte a la acción comunitaria de las CC AA y modificándose con frecuencia su adscripción orgánica y funcional, en parte debido al carácter tradicionalmente personalista que ha tenido esta acción exterior, reflejada sobre todo en las actividades europeas e internacionales de los presidentes autonómicos. Eso ha hecho que su ubicación orgánica se haya solido establecer en las consejerías de presidencia, dependiendo directamente del presidente autonómico. El grado de personalismo de esta acción exterior varía, no obstante, en función de la comunidad autónoma y de los diferentes presidentes que se han sucedido en algunas de ellas.

Pueden encontrarse así diferentes organigramas, con diferentes consejerías, unidades o departamentos involucrados en cada CA. Sin entrar a describir cada organigrama, podrían señalarse varios rasgos comunes destacables, como la primacía de la UE entre los objetivos de la acción exterior, que se plasma en el propio nombre de algunos departamentos, la diversidad de consejerías o departamentos –sobre todo en las áreas económica y cultural– que realizan actividades de acción exterior y, como consecuencia de esto, la falta observada de coordinación entre esos mismos departamentos. La fragmentación administrativa y la descoordinación son, por tanto, problemas comunes que se agravan cuando los gobiernos autonómicos son gobiernos de coalición, en los cuales priman los criterios políticos sobre los criterios de racionalidad programática a la hora de establecer las funciones de las unidades administrativas. Muchos gobiernos autonómicos han percibido este problema y han tratado de poner soluciones mediante reestructuraciones y el establecimiento de un claro papel coordinador para ciertas comisiones o unidades administrativas, tanto para las actividades internas como para las desarrolladas en el extranjero. En algunos casos, se ha recogido incluso en los nuevos estatutos un mandato de coordinación en acción exterior de los organismos autonómicos y los entes locales de la comunidad (Cataluña, Andalucía).

A esto se añade que en el seno de muchos departamentos sectoriales han surgido agencias de cooperación u organismos a veces público-privados –con distintos niveles de dependencia administrativa y financiera– destinados principalmente a la

promoción comercial y a atraer inversión exterior, y que tienen delegaciones en el extranjero que no están coordinadas entre sí por ninguna unidad local o en la sede central del gobierno autonómico.

Por poner algunos ejemplos, en Cataluña, tras varios cambios de adscripción orgánica (Presidencia, Gobernación, Presidencia, Vicepresidencia), la recién creada Secretaría de Asuntos Exteriores, adscrita a la Vicepresidencia, se ha separado de la gestión de los temas comunitarios, que ha quedado en Presidencia, y se ha estructurado en una DG de Relaciones Internacionales, una DG de Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria y otra DG de Proyección Internacional de Entidades Catalanas. También se adscriben a la vicepresidencia el Institut Ramon Llull, encargado de difundir la cultura catalana en el exterior, y el Instituto Europeo del Mediterráneo, que promueve la colaboración y el entendimiento entre todos los países de la ribera mediterránea.

En el País Vasco, la Secretaría General de Acción Exterior (SGAE), adscrita al Departamento de la Presidencia (Lehendakaritza), es el órgano que se encarga de la potenciación, gestión y coordinación de la acción exterior del Gobierno Vasco. En otras CC AA suele haber Secretarías Generales de Relaciones con la UE y Acción Exterior (Galicia o Andalucía, por ejemplo), Comisionado de Acción Exterior (Canarias) o Direcciones Generales de Asuntos Europeos y Relaciones Internacionales (p. ej., Asturias), que son las que se encargan de definir, gestionar y coordinar la acción exterior institucional. En el caso de algunas CC AA pequeñas sin mucha actividad internacional, toda la organización administrativa depende de la Presidencia y gira en torno a la preparación de los viajes del presidente autonómico.

Por lo que respecta a los recursos presupuestarios y los medios personales, por señalar los casos más destacados, según los presupuestos por programas, en Cataluña en 2006 se gastaban 15 millones en acción exterior y 44 en cooperación al desarrollo. La Agencia Catalana de Cooperación, con 49 personas en su plantilla en 2006, pasó de gestionar 28 millones de euros al año en 2005 a gestionar un 52% más al año siguiente. En 2005, las oficinas y misiones exteriores costaban 1,2 millones de euros. En cuanto al personal ocupado en acción exterior, además de los altos cargos y personal en la Secretaría de Asuntos Exteriores, en 2006 las 38 oficinas del COPCA<sup>8</sup> adscritas al Departamento de Comercio, Turismo y Consumo tenían en su plantilla 124 personas y el CIDEM, adscrito al Departamento de Trabajo e Industria, 131, la mayoría en ambos casos contratados laborales.

---

8 Véase más adelante sobre todas estas oficinas.

La Junta de Andalucía incrementó en el año 2005 en un 28% la dotación económica para la Secretaría General de Acción Exterior y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, representando un total de 43,8 millones de euros frente a los 34,2 millones del año anterior. En 2006, gastó 7,6 millones en acción exterior y 58 en cooperación, y en 2007 gastará 7,9 y 70,5 respectivamente. La Comunidad de Madrid, por ejemplo, gastará 32,7 millones en 2007 en cooperación al desarrollo, cuatro veces más que lo que destinó al mismo fin en 2002. En 2005 el Gobierno vasco gastaba 10,6 millones en acción exterior y 32,2 en cooperación al desarrollo, y en 2007 gastará 11,5 y 39 millones respectivamente. En el País Vasco, según el anexo de personal del presupuesto, se empleaba en las funciones de acción exterior a una plantilla de tres personas dentro de Presidencia y 18 en las diferentes delegaciones, frente a las 19 personas dedicadas a los temas de Unión Europea.

Como se ve, aunque en varias CC AA los presupuestos están experimentando un crecimiento considerable, si tenemos en cuenta las diferencias en riqueza y población, se observan notables diferencias de esfuerzo presupuestario y prioridad política de la acción exterior. Desde algunas posiciones políticas o técnicas, se ha cuestionado la necesidad o se ha criticado el gasto en acción exterior que supone el mantenimiento de delegaciones u oficinas en el exterior por parte de algunas CC AA; sin embargo, si se tiene en cuenta los citados datos de esfuerzo presupuestario y el peso económico de alguna de estas CC AA, como Cataluña o Andalucía, en el total español, y se compara con el gasto total del Gobierno central en política exterior, no parece un gasto excesivo en absoluto. En primer lugar, porque algunas de estas oficinas, como las del COPCA, las financian los propios empresarios usuarios o sus promotores privados en gran parte y, en segundo lugar, porque según algunas estimaciones, el coste de todas las oficinas del COPCA juntas no parece ser mayor que el coste de una embajada promedio.

Para hacerse una idea de la magnitud, cabe recordar que el personal total en los presupuestos del MAEC es de 4.834 efectivos, de los cuales algo más de 600 (el 14%) son diplomáticos. El gasto programado para “acción del Estado en el exterior” ha sido en 2007 de 556 millones, que se reparten entre la Subsecretaría y servicios generales, que gasta 330 millones (de los cuales 209 son gastos en personal y 120 en el funcionamiento de las embajadas), y la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, que gasta 224 millones. A estas partidas de la acción exterior española deben añadirse la cooperación para el desarrollo, con 1.485 millones, y la promoción y difusión cultural en el exterior, con 104 millones, de los cuales 90 millones son el presupuesto del Instituto Cervantes, que emplea a unas 1.500 personas.

• **Viajes y contactos de presidentes y consejeros autonómicos: proliferación y posibles problemas**

Por lo que respecta a la actividad de contactos y viajes de los mandatarios autonómicos, cabe empezar recordando sus frecuentes relaciones protocolarias cuando reciben a dignatarios extranjeros, representantes de organismos internacionales y de gobiernos subestatales en visita oficial a España y a contactos habituales con esas autoridades y con los embajadores acreditados en España cuando están en sus ciudades.

Pero la actividad más visible, que en algunos casos se convierte en la prioridad estratégica de muchos gobiernos autonómicos, es la realización de viajes al extranjero de presidentes, consejeros, altos cargos o parlamentarios autonómicos<sup>9</sup>. Esta es una actividad que tiene ya una tradición de más de una década. Según datos de la Secretaría General Técnica (SGT) del MAE, a mediados de los años noventa<sup>10</sup>, en 1994 hubo ya 161 viajes de presidentes y consejeros autonómicos. De ellos, 50 fueron protagonizados por Cataluña, 30 por el País Vasco, 17 por Galicia y 13 por Canarias. A falta de datos oficiales más actualizados del MAEC, sirva como muestra aproximada los viajes recogidos cada año en el Anuario Internacional CIDOB, que recopila información sobre viajes internacionales, aunque no todos, de las CC AA. En este anuario se recogen una media de al menos 70 u 80 viajes al año<sup>11</sup>. Por ofrecer otra muestra de esta actividad, si se toma un país concreto, México, la embajada española en este país, por ejemplo, informa cómo desde noviembre de 2004 hasta noviembre de 2006, México ha recibido la visita del presidente de Cataluña para inaugurar la Feria del Libro en Guadalajara dedicada a Cataluña (11/04); el presidente de Castilla y León (26-28/09/06), el presidente de Castilla-La Mancha (11/05); el presidente de Asturias (23-29/4/06), el presidente de Baleares (19-22/5/06) para participar en el LX aniversario de las Empresas Barceló; y el presidente de Andalucía (24-26/11/06) para asistir como invitado especial a la Feria del Libro de Guadalajara. Estaba prevista una nueva visita del presidente de Asturias y una visita del lehendakari en la primera mitad del 2007.

---

9 Freres y Sanz (2002), Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana, Documento AIETI 01/2002.

10 Conde (2000), La acción exterior de las comunidades autónomas, Madrid: Tecnos.

11 Acción exterior de las Comunidades autónomas (varios años), Anuario internacional CIDOB. Si sumamos los viajes de presidentes y consejeros autonómicos recogidos en esta publicación en los tres años de 2003-2005, Asturias aparece con 47, Aragón con 31, Cataluña con 23, Extremadura con 23, el País Vasco con 18, la Comunidad Valenciana con 16, Galicia con 13, La Rioja con 12, Castilla y León con 6, Andalucía con 5, Baleares con 5, Navarra con 4, Madrid con 3 y Murcia con 3. Éstos incluyen viajes a Bruselas al Comité de las Regiones de presidentes y consejeros.

Se ha señalado que la realización de viajes oficiales al extranjero depende en gran medida de la personalidad del presidente y de las diferentes prioridades geográficas de las CC AA. En los años noventa destacaron en sus viajes los presidentes de Andalucía, Cataluña y Galicia, aunque también los de País Vasco, Asturias y Extremadura han destacado por su actividad, sobre todo europea. En los últimos años se han hecho frecuentes también las visitas a Asia, con un claro contenido comercial. El ex presidente Pujol, que hizo a Cataluña pionera en esta diplomacia autonómica durante su largo mandato, visitó además de toda Europa y América, China (1989 y 2000), Corea del Sur (2000), Japón (1985, 1990 y 1999), Indonesia (1994) e India (1999). El presidente Maragall, su sucesor, también realizó viajes a China y Japón en octubre de 2004. En febrero de este año el vicepresidente catalán viajó, en su primer viaje oficial, a la India. En el caso de otras CC AA, como Madrid, donde la Presidencia había dedicado relativamente poca atención a los asuntos internacionales, esta tendencia se ha invertido, potenciándose recientemente su actividad de viajes. Esperanza Aguirre ha realizado en esta legislatura cinco viajes oficiales, a China en su primer viaje oficial, Ecuador, Colombia, Florida e Israel.

Si distinguimos los viajes por sus objetivos y contenidos principales, podemos señalar varios tipos:

- Viajes de promoción comercial o económica, que se suelen hacer en misiones en las que se incluyen empresarios de la región y en algunos casos parlamentarios. Tratan de promover el desarrollo industrial de la propia CA, así como captar inversiones extranjeras y estimular la salida al exterior de empresas regionales, promocionando la imagen de la comunidad autónoma y promoviendo el turismo y las relaciones de las empresas. Cada vez son más frecuentes ese tipo de viajes a China u otros países emergentes de Asia. En estas visitas los presidentes autonómicos suelen pronunciar conferencias ante empresarios o en universidades, inaugurar ferias internacionales y reunirse con expertos o técnicos para conocer la aplicación de nuevas tecnologías o servicios. También en muchos casos viajan los consejeros de economía, que suelen tener contacto con propietarios de empresas con sede en la comunidad autónoma.
- Visitas de contactos con las comunidades de emigrantes originarios de la CA residentes en otros países. Normalmente consisten en reuniones o inauguraciones de casas regionales o lectorados, o reuniones con dirigentes regionales o nacionales de esos países.
- Viajes para asistir a reuniones de asociaciones de cooperación transfronteriza o interregional (generalmente de ámbito europeo) a las que pertenece la CA. Éstas son muy frecuentes, dado el gran número de asociaciones a las que pertenecen.

- Viajes de promoción política: son aquéllos que pretenden dar a conocer en el plano internacional a la CA en cuestión como realidad diferenciada dentro del Estado y que tratan de dar a conocer sus rasgos característicos entrevistándose con los líderes políticos y con miembros de la sociedad civil, y ofreciendo conferencias sobre la peculiaridad e imagen de la propia región o inaugurando exposiciones o delegaciones en el país de destino.
- Viajes de promoción cultural. Son aquéllos que pretenden dar a conocer las peculiaridades lingüísticas y culturales de las CC AA y proyectar la imagen de las respectivas comunidades, estrechando lazos con el país de destino por su similitud, cercanía geográfica o cultural o por la presencia de flujos migratorios entre los dos países. En estos viajes se suele estudiar las posibilidades de cooperación cultural, inaugurar o participar en ferias de libros, abrir cátedras, lectorados o sedes de institutos de promoción del idioma y la cultura, o exposiciones sobre cine regional u otras manifestaciones de la producción cultural, y sus protagonistas se suelen entrevistar con los líderes políticos y religiosos del país.
- Viajes para impulsar proyectos de cooperación internacional, sobre todo en países iberoamericanos o de África. En estos viajes se suelen firmar acuerdos o planes de ayuda directa a esos países; acuerdos de cooperación educativa, inauguración de proyectos hechos con dinero de la cooperación autonómica, y se suelen mantener encuentros con empresarios de esos países en desarrollo para fomentar iniciativas emprendedoras y dar a conocer a la comunidad autónoma donante.

Por supuesto, algunos viajes combinan varias de estas motivaciones. Estos viajes autonómicos y su proliferación, por otra parte, han recibido algunas críticas o han sido cuestionados por el Gobierno central o los medios de comunicación. A mediados de los años noventa, por ejemplo, el Gobierno central se mostraba ya preocupado por “la creciente interferencia en la actividad internacional del Estado por parte de las CC AA” y “la inexistencia de unas reglas de juego que regulen esas relaciones, como existen en otros países europeos descentralizados”<sup>12</sup>. Algunas de las críticas que se han hecho son las siguientes<sup>13</sup>:

---

12 Un informe presentado por el entonces ministro para las Administraciones Públicas, Eguiagaray, ante la Comisión Delegada de Política Autonómica, denunciaba la proliferación de viajes internacionales de los presidentes autonómicos, de cuya celebración, contenido y tratados firmados no se informa al Ministerio de Asuntos Exteriores, así como la multiplicación de problemas protocolarios y de extralimitación de competencias de las autonomías.

13 Véase, por ejemplo, Pardo Cuerdo (1995), *La Acción exterior de las Comunidades Autónomas: teoría y práctica*, Colección Escuela Diplomática, núm. 1. MAE.

- El excesivo coste económico de tales desplazamientos. A veces, el motivo del viaje, o el número de los viajeros o su necesidad, no está muy claro para los intereses generales de una comunidad autónoma, y algunos medios han criticado lo que se ha llamado “turismo institucional”.
- El posible deterioro de la imagen exterior derivado de la frecuencia de misiones oficiales y de su coincidencia en el espacio y en el tiempo. Este problema se plantea sobre todo con relación a los viajes de promoción comercial. En algunos casos se llega a una excesiva competencia entre CC AA a la hora de ir a los mismos países y ofrecer incentivos económicos a los inversores extranjeros, lo que puede ir en contra de una política comercial creíble.
- Problemas de descoordinación y falta de planificación, como consecuencia de la falta de organización por omisión de información previa a las legaciones españolas sobre el viaje. En la mayoría de los casos, esta descoordinación sólo ha tenido consecuencias anecdóticas en temas logísticos y protocolarios, pero en algunos casos han llegado al plano político y diplomático, como, por ejemplo, algunas declaraciones en viajes a Marruecos, Cuba o Israel, que ponían de manifiesto distintas opiniones del Gobierno central y algunos autonómicos.
- Por último, problemas de protocolo, como consecuencia, por ejemplo, de la utilización preponderante, y a veces excluyente, de símbolos y de la lengua cooficial de la CA en ausencia de los símbolos españoles comunes.

Muchos de estos posibles riesgos, en parte inherentes al desarrollo de una actividad paralela exterior de los gobiernos regionales, no pueden ser del todo erradicados, pero deben establecerse los mecanismos adecuados para minimizarlos<sup>14</sup>.

• **La proyección internacional mediante oficinas y delegaciones: problemas jurídicos y oportunidades**

Uno de los medios típicos, que encontramos también en otros países, de institucionalizar la actividad exterior de las CC AA es, además de los viajes oficiales, la apertura de oficinas de promoción o delegaciones oficiales permanentes. Así, por ejemplo, todas las CC AA han abierto una oficina, a veces a través de empresas y fundaciones, o una delegación en Bruselas, y algunas están abriendo delegaciones en otras ciudades del mundo al amparo de la doctrina del TC, que lo permite desde 1994. Aunque

---

14 Véase Pardo Cuerdo, *op. cit.*

el artículo 36.7 de la LOFAGE también parece consagrar su existencia, no se ha desarrollado una normativa reguladora de esas oficinas que solucione muchos problemas derivados de su funcionamiento, como su estatuto jurídico, el estatus del personal que trabaja en ellas (permiso de residencia, régimen fiscal aplicable, seguridad social), etc. Sin embargo, las reformas de 2006 de los Estatutos valenciano y catalán han dado cobertura estatutaria en su articulado a su existencia. Asimismo, el País Vasco y Galicia tienen un decreto que regula las oficinas, y Cataluña está elaborando uno para sustituir al de 2003.

Como en otros países, las CC AA han establecido varios tipos de oficinas permanentes en el extranjero. Quizá deba distinguirse en primer lugar entre aquellas delegaciones y oficinas permanentes sectoriales o especializadas, que están adscritas a diferentes departamentos y que se verán más adelante cuando se trate de la promoción exterior<sup>15</sup>, y aquellas oficinas permanentes llamadas habitualmente delegaciones del gobierno u oficinas de representación, bautizadas por la prensa o por los propios gobiernos autonómicos nacionalistas como “embajadas”, y que pretenden tener un carácter de representación oficial del gobierno como un todo, con un carácter eminentemente político y a veces paradiplomático. En este apartado nos referiremos sobre todo a estas últimas y a los problemas que plantean.

Un primer ejemplo son las delegaciones oficiales del Gobierno vasco, creadas para “el fomento de las relaciones institucionales, económicas, empresariales y culturales” entre esos países y el País Vasco. Además de en Bruselas, el Gobierno vasco cuenta con delegaciones en México DF, inaugurada en 2003, en Buenos Aires y en Santiago de Chile, inaugurada en 2004, y a punto de inaugurarse la de Caracas, que ya se aprobó en 2003<sup>16</sup>. El Gobierno vasco ha aprobado recientemente la ampliación de su red de delegaciones en el exterior con la apertura de una delegación en Nueva York, que tendrá una plantilla de cuatro personas (un delegado, un secretario y dos técnicos), y pretende abrir nuevas oficinas este mismo año o en un futuro próximo en Francia y Alemania, Reino Unido y Canadá.

La Generalidad de Cataluña posee también algunas oficinas en el exterior. Por un lado, la red mayor en el exterior está representada por las oficinas de varios departamentos sectoriales para la ejecución de sus políticas mediante la proyección internacional. Éstas son el COPCA, el CIDEM, el SILO, el ICIC, Turisme de Catalunya,

---

15 Aparte de las delegaciones en Bruselas, que tienen todas las CC AA, al menos nueve poseen oficinas comerciales o de promoción económica en cinco continentes: Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana.

16 Gobierno vasco (2006), Delegaciones en el exterior. Informe de actividades 2005.

etc. Un tipo diferente de representación es el que pretenden las llamadas Delegaciones del Gobierno de la Generalidad, existentes en Bruselas, la Oficina de la Generalidad en París o la Casa de Cataluña en Perpiñán. Actualmente se pretende cambiar el estatus de la oficina en París, convirtiéndola en Delegación de la Generalidad, y se ha anunciado la intención de crear nuevas delegaciones oficiales en Lisboa, Roma, Buenos Aires y en EE UU. Asimismo, el Gobierno catalán actual ha anunciado la voluntad de reordenar las diferentes y dispersas oficinas sectoriales de representación catalana en el exterior para “optimizar recursos humanos y espacio físico, compartiendo y reforzando instrumentos comunes para ser, en definitiva, más eficaces”, y se ha señalado que algunas de estas oficinas sectoriales podrían fundirse y reconvertirse en delegaciones de la Generalidad de Cataluña<sup>17</sup>.

El Gobierno de Canarias tiene oficinas en el exterior con diferentes dotaciones de personal (de uno a nueve empleados), que concentran las diferentes actividades del gobierno autonómico en el exterior. Así, existen oficinas en Miami, Caracas, São Paulo, Praia (Cabo Verde), Agadir (Marruecos), Nuakchot (Mauritania) y Dakar (Senegal), para apoyar sus acciones y actividades en esos países, ayudar a los emigrantes canarios y sus familias, y la promoción y el apoyo de las actividades culturales, sociales, deportivas, folklóricas y lúdicas que realizan las asociaciones y casas canarias en esos países. Además, el director de la oficina de representación canaria suele ser el apoderado en esos países de la Sociedad Canaria de Fomento Económico (PROEXCA), que se dedica a informar a los empresarios del país sobre las ventajas y beneficios de la inversión en Canarias, y proporciona apoyo logístico e institucional a las actividades comerciales canarias en esos países. El Gobierno gallego, por su parte, aprobó el pasado 30 de noviembre el decreto que regula la creación de las delegaciones de la Xunta de Galicia en el exterior<sup>18</sup>. La primera se abrirá próximamente en Buenos Aires y su objetivo declarado es el de institucionalizar y defender la presencia de Galicia, su cultura, su lengua y sus intereses en el ámbito internacional.

El estatus jurídico de estas oficinas autonómicas en el extranjero ha planteado y puede plantear conflictos jurídicos y políticos. Aunque es cierto que constitucionalmente las CC AA pueden establecer estas oficinas sin requerir ninguna autorización del Gobierno central para ejercer funciones de seguimiento, comunicación e información, los problemas pueden surgir cuando algunos gobiernos autonómicos les quieren otorgar un carácter político y diplomático “de representación”, del

---

17 Sessió informativa amb el conseller de la Vicepresidència sobre les línies d'actuació que se seguiran des d'aquest departament, Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, 17 de gener de 2007.

18 Decreto 224/2006, de 30 de noviembre, por el que se regulan las delegaciones de la Xunta de Galicia en el exterior.

que carecen según los convenios internacionales y la propia doctrina del TC<sup>19</sup>. Esto podría tener unas connotaciones políticas y jurídicas que excedieran del espíritu con el que el TC reconoció estas oficinas, colisionando con la competencia de *ius legationis*, que es exclusiva del Estado, lo que puede dar lugar a conflictos con el Servicio Exterior del Estado si no son reconocidas previamente por éste y por el Estado receptor, ya que no podrán funcionar como tales oficinas de representación si no se comunican por parte de las autoridades del Estado español. La representación implica reciprocidad, y ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor ante el que ejercen sus funciones.

Estos problemas se han manifestado en la práctica cuando el último gobierno de Pujol mostró su voluntad de canalizar sus relaciones bilaterales con Marruecos a través de una especie de “embajada” en Casablanca, contemplada en el Decreto 156/2003, de regulación de las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior<sup>20</sup>, que a juicio del MAE rompía “la uniformidad y la unidad de la representación española en el extranjero”, y debía limitar sus tareas a las propias de cooperación al desarrollo y promoción empresarial, comercial y cultural<sup>21</sup>. Parece que las oficinas vascas ya existentes en aquel momento, cuyas funciones se limitaban al “fomento de la cooperación al desarrollo y las relaciones con las comunidades vascas”, no habían provocado conflictos con el Gobierno central, que las ponía de ejemplo ante el conflicto de las “embajadas catalanas”.

La experiencia demuestra que, incluso en el caso de que se decida implantar esas delegaciones en contra de la voluntad del Gobierno central, o sin negociarlo con él en actitud de lealtad institucional, el peligro de ruptura del monopolio del *ius legationis* no es significativo, ya que esas delegaciones autonómicas no pueden realmente desarrollar esa tarea de representación sin el beneplácito o con la oposición de la embajada española, que es lo que les da existencia oficial ante el Estado receptor. En esa situación, sus directores y empleados no son más que ciudadanos particulares a todos los efectos, sin ningún estatus diplomático que les permita la realización adecuada de sus funciones. Sólo con la colaboración del Estado español,

---

19 Véase Ruiz Robledo (2006), La presencia de las comunidades autónomas en las organizaciones internacionales, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1,139-64.

20 El Gobierno central presentó en noviembre de 2003 un conflicto positivo de competencia ante el TC contra dos de sus artículos por invadir los títulos estatales de relaciones internacionales, inmigración, emigración y extranjería. Este recurso fue luego retirado, en julio de ese año, cuando la Generalidad modificó los aspectos más controvertidos.

21 Su director entonces, el dirigente independentista Àngel Colom, tres meses después de estar allí no se había entrevistado aún con el embajador español, quien se negó a asistir a la inauguración de la delegación, lo que hizo que las autoridades marroquíes tampoco asistieran.

que podría reconocer a este personal como parte de una misión diplomática, de una oficina consular o de una misión especial, y comunicárselo así al Estado “receptor”, podría gozar de algún estatuto jurídico paradiplomático, algún reconocimiento formal por el país, exenciones de impuestos y acceso a algunos ministerios. Por tanto, como en el caso de las otras actividades paradiplomáticas autonómicas paralelas, parece razonable asumir que, si se desea realmente evitar conflictos innecesarios y se pretende una mínima efectividad, sólo pueden hacerse de manera concertada con la política exterior del Estado y no en contra de ésta.

Por lo que se sabe, actualmente las relaciones entre las embajadas españolas y las oficinas de diferentes CC AA varían mucho en los diferentes países, yendo de relaciones de máxima cooperación, reconocimiento mutuo y estrecha colaboración en algunos casos, hasta ignorancia mutua o relaciones frías, lo que en parte depende de la personalidad del embajador y la actitud del delegado autonómico.

• **Los acuerdos exteriores de las CC AA:  
su desarrollo en la práctica y la necesidad de regulación**

Aunque la Constitución de 1978 no atribuye expresamente a las CC AA la capacidad para firmar acuerdos con otros países y los estatutos guardaban también silencio sobre los acuerdos exteriores de las CC AA, la práctica ha llevado a que habitualmente las CC AA hayan firmado acuerdos con poderes públicos extranjeros, caracterizados por no ser acuerdos de Derecho internacional, no generar obligaciones internacionales jurídicamente exigibles y no suponer ejercicio de soberanía. Estos acuerdos han recibido numerosos nombres, como acuerdos no normativos, convenios, protocolos, declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento, protocolos de cooperación, acuerdos de intención, etc.<sup>22</sup>, y el Gobierno central, al no recurrirlos sistemáticamente, les ha dado carta de naturaleza.

Algunos de estos acuerdos se han firmado incluso con otros Estados, ya que en ocasiones no existían regiones con quienes firmarlos, o por razones de Derecho interno de un país concreto debían firmarse con el Gobierno del Estado. Esto ha ocasionado algunos problemas jurídicos y ha requerido la autorización previa del Gobierno central. Algunos de ellos, como el Acuerdo de Cooperación Pesquera entre el País Vasco y la República Islámica de Mauritania en 2003, fueron cuestionados por el Gobierno central, por considerar que vulneraban las competencias estatales. En suma, en esta

---

22 Beltrán García (2001), Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas Españolas, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona. Fernández de Casadevante (2001), La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una Práctica Consolidada, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

actividad exterior pueden distinguirse acuerdos exteriores de tres grandes tipos: acuerdos formalizados con entidades subestatales (regiones, entidades locales, o mixtas), que son los más frecuentes, acuerdos formalizados con organizaciones intergubernamentales con personalidad jurídica internacional, y acuerdos formalizados con Estados. Aunque no hay una regulación clara, excepto con los acuerdos de cooperación transfronteriza, la convención es que al menos en estos dos últimos tipos de acuerdos las CC AA comunican y envían al MAEC los acuerdos para ver si no tiene objeciones. Este ministerio, a veces con ayuda del Ministerio de Administraciones Públicas, hace un control de legalidad y de oportunidad de estos acuerdos.

Esos acuerdos exteriores han tratado de sectores como la industria, el comercio, la tecnología, la agricultura, la pesca, la policía, las infraestructuras, el transporte, la educación, la lengua y la cultura, la sanidad, el turismo, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, el empleo, la cooperación al desarrollo, etc. Algunos de ellos han creado comisiones mixtas de seguimiento y suelen contener previsiones sobre su vigencia, actividades, aportaciones económicas de las partes, etc. Por dar una muestra del alcance de esta actividad, según datos recogidos por dos expertos, entre 1983 y el 2004 el País Vasco ha firmado un total de 106 acuerdos exteriores, 31 de ellos sólo en 2004. Del total, 34 han sido con otras entidades subestatales (el 32%), 24 con gobiernos centrales de Estados y órganos estatales (22,6%) y 9 con organizaciones internacionales<sup>23</sup>. Galicia, por su parte, ha firmado también numerosos convenios bilaterales para facilitar su presencia en Latinoamérica en los ámbitos comercial, económico, cultural o universitario. En función de sus signatarios pueden mencionarse los firmados con entes subestatales (con Ciudad de Buenos Aires, ciertos Estados brasileños y provincias argentinas) o bien con Estados (Gobierno de El Salvador, Ministerio de Integración de Paraguay o Secretaría de Estado de Industria y Minería de la República Argentina). También ha firmado Galicia un memorando de cooperación con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que representa el primer caso en que una entidad subestatal firma un protocolo de colaboración con una organización económica internacional. Recientemente varias CC AA han empezado a firmar convenios con organizaciones internacionales (p. ej., Unesco).

Según la mayoría de los juristas, el problema que plantean estos acuerdos es la necesidad de fijar claramente sus límites constitucionales y determinar su régimen jurídico, en especial su valor vinculante para las partes, garantizando que no incidan negativamente en la política exterior del Estado o afecten a su *ius contrahendi*. Recien-

---

23 Castro Ruano y Ugalde Zubiri (2004), La acción exterior del País Vasco (1980-2003), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

temente ha sido objeto de polémica el artículo 195 del nuevo Estatuto de Cataluña, que establece que “la Generalidad, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalidad”. El PP ha recurrido este texto ante el TC por invadir la competencia exclusiva del Estado para concluir tratados. Según Ruiz Robledo<sup>24</sup>, sin embargo, el propio recurso del PP apunta una vía para evitar la inconstitucionalidad del artículo 195, cuando afirma que el artículo 195 sólo resulta compatible con la CE “en tanto en cuanto se deje meridianamente claro que no afecta el *ius contrahendi* que en nuestro derecho corresponde ejercer al Estado”. Según este experto, eso puede hacerlo el TC sin necesidad de declarar su inconstitucionalidad mediante una sentencia interpretativa. En realidad, este artículo del estatuto sólo legaliza una práctica ya admitida de todas las CC AA y existente en otros países descentralizados.

### **C) Contenidos, estrategias y prioridades: campos sectoriales claves de la acción exterior autonómica**

#### **• Los contenidos de las políticas y los programas de acción exterior: diferencias entre CC AA**

Una vez analizados los diversos instrumentos de que disponen las CC AA en su acción exterior, cabe referirse a los contenidos y actuaciones que persiguen estas actividades, que, aunque en general tienen contornos similares, varían mucho de énfasis entre las CC AA y en función de su riqueza y capacidad política. Podríamos distinguir los contenidos de la actividad internacional autonómica en función de sus objetivos prioritarios, en función de su actitud frente a la política exterior del Estado, o en función de su alcance o prioridad geográfica o geopolítica.

Por lo que respecta al primer criterio, podríamos distinguir entre varios tipos de actuaciones por su frecuencia relativa y el diferente peso que distintas CC AA le dan a cada una de ellas: 1) colaboración funcional transfronteriza e interregional; 2) actuaciones de promoción política y proyección de imagen; 3) actuaciones de promoción comercial o económica; 4) actuaciones de asistencia a emigrantes; 5) actuaciones de promoción cultural; y 6) actuaciones de impulso de proyectos de ayuda al desarrollo y cooperación internacional. La mayoría de las CC AA han centrado su acción exterior en promover el desarrollo industrial y captar inversiones extranjeras,

---

24 Ruiz Robledo (2006), La presencia de las CC AA en las organizaciones internacionales, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 1, pp. 139-64.

estimulando la salida al exterior de empresas regionales y tratando de conocer e importar las experiencias que diferentes países han desarrollado en gestión o en nuevas tecnologías. Otras CC AA han complementado la anterior actividad dedicando grandes recursos a dar a conocer sus peculiaridades lingüísticas y culturales, proyectar la imagen de las respectivas comunidades y promover las industrias y la producción cultural local en el extranjero, dando a conocer en el plano internacional a la CA en cuestión como realidad diferenciada dentro del Estado. La asistencia a emigrantes ha sido típica de las CC AA donde existen comunidades en el extranjero. Por último, cada vez más, las CC AA han desarrollado políticas de ayuda al desarrollo, aunque claramente con muchas diferencias de recursos entre ellas.

Respecto a su actitud, podemos distinguir entre aquellos gobiernos autonómicos con una vocación unilateral y una estrategia clara de acción exterior, aquéllos que han concebido sus acciones exteriores como paralelas o complementarias de la acción exterior del Estado, y aquéllos que han renunciado a desarrollar sus propias acciones exteriores. También diferentes gobiernos, en función de su composición partidista y sus relaciones con el partido en el Gobierno central, han podido cambiar esta actitud en diferentes momentos o legislaturas. En general, se han dado conflictos puntuales con todas las CC AA que han llevado a cabo una acción exterior intensa, sobre todo aquéllas con gobiernos nacionalistas. En algunos casos, el interés por proyectarse internacionalmente de las CC AA ha tenido motivaciones internas, por razones electorales o para que ciertos grupos en la CC AA mantengan su apoyo político o para demostrar cierta diferencia con la política del gobierno central. Sin embargo, no puede afirmarse que ninguno de los gobiernos autonómicos más activos, por ejemplo Cataluña, hayan llevado a cabo políticas exteriores que hayan ido en contra de la política exterior española. En muchos casos han tratado de complementarla. Incluso el actual responsable de la acción exterior de la Generalidad, de ERC, ha afirmado recientemente que Cataluña “aspira a tener una política exterior propia, hasta donde permita el marco legal”, sobre la base de la “colaboración y el respeto mutuo con la diplomacia y el Gobierno del Estado”, dejando claro que “la defensa de los intereses específicos de Cataluña” en el ámbito internacional se hará en colaboración con el Ministerio de Exteriores del Gobierno español. Es cierto que, como se verá más adelante, en algunos temas, como las selecciones autonómicas, esto no ha sido siempre así.

Por lo que respecta a la existencia de estrategias o declaraciones programáticas de política exterior en algunas CC AA, el Gobierno vasco aprobó, en marzo de 2005, una ambiciosa Estrategia de Acción Exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi que, entre otras cosas, se marca como objetivos la participación directa del País Vasco en instituciones y órganos de la UE y otros organismos del orden internacional, con especial atención al continente americano. Establece como su marco de acción lo que

atañe a las colectividades vascas en el exterior, la cooperación al desarrollo y las relaciones con la ONU, además de la política sectorial departamental, como es la promoción económico-industrial, dimensión cultural, medio ambiente y desarrollo sostenible, y la sociedad de la información. La mayoría de las CC AA no han desarrollado en general programas estratégicos de acción exterior, aunque en algunos casos, como Galicia, han realizado esfuerzos, como la realización de Libros Blancos.

Respecto al área geográfica prioritaria que se observa en las actividades exteriores, de promoción o culturales, algunas CC AA han priorizado su actividad en regiones como en Asia o Latinoamérica (Cataluña), y otras han desarrollado mayor presencia en Europa central y del Este, como Valencia, en comparación con otras como Andalucía, que se han concentrado en el Norte de África, Extremadura en Iberoamérica o Canarias en el África Subsahariana. Cataluña también ha destacado en su apoyo al proceso euromediterráneo, donde ha destacado el papel de Barcelona. Muchas de ellas, dentro de la UE, han potenciado el desarrollado de estrategias comunes con las otras regiones europeas con capacidad legislativa.

• **Cooperación transfronteriza e interregional sectorial:  
una actividad normalizada**

La cooperación transfronteriza es una de las actividades exteriores más frecuentes de las CC AA. Consiste en la cooperación entre territorios contiguos pertenecientes a dos o más Estados. La cooperación transfronteriza está perfectamente consolidada y amparada en Derecho internacional y en Derecho español desde la adopción por el Consejo de Europa del Convenio-marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 1980, que permite que las CC AA y otros entes subestatales puedan celebrar acuerdos de cooperación entre ellos<sup>25</sup>. Así, al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados bilaterales con Francia y Portugal, se han suscrito por las entidades territoriales españolas 40 convenios de cooperación transfronteriza, algunos suscritos por más de una CA. Muchos de estos convenios crean una estructura de colaboración permanente, por ejemplo, cuando se ha tratado de la gestión en común de equipamientos o servicios públicos, o de la realización de actuaciones cubiertas por los Programas de la iniciativa comunitaria Interreg III.

---

25 MAP (2005), La Cooperación Transfronteriza entre la Entidades Territoriales de España y Francia o Portugal, Madrid. Nagel (2003), Interregional Cooperation of Regions. The Catalan Case, en Rudolf Hrbek, (ed.) (2003), Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt External Relations of Regions in Europe and the World, Baden-Baden: Nomos.

En cuanto a la cooperación con estructuras funcionales permanentes, cabe citar la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), como organismo de cooperación fronteriza de carácter regional, que incluye a Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco; a las regiones francesas de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rosellón, y al Principado de Andorra. De otro lado, cabe también citar la experiencia de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, creada en 1991 y que ya va por la séptima reunión y parece estar consolidada. También la Eurorregión 92, que nace con los territorios de Aragón, las Islas Baleares, Cataluña, Languedoc-Rosellón y Midi-Pyrénées como núcleo principal, pero con vocación más amplia, ya que sigue los arcos pirenaico, mediterráneo (de Italia hasta el Magreb), los valles de los grandes ríos (Ebro, Garona y Ródano) y las islas del Mediterráneo Occidental.

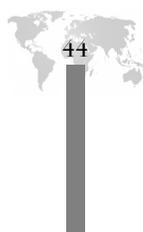
#### • **Promoción internacional del comercio y atracción de inversiones**

Los gobiernos autonómicos vienen desarrollando desde hace más de una década estrategias para impulsar una mayor presencia de las empresas en los mercados exteriores, promover el comercio y atraer inversión exterior, mejorando la proyección exterior de sus CC AA. Para ello tratan de apoyar en el extranjero a aquellas empresas que quieran introducir sus productos en el mercado o ampliar su cartera de clientes. Mediante oficinas permanentes, participación en ferias u otros medios, proporcionar información a las empresas a través de la elaboración de estudios de mercado, notas sectoriales, listados de importadores y distribuidores. Estas oficinas sirven asimismo de contacto con las instituciones de representación españolas, empresas españolas en el país, etc.

En ese sentido, cabe recordar que algunas CC AA mantienen oficinas de promoción económica en diversos países de América o de Asia. Cataluña, pionera en este tipo de instrumentos, dispone de 38 oficinas del COPCA (Consortio de Promoción Cultural de Cataluña) en las capitales comerciales de 31 países, cuyo objetivo es fomentar la actividad exportadora mediante un programa de centros de promoción de negocios para facilitar a las empresas catalanas el acceso a nuevos mercados. Estas oficinas en su mayor parte están formadas por un director, uno o dos técnicos y uno o dos administrativos. En muchos casos el director o el personal no son expatriados de Cataluña, sino que son personas locales del país con conocimiento directo del país o de la zona. Asimismo, el Gobierno de Cataluña tiene cuatro oficinas del CIDEM (Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial) que tratan de impulsar la implantación de empresas extranjeras en Cataluña<sup>26</sup>. Cataluña

---

26 Además de sus oficinas en Cataluña y Madrid, el CIDEM dispone de dos oficinas en el extranjero, una en Nueva York y una en Tokio.



tiene también diez oficinas de turismo de Cataluña que se encargan de facilitar información sobre los establecimientos turísticos y otras actividades, así como de desarrollar otras actividades de promoción turística.

El Instituto Valenciano de Exportación IVEX, hasta 1995 conocido como Procova, tiene 23 oficinas abiertas para apoyar a los empresarios de la Comunidad Valenciana en cuatro continentes. El Gobierno valenciano ha promovido la internacionalización de su economía, apostando por la Europa Central y del Este, con oficinas en Praga, Varsovia y Viena, y apostando también por Asia, donde se ha abierto recientemente otra oficina. El Gobierno de Andalucía cuenta con la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (Extenda), que dispone de una red de 17 Unidades de Promoción de Negocios distribuidas en cuatro continentes. Estas oficinas centran su trabajo en apoyar a las empresas y facilitar su entrada en mercados preferentes. Están previstas dos nuevas aperturas, en Dusseldorf y Londres. La Junta de Extremadura tiene oficinas comerciales en Lisboa, Londres, Nueva York, Buenos Aires y Shangai, desde las que se presta apoyo logístico, contactos comerciales o asistencia en trámites burocráticos a todas las empresas extremeñas con intereses económicos en esas áreas geográficas. El Gobierno de Canarias, a través de PROEXCA, empresa pública adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda, fomenta la internacionalización de las empresas canarias y pone en marcha políticas de desarrollo económico y de atracción de inversiones mediante su red de oficinas o delegaciones mencionadas más arriba. En el País Vasco el Departamento de Industria, Comercio y Turismo ha promovido un Plan Interinstitucional de Promoción Económica (PIPE), subvenciones a las cámaras de comercio para la organización de acciones conjuntas en el área de comercio exterior, promoción y prospección de mercados y participación en ferias y misiones comerciales.

Por dar una muestra del alcance de esta actividad de promoción económica autonómica, nueve CC AA han abierto oficinas en Asia: Andalucía (en Pekín y Tokio), Asturias (en Tokio y Taipei), Cantabria (en Tianjin), Cataluña (en Pekín, Shanghai, Hong Kong, Taipei, Nueva Delhi, Tokio, Singapur, Sydney y Teherán), Extremadura (Pekín), Galicia (Tokio y Shanghai), Murcia (Shanghai, Pekín, Tokio y Taipei), País Vasco (Shanghai y prevé apertura en Nueva Delhi) y Valencia (Tokio, Pekín, Hong Kong, Nueva Delhi, Shanghai y Guangzhou)<sup>27</sup>.

No debe olvidarse que, en algunos casos, toda esta actividad de promoción económica en el extranjero ha recibido críticas. Para algunos empresarios, esa prolifera-

---

27 Véase Casa de Asia (2006), Informe-Guía sobre la presencia de las Comunidades Autónomas en Asia y el Pacífico, Barcelona, diciembre.

ción produce falta de coordinación e ineficacia. Se pueden citar, por ejemplo, las intervenciones que dirigentes de cuatro importantes multinacionales hicieron el 24 de mayo de 2006 ante la subcomisión formada en el Congreso de los Diputados para estudiar la deslocalización de las empresas. Por ejemplo, el empresario catalán José María Pujol Artigas, presidente de la multinacional española Ficosa Internacional, declaró a puerta cerrada<sup>28</sup> que entre algunos de los problemas que deterioran la baja competitividad de España en los mercados internacionales se encontraba la desorganización en el apoyo exterior a las empresas: “[Los empresarios españoles] tenemos cantidad de iniciativas de apoyo al comercio exterior: el ICEX, el Cedeti, el Copca, de Cataluña, murcianos, andaluces, vascos [...] esparcidos por el mundo que cuestan un montón de dinero al Estado español. ¡Seremos bobos! En lugar de tener guerrilleros podríamos tener un Ejército bien preparado y dirigido por el embajador español en la zona. Las distintas iniciativas autonómicas reunidas en un mismo edificio, que podríamos llamar Iberia o Hispania”.

Sin embargo, si se admiten las competencias en promoción industrial y desarrollo económico de las CC AA, constitucionalmente previstas y que nadie pone en cuestión, debe admitirse también que las CC AA puedan competir entre ellas y con otras regiones europeas para promover y atraer el capital extranjero a sus regiones, ya que resulta inevitable el componente de competencia que necesariamente entraña la mundialización. Es la posibilidad de diferenciarse y competir entre las CC AA lo que da sentido a estas actuaciones individuales, por lo que la coordinación horizontal en este caso se hace complicada. Cuestión distinta es que mediante una buena organización logística y una coordinación horizontal deseable entre los departamentos de comercio autonómicos se ahorraran costes innecesarios, utilizando locales comunes o los de la propia red de legaciones españolas, y que cada una de las CC AA pudiera competir en sus puntos fuertes, evitando una competencia a la baja en cuanto a beneficios fiscales ofrecidos a las empresas multinacionales.

• **Proyección lingüística, cultural y del deporte:  
la proyección de la lengua y la internacionalización del deporte autonómico**

Muchas de las CC AA realizan actividades culturales con un componente o una trascendencia internacional desde sus consejerías de cultura, sus consejerías de promoción comercial o, allí donde las hay, desde las secretarías de acción exterior<sup>29</sup>. Por

---

28 El periódico económico *Expansión* de 9 de junio de 2006 publicó un resumen de las actas de la sesión a puerta cerrada.

29 Véase el informe Fundación Interarts (2005), *Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España* DT nº 48/2005, noviembre de 2005, Real Instituto Elcano.

ejemplo, destaca la labor de difusión y mantenimiento de las lenguas en el extranjero que llevan a cabo distintas instituciones públicas y privadas, como las casas regionales, los casales, las asociaciones de emigrantes, los lectorados y, sobre todo, los institutos creados por algunos Gobiernos autonómicos. En algunos otros casos existen unidades administrativas que gestionan directamente programas internacionales, como el Área de Cooperación Cultural de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía o la SGT de la Consejería de Cultura de Extremadura. Otras CC AA han creado organismos autónomos para otorgarles competencias en materia de cultura y acción exterior.

Así, en Cataluña, por ejemplo, el ICIC (Instituto Catalán de Industrias Culturales), dependiente del Departamento de Cultura, tiene cinco oficinas permanentes en Berlín, Bruselas, Londres, Milán y París, para promover la producción cultural catalana, ofreciendo servicios a las empresas. Asimismo, el Institut Ramon Llull tiene por objetivo la proyección exterior de la lengua y de la cultura catalanas, en especial la literaria, en todas sus modalidades, materias y medios de expresión. En el País Vasco, el Departamento de Cultura ha subvencionado la promoción cultural exterior con actuaciones como la difusión internacional del libro y la literatura producida en el País Vasco mediante la presencia en los mercados internacionales de la producción audiovisual y de cortometrajes, o *stands* en las ferias de las lenguas y las culturas, etc. Recientemente el Gobierno vasco ha aprobado la creación del Instituto Vasco Etxepare, que como el Ramon Llull se responsabilizará de la difusión en el mundo de la lengua y cultura vascas continuando y asumiendo la actividad que venía desarrollando el Gobierno vasco en los ámbitos lingüísticos y culturales.

Por lo que respecta al deporte y su promoción internacional, las CC AA tienen competencia en materia de promoción del deporte y se han desarrollado federaciones y selecciones autonómicas en varios deportes. Las selecciones regionales han existido históricamente desde los años treinta y han disputado siempre partidos internacionales de carácter amistoso con equipos de club o selecciones, pero en ningún caso en torneos oficiales. Como es sabido, esto es un tema controvertido, ya que este régimen del deporte no es aceptado por algunos partidos políticos nacionalistas, que han demandado la participación internacional al margen de la española<sup>30</sup> y han intentado en algunas iniciativas normativas, siempre impugnadas, establecer la participación en

---

30 El Gobierno catalán destinó en 2006 1,2 millones de euros a la Plataforma Pro Selecciones Catalanas para colaborar en la promoción del deporte catalán, realizar campañas de promoción y organizar conferencias sobre el deporte catalán, así como organizar exposiciones itinerantes. Una campaña publicitaria reciente a favor de las selecciones catalanas fue muy polémica por utilizar a niños de forma algo cuestionable.

torneos oficiales internacionales. Los partidos nacionalistas, por otra parte, han usado las selecciones deportivas con fines político-simbólicos de “construcción nacional”<sup>31</sup>. Como se ha visto, los partidos amistosos de las selecciones autonómicas se han convertido en actos de afirmación identitaria o exaltación independentista en el País Vasco y Cataluña. Este ámbito de la acción autonómica entraría en lo que hemos llamado ámbito de posible contradicción y conflicto potencial (protodiplomacia y autoafirmación identitaria) con el marco constitucional y la política exterior del Estado.

El marco jurídico permite la competición de estas selecciones autonómicas en torneos oficiales internacionales, siempre que no juegue la selección española. El TC admitió que era posible “una intervención en encuentros internacionales de las federaciones deportivas cuyo ámbito propio se extienda al territorio de una comunidad autónoma”. La vigente Ley 10/1990, del Deporte, establece un régimen que podría llamarse de monopolio estatal y delegación autonómica cuando no intervenga la selección nacional española. Éste es parecido al que se sigue en el Reino Unido, ejemplo que suelen poner los partidarios de la competición internacional de estas selecciones autonómicas, donde Escocia, Gales e Inglaterra intervienen en los campeonatos internacionales oficiales de fútbol y rugby en los que no participa la selección de Gran Bretaña, que sí interviene en casi todos los demás: atletismo, natación, baloncesto, etc.<sup>32</sup>.

Contra esta participación, se ha señalado repetidamente que ninguna selección subestatal participa en torneos internacionales en contra de la selección nacional del Estado al que pertenece, ya que las selecciones de Escocia o Gales nunca podrían jugar contra la del Reino Unido, cosa que sucedería si se admitieran selecciones catalanas, vascas o andaluzas en federaciones internacionales. Además, la propuesta implicaría la existencia de una federación aparte y derivado de ello una liga aparte en esos deportes, consecuencia que no siempre se está dispuesto a aceptar. En cualquier caso, en la mayoría de las ocasiones el reconocimiento internacional de las selecciones no depende de los gobiernos, sino de las federaciones deportivas internacionales, que

---

31 Después de que en 2004 ganara en Macao la selección catalana de hockey el Mundial B, los medios mostraron a varios jugadores envueltos en esteladas independentistas posando con el entonces presidente de la Generalitat, que viajó a la ciudad china para saludar a los campeones y manifestó que se trataba sólo del primer paso, y que un día Cataluña vencería a España en las pistas. Ante eso, el presidente Rodríguez Zapatero manifestó unos días después que un partido España-Cataluña “es un futuro que no se producirá”.

32 Ruiz Robledo (2006), La presencia de las CC AA en las organizaciones internacionales, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 1, pp. 139-64.

habitualmente sólo permiten una federación por país y se someten a la Carta Olímpica del COI, que en su art. 34 dice que sólo se reconocerán como comités olímpicos nacionales los de aquellos países reconocidos como tales por la comunidad internacional y que sólo puede existir un comité olímpico, del cual dependan las federaciones, y de éstas los equipos nacionales de los Estados reconocidos por la ONU<sup>33</sup>.

En algunos casos las federaciones autonómicas, sobre todo de Cataluña y País Vasco, han conseguido su admisión en federaciones internacionales de algunos deportes minoritarios, como la federación vasca de sambo y la catalana de hockey sobre patines<sup>34</sup>, del korbball, la de entidades excursionistas y la de fútbol australiano. Y en otros casos han protagonizado maniobras o propuestas políticas algo pintorescas, como la propuesta de participación olímpica de los deportistas catalanes bajo bandera andorrana o la pertenencia a la Confederación Sudamericana de Patín, donde la Federación Catalana fue admitida en noviembre de 2006<sup>35</sup>.

Recientemente el nuevo Estatuto catalán ha establecido en un artículo polémico, recurrido ante el TC, que el Gobierno autonómico debe promover la proyección internacional de las organizaciones sociales, culturales y deportivas de Cataluña y, “si procede, su afiliación a las entidades afines de ámbito internacional, en el marco del cumplimiento de sus objetivos” (art. 200).

Los intentos de que las selecciones autonómicas puedan competir en los torneos oficiales de las federaciones internacionales contra la española, aunque es una proyección internacional de la ideología soberanista o secesionista coherente con el deseo de secesión y creación de un Estado propio, no parece razonable hasta que esa situación sea un hecho, ni puede estar amparada en el marco constitucional por muy flexiblemente que se interprete. Los representantes del Estado y de las federaciones deportivas estatales no tienen más remedio que defender la posición española en este tema por todos los medios diplomáticos a su alcance. No tiene, por tanto, mucho sentido escandalizarse por los esfuerzos hechos por el Estado para contrarrestar esas iniciativas autonómicas que son internamente inconstitucionales. Respecto al artículo del Estatuto que mandata al Gobierno catalán para promover la afiliación a entidades de ámbito internacional, su constitucionalidad puede ser dudosa en función de

---

33 Escocia, Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte son la única excepción y, además, sólo en el fútbol y rugby.

34 Después de un largo proceso, el comité central de la Federación Internacional de Patinaje anuló, rectificando el acuerdo de Miami, lo referente al reconocimiento de la Federación Catalana en noviembre. A favor de la admisión de Cataluña votaron ocho federaciones, en contra votaron 114 y dos se abstuvieron.

35 La Vanguardia, 18/2/2007.

cómo se interprete. Sólo podría mantenerse si se interpreta que la procedencia o no de esa afiliación internacional es una decisión que le corresponde admitir finalmente al Estado, para aquellos casos donde no se pueda dar la copresencia de selecciones autonómicas y de la española.

En otro orden de propuestas, recientemente el vicepresidente de la Generalidad ha planteado al presidente del COI la “voluntad del Gobierno catalán de promover unos Juegos Europeos de Países Deportivos OPEN”, que permitirían competir al más alto nivel internacional a territorios sin Estado como Cataluña, Escocia, Québec, el País Vasco o Macao, entre otros. La intención de la Generalidad es que la primera edición de estos juegos pudiera llevarse a cabo en 2010 en Barcelona.

• **Emigración y comunidades culturales en el extranjero:  
las casas regionales y la tentación electoralista**

Otras actuaciones exteriores prioritarias de las CC AA están destinadas a ofrecer asistencia y apoyo a los emigrantes de la comunidad y sus descendientes en otros países. Esto suele hacerse mediante la concesión de subvenciones, ayudas y transferencias a emigrantes, así como mediante el reconocimiento de asociaciones o las llamadas entidades regionales en el exterior. Galicia, lógicamente, por ser una de las CC AA con más emigrantes que viven fuera de España, principalmente en Latinoamérica, es la comunidad que más esfuerzo realiza. En algunos casos las actividades respecto a estas comunidades, así como los viajes de presidentes autonómicos, han tenido un componente electoral claro. La Generalidad de Cataluña también ha reconocido las Comunidades Catalanas del Exterior (CCE), previa solicitud de las mismas, que tienen como objetivo promover Cataluña y apoyar a las comunidades catalanas residentes en el exterior. En Canarias, la Viceconsejería de Emigración es el órgano encargado de gestionar las acciones a las entidades canarias en el exterior y las acciones exteriores en los países americanos. También en el País Vasco la atención a las comunidades vascas en el exterior juega un papel muy importante en la acción exterior autonómica. Dichas comunidades se han organizado en diferentes entidades asociativas entre las que destacan las euskal etxeak (casas vascas) y sus federaciones<sup>36</sup>.

---

36 Para una muestra de su número, en 2005 reconocidos oficialmente por el Gobierno vasco se contabilizan un total de 150 centros, federaciones de centros y entidades vascas en el exterior implantadas en 20 países. Su distribución por continentes es la siguiente: 133 se localizan en América; 15 en Europa; y 2 en Oceanía. El reparto por países es: 68 centros y entidades en Argentina; 35 en los EE UU de América; 9 en Uruguay; 6 en Venezuela; 3 en Chile; 3 en México; 2 en Francia; 2 en Australia; 2 en Canadá; y 1 en Paraguay, Brasil, Perú, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Puerto Rico, Reino Unido, Bélgica, Italia y Andorra.

• **Cooperación y ayuda al desarrollo:  
la solidaridad descentralizada como prioridad creciente**

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ya reconoce el papel de las CC AA y los entes locales en la cooperación al desarrollo. De hecho, en la práctica la cooperación descentralizada ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos diez años, multiplicándose por más de cuatro (unos 388 millones en 2005). Esto supone alrededor del 15% de la ayuda española. Se concentra en mayor medida y geográficamente en Iberoamérica y se canaliza mayoritariamente a través de ONG. Varias CC AA han establecido agencias de cooperación, algunas incluso con sus propias oficinas de cooperación en los países receptores (Cataluña, Madrid). Muchas de ellas han declarado su intención de alcanzar progresivamente el 0,7% de su presupuesto. Por poner algunos ejemplos<sup>37</sup>, Cataluña adoptó en 2001 su propia Ley de cooperación al desarrollo, así como una Ley de fomento de la paz en 2003. Recientemente, la Generalidad fue el primer gobierno no estatal que firmó el acuerdo para la Campaña del Milenio de Naciones Unidas. La ayuda oficial al desarrollo de la Generalidad de Cataluña contó con 57 millones durante 2006, el 70% de los recursos se destina a países prioritarios y más de un 50% a siete países concretos (Mozambique, Marruecos, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Ecuador y Bolivia) y a cuatro áreas regionales (territorios ocupados palestinos, campos de refugiados del Sáhara Occidental, Colombia y Bosnia-Herzegovina). Actualmente la Agencia Catalana se dispone a abrir oficinas de cooperación en Nicaragua, Ecuador y Marruecos.

La Junta de Andalucía, por su parte, incrementó el presupuesto un 28%, en el año 2005, duplicando casi la ayuda en los últimos años, y gastará 70,5 millones en 2007. La CA de Madrid también ha desarrollado un Plan General de Cooperación 2005-2008, con un presupuesto de 119 millones de euros para este período. En el Plan Anual de cooperación de 2006, dotado con 30,2 millones de euros, se destinó cuatro veces más que en 2002. Los objetivos básicos son la erradicación de la pobreza en el mundo y la garantía de la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres<sup>38</sup>. El Gobierno

---

37 Cano (2006), Cooperación internacional descentralizada: el caso de España, MAEC, Presentado al Primer foro nacional sobre asuntos internacionales de los gobiernos locales, Hidalgo y Espada (2005), Hacia una nueva cooperación española, Informe nº 2, FRIDE, Madrid, p. 19. González Sánchez (2006), Comunidades autónomas españolas y la política de cooperación al desarrollo: una evaluación general, Ponencia presentada en la Fundación Giménez Abad.

38 El Plan para la cooperación 2006 se basaba en cuatro ejes principales: igualdad de género, codesarrollo, fortalecimiento institucional y sostenibilidad y concedía prioridad a los proyectos del continente americano que se realicen en Nicaragua, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia y en África, a los de Marruecos, Mauritania y Senegal.

vasco destinará 30,5 millones de euros, y permitirá la puesta en marcha de las iniciativas solidarias que presenten las ONG y otras entidades vascas de cooperación. En total, 60 ONG y otras entidades vascas fueron subvencionadas. La Xunta de Galicia ha aprobado también un Plan anual de Cooperación para el Desarrollo 2007, elaborado por la Dirección General de Cooperación Exterior. El programa, que forma parte del I Plan director 2006-2009, incluye un presupuesto de 9,3 millones de euros, que supone un 40% más respecto al ejercicio anterior. Otras CC AA generosas han sido Navarra, Valencia, etc.

Frente a lo que pudiera pensarse, y frente a las críticas hechas desde algunos medios respecto a esta actividad autonómica, la ayuda al desarrollo, además de ser igual y tener la capacidad de ser tan o más efectiva que la desarrollada por los Gobiernos centrales, es también popular entre los ciudadanos de la mayoría de las CC AA. En el II Barómetro sobre América Latina y la cooperación internacional<sup>39</sup> recientemente presentado por el CIS y la Fundación Carolina se observaba incluso un crecimiento en la predisposición a que las administraciones autonómicas y locales participen en la cooperación para el desarrollo. Así, los partidarios de que ambas dediquen parte de sus recursos a la cooperación han pasado del 46% en 2006 al 55% en 2007.

### ***Inmigración: un caso conflictivo***

Como se sabe, las CC AA tienen competencias en la integración de los inmigrantes, pero no en extranjería o permisos de residencia<sup>40</sup>. Sin embargo, algunos gobiernos autonómicos, como la Generalidad de Cataluña, comenzaron a establecer entre los años 2002 y 2003 una red de oficinas en el exterior Servicio de Intermediación Laboral en Origen (SILO) en Varsovia, Casablanca y Bogotá que estaban destinadas a gestionar la contratación y los permisos de entrada de trabajadores inmigrantes y facilitar a las empresas catalanas la contratación en origen de trabajadores de los países de Europa del Este, la región euromediterránea o Latinoamérica. La creación de estas oficinas, como se ha señalado más arriba, provocó fuertes tensiones con el Gobierno central, que presentó un conflicto de competencias ante el TC por considerar que se vulneraban sus competencias en inmigración y extranjería<sup>41</sup>.

---

39 Estudio 2653, Cooperación y América latina (II), 2007.

40 Aja, Montilla y Roig (2006), Las CC AA y la inmigración, Valencia: Tirant lo Blanch.

41 El conflicto de competencias fue finalmente retirado cuando el nuevo gobierno de la Generalidad de Cataluña decidió en el año 2004 cerrar estas oficinas.

Actualmente el artículo 138.2 del nuevo Estatuto de Cataluña atribuye, en materia de inmigración, determinadas competencias a la Generalidad, en especial “la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña”. Una parecida asunción de competencias se ha producido en el Estatuto de Andalucía, pero no en otros. Sin embargo, esa competencia ha sido recurrida ante el TC. Todo parece indicar que se hace indispensable en este momento llegar a acuerdos y soluciones coordinadas con el problema de la inmigración, respetándose las competencias propias del Estado sobre entrada y residencia y las nuevas competencias aprobadas para las CC AA.

#### **D) La actitud del Gobierno central y los asuntos conflictivos: ¿de la oposición a la tolerancia?**

La actitud del Gobierno central en reacción a la acción exterior de las entidades subestatales suele depender, en primer lugar, de las relaciones habituales de cooperación o conflicto en las materias internas. En el caso español, el Gobierno central ha ido flexibilizando, a veces por la doctrina del TC y a veces sencillamente por verse desbordado por ella, su inicial postura de oposición a las acciones exteriores autonómicas, lo que no ha evitado que de vez en cuando haya recurrido a cuestionar ante el TC lo que ha considerado una invasión de competencias en materia de relaciones internacionales y política exterior. Una actitud típica de los Gobiernos centrales ha sido la de reticencia frente a estas actividades, actitud que es compartida con todos los Gobiernos centrales en otras federaciones. Suele tener varias motivaciones típicas<sup>42</sup>, como la tendencia a mantener el *statu quo* estatocéntrico inherente al sistema internacional, la inercia burocrática y el desconcierto que acompaña a lo inesperado con la sensación de no tener los instrumentos adecuados para una respuesta rápida. Otros motivos típicos que han sido a veces argumentados por los responsables estatales de la política exterior son: el temor a las consecuencias de la inexperiencia diplomática del personal subestatal, el temor a la pérdida de control, el temor a que el particularismo subestatal pueda ir en detrimento de otras regiones del Estado y ser el origen de tensiones y conflictos internos y, en los casos de nacionalismos regionales, el temor a que la disposición de un escenario internacional donde proyectarse aumente el potencial independentista o soberanista de algunas iniciativas subestatales<sup>43</sup>.

---

42 García Segura (1996), La actividad exterior de las entidades políticas subestatales, *Revista de Estudios Políticos*, 91, pp. 235-64.

43 Duchacek (1990), Perforated Sovereignities in International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments, en Michleman, H. J. Soldatos, P. (coord.) *Federalism in International Relations*, Oxford: Clarendon Press.

En lo que concierne al control o al seguimiento por parte del Gobierno central de esta acción exterior, ha sido a veces complicado, si se tiene en cuenta la proliferación de actividades y la falta de regulación y de instrumentos para desempeñar un claro papel de coordinación. Otras veces ha habido problemas en el intercambio de información o la comunicación de viajes o acuerdos<sup>44</sup>. La SGT del MAEC ha tratado de establecer los límites constitucionales a estas actividades con los elementos jurídicos existentes como la doctrina del TC<sup>45</sup>, tratando de ejercer una valoración de oportunidad que no es necesariamente lo mismo que un control ni una autorización de esas actividades, sino más bien una garantía de la coherencia de la unidad de acción exterior del Estado. En todo caso, aparte de la valoración de constitucionalidad o de legalidad de los actos internacionales de las CC AA en los que a menudo el MAEC reclama la ayuda del MAP, la valoración de oportunidad y de coherencia con la política exterior española debe corresponderle al MAEC. Da la impresión de que en muchos casos este Ministerio no tiene los medios para seguir toda la actividad y no tiene criterios claros.

En cuanto a la intensa actividad de viajes oficiales autonómicos, hubo hace años intentos de reglamentarla. La SGT del MAEC dirigió una Circular de 31 de octubre de 1983 a los delegados del Gobierno sobre los viajes y contactos exteriores de las autoridades autonómicas, y una Circular de 13 de marzo de 1984 a las embajadas y consulados en el extranjero. En 1989 el Gobierno trató informalmente de regular y coordinar estos viajes con una carta del entonces ministro de Administraciones Públicas, Joaquín Almunia, a los presidentes autonómicos<sup>46</sup>, pero tras una primera ronda de consultas con los presidentes de las CC AA, no se llevó a efecto. Normalmente, para tener la ayuda de este servicio exterior del Estado, las CC AA deben comunicar a la SGT del MAEC los viajes, precisando fechas de partida y regreso, duración de la estancia, identificación de las personas que se desplazan y motivo del viaje.

En lo que respecta a los conflictos observados, se han producido casos en los que viajes del lehendakari vasco no han sido comunicados a la embajada correspondiente. Cataluña, por su parte, siempre comunica los viajes al extranjero a partir del nivel de secretario general, incluyendo, por supuesto, consejeros y el presidente de la Genera-

---

44 Muchas veces los viajes a Bruselas u otras capitales europeas son tan frecuentes que no se comunican.

45 Las sentencias en que se suelen basar, a falta de otra regulación sobre el tema, son las 153/1989, 54/1990, 80/1993, 165/1994. Dicho en breve, los límites han sido el que la acción autonómica no implique ejercicio del *ius contrahendi* y no origine obligaciones ni responsabilidad ni establezca órganos permanentes de representación, y en general que no incida en la política exterior española.

46 Sobre su contenido, Fernández de Casadevante (2001), *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas*. Balance de una Práctica Consolidada, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.

lidad. El presidente de la Generalidad en muchos casos ha residido en la embajada española en sus visitas oficiales al extranjero. En la mayoría de los casos, algunos gobiernos autonómicos comunican, además de al MAEC, directamente a la embajada en el país al que se viaja. Por otro lado, algunos viajes de presidentes autonómicos han contado con la reticencia de los embajadores en el país, que no han ofrecido toda la ayuda a los presidentes autonómicos.

En cuanto a los convenios o acuerdos internacionales firmados en el exterior por las CC AA, éstos deben ser comunicados al MAEC, que verifica su legalidad y que las relaciones con ese país son buenas. En el caso de la participación en organismos internacionales, aunque sea como miembro consultivo, las CC AA deben solicitar autorización al Estado para que se les dé el estatuto de miembro observador o consultivo.

En otras ocasiones se ha dado la circunstancia de que, ante situaciones conflictivas en el panorama internacional, el MAEC ha comunicado a las autoridades autonómicas tomas de postura de la política exterior española para evitar actuaciones contradictorias con esa toma de postura, por ejemplo, las indicaciones sobre la actitud a tomar ante los conflictos que se han sucedido en los Balcanes.

**E) Las reformas estatutarias y la nueva fase de la acción exterior autonómica con base jurídica: ¿hacia una mayor fragmentación o hacia la racionalización de la práctica existente?**

La presente ola de reformas estatutarias, que ha afectado ya a ocho CC AA, ha incidido claramente en la acción exterior desde el punto de vista de su creciente formalización o legalización, ya que los estatutos reformados han incluido o reforzado estatutariamente el papel de la actividad exterior con nuevos capítulos en todos ellos dedicados a la acción exterior, usualmente al lado de la acción comunitaria. Se constata así un gran impulso en todos ellos hacia una regulación exhaustiva de la acción exterior, en parte por un efecto mimético con los primeros estatutos reformados en 2006, y en parte reflejando la práctica constitucional actual, que en algunos casos puede plantear tensiones y problemas o exigencias de una regulación del Estado. Como muestra pueden observarse los cinco nuevos estatutos ya aprobados de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón, o a punto de serlo, como Canarias.

En el Estatuto reformado en 2006 de la Comunidad Valenciana, los cinco apartados del artículo 62 regulan la información y participación de la Generalidad Valenciana en la negociación de convenios internacionales que afecten sus compe-

tencias, la colaboración a través de convenios con otras regiones europeas y los acuerdos no normativos con otros Estados que no tengan el carácter de tratado internacional. En el Estatuto de Cataluña, que ha sido el más emulado, existe una serie de artículos (193-200) que regulan la acción exterior de Cataluña. El artículo 193 dispone que “la Generalidad debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito, respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores”. Los siguientes artículos regulan asimismo la información y participación de la Generalidad en la negociación de convenios internacionales que afecten sus competencias, la capacidad para abrir oficinas en el exterior, la presencia de la Generalidad en organismos internacionales de interés para Cataluña, los acuerdos de colaboración para la promoción de los intereses de Cataluña en el ámbito de sus competencias y la promoción de la cooperación con las regiones europeas con las que comparta intereses.

Dentro de aquellos estatutos cuya reforma ha sido aprobada en 2007, el de Islas Baleares (arts. 101-105) regula, entre otras, la información y participación de la comunidad en la negociación de convenios internacionales, los acuerdos de colaboración para la promoción de sus intereses en el ámbito de sus competencias y la capacidad para instar al Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales en materias que les afecten. El nuevo Estatuto de Andalucía (arts. 240-247) entra a regular asimismo la información y participación de la Junta en la negociación de convenios internacionales que afecten materias de su interés específico, con la posibilidad de que, si afectan directa y singularmente a Andalucía, la comunidad autónoma podrá solicitar su participación en las delegaciones negociadoras; la posibilidad de instar al Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de su competencia, la participación en los foros y encuentros mixtos de colaboración del Estado español y los países fronterizos con Andalucía y, por último, la cooperación al desarrollo de los países más desfavorecidos.

El proyecto de Estatuto de Aragón, a punto de aprobarse por el Senado, regula en sus artículos 96-98 el mandato de impulsar la proyección exterior de Aragón y la promoción de sus intereses, la capacidad para abrir oficinas en el exterior, la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias y de instar al Gobierno la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de su competencia y, en especial, en las derivadas de su situación geográfica como territorio limítrofe con otras regiones europeas. Por último, hace también una referencia a la promoción de la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses. En el proyecto de nuevo Estatuto de Canarias (arts. 157-162) se regula el impulso de iniciativas de cooperación con países donde

vivan canarios o sus descendientes o con países vecinos, la promoción de la proyección exterior de la comunidad autónoma por parte del Gobierno de Canarias a través de sus oficinas en el exterior, la participación en los organismos internacionales en el caso de que éstos admitan la presencia de las regiones de la UE y de entidades políticas no estatales y, por último, la información de la negociación de convenios internacionales que afecten a sus singularidades o a las condiciones para la aplicación de la normativa europea.

El proyecto actualmente en tramitación en los Cortes Generales de Castilla y León (arts. 67-68 de la propuesta) regula detalladamente cómo esta comunidad podrá llevar a cabo acciones de proyección exterior con el fin de promover sus intereses, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, la capacidad de la Junta de Castilla y León de suscribir acuerdos de colaboración con entidades públicas extranjeras, que deberán ser sometidos a la aprobación de las Cortes de Castilla y León, y la posibilidad de esta comunidad de participar en organismos internacionales, especialmente en la Unesco y otros organismos de carácter cultural, directamente, cuando así lo prevea la normativa correspondiente, o integrada en el seno de la delegación española. Por último, este Estatuto regula la capacidad de establecer delegaciones u oficinas de representación en el exterior.

## **2.2 Ámbito de acción común y participación autonómica: la colaboración y participación autonómica en la elaboración y ejecución de la política exterior española y la apertura del servicio exterior a las CC AA**

### **A) El marco legal y los instrumentos: la falta de regulación y la escasez de mecanismos de coordinación y participación**

La distribución constitucional de competencias, con una alta proporción de competencias concurrentes y compartidas, exige que la actividad exterior del Estado en una determinada materia tenga en cuenta la actividad ejecutiva de las CC AA. Según sabemos, esta consideración sucede de forma diferente según los diferentes sectores de política pública. En unos casos, el Estado informa y traslada sus iniciativas y proyectos internacionales a las CC AA en las reuniones de las conferencias sectoriales<sup>47</sup>.

---

47 Ministerio de Administraciones Públicas (2006), Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004, Madrid: MAP.

Algunas veces se ha planteado la creación de un órgano de colaboración en materia internacional. De hecho, en el acuerdo adoptado en la CARCE en 1994 se añadió un apartado que decía que “integra asimismo el ámbito temático de la Conferencia el tratamiento de las actividades en el exterior de las CC AA y, en particular, de las relacionadas con el Consejo de Europa que afecten a su competencia”. Sin embargo, en la regulación de la CARCE posteriormente hecha por la Ley 2/1997 no se hace referencia ninguna a otras actuaciones exteriores. Parece que la mayoría de las CC AA actualmente prefieren un sistema menos formalizado por su mayor flexibilidad.

En el ámbito de la acción común o participada de la política exterior se plantea, como sucede en otras políticas internas, el problema de las demandas de participación privilegiada de algunas CC AA. El actual Gobierno de Cataluña, por ejemplo, ha solicitado un papel “privilegiado” en la relación bilateral de España con Francia, Andorra, Marruecos y Portugal. Estas demandas han sido criticadas por el principal partido de la oposición como fruto de la bilateralidad que destila el Estatuto y que actúa “como disolvente del principio de unidad de acción exterior del Estado (...) que nos debilita como nación en el exterior”.

#### • La participación en la elaboración de tratados y en su ejecución

El sistema actual de regulación de los tratados internacionales se sigue rigiendo en su faceta interna por un Decreto preconstitucional, que está parcialmente derogado por normas constitucionales. Además, dadas la proliferación de tratados, la celebración de acuerdos que no constituyen tratados, la pérdida de la exclusividad del MAEC en las negociaciones de los tratados debido a su sectorialización en otros departamentos ministeriales, la participación de las CC AA y otros problemas actuales, esta regulación ha quedado desbordada. La mayor parte de los intentos de solucionar esta deficiencia normativa han fracasado, en parte por la imposibilidad hasta ahora de lograr un consenso sobre la articulación de las CC AA dentro del Derecho de los tratados en España.

La regulación estatutaria de la participación autonómica en la conclusión de tratados ha consistido normalmente en dos previsiones típicas que no siempre se han podido cumplir en la práctica. En primer lugar, el derecho de información “en la elaboración de los tratados y convenios internacionales (...) en cuanto afecten a materias de su específico interés”; en segundo lugar, la participación de las CC AA en la adopción de las medidas necesarias para la “ejecución de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competen-

cia”<sup>48</sup>, y en tercer lugar, la posibilidad de que las CC AA “soliciten del Gobierno la celebración de tratados y convenios internacionales” en materias de interés específico<sup>49</sup>.

• **La participación en delegaciones del Estado en la negociación de tratados y en organismos internacionales**

Siempre que se celebre un tratado, ya sea a instancia de la CA o a instancia del propio Estado, parece conveniente que las CC AA puedan estar lo más cerca posible del proceso de negociación de aquellos acuerdos que van a incidir en sus competencias. En muchos casos, la práctica es que representantes de las CC AA se incorporen en las correspondientes delegaciones españolas participantes en reuniones internacionales, como ha ocurrido en el ámbito de medio ambiente<sup>50</sup> en aquellos casos que se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su interés específico.

La cuestión se plantea también en las delegaciones ante organizaciones internacionales de las que forma parte España cuando se traten temas de interés autonómico. El caso más discutido es el de la Unesco, que tiene competencias en materia de educación, ciencia y cultura que en España corresponden a todas las CC AA; también la FAO, con competencias en alimentación y agricultura; la OMT, con competencias en materia de turismo; etc. Aunque las CC AA no pueden pertenecer a organizaciones internacionales formadas por Estados, en muchos casos pueden afiliarse, con la aprobación del Estado, a algunas de estas organizaciones intergubernamentales con un estatuto semipúblico, como es el caso de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la organización medioambiental más grande del mundo a la que pertenecen 76 Estados, 114 organismos gubernamentales, 735 ONG nacionales y 77 internacionales. A la IUCN pertenecen el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias y Castilla y León<sup>51</sup>.

---

48 Esta competencia está prevista de forma expresa en los Estatutos del País Vasco (art. 20.3); Cataluña (art. 27.3); Andalucía (art. 23.2); Asturias (art. 12.2); Murcia (art. 12.2); Aragón (art. 40.4); Castilla-La Mancha (art. 34); Canarias (art. 38.2); Navarra (art. 58.2); Extremadura (art. 9.1); Baleares (art. 12.1); Madrid (art. 33.2); y Castilla y León (art. 28.3).

49 Esta posibilidad viene ya recogida en diversos Estatutos como los de Andalucía (arts. 23.3 y 72.5); Aragón (art. 40.3); Asturias (art. 8); Baleares (art. 8.2); Canarias (art. 38.3); Cantabria (art. 6); Castilla-La Mancha (arts. 7 y 40.3); Castilla y León (art. 6); Cataluña, (art. 27.4); Galicia (arts. 7.2 y 35.3); Extremadura (art. 3.3); y País Vasco (art. 5.5).

50 Ministerio de Administraciones Públicas (2006), Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004, Madrid: MAP.

51 Ruiz Robledo (2006), La presencia de las Comunidades Autónomas en las organizaciones internacionales, *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, pp. 139-64.

No es el caso de la Unesco, cuyos miembros son los Estados. Los partidos nacionalistas reclaman la presencia directa en la Unesco, incluso mencionándola en su nuevo estatuto (art. 198), y una reforma de la Comisión de cooperación con la Unesco, para darle más peso a las CC AA con dos lenguas propias<sup>52</sup>. Ya que hay 6 CC AA con dos lenguas cooficiales y las demás tienen competencias afectadas por la Unesco, debería potenciarse la coordinación con los órganos de la administración exterior del Estado o buscar mecanismos para formar parte de la delegación española para posibilitar el ejercicio de sus competencias. Deberá establecerse algún mecanismo de la participación.

#### • La participación en las cumbres bilaterales y en los viajes del Estado

Desde 2004 las CC AA han participado, a través de sus presidentes, en la cumbres bilaterales celebradas por España con los Estados fronterizos, en especial Francia y Portugal<sup>53</sup>. Esta participación la justificó el Gobierno central por las competencias de las CC AA y su interés en intensificar la cooperación transfronteriza. Se advierte a este respecto que esta participación ha sido más efectiva con Portugal que con Francia y con Marruecos, ya que cuando las cumbres han sido en París o Rabat, las autoridades francesas o marroquíes han sido reticentes a darle a sus regiones un papel parecido, por lo que las CC AA españolas no han podido participar plenamente.

En cuanto a la posibilidad de acompañar al presidente del Gobierno en sus viajes oficiales, el propio presidente del Gobierno ha declarado que esta posibilidad estará en función de que haya una relación “muy directa” de los intereses de una CA en una acción de política exterior. Por ejemplo, el vicepresidente de la Generalidad ha pedido recientemente al ministro de Exteriores que Cataluña pueda participar en las cumbres y reuniones oficiales con Andorra, Portugal y Marruecos, como ya hace con Francia. Moratinos prometió estudiar la petición respecto a Marruecos y Portugal, y ofreció al vicepresidente catalán que un representante de la Generalidad se sumara a la delegación en la visita oficial a Andorra el pasado 15 de febrero.

#### B) Algunas estructuras de colaboración existentes: el papel de las conferencias sectoriales y la participación en órganos colegiados de la política exterior

En las conferencias sectoriales se intercambia información sobre actuaciones del Gobierno central en el ámbito de las relaciones internacionales que afectan a las

---

52 Véase Ruiz Robledo (2006), *op. cit.*

53 Los presidentes de Galicia, Extremadura, Andalucía y Castilla y León, han estado presentes en las cumbres celebradas, con Portugal, en julio de 2004, en Santiago de Compostela; y los de Navarra, País Vasco, Cataluña y Aragón en diciembre de 2004, con Francia, en Zaragoza.

CC AA, aunque en algunos casos se limita a informar de actividades ya desarrolladas. En la Conferencia Sectorial de Cultura se trata, por ejemplo, la actividad cultural de España en el Exterior, a cargo del MAEC, y el Convenio para la protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas. En la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, por ejemplo, se realiza el seguimiento de los Compromisos de Kioto<sup>54</sup>. En la Conferencia sectorial de Agricultura se suele hacer un seguimiento de las negociaciones de la OMC. En algunos casos, las CC AA participan en organismos de gestión u órganos consultivos del Estado con incidencia internacional, entre los que destacan los siguientes.

• **El Instituto de Comercio Exterior (ICEX)**

Las CC AA están en el Consejo de Administración del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), que sirve como mecanismo de coordinación de las acciones públicas con las privadas y de las estatales con las autonómicas, para aunar esfuerzos en la promoción del sector exterior español, y van rotando en función de su volumen de exportación. Hasta hace poco se encontraban representadas ocho CC AA: Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Madrid, País Vasco, La Rioja y Valencia. Sin embargo, el Gobierno ha modificado su estructura y ahora son nueve los vocales que las representan, habiendo entrado recientemente Galicia. La actual formación se distribuye de la siguiente manera: las seis CC AA con mayor volumen de exportaciones y otras tres que irán rotando cada dos años en función de su volumen de exportación. El Consejo de Administración del ICEX se reúne fuera de Madrid (se ha reunido en Sevilla, Castellón y La Coruña) para reforzar la coordinación con las CC AA y aunar esfuerzos en la promoción del sector exterior español para mejorar la competitividad.

En algunos sectores concretos la colaboración es muy estrecha; por ejemplo, el ICEX y las CC AA colaboran en la promoción exterior de los productos agroalimentarios mediante acuerdos que mejoran la coordinación de actuaciones de promoción, aunan recursos humanos y económicos y mejoran los servicios que desde todas las administraciones del Estado pueden ofrecerse en beneficio de la industria agroalimentaria y su proyección en el exterior. El ICEX y las CC AA realizan conjuntamente estudios de mercado y realizarán Jornadas de Presentación de Oferta Española en diversos mercados exteriores, coordinando, por ejemplo, la presencia conjunta de las empresas españolas en ferias internacionales que reflejen una imagen compacta de la oferta española, coexistiendo con la identidad autonómica.

---

54 Ministerio de Administraciones Públicas (2006), Las relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004, Madrid: MAP.

### • La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo

En el II Plan Director de la cooperación española existe un reconocimiento del refuerzo en los mecanismos de coordinación existentes y en el establecimiento de otros nuevos. Cabe destacar la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo<sup>55</sup>, que es un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las administraciones públicas donde están representadas todas las CC AA que llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo. La SG de Planificación y Políticas de Desarrollo es la encargada de la Secretaría de la Comisión. Existe una Comisión Permanente encargada de asegurar la coordinación y la continuidad de los trabajos. El Pleno se reúne al menos dos veces al año. La Comisión permanente se reúne, al menos, cuatro veces al año. En la actualidad existen seis grupos de trabajo sobre acción humanitaria, educación para el desarrollo y sensibilización, evaluación, financiación y participación de la sociedad civil, sistemas comunes de información y estadística y planificación. Su funcionamiento ha sido considerado por algunos observadores como satisfactorio.

Sus objetivos son la coherencia y complementariedad de las actividades en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y el aumento de la eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo impulsados por las distintas administraciones. También se encarga de dictaminar con carácter previo el Plan Director y los Planes Anuales de cooperación y de proponer la inclusión en ellos de los proyectos financiados conjuntamente por las distintas administraciones, promoviendo acciones conjuntas entre ellas. En su seno también se discute la programación de cooperación de las administraciones autonómicas y locales, procurando su articulación y complementación armónica con los principios, objetivos y prioridades que orientan la ayuda oficial al desarrollo.

### • El Consejo Interterritorial para la Internacionalización

Recientemente se ha constituido el Consejo Interterritorial de Internacionalización, cuyo objetivo es la colaboración de la Administración central, las CC AA y el sector

---

55 La Comisión está constituida por el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (presidente), la secretaria de Estado de Cooperación Internacional (vicepresidenta primera), los titulares de las Secretarías de Estado de Turismo y Comercio e Inmigración y Emigración, de la Secretaría General de la AECI, de las DG de Financiación Internacional y de Presupuestos (MEH) y representantes del MAEC, Justicia, Interior, Fomento, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, MAP, Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente; el Subdirector General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo; un representante de cada una de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; y diecinueve representantes de las entidades locales.

privado en el proceso de internacionalización de empresas. El Consejo pretende servir de foro de debate e intercambio de opinión entre ellas mediante la implantación de políticas de promoción en el exterior y de atracción de inversiones extranjeras en España, fomentando “una participación activa” de las CC AA. En el Comité de Promoción Comercial, por ejemplo, hay algunos ejemplos de colaboración entre CC AA, sector privado y administración central, como el Programa de Iniciación a Promoción Exterior (PIPE) o el programa Aprendiendo a Exportar.

Con este órgano se persigue favorecer la colaboración con todas las instituciones y rentabilizar al máximo los recursos dedicados a la promoción y atracción de inversiones, evitar duplicidades y ampliar las propuestas de apoyo a la internacionalización, identificar nuevos ámbitos de colaboración, crear una red de efecto multiplicador para posicionar España como país competitivo y atractivo para la inversión extranjera, trabajar conjuntamente para prestar servicios de valor añadido a los inversores extranjeros ya establecidos para retener la inversión y fomentar la reinversión, detectar todos los obstáculos y trabas que supongan un deterioro de la capacidad de atracción de inversiones, y elaborar recomendaciones que permitan mejorar el clima de inversión en España.

El Consejo se estructura en un Pleno, un Comité para la Promoción Exterior de bienes, servicios e inversiones en el exterior, y un Comité para la Atracción de Inversiones Extranjeras en España, además de una Secretaría Técnica. El Pleno del Consejo lo preside el ministro de Industria, Turismo y Comercio, actuando de vicepresidente el secretario de Estado de Turismo y Comercio. Los vocales son un titular, con rango de consejero, por cada CA con competencia en promoción exterior; el presidente de la CEOE; el presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio Industria y Navegación; el secretario general de Comercio Exterior; el vicepresidente ejecutivo del ICEX; el director general de Comercio e Inversiones; y la consejera delegada de la Sociedad Estatal para la Promoción y Atracción de Inversiones Exteriores SA.

#### • Consejo Español de Turismo y Turespaña

Para el diseño y seguimiento de las estrategias turísticas con la mayor participación posible, también se hace necesaria la colaboración entre las iniciativas públicas y las privadas para optimizar la eficacia de las acciones y la asignación de los recursos. Para ello se ha creado el Consejo Español de Turismo, aprovechando la experiencia positiva del Consejo Promotor del Turismo y del Observatorio del Turismo, y aparte de la conferencia sectorial en esta materia. Este Consejo surgió como órgano colegiado, asesor y consultivo, adscrito a efectos administrativos al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para favorecer la participación de las distintas admi-

nistraciones públicas con competencias en la materia y de los empresarios, trabajadores y profesionales que inciden en la actividad turística en el seguimiento de las políticas turísticas en España. Su fin es servir de foro de diálogo, participación y colaboración, así como impulsar iniciativas del sector turístico español, en relación con los temas que les afecten, impulsando la cooperación entre la iniciativa pública y privada en materia de turismo. El Pleno está integrado por el ministro de Industria, Turismo y Comercio, el secretario de Estado de Turismo y Comercio, el secretario general de Turismo, con voz y voto, y como vocales natos el director de Turespaña y los 19 representantes de las CC AA, con categoría de consejero o asimilado<sup>56</sup>. La Comisión Ejecutiva estará integrada por el secretario general de Turismo, dos cargos responsables en materia de turismo, con rango mínimo de director general, que designen las CC AA previo acuerdo en la Conferencia Sectorial de Turismo, y un representante de la administración local.

#### • **La Comisión Nacional Española de Cooperación con la Unesco**

Esta comisión creada en el año 1953, y reestructurada por última vez el año 2004, está adscrita al MAEC a través de la AECI, con el objetivo de “estructurar y canalizar la participación tanto de la AGE como de las CC AA en las actividades de la Unesco, reflejando la realidad pluricultural y plurilingüística de España en la proyección internacional de la cultura española”. En el Pleno de la Comisión están representadas todas las CC AA, y en su Consejo Ejecutivo se estableció la presencia de dos representantes de las CC AA, elegidos de entre los representantes que pertenezcan a su vez al Pleno.

#### • **Consejo General de la Emigración**

El Consejo General de la Emigración, cuya elección dura también cuatro años, celebra por lo general dos plenos cada año en España. Está integrado por los siguientes consejeros: cuarenta y tres consejeros elegidos por los Consejos de Residentes Españoles de cada país, tres consejeros en representación de las CC AA designados, a propuesta de las mismas, por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, de acuerdo con el Ministro de Asuntos Exteriores, dos consejeros designados por las organizaciones empresariales, seis consejeros designados por los

---

56 Más seis representantes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, cuatro representantes de las dos organizaciones sindicales, y nueve representantes nombrados por el ministro de Industria, Turismo y Comercio, entre empresarios, técnicos y profesionales con especial preparación técnica y reconocida experiencia y prestigio.

sindicatos, cuatro consejeros designados por el titular de cada uno de los ministerios siguientes: Justicia, Economía y Hacienda, Educación y Cultura e Interior.

#### • Consorcios

En algunos casos, el Gobierno central ha establecido consorcios con algunas CC AA para actividades de política exterior, sobre todo de estudio, cooperación y difusión de realidades culturales y geopolíticas diferentes. Es el caso de la Casa de Asia, que es un Consorcio creado en 2001 e integrado por el MAEC, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. Su objetivo prioritario es promover y realizar proyectos y actividades que contribuyan a un mejor conocimiento de Asia, así como impulsar las relaciones entre España y los países de Asia y Pacífico en los ámbitos institucional, económico, académico y cultural. Destacan también la Casa de América, consorcio firmado entre el MAEC, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid; la Casa Árabe, entre el MAEC, las CC AA de Madrid y Andalucía, junto con los ayuntamientos de Madrid y Córdoba, y la Casa Sefarad-Israel, entre el MAEC, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid.

### C) La adaptación del servicio exterior y su apertura a la acción exterior autonómica

El ejercicio de las competencias autonómicas tiene, en muchas ocasiones, una dimensión exterior y muchas veces se requiere gestionar en el exterior cuestiones de interés autonómico, por lo que la CA ha de dirigirse a través del MAEC a las misiones diplomáticas de España para que gestionen esas cuestiones, ya que no en todos los países pueden mantener las CC AA una costosa red de oficinas, y en muchos casos es mejor para sus propios intereses que las gestiones se hagan en nombre de España.

Asimismo, el Gobierno central, cuando decide sus políticas o programas de acción exterior, debe contar con la *expertise* y las actividades ya realizadas en algunos puntos del globo por las CC AA que en algunos casos tienen ya una cierta experiencia. Así, en sus planes de acción, el MAEC ha consultado con ellas para realizarlo. Por ejemplo, el Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008 contó para su elaboración con las CC AA, reconociendo que una parte importante de las acciones del Plan tratan de competencias ya transferidas a CC AA y para garantizar una buena sintonía y coordinación entre las autoridades autonómicas y las autoridades centrales de la acción exterior. También se reconoce en el plan que algunas instituciones autonómicas precedieron a los trabajos del Plan Marco y del Plan de Acción en su formulación de una política con Asia, sirviendo de impulso y estímulo a estos.

- **La apertura de la promoción estatal del comercio, la industria y la atracción de inversiones**

Un ejemplo de adaptación del servicio exterior, sin duda mejorable, es la reciente reforma de las oficinas económicas y comerciales en el exterior y la creación de centros de promoción comercial o centros de negocios, que han sido pensados en parte teniendo en cuenta las necesidades del entorno y la coordinación con las CC AA en la acción exterior. Los centros de promoción comercial en el exterior están dirigidos por el consejero económico y comercial correspondiente y cuentan con personal local contratado altamente especializado y en muchos casos con becarios enviados por las CC AA<sup>57</sup> y con comisiones de coordinación con los grupos de exportadores españoles que se corresponsabilizan de la ejecución de los planes de promoción comercial. Actualmente, las oficinas con centros de negocios disponibles son Chicago, México DF, Moscú, Pekín, São Paulo y Shangai.

En algunos casos, las oficinas del ICEX han acogido también a funcionarios o personal contratado por las administraciones autonómicas para que hiciesen los servicios correspondientes a las empresas de esas CC AA. Ocasionalmente, esta presencia ha sido disputada o no se ha permitido a las CC AA que las usaran. Eso explica en algunos casos la decisión autonómica de abrir las suyas propias. Como afirmaba el consejero de economía de la Comunidad de Valencia, “no pasa nada. Si el Gobierno de España no quiere que estemos en Viena, la Comunidad Valenciana abrirá su propia oficina”<sup>58</sup>.

- **La colaboración en la promoción del turismo**

En la red española de promoción exterior del turismo, cuyo organismo principal es el Instituto de Turismo de España (Turespaña), se ha establecido un sistema de colaboración consolidado con las CC AA donde se reparten el trabajo y los costes. Turespaña centra su atención en aquello que puede hacer mejor a través de la red de oficinas, que es el conocimiento del mercado, el poder identificar los agentes, los operadores y los medios de comunicación más adecuados para que puedan

---

57 Por ejemplo, actualmente, de los ocho nuevos becarios de la Sociedad Canaria de Fomento Económico, SA (PROEXCA), tres se incorporarán a la Red de Oficinas Canarias en el Exterior (Miami, Agadir y Praia) y de los otros cinco, uno a la Embajada de España en Noaukchott (Mauritania) y cuatro a las Oficinas Económicas y Comerciales de la Embajada de España de São Paulo (Brasil); Buenos Aires (Argentina); Dakar (Senegal) y Düsseldorf (Alemania).

58 Cortes Valencianas, 13 de diciembre de 2004, presidente del Gobierno de la Comunidad Valenciana ante preguntas de la oposición.

colaborar en las diferentes acciones. Hay, según afirmaba su directora general, desde hace años “una cooperación muy intensa y muy positiva” entre Turespaña y las entidades de promoción turística de las diferentes CC AA para promover a nivel internacional sus características únicas. Esto hace que en el plan de promoción se integren las iniciativas de todas las CC AA. Por ejemplo, la campaña de publicidad internacional de España como destino turístico ha tenido también la colaboración de CC AA que se han sumado a esta campaña, para que dentro de esa promoción hubiera una parte específica para su CA<sup>59</sup>.

Turespaña invirtió 12,3 millones de euros en 2006 en distintos convenios de colaboración con nueve CC AA –Baleares, Andalucía, Madrid, Murcia, Canarias, Castilla y León, Cataluña y Galicia– para la promoción turística con campañas conjuntas de publicidad internacional. Con las Islas Baleares, Turespaña firmó un contrato con el Instituto Balear de Turismo (Ibatur) por un importe de cuatro millones de euros, financiados por ambas instituciones, de los que Turespaña aportó tres millones e Ibatur, un millón. En Andalucía, Turespaña invirtió tres millones de euros y, en Madrid, dos millones, dentro de una campaña conjunta por un importe total de cuatro millones. Asimismo, en Murcia, 600.000 euros; en Canarias, 1,6 millones; en Castilla y León, 500.000 euros; en Cataluña, 450.000 euros; y en Galicia, 600.000 euros. Asimismo, Turismo de Cataluña, por ejemplo, tiene empleados becarios y técnicos en oficinas de Turespaña que se encargan de promocionar Cataluña en ellas.

• **La promoción cultural y lingüística del Estado:  
el caso del Instituto Cervantes y las lenguas cooficiales**

El Instituto Cervantes, que está en 60 ciudades de 38 países, ha empezado recientemente a promover la difusión de la cultura catalana, vasca y gallega en el extranjero a través de su red de centros. Así, por ejemplo, en virtud de un convenio de colaboración suscrito en septiembre de 2004 con el Instituto Ramón Llull, se cedieron espacios en sus centros para que acogieran actividades que difundieran la cultura catalana organizadas por el Instituto Ramón Llull, tanto en solitario como en colaboración con el propio Instituto Cervantes.

Aunque la actividad principal del Instituto Cervantes era hasta hace poco la difusión de la lengua castellana, siempre había impartido, si bien de forma asistemática y ais-

---

59 Se han dado así campañas conjuntas donde las CC AA colaboran y participan económicamente con Canarias, Andalucía, Baleares, Galicia, Murcia, aparte de la promoción de rutas como el Camino de Santiago, España Verde y las Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

lada, clases de las otras lenguas cooficiales españolas, pero desde 2004 el Instituto ha puesto en marcha la enseñanza estable de catalán, gallego y euskera<sup>60</sup>, que se lleva a cabo en colaboración con el Instituto Ramón Llull, el Instituto Ramón Piñeiro y la Real Academia de la Lengua Vasca. El Instituto Cervantes no pretende sustituir a los institutos creados por los gobiernos autónomos o a los lectorados existentes, sino que mantiene una colaboración con ellos.

- **Las oficinas técnicas de cooperación de la AECI y la participación de las CC AA en ellas**

El desarrollo de agencias autonómicas de cooperación con presupuestos, empleados y gestión de proyectos cada vez más numerosos está haciendo necesaria cada vez más una coordinación entre las actividades de cooperación en el terreno de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) alojadas en las embajadas españolas en muchos países, y las actividades autonómicas en esta área. En algunos casos hay indicios de que técnicos catalanes de cooperación o becarios han usado la red de OTC de la AECI para desarrollar su actividad de cooperación catalana.

## **2.3 Conclusiones y balance sobre la situación de la acción exterior autonómica y la colaboración en la acción estatal**

Las características de la acción exterior autonómica y su participación en la política exterior estatal que este documento ha detectado podrían resumirse en varios puntos:

- Falta en general de regulación y proliferación fáctica. Creciente relativización de la reserva estatal, tolerancia creciente por el TC y creciente legalización o formaliza-

---

60 En el curso 2004-2005 sólo dos centros del Instituto Cervantes enseñaban catalán. A finales de 2006 lo hacen 19 centros, con alrededor de 200 alumnos: Berlín, Burdeos, Estocolmo, Fez, Londres, Lyon, Manchester, Milán, Moscú, Múnich, Nueva York, París, Rabat, Roma, Sofía, Tel-Aviv, Toulouse, Utrecht y Varsovia. Los centros de mayor afluencia de estudiantes fueron Berlín, Múnich y Manchester, probablemente por la tradición de estudios de lenguas románicas en sus universidades. El Instituto Cervantes de París ha impartido clases de gallego a casi treinta alumnos. Del mismo modo, hay que destacar el grupo bastante numeroso de alumnos de euskera en Múnich, 23, y algo menor en Bruselas. Véase la comparecencia en la Comisión de Cultura del Senado, a petición del Gobierno, del director del Instituto Cervantes, César Antonio Molina, para informar sobre la difusión de las lenguas cooficiales y la diversidad cultural de España en el mundo el 23 de octubre de 2006.

ción de la práctica política. Extensión a varios campos y proliferación de actividades con predominio de aquéllas dentro de Europa y de carácter transfronterizo. El Estado ha aceptado o tolerado esta actividad con creciente normalidad, aunque varía por sectores y CC AA.

- Capacidad de las CC AA de participar en la “dimensión interior” de la acción exterior del Estado a fin de que quede garantizado el reparto de competencias interno.
- Desarrollo de una organización administrativa cada vez más institucionalizada que muestra, sin embargo, grados variables de personalismo de sus dirigentes. Falta de adaptación de la Administración central o el servicio exterior a esta creciente actividad.
- Proliferación de viajes y contactos de presidentes y consejeros autonómicos y extensión de oficinas y delegaciones de carácter económico, pero también político.
- Diferencias entre CC AA en contenidos programáticos de las políticas de acción exterior: contagio de las otras relaciones en otros campos internos. Actividad más autoafirmativa al principio y más pragmática luego, sin grandes conflictos.
- Normalización de la cooperación transfronteriza e interregional y extensión de las actividades de promoción internacional del comercio y atracción de inversiones, la proyección lingüística, cultural y del deporte, la atención a los emigrantes y las comunidades culturales en el extranjero, e intensificación de las actividades de cooperación y ayuda al desarrollo y la solidaridad.
- En la actividad de tratados, las CC AA pueden desarrollar y ejecutar las normas internacionales contenidas tanto en tratados de los que España sea parte, como en resoluciones de organizaciones internacionales de las que España sea miembro, siempre y cuando los tratados o el ámbito de competencias de la organización incidan en el ámbito material de competencias y, por tanto, su autonomía debe ser respetada en el proceso de formación de la voluntad del Estado español.
- Inadecuación actual del servicio exterior para adaptarse a las necesidades de las CC AA en su actividad exterior y a la inexistencia de órganos efectivos de coordinación y participación autonómica en la política exterior del Estado.
- Algunos de los posibles problemas de los que se ha acusado a la paradiplomacia autonómica en varios de sus instrumentos y sectores de actividad son la descoordinación y falta de planificación, la contradicción con la política exterior de Es-

paña, la ineficacia para defender los intereses españoles al fragmentar los recursos, el posible deterioro de la imagen exterior, el coste económico excesivo, la inseguridad jurídica y la dudosa constitucionalidad.

- En definitiva, podría decirse que la acción exterior no es lo suficientemente grande para poder ir por sí sola ni afectar demasiado la política exterior española, ni lo suficientemente pequeña para ignorarla y no intentar conocerla y coordinarla.

### **3. Las experiencias en otros sistemas federales: posibles lecciones para el caso español**

En este apartado se analiza de forma panorámica la situación de la acción exterior de las entidades subestatales y su participación en la política exterior estatal en países federales con estructuras, demandas del entorno y actividades similares u homologables a los observados en el caso español. Se traza una breve descripción comparativa de cuatro países federales de diferentes tamaños y con poderes parecidos de las entidades subestatales, como son Alemania, Canadá, Australia y Bélgica o en algunos aspectos Suiza o los EE UU. Se constata que los problemas son en gran medida comunes y que las respuestas legales o prácticas a ellos tampoco divergen excesivamente y dependen básicamente de la estructura constitucional existente y de la dinámica política y partidista<sup>61</sup>. A continuación, se hace referencia a la cobertura jurídica y la organización administrativa de estas actividades, a los viajes y contactos oficiales de estas entidades, a sus oficinas y delegaciones permanentes en otros países, sus actividades de promoción económica y comercial o cultural y a sus acciones de ayuda al desarrollo y humanitaria.

---

61 Algunos estudios comparativos que se han consultado para este Documento son Michaud (2002), *Federalism and Foreign Policy: Comparative Answers to Globalization*, en *Handbook of Federal Countries*. Salviolo (2005), *Provincias y convenios internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. Schiavon (2003), *La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado*, CIDE, México, Manuscrito. Thiele (2003), *Außenpolitik von subnationalen Einheiten*, Diplomarbeit an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaften, Konstanz.

### **3.1 Las actividades exteriores de las entidades subestatales: la extensión del fenómeno y sus variaciones políticas y jurídicas**

#### **A) Cobertura jurídica y organización administrativa: variabilidad en el estatus jurídico y en la intensidad política**

En Alemania las actividades exteriores de los *Länder*, además de su actividad en los asuntos comunitarios, tienen ya una larga tradición. Estas actividades paradiplomáticas, como la promoción económica y cultural, los viajes de ministros-presidentes o la ayuda al desarrollo se han ido extendiendo de forma paralela y complementaria a la acción exterior de la Federación. Tales actividades no están reguladas de ningún modo en la legislación federal, pero se basan en el ejercicio de sus propias competencias constitucionales. A pesar de que el artículo 32.1 de la Ley Fundamental establecía que “corresponde a la Federación el mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros”, el artículo 32.3 deja la puerta abierta a una capacidad limitada para “concertar tratados con Estados extranjeros” en función de sus competencias legislativas, “con el asentimiento del Gobierno federal”.

En cuanto a su organización administrativa, la acción internacional de los *Länder* no cuenta con ministerios específicos ni con muchos medios personales. Sus actividades suelen estar coordinadas por las cancillerías o ministerios de Estado (oficinas de presidencia)<sup>62</sup> y, por tanto, fuertemente insertadas en el ejecutivo. Comparten normalmente dirección general con las unidades que se encargan de los asuntos europeos comunitarios, que se suelen repartir entre sus oficinas en la capital del *Land* y sus oficinas en Bruselas. También se suele ejercer toda una serie de actividades exteriores en los ministerios regionales de Economía, Transporte y Desarrollo de los *Länder*, por ejemplo en Hessen, Baviera y Renania del Norte-Westfalia. Estos ministerios se ocupan de la promoción del comercio exterior, la atracción de inversiones y la ayuda al desarrollo.

Cabe destacar la intensa actividad de cooperación transfronteriza mediante grupos de trabajo con regiones limítrofes desde los años setenta, por ejemplo, Baviera y Baden-Württemberg con otras regiones alpinas, la Bodenseekonferenz, o los Cuatro Motores de Europa, la comunidad de trabajo del Danubio o los partenariados regionales con entidades subestatales de los Estados centroeuropeos o de Europa del Este como Polonia,

---

62 Llamadas *Staatskanzlei* en la mayoría de los *Länder* o *Staatsministerium* en Baden-Württemberg.

República Checa y Eslovaquia. Varios *Länder* alemanes tienen también acuerdos de cooperación estable con provincias canadienses.

En Canadá, por su parte, las actividades exteriores de las provincias se han convertido también en una práctica común de varios gobiernos en los dos últimos decenios. Ello ha ocurrido no sólo en Québec, que sin duda es el gobierno que más ha desarrollado su política exterior, sino también en Alberta, Ontario, Manitoba y la Columbia Británica, que desarrollan este tipo de actividades fuera de Canadá. Así, por ejemplo, varias de ellas han desarrollado políticas de comercio exterior para la promoción de exportaciones, para atraer inversiones extranjeras, promoción comercial y cultural, etc. En muchos casos, desde el punto de vista de sus estructuras organizativas, varias de esas provincias cuentan con estructuras dotadas de considerable personal y presupuestos que les permite actuar internacionalmente, bien conjuntamente con el Gobierno federal o de forma paralela e independiente de éste. En parte, esta actividad es fruto de su situación en América del Norte, donde varias provincias se ven en la necesidad continua de llegar a acuerdos con su vecino del sur. Ontario, por ejemplo, comparte catorce puentes internacionales con los Estados vecinos de Nueva York y Michigan, que el Gobierno federal no ha mostrado interés en mantener o administrar. En la práctica, la mayoría de las provincias han suscrito desde los años ochenta numerosos acuerdos, memorandos, protocolos, convenios y documentos de “hermanamiento de ciudades” y de cooperación transfronteriza e interregional (por ejemplo, con *Länder* alemanes) en diversas áreas como el comercio, la cultura y la educación, el turismo, la ciencia y la tecnología.

Desde un punto de vista legal, la cobertura de estas actividades es aún poco clara. En la práctica parece haberse establecido la llamada “doctrina Gérin-Lajoie”, que lleva el nombre del ministro de educación quebequés que en 1965 postuló el “*prolongement international des compétences internes du Québec*”, y con ello también de las otras provincias. Aunque esta doctrina no ha sido formalmente respaldada o definitivamente aclarada por el Tribunal Supremo y el Gobierno federal la ha disputado a veces, parece haberse convertido en el *modus vivendi* que ha permitido el desarrollo de estas actividades.

Desde un punto de vista organizativo, el gobierno de Québec cuenta con un Ministerio de Relaciones Internacionales (MAI), que en 2002 contaba con unos 640 funcionarios, de los cuales 371 trabajan en Québec y 269 se encuentran en las delegaciones del extranjero (de éstos, unos 200 son personal local). A ello habría que añadir otros 100 funcionarios más pertenecientes a otros ministerios de Québec que trabajan sobre temas de inmigración, temas culturales o de comercio internacional. El presupuesto de este ministerio era en 2002 de unos 68 millones de euros. Expertos estadouni-

denses han señalado que este presupuesto es equivalente a lo que gastan todos los Estados de EE UU juntos para su política exterior.

En la provincia de Ontario, la mayor de Canadá, la acción internacional se desarrollaba hasta el gobierno actual de McGuinty en la llamada Office of International Relations and Protocol residenciada en el Ministry of Enterprise, Opportunity and Innovation (MEOI), departamento creado en 2002. Esta oficina ha sido reestructurada cinco veces desde los años setenta y ha pertenecido al Ministerio de Relaciones Intergubernamentales (MIA) o al Ministerio de Comercio (MITT). Entre sus actividades se encuentran la organización de conferencias internacionales en Ontario, la organización de las visitas oficiales de delegaciones y el asesoramiento sobre las actividades internacionales de Ontario al primer ministro provincial. Alberta es la otra provincia canadiense que actualmente cuenta con el nombre de asuntos internacionales en uno de sus ministerios, el Ministry of International and Intergovernmental Relations (MIIR), que coordina la actividades internacionales de la provincia.

En Australia, los Estados miembros también han desarrollado una intensa actividad internacional y tienen delegaciones en varios países, como se verá más adelante. Aunque desde el punto de vista jurídico no tienen la capacidad de concluir tratados internacionales, muchos de ellos celebran habitualmente *agreements*, o *memoranda of understanding*, con otras entidades subestatales o estatales, sobre todo en temas de cooperación, promoción económica y protección de sus intereses y competencias.

Por lo que respecta a Bélgica, las regiones y comunidades belgas, debido a la distribución interna de competencias y a la prevista prolongación exterior de éstas, son las entidades subestatales con más competencias internacionales y, por tanto, con más influencia en la política exterior de la federación. La continua asunción de nuevas competencias ha hecho también que las estructuras subestatales de acción exterior, como la del gobierno de la región de Flandes, hayan tenido que adaptarse organizativamente muchas veces. Así, el actualmente llamado Departamento Flamenco de Asuntos Exteriores desde abril de 2006 es heredero de la unidad conocida como “Administración de relaciones exteriores” entre 1991 y 1994, o la “Administración para la política exterior” desde 1994 hasta 2005, y se ha ido adaptando a nuevas competencias y al cambio en la escena internacional. Actualmente este departamento cuenta con una plantilla de unas 75 personas<sup>63</sup>.

---

63 Crieckemans (2006), How subnational entities try to develop their own “paradiplomacy”. The case of Flanders (1993-2005).

Este departamento está formado por una división o dirección general de programación y asesoramiento, que apoya al ministro y al gobierno, y supervisa la ejecución de la política exterior. También coordina el proceso de negociaciones para las relaciones bilaterales y multilaterales de Flandes, encargándose, por ejemplo, de aplicar varios acuerdos de cooperación y programas con Europa central y del Este. Asimismo, se encarga de supervisar la red de delegaciones flamencas en el resto del mundo, en los órganos comunitarios y en los organismos internacionales. También se ha formado un Consejo asesor estratégico con representantes de organizaciones de la sociedad y expertos independientes.

Flandes también ha participado intensamente en el creciente asociacionismo regional europeo, ejerciendo su potestad de concluir tratados internacionales con diferentes socios, pero de forma siempre complementaria, desde un punto de vista geopolítico y funcional, con los tratados de la federación y de las otras regiones y comunidades.

## **B) Viajes y contactos oficiales: la extensión del fenómeno**

La actividad de recepción de visitas oficiales o los viajes oficiales al extranjero de autoridades regionales ha sido también una constante en la mayoría de los sistemas federales aquí analizados. Por empezar con Alemania, las visitas al extranjero de los ministros-presidentes de los *Länder*, de los ministros y de los diputados regionales han sido una forma típica de ejercicio de relaciones internacionales subestatales.

Para tener una estimación indicativa de la importancia del fenómeno, según datos de la Oficina de Exteriores federal (*Auswärtiges Amt*) para el año 2004, las embajadas alemanas tuvieron constancia de 360 visitas al extranjero de representantes de los gobiernos o parlamentos de los *Länder*<sup>64</sup>. Esa intensidad explicaría que en algunos casos hayan tenido mucha presencia mediática y producido algunos conflictos con el Gobierno federal por su posible interferencia con la política exterior de la federación o por haber sido usados en algunos casos con intenciones internas electorales. Por poner dos ejemplos, en pocas semanas el ministro-presidente de Baviera, Edmund Stoiber, visitó durante la primavera de 2006 las capitales de Finlandia, Portugal y Polonia. El ministro-presidente de Hessen, Roland Koch, realizó un viaje por el norte de Asia visitando Filipinas, Japón y Corea del Sur.

---

64 Fischer (2006), *Auswärtiges Handeln im europäisierten Bundesstaat – die Rolle der deutschen Länder als Akteure der internationalen Politik*, en *La politique extérieure allemande et française face à l'Europe*.

En algunas ocasiones se han producido situaciones comprometidas de acumulación de delegaciones de diferentes *Länder* que querían entrevistarse por las mismas fechas con las mismas autoridades chinas de política económica, lo que se debe no sólo a falta de coordinación de las autoridades de los *Länder*, sino también a su actitud competitiva en este terreno que busca atraer inversiones hacia el propio *Land*.

Sin embargo, según la mayoría de los expertos, los casos conflictivos han sido casos excepcionales, y las visitas oficiales al extranjero se suelen considerar por la Oficina de Exteriores como algo cotidiano y normal. En su gran mayoría se han desarrollado con el objetivo de promover la imagen de la economía alemana en el exterior y también como instrumento de competencia por la atracción de inversiones. Aunque menor y algo más tardía que la actividad de algunas de las provincias canadienses, la actividad exterior de los *Länder* alemanes tiene mucho que ver con la pertenencia a la UE y la propia distribución competencial.

En el caso de Canadá, esta actividad es también muy frecuente entre las provincias. Por ofrecer un ejemplo, entre abril de 1999 y marzo de 2001 el gobierno de Québec participó en más de 120 visitas oficiales de jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros. En ese periodo el primer ministro de Québec realizó 10 visitas oficiales al extranjero y 106 ministros tomaron parte en misiones internacionales. En el caso de Ontario, según un documento interno de la Office of International Relations and Protocol, los destinos del presidente o los ministros de este gobierno provincial han sido, aparte de los EE UU, el Reino Unido, con 117 viajes de 2000-2002, seguido de Alemania y Francia con 88 visitas, y China, Sudáfrica, Italia, Japón, Holanda y México. La mayoría de estos viajes, el 37%, los protagonizaron los ministros regionales de economía, el 11% los de agricultura y el 9% los de interior.

El Ministerio de Exteriores canadiense, Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT), mantiene un calendario o programación trimestral –que no es público– de los viajes al extranjero y las actividades internacionales de las provincias o territorios, incluyendo las visitas de dignatarios extranjeros a las provincias o territorios. Asimismo, el DFAIT tiene una serie de directrices internas detalladas, que actualmente están siendo actualizadas, sobre los viajes al extranjero de los primeros ministros y ministros provinciales que regulan las funciones de las direcciones generales especializadas geográficamente antes de la visita, el papel de las legaciones canadienses en el exterior, incluyendo los temas de apoyo logístico, responsabilidades financieras y requisitos de comunicación. También en Australia, Bélgica y EE UU nos encontramos con una intensa actividad de viajes al extranjero de sus autoridades subestatales.

### C) Oficinas y delegaciones permanentes

Respecto a las delegaciones y oficinas permanentes o de representación de los gobiernos subestatales en el extranjero, algunos de los países analizados cuentan con unas redes extensas de oficinas, dedicadas a asuntos económicos, aunque también en ocasiones excepcionales con funciones de representación de carácter más político o cuasidiplomático.

En el caso de Alemania, algunos datos nos indican que, aparte de sus delegaciones en Bruselas<sup>65</sup>, los *Länder* mantienen en todo el mundo alrededor de unas 130 oficinas que se dedican sobre todo a la economía exterior o a la recogida de información política. En el año 2000 los *Länder* mantenían 21 delegaciones sólo en los EE UU, y a ellas se suman las abiertas más recientemente en Asia, Rusia y en los Estados de Europa Central y Oriental. Mediante consorcios o empresas públicas o bancos de inversión de los *Länder* como Invest in Bavaria, Bayern International, etc., o delegaciones del Ministerio de Economía, Baviera mantiene 13 delegaciones en Kiev, Moscú, Budapest, Pilsen, Bucarest, Jinan (China), Seúl, Tokio, Taipei, Singapur, Washington, Palo Alto, México DF y São Paulo. Baden-Württemberg, mediante su agencia Gesellschaft für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit Baden-Württemberg (GWZ), tiene delegaciones en San Petersburgo, Yekaterinburgo, Nanjing Shenyang, Singapur, Nueva Delhi y Bethesda<sup>66</sup>.

Hessen, por ejemplo, mantiene oficinas de cooperación en las regiones rusas con las que tiene convenios de colaboración, Jaroslavl, y en la capital de la región polaca de Wielpolska. Además, mantiene una oficina de cooperación al desarrollo en Palestina y una oficina de representación en Abu Dhabi, que se dedica a gestionar pacientes para su traslado a las instituciones hospitalarias de Hessen. Otras delegaciones de Hessen se encuentran en Chicago y Tokio y son gestionadas por el Banco de Inversiones de Hessen (IBH)<sup>67</sup>. La mayoría de estas oficinas se encargan sobre todo de temas económicos, pero también de algunos asuntos culturales. Sin embargo, dado que la coordinación con el Gobierno federal en asuntos internacionales suele ser buena, Alemania no es, como se verá más adelante, de los países cuyas entidades subestatales cuentan con una red más extensa de oficinas en el extranjero.

---

65 Cada uno de los 16 *Länder* tiene una delegación en Bruselas que, sumadas, representan 250 empleados frente a los 160 de la representación permanente de Alemania.

66 Bosold (2004), Transatlantische Paradiplomatie-Die Kooperation kanadischer Provinzen und deutscher Bundesländer, Manuscrito.

67 Thiele (2003), Außenpolitik von subnationalen Einheiten, Diplomarbeit an der Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaften, Konstanz.

En algunos casos los *Länder* han organizado oficinas puntuales para responder a necesidades concretas temporales.

En el caso de Canadá, las provincias cuentan con una larga tradición de oficinas en el extranjero. La provincia de Québec envió un agente general a París ya en 1881. Actualmente mantiene oficinas en más de 14 países, entre ellos EE UU, Japón, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Venezuela, etc. La red internacional de oficinas de Québec está formada por siete delegaciones generales, cinco delegaciones, nueve oficinas, cuatro antenas y un agente de asuntos<sup>68</sup>. La delegación general es la representación más importante de Québec en el extranjero, suele estar dirigida por un delegado general nombrado por el gobierno y ofrece servicios en las áreas de economía, educación, cultura, inmigración, asuntos públicos y empleo. Québec dispone de delegaciones generales en Bruselas (con 22 empleados), Londres (con 25 empleados), Nueva York (con 35 empleados), París –la más numerosa con 42 empleados–, Tokio, México y Múnich. En cuanto a las llamadas delegaciones, Québec las posee en Atlanta, Boston, Chicago, Los Ángeles y Roma. Más pequeñas son las oficinas (*bureaux*), que están dirigidas por un director nombrado por el ministro regional de Relaciones Internacionales y que ofrecen servicios en un número limitado de actividades relacionadas con el personal al servicio de las oficinas exteriores, y algunas de ellas tienen funciones de oficina de inmigración. Québec mantiene oficinas en Buenos Aires, Washington, Barcelona, Pekín, Shanghai, Berlín, Damasco, Hong Kong, Viena (las tres últimas con funciones de oficina de inmigración). La antena está dirigida por un ciudadano del país receptor y ofrece servicios en uno o varios campos de actividad determinados empleando a personal local. Québec tiene antenas en Milán, Santiago, Seúl y Taipei. Los “agentes de asuntos”, por último, son los intermediarios profesionales independientes al servicio no exclusivo de la administración del gobierno del Québec; se les instruye por parte del ministerio regional competente. Québec tiene este tipo de personal en Hanoi.

Ontario y Alberta han tenido también Oficinas en Europa, en la región Asia-Pacífico y en los EE UU. Ontario contaba con 12 delegaciones en 8 países, y tiene un funcionario (especializado en inversiones) que forma parte del personal destacado en la Embajada de Canadá en China. La red de oficinas internacionales de Ontario ha tenido varios altibajos, ya que en 1970 tenía unas 29 oficinas, pero muchas de ellas se fueron cerrando, primero al final de los setenta y luego a principios de los noventa por problemas presupuestarios. A partir de 2002 volvieron a abrirse algunas a través de los llamados *International Marketing Centres*, muchos de ellos alojados en las embajadas o consulados canadienses, y se fueron extendiendo, sobre todo en los

---

68 [http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/bureaux\\_etranger/bureaux\\_etranger.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp).

EE UU (véase más adelante). Alberta llegó a tener seis oficinas en cuatro países diferentes. En 1982 Alberta abrió una Oficina en Nueva York como respuesta a una “supuesta mala defensa de los intereses locales de Alberta por parte del Gobierno central canadiense”. La Columbia Británica también ha aumentado su actividad internacional en los últimos años, desarrollando una exportación más agresiva de sus productos, intentando la designación de funcionarios de su provincia en las representaciones diplomáticas del Canadá.

En 2007 existen en total 23 oficinas provinciales en el extranjero, 21 de Québec y 2 de Alberta. Este número más reducido actualmente se explica porque las provincias canadienses están sustituyendo sus oficinas propias por el sistema de co-locamiento o coinstalación (*co-location*) de sus delegaciones en las misiones diplomáticas, consulados generales, consulados o embajadas canadienses. Así, las oficinas de las provincias pueden arrendar un espacio físico en las legaciones canadienses. Los términos y condiciones para cada *co-location* se establecen en convenios o *memoranda of understanding* individuales, a pesar de lo cual las diferencias entre ellos son pocas.

Actualmente esta posibilidad de *co-location* sólo la han utilizado tres provincias: Ontario, Québec y Alberta. La mayoría de estas oficinas provinciales arrendadas centran su actividad en la defensa de los intereses comerciales y de inversión de la provincia. Los delegados y representantes provinciales en ellas son considerados miembros de pleno derecho de la misión y reciben pasaporte diplomático. Están sometidos a la autoridad del jefe de misión y se espera de ellos que trabajen de forma cooperativa con los diferentes jefes de programa o área, aunque rinden cuentas directamente al ministro provincial.

Las ventajas de las *co-location* son evidentes para los dos niveles de gobierno. Facilitan el acceso a los contactos locales y centros de *expertise*, permiten a la provincia trabajar en cooperación con las representaciones federales del comercio y garantizan que las actividades y los mensajes canadienses en el país de acogida estén coordinados y sean coherentes. A finales del 2007, el número de *co-locations* de las provincias/territorios alcanzará la cifra de 25.

En Australia la mayoría de los Estados tiene algún tipo de representación en el extranjero. Western Australia tiene 14 oficinas en el extranjero, Queensland 8, Southern Australia 7, Victoria 7, Northern Territory 2, Nueva Gales del Sur 2. Todos ellos mantienen representantes en Londres. Algunos de ellos los tienen también en las ciudades de Los Ángeles, Tokio, Frankfurt, Hong Kong y Singapur.

En cuanto a Bélgica, el Gobierno de Flandes posee una red de 60 representaciones en el extranjero con diversas funciones. Algunas funciones generales de asuntos internacionales del Gobierno de Flandes, nueve representantes del gobierno flamenco, ante la UE, uno en Ginebra (con base en Bruselas) encargado de los temas de WTO, UNAIDS, ILO, WHO. Se han creado cinco casas flamencas en La Haya, Viena, Berlín, París y Londres que funcionan de forma complementaria a las embajadas belgas. La representación del gobierno de Flandes en París está acreditada ante la OCDE y la Unesco y ante el Consejo de Europa en Estrasburgo. Los planes incluyen reforzar la misión en La Haya y más adelante en Berlín y París. El delegado en Washington es responsable de relaciones con toda Norteamérica, pero también con el Banco Mundial. Los planes son trasladarse a Nueva York y crear una Casa Flamenca mediante una cooperación público-privada (junto con algunas empresas flamencas en EE UU)<sup>69</sup>, en Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido, EE UU, Sudáfrica, Austria (responsable también para República Checa); la llamada representación diplomática de Flandes en Berlín incluye también al representante de la agencia de promoción de las exportaciones de Flandes y al consejero de agricultura flamenco. Valonia también ha desarrollado una red de representación en el extranjero. La región llegó a un acuerdo con el ministro de Relaciones Internacionales del Gobierno federal, la región y la comunidad francófona. Según este acuerdo, la región y/o la comunidad pueden identificar representantes que actuarán en su nombre en el extranjero. Estos representantes son parte de la misión diplomática belga y están bajo la autoridad del jefe de misión, aunque reciben instrucciones del gobierno que representan. Esto permite a Valonia tener representantes en los cinco continentes y en una organización internacional como la Francofonía.

Estas delegaciones carecen de toda consideración de misión o delegación diplomática, aunque el Ministerio belga de Asuntos Exteriores suele permitir que los miembros de aquellas figuren en el elenco de agentes diplomáticos y consulares belgas.

#### **D) La actividad de promoción económica y comercial: el grado variable de sinergia con las estrategias centrales**

La promoción económica, que es una competencia subestatal en Alemania, ha supuesto una de las actividades más intensas de acción exterior de los *Länder*. Además, desde la reunificación, debido a la crisis económica y a la diferente orientación geográfica y exportadora de los diferentes *Länder* en diferentes mercados, estas activi-

---

69 [http://www.vlaanderen.be/NASApp/cs/ContentServer?pagename=MVG\\_FL/Page/MVG\\_FL\\_Html\\_Detail&cid=1059049237658&c=Page](http://www.vlaanderen.be/NASApp/cs/ContentServer?pagename=MVG_FL/Page/MVG_FL_Html_Detail&cid=1059049237658&c=Page).

dades se han reforzado. Además de los viajes de promoción y las subvenciones a la exportación, en muchos casos han supuesto también el establecimiento de oficinas en el exterior. En algunos *Länder* del este, empresas públicas como Wirtschaftsförderung Brandenburg (WFB) o la Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern han intentado, sobre todo, atraer capital extranjero a sus regiones. Otras, como Baviera, han llegado a acuerdos de cooperación con otras entidades subestatales, como, por ejemplo, California en los terrenos de I+D. En muchos casos ha aumentado la competencia entre los *Länder* por atraer capital.

En Canadá, como se ha mencionado más arriba, la promoción económica de las provincias se ha hecho en parte contando con la colaboración del Gobierno federal, que ha animado a las provincias a establecer sus centros de promoción económica en las misiones canadienses. También en los viajes de promoción económica, Canadá inventó en los años noventa unas misiones de promoción del comercio y las inversiones llamadas *Team Canada*, que son misiones económicas lideradas por el primer ministro y los *premiers* donde viajan éstos con una delegación de empresarios canadienses a diversos países y regiones para promover el comercio y la inversión en Canadá. Estas misiones son cuidadosamente coordinadas y preparadas conjuntamente por los funcionarios federales y regionales. El Gobierno de Québec, por su parte, creó en 1998 una agencia para la promoción de las inversiones, *Investissement Québec*. Esta provincia ha puesto en marcha programas para consolidar la imagen y la visibilidad de Québec en el ámbito internacional. Ontario mantiene actualmente siete *International Marketing Centres* (que están alojados en las misiones canadienses en Nueva York, Shanghai, Múnich, Nueva Delhi, Tokio, Los Ángeles y Londres) y se dispone a abrir tres más en las embajadas de París, México DF y Pekín. Cada uno de estos centros empleará a dos representantes a tiempo completo, uno enviado desde Ontario y otro contratado localmente para apoyar los intereses de Ontario.

En Australia, los Estados de Queensland y Western Australia ejercen el liderazgo en los temas económicos. El Departamento de Comercio de Western Australia, por ejemplo, ha establecido contactos internacionales tanto a través de las embajadas australianas como por sí mismo con una red paralela. Tiene oficinas de comercio en Europa, Japón, Corea del Sur, China, Indonesia, India, Filipinas, etc. Estas oficinas de comercio internacional se encargan de estudios de mercado y de proporcionar apoyo a los inversores extranjeros. También organizan viajes de promoción y comerciales.

En Bélgica las regiones y comunidades belgas tienen también la competencia de promoción económica, y el Gobierno de Flandes, por ejemplo, cuenta con una agen-

cia, Flanders Investment & Trade<sup>70</sup>, con 91 representantes que cubren 73 países y que emplea internamente a unas 190 personas, unos 60 representantes económicos de Flandes y unos 17 secretarios de comercio. También mantiene Oficinas de Turismo de Flandes y Bruselas que emplean unas 127 personas en Bélgica y unos 11 delegados en los centros de información turísticos establecidos en La Haya, Colonia, París, Londres, Copenhague, Milán, Viena, Praga, Barcelona, Nueva York, Tokio y Pekín. Asimismo, cuenta con la Oficina para la promoción de los productos agrícolas de Flandes, o de la Asociación Flamenca para la Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Técnica (150 representantes que cubren 12 países).

### **E) La promoción cultural**

Los *Länder* alemanes desarrollan una actividad exterior de promoción educativa y cultural que está claramente regulada en el marco jurídico alemán y que habitualmente se caracteriza por relaciones de cooperación entre los dos niveles de gobierno. Las actividades principales de la política cultural exterior de los *Länder* son la gestión de los colegios alemanes en el extranjero y la organización de exposiciones o actuaciones de artistas alemanes. También desarrollan algunas actividades paralelas a las actividades de la federación de forma independiente, como la cooperación educativa en el marco de sus acuerdos transfronterizos o interregionales o en el marco de su promoción económica.

Se ha observado que a pesar de ser los *Länder* competentes en materias de cultura y de mantener importantes relaciones culturales, y aunque pueden firmar acuerdos internacionales en estos temas, en la mayor parte de los casos los *Länder* han preferido recurrir a declaraciones conjuntas con el Gobierno federal antes de tener que buscar la autorización del gobierno central para un acuerdo formal. En la mayor parte de los casos, su actividad cultural en el exterior es confiada a organismos autónomos o agencias para las políticas culturales de carácter común alemán, como en el caso de las cinco organizaciones que divulgan la cultura alemana por el mundo: el Goethe Institut, el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), la Fundación Alexander Von Humboldt, Inter naciones y el Instituto de Relaciones Exteriores. La financiación de estas organizaciones viene sobre todo del presupuesto federal y en sus consejos rectores se sientan funcionarios del Ministerio federal de Exteriores, pero es raro que el Gobierno federal objete a los proyectos que llevan a cabo los *Länder*. Esto significa que los *Länder* remiten temas de su competencia a organismos autónomos que son patrocinados por el Gobierno federal.

---

70 Sucesora de Flanders Foreign Investment Office y de Export Flanders.

En Canadá destaca la política de promoción cultural del Gobierno de Québec<sup>71</sup>. Sus líneas básicas de actuación se concentran en la promoción de la lengua francesa en el mundo apoyando su enseñanza, participando en foros internacionales sobre la sociedad de la información y sobre la gobernanza de Internet o en los trabajos de la Organización Internacional de Normalización (ISO) sobre la utilización del francés en las tecnologías de la información. También ha desarrollado estrategias de acción cultural en el extranjero para reforzar la presencia de creadores y empresas culturales quebequesas para promover la exportación de su producción cultural en salones internacionales, festivales o acontecimientos internacionales, en especial en EE UU.

En el caso de Bélgica, Flandes no tiene una red de agregados culturales, pero sí unas casas culturales como la llamada De Brakke Grond (en Ámsterdam), el Belgian Flanders Exchange Centre (en Osaka), De Buren en Bruselas (de forma compartida con Holanda, para presentar la comunidad de lengua neerlandesa a los otros países de la UE). Asimismo, pueden mencionarse el Tratado celebrado entre la comunidad flamenca del Reino de Bélgica y el Reino de los Países Bajos, sobre cooperación en asuntos de cultura, educación, ciencia y desarrollo social, de 1995; el Tratado suscrito entre el Gobierno flamenco y el Gobierno de la República de Sudáfrica sobre cooperación en materia de educación, arte, cultura, ciencia, tecnología y deportes, de 1996; y el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Bolivia, el Gobierno de la Comunidad Francesa en Bélgica y el Gobierno de la Región Valona, de 1999.

## **F) La ayuda al desarrollo y humanitaria**

En el caso de Alemania, los *Länder*, además de desempeñar un papel esencial en la política de cooperación federal a través de la cesión de funcionarios y medios técnicos para la gestión de los proyectos de cooperación, desarrollan una política propia paralela de ayuda al desarrollo<sup>72</sup> que suele hacerse en colaboración con el nivel federal. Los acuerdos de la Conferencia de Ministros-Presidentes de 1962 y 1988 en los que se basa esta actividad consideraban que la actuación de los *Länder* en este ámbito debía, sobre todo, tener un carácter complementario a la de la federación.

---

71 Gouvernement du Québec (2006), La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée, Quebec: Ministère des Relations internationales.

72 WUS (2005), Entwicklungszusammenarbeit der Länder, World University Service Deutsches Komitee e.V. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd/Bund-Länder-Ausschuss Entwicklungszusammenarbeit.

Las actividades principales en el ámbito de la ayuda al desarrollo son la promoción de la capacitación de técnicos tanto en Alemania como en el extranjero, la ayuda personal y la realización de proyectos en el Tercer Mundo, y la labor de información y educación en temas de cooperación al desarrollo.

Mediante órganos de cooperación vertical se produce una estrecha relación con el Ministerio Federal de Cooperación al Desarrollo. Destaca la llamada Comisión de los *Länder* y la Federación para la Cooperación al desarrollo –*Bund-Länder-Ausschüsse für wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Entwicklungszusammenarbeit*–, que se reúne dos o tres veces al año como órgano de orientación y coordinación. También cabe señalar el papel de las embajadas alemanas en los países receptores de la ayuda, que actúan como centro de enlace con las administraciones de los *Länder* y que igualmente ponen sus servicios a disposición de las delegaciones de los *Länder* enviadas a los países receptores.

La relevancia política que cada uno de los *Länder* le otorga a la cooperación internacional depende en gran medida de las relaciones partidistas. Destaca así, por ejemplo, el papel de la socialdemocracia en Renania del Norte-Westfalia que tenía una intensa actividad internacional en el marco de su política llamada *Eine-Welt-Politik*, que incluso publicaba un periódico trimestral llamado Forum Eine Welt. Los conflictos entre la federación y los *Länder* han solido tener un componente partidista claro, como los intentos de los gobiernos regionales socialdemócratas que trataron de compensar la escasa ayuda que el Gobierno federal cristiano-demócrata ofrecía a Nicaragua<sup>73</sup>.

Entre las actividades de ayuda al desarrollo subestatal en Canadá, destacan las actuaciones del Gobierno de Québec<sup>74</sup>, que en su política de cooperación ha dado prioridad a la capacitación de recursos humanos y el reforzamiento de las capacidades de gobernación. Algunas de sus actuaciones han consistido en el apoyo a las acciones de ciudades quebequesas en los países en desarrollo o el apoyo al desarrollo de los sistemas educativos en África, poniendo a disposición técnicos y expertos quebequeses en materia de políticas públicas, estadísticas y desarrollo de industrias culturales para ayudar a desarrollar el sector cultural de los países en desarrollo.

---

73 Fischer (2002), Die Außenpolitik der deutschen Länder als Ausdruck, perforierter nationalstaatlicher Souveränität? Transföderalismus zwischen Kooperation und Konkurrenz, en Wehling Hans-Georg (ed.) Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, (2. ed.), Opladen, Leske + Budrich.

74 Gouvernement du Québec (2006), La politique internationale du Québec. La force de l'action concertée, Quebec: Ministère des Relations internationales.

También, en materia de emergencias humanitarias, el Gobierno de Québec ha creado una unidad de intervención de emergencia de la Cruz Roja en colaboración con los expertos de la red de salud para potenciar la capacidad de respuesta en casos de emergencia humanitaria.

En Bélgica destaca la Agencia de Cooperación Internacional de Flandes, que ha sido creada recientemente a partir de la antigua Asociación Flamenca para la Cooperación al Desarrollo y la Asistencia Técnica y que esta adscrita directamente al ministro de temas exteriores, pero con autonomía funcional en el marco de un contrato-programa. Sus actividades incluyen el seguimiento de proyectos en países socios, el apoyo a iniciativas de cooperación al desarrollo, mediante campañas de concienciación, y la coordinación de actividades de ayuda humanitaria.

### **3.2 La participación de las entidades subestatales en la política exterior federal: colaboración en el *treaty-making power*, la representación en organismos y la apertura del servicio exterior**

La mayoría de los países descentralizados o federales tienen regulaciones constitucionales o legales similares y parecidos debates en la doctrina sobre el *treaty-making power* de sus unidades integrantes<sup>75</sup>. Si empezamos por Alemania, el artículo 73 de la Ley Fundamental establece que el Gobierno federal puede celebrar tratados en lo que respecta a asuntos sobre los que tiene competencia exclusiva para legislar. La norma del artículo 74 aclara que también puede hacerlo sobre aquellas cuestiones en las que tiene competencia concurrente con los *Länder*. Los *Länder* están autorizados a concluir tratados sobre materias de competencia exclusiva de la Federación “... sólo cuando y en la medida en que una Ley federal les haya facultado expresamente para ello” (art. 71). La doctrina se encuentra dividida respecto al alcance del *treaty-making power* federal y pueden encontrarse varias posturas. Por un lado, la que sostiene la interpretación más “centralista” de que Gobierno federal puede celebrar tratados inclusive en temas que son de competencia exclusiva de los *Länder*. Otros defienden una posición más “federalista”, según la cual la competencia federal está limitada por

---

75 Se sigue aquí, entre otros, las descripciones en Pérez Tremps (coord.) (1998), La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas, Madrid/Barcelona: Marcial Pons/IEA. Salviolo (2005), Provincias y convenios internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano y Lejeune (2003), Participation of Sub-national Units in the Foreign Policy of the Federation, en Blindenbacher R., Koller A. (eds.) Federalism in a Changing World-Learning from Each Other, St. Gallen-Montreal/London/Ithaca.

los derechos exclusivos de los Estados miembros. Por último, la teoría intermedia propugna que el Gobierno federal tiene poder para celebrar “tratados políticos” con respecto a materias en que los *Länder* tienen competencia exclusiva para legislar, mientras que los *Länder* no pueden celebrar tales tratados.

La firma del Acuerdo de Lindau entre los *Länder* y el Gobierno federal, en noviembre de 1957—cuya constitucionalidad aún se discute—, vino a restringir el *treaty-making power* de los *Länder*. Por este acuerdo, los Estados miembros delegaron en el Gobierno central parte de su “facultad de celebrar tratados” en determinadas materias, mientras que el Gobierno federal se obligó a solicitar la aprobación de los *Länder* cuando celebrase tratados sobre asuntos de competencia de estos últimos antes de su ratificación internacional. El Acuerdo de Lindau establece que las dos partes están en desacuerdo sobre la interpretación sobre los poderes de firmar tratados del artículo 32, pero que el Gobierno federal tiene la responsabilidad de los tratados consulares, los tratados comerciales y los tratados con organizaciones internacionales, y allí donde los *Länder* creen que sus competencias exclusivas están concernidas, especialmente en cultura, los *Länder* deben dar su asentimiento a los tratados federales y debe dárseles tiempo para reaccionar. Y que en aquellos tratados donde se vean afectados intereses esenciales de los *Länder*, sean competencias exclusivas o no, deben ser consultados a tiempo.

También como resultado de este Acuerdo se creó una comisión permanente de tratados que se reúne mensualmente y está formada por funcionarios de los *Länder* de sus delegaciones en Berlín, que toman en consideración los proyectos de tratado que les envía el Ministerio federal de Exteriores u otro ministerio que tenga la intención de negociar un tratado. Lo primero que evalúa esta Comisión es qué parte del acuerdo de Lindau afecta, y suele acabar con el consentimiento de todos los *Länder* antes de que el Gobierno federal mande el tratado al Bundesrat para su ratificación<sup>76</sup>. La participación de los *Länder* en la negociación de tratados sobre asuntos de sus competencias legislativas se desarrollaron aún más en 1968, cuando el Gobierno federal y los representantes de todos los *Länder* alcanzaron un Acuerdo para ampliar su actuación, conocido como Kramer-Heubl-Papier<sup>77</sup>. Este Acuerdo prevé que los represen-

---

76 Esta Comisión no puede aprobar los tratados. Sólo puede asesorar a los *Länder* sobre si un tratado debe ser aprobado o rechazado. Los gobiernos de los *Länder*, después de recibir tal recomendación, pueden decidir si aprueban o rechazan el tratado en estudio. El asesoramiento que brinda esta Comisión no obliga a los *Länder*. Desde 1958 hasta 1992, fueron considerados por la citada Comisión un total de 2.001 tratados, y solamente en una sola ocasión el consenso no pudo ser alcanzado.

77 “Gemeinsame Regelung zur personellen Beteiligung der Länder an der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland”.

tantes de los *Länder* se involucrarán directamente en las negociaciones de los tratados donde se vean afectados sus poderes constitucionales.

En Canadá ni la British North America Act de 1867, ni las constituciones provinciales y territoriales, hacen mención de las facultades de las provincias y/o territorios para celebrar tratados con el extranjero. El Gobierno federal ha negado a las provincias tal capacidad, basándose en que a través de la Carta Patente de 1947, el monarca británico transfirió el poder ejecutivo al Canadá. La interpretación que se desprende es que sólo el Gobierno federal goza de facultad de celebrar tratados internacionales. Esta tesis se ha sustentado en el argumento de que la competencia legislativa no tiene por qué necesariamente corresponderse con la facultad ejecutiva, y que las provincias pueden gozar de competencias legislativas aunque no se les garantizaran facultades ejecutivas. De ahí que, al ser el *treaty-making power* el ejercicio de una facultad ejecutiva, las provincias no podrían concluir tratados.

El Gobierno de Québec y parte de la doctrina canadiense entienden que el traspaso del *treaty-making power* a través de la Carta Patente de 1947 no se hizo exclusivamente al Gobierno federal, sino al Canadá en su conjunto, es decir, al Gobierno federal y también a las provincias. La provincia de Ontario se opuso por pensar que el Gobierno federal no podía legislar sobre asuntos reservados a las provincias, aun cuando versara sobre la ejecución de un tratado internacional. Québec y algunas provincias interpretan que el reparto de las competencias legislativas establece una presunción sobre la capacidad para celebrar tratados en favor de estas últimas, teniendo en cuenta la división de las competencias legislativas que hace la Constitución en sus artículos 91 y 92.

Finalmente, la Corte Suprema de Canadá, en 1936, quedó dividida en su opinión, por lo que el litigio fue resuelto en última instancia por el Comité Judicial del Privy Council que resolvió que el Gobierno federal no puede dictar normas que invadan la competencia provincial y que, si la ejecución del tratado requiere dictar leyes de esta naturaleza, aquél debe contar con el consentimiento de las provincias interesadas. Mientras Québec afirma que la Constitución garantiza a las provincias el derecho de celebrar tratados, la mayoría de las provincias canadienses, sin decir que tienen tal capacidad, y sin negar al Gobierno federal la responsabilidad primaria en la conducción de las relaciones exteriores, solicitan tener en ello una cuota de participación, en la medida de sus competencias legislativas.

En cuanto a la participación de las provincias en los organismos internacionales, Québec participa, por ejemplo, desde mayo de 2006 en la Unesco, de una manera por la cual Québec tiene un representante permanente en la Delegación de Cana-

dá ante la Unesco en París, con el estatuto diplomático de consejero y el derecho a participar en todos los procedimientos, reuniones y conferencias de la Unesco, siempre dentro de la delegación canadiense y bajo la dirección del jefe de esa delegación, pero con el derecho de “completar la posición canadiense y de expresar la voz de Québec”<sup>78</sup>.

En Australia la ejecución de los tratados internacionales celebrados por el Gobierno federal sigue siendo un tema en discusión en temas de competencia exclusiva de los Estados miembros. El Tribunal Supremo resolvió que la Federación no podía, en virtud de sus facultades sobre las relaciones exteriores y sobre sus subsiguientes responsabilidades internacionales, legislar sobre asuntos de competencia exclusiva de los Estados de Australia. Sin embargo, en la década de los ochenta el Tribunal decidió, en dos casos que sentaron jurisprudencia, en virtud de una interpretación amplia acerca de la facultad de conducción de las relaciones exteriores, reconocer al Gobierno federal la facultad de celebrar tratados en materias de competencia exclusiva de los Estados miembros. El Gobierno nacional argumentó que tal legislación era válida porque era consecuencia de una obligación internacional contraída al ser parte la Federación de un acuerdo de carácter internacional. La decisión judicial establecía que el Gobierno central estaba investido de todos los poderes necesarios y suficientes para ejecutar un tratado internacional, aunque fuese sobre materias de competencia estatal, estableciendo que el límite para legislar por parte de la Federación en asuntos de competencia local estaba dado cuando la autonomía de los Estados miembros se sintiera “amenazada”. El Gobierno central está obligado a tomar en cuenta las opiniones de los Estados miembros cuando los tratados tengan consecuencias sobre sus competencias.

También se debaten en las conferencias sectoriales asuntos relativos a acuerdos internacionales, es decir, por ejemplo, sobre asuntos laborales, de transportes, protección del medio ambiente, pesca, agricultura, etc. Por otra parte, los representantes de los distintos Estados miembros australianos suelen integrar las delegaciones oficiales de Australia en las conferencias internacionales, como, por ejemplo, en la FAO, o las celebradas respecto de la protección de derechos humanos, pesca, agricultura, asuntos marítimos, negociaciones sobre mercancías, etc. Una práctica curiosa que se ha desarrollado es la organización anual, por parte del Gobierno central y a través de su cancillería, de visitas guiadas a los distintos Estados con los embajadores extranjeros acreditados en Canberra, para así promover encuentros con autoridades locales, entidades empresariales y organizaciones edu-

---

78 Agreement between the Government of Canada and the Government of Québec concerning the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), 5 May 2006.

cativas, así como la realización de visitas a establecimientos agrícolas, industriales y de infraestructura.

Bélgica es un ejemplo peculiar entre los países federales en los poderes exteriores de las entidades subestatales por la combinación del principio *in foro interno, in foro externo* y la igualdad de todos los gobiernos belgas. La Constitución belga, reformada en 1993, consagra un sistema federal que concede amplias facultades a las entidades federadas para actuar en el campo de las relaciones internacionales. Así, por ejemplo, reconoce la capacidad de concluir tratados internacionales a las entidades federadas en materias que corresponden a la órbita de sus respectivas competencias internas, lo que diferencia claramente a Bélgica de otros Estados federales. Las comunidades y las regiones actúan en el marco de sus competencias con la única condición del examen previo de la conformidad de sus actos internacionales respecto de los criterios objetivos de orden interno (competencias) y externo (coherencia con la política internacional de Bélgica). En la doctrina existe debate sobre la cuestión de la subjetividad internacional de sus entidades subestatales y el asunto de la responsabilidad internacional, sobre todo cuando las comunidades o regiones belgas no cumplen con las obligaciones contraídas.

En la práctica las comunidades y regiones belgas han suscrito acuerdos de cooperación con diversos países, por ejemplo, Flandes, con Hungría, Polonia, la República Checa, Holanda y con provincias de la República de Sudáfrica. Flandes ha suscrito recientemente 33 tratados de su competencia exclusiva (25 bilaterales y 8 multilaterales). Por otro lado, el Parlamento flamenco ha aprobado 307 tratados y acuerdos “mixtos” (que afectan a competencias federales y de las regiones), en su mayor parte multilaterales, 44 convenios transnacionales y 65 declaraciones programáticas conjuntas.

Al no existir un orden jerárquico entre el Estado federal, las comunidades y las regiones, el Reino de Bélgica se ha dotado de un sistema de coordinación (Conferencias de Concertación y Arbitraje) que asegura la coherencia de los actos internacionales de las entidades federadas. El servicio exterior belga se ha ido adaptando en los últimos lustros a la pérdida del monopolio en acción exterior, transformándose en un agente de coordinación que dirige todas las actividades en un clima de “lealtad federal” y mediante una división informal de tareas entre el Gobierno federal y los otros gobiernos subestatales. Las comunidades y regiones pueden enviar representantes a países como agregados de comunidad o región, que se integran en la misión diplomática belga. Para ello las regiones informan al Ministerio de Exteriores belga que desean nombrar ese representante y el ministro, si lo acepta, lo comunica al país receptor, quedando adscrito el representante regional o comunitario a la legación diplomática belga en dicho Estado. El representante subestatal queda, desde el punto de

vista diplomático, bajo la autoridad del jefe de la legación belga, pero sólo recibe instrucciones de su región. Los gastos que ocasione el representante, así como su remuneración, corren a cargo de la región o comunidad.

La Constitución suiza de 1999, por poner un último ejemplo, ofrece a los cantones la posibilidad de firmar tratados en aquellos sectores en los que son competentes según la distribución interna; sin embargo, esos tratados no pueden colisionar con la legislación federal o la de otros cantones, por lo que antes de iniciarse la elaboración debe informarse al Gobierno federal. Los cantones sólo pueden concluir tratados con entidades subestatales y en otros casos deben hacerlo a través del Gobierno y el Parlamento federal. El Consejo Federal u otro cantón pueden oponerse a la intención de un cantón de firmar un tratado.

### **3.3 Conclusiones: lecciones y riesgos que hay que evitar de la experiencia internacional**

De la panorámica precedente sobre la situación de la acción exterior en varios países federales pueden derivarse varias conclusiones:

- Muchos de los países analizados comparten algunas características políticas y jurídicas. En varios de ellos no existe una base jurídica clara y explícita para algunas de estas actividades exteriores. Sin embargo, en todos ellos se ha desarrollado e institucionalizado crecientemente una organización administrativa al menos en las unidades subestatales más activas internacionalmente. En cuanto a los principios de esta actividad, en la mayoría de los países desempeña un papel muy relevante la idea de unidad de acción exterior y coherencia en la política exterior.
- La actividad exterior de las entidades subestatales se ha concentrado sobre todo en la promoción económica y comercial, la promoción cultural, la ayuda al desarrollo y humanitaria. En algunos países las prioridades son sobre todo económicas, y en la mayoría de los países sólo dos o tres regiones tienen una actividad importante.
- En ningún caso están legitimadas para establecer o mantener sus propias relaciones diplomáticas o consulares, pero todas ellas realizan viajes y contactos oficiales con el extranjero.
- Todos tienen oficinas, pero se distinguen habitualmente las regiones con gobiernos nacionalistas que, aun así, tienen diferentes tipos de oficinas y delega-

ciones permanentes. La pretensión de exclusividad en la representación de los Estados no se ve afectada por las oficinas en el exterior, ya que la mayor parte de las oficinas o delegaciones realizan funciones de información o promoción y en muchos casos están instalados dentro de las propias legaciones de sus países, como en Canadá.

- El estatus jurídico de los acuerdos entre entes subestatales que no se firman por los Estados permanece en un limbo legal o zona gris. En todos los casos, aunque no haya estas reglas jurídicas claras, se ha establecido un *modus vivendi* en la práctica; por ejemplo, en la cooperación al desarrollo.
- En cuanto al *treaty-making power*, la mayoría de los Estados no ofrece a sus unidades integrantes prácticamente esta posibilidad. Los cantones de Suiza o los Estados de EE UU sólo pueden concluir *agreements* o *compacts* después de la aprobación del Parlamento. Lo mismo ocurre con los *Länder*.
- La mayoría de los Estados federales ofrece a sus unidades integrantes la posibilidad de participar en la elaboración de un tratado entre su país y un tercero. Alemania, EE UU y Canadá, por ejemplo, consultan primero con sus provincias y Estados para poder incluir sus intereses. Australia permite la inclusión de representantes de los Estados en las delegaciones negociadoras del país y el Gobierno federal alemán sigue un acuerdo vinculante con los *Länder* cuando están afectadas competencias exclusivas de éstos al negociar un tratado con otro país.
- Como sucede en otros sectores, en el caso de la acción exterior de sus entes subestatales se observan similitudes del caso español tanto con el caso canadiense (con la activa autoafirmación de Québec) como con el caso alemán (en cuanto a las necesidades de coordinación de varios *Länder* sin partidos nacionalistas). Aunque no exento de problemas y tensiones, en el caso canadiense se observan iniciativas que pueden ser útiles para importar en cuanto a ciertos mecanismos de coordinación, inclusión provincial en el servicio exterior y una tolerancia normalizada de las actividades exteriores de las provincias. También el caso alemán proporciona modelos de diseño institucional que merece la pena estudiar para su posible adaptación a España. El caso belga parece demasiado peculiar y con demasiados problemas para servir de modelo a posibles reformas en nuestro país.

## **4. Retos, escenarios posibles y campos de reforma: conclusiones y recomendaciones para el caso español**

Esta última parte del documento se dedica a proponer algunas recomendaciones o medidas que pueden ayudar a la reflexión actual y que implican posibles previsiones en la Ley de Servicio Exterior que se discute actualmente o en otras medidas organizativas en algunos ministerios. Se derivan de los problemas encontrados, las opiniones de expertos y las experiencias internacionales.

### **4.1 Conclusiones: las bases políticas para una política exterior española con las CC AA y los retos que plantea**

La situación encontrada no se diferencia en gran medida de otros países en cuanto a su alcance, extensión, organización y problemas encontrados. En cuanto a las implicaciones para la política exterior de España, las hay positivas, ya que la acción exterior autonómica proporciona en algunos ámbitos “valor añadido” a la política exterior española, siendo una política pública más de adaptación a la mundialización y, por otro lado, existen riesgos de una proliferación desordenada, de despilfarro de recursos y un potencial conflictivo a veces de carácter simbólico y de imagen exterior.

Aunque las acciones exteriores de las CC AA no están coordinadas entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas, y existen aún muchas diferencias entre la intensidad con que las diferentes CC AA las desarrollan, dependiendo esta intensidad de circunstancias políticas y partidistas más que de la regulación o su ausencia, no se puede, sin embargo, afirmar taxativamente, aunque haya aumentado mucho la auto-

nomía en la materia, que se haya perdido coherencia global. El análisis precedente parece indicar que la acción exterior se puede mejorar produciendo sinergias en beneficio de todos. Para ello, como paso previo, parece necesario:

- Encontrar un consenso sobre una asignación clara de responsabilidades que defina claramente las tareas de cada uno y ponga límites a los posibles excesos, estableciendo prácticas de funcionamiento o procedimientos informales y políticos de resolución de posibles conflictos.
- Cambiar la percepción del fenómeno en algunas elites y cuerpos del Estado, sobre todo entre los diplomáticos.
- Hacer una consideración específica de las diferentes actividades y el ámbito en que se insertan para proponer reformas.

Podrían proponerse varios criterios generales o principios en que debería basarse una racionalización de la acción exterior autonómica en el espíritu constitucional y que tenga como objetivo principal una mejora de la capacidad y la eficiencia de la acción exterior y una adaptación de la política exterior española y sus estructuras a los retos actuales. Toda reforma debe tener presente la necesidad de conciliar la coherencia de la política exterior de España en su conjunto y la reafirmación de la autonomía de las CC AA para desarrollar relaciones internacionales en el campo de sus competencias.

Los decisores de la acción exterior autonómica deberían pensar en las ventajas que puede tener una acción concertada con el Estado, que otros países ya han descubierto, a través de la red de embajadas de España y con su apoyo, garantizando su *input* dentro de los mecanismos en el Estado y evitar caer en la tentación de aventuras de autoafirmación identitaria en contra del Estado español. No parece razonable someter la política exterior del Estado a las decisiones vinculantes de uno, dos o diecisiete sujetos y tampoco darles a algunos una potestad que no tienen otros, ya que la asimetría en nuestro sistema constitucional está limitada a materias muy concretas. Los decisores del Gobierno central, por su parte, harían bien en olvidar sus tentaciones de boicotear las acciones de las CC AA que proceden del ejercicio de sus competencias, teniendo presentes que éstas son parte de España y representan al Estado, dándose cuenta del potencial que supone la presencia de muchos más actores públicos promoviendo España en muchos sitios donde la red de embajadas o las instituciones externas españolas no siempre llegan eficazmente. El Gobierno central debería establecer claramente en su regulación, como encargado constitucional de dirigir y coordinar la política exterior, una división razonable de las tareas, adaptando su servicio exterior a la nueva situación y olvidándose de una época de monopolio que nunca volverá. En suma, los dos retos a los que nos enfrentamos son:

- El primer reto: la conciliación de la autonomía y la coordinación horizontal y vertical que debería basarse al menos en los siguientes elementos:
  - Reafirmación de la constitucionalidad y la legitimidad de la proyección internacional autonómica.
  - La pluralidad cultural española como oportunidad para la promoción de la imagen de España y no como amenaza.
  - La necesidad de un papel de coordinación más activo del gobierno central.
  - La renuncia a actitudes que supongan confrontación o ignoren el hecho evidente de la dirección de la política exterior de España y desprecien, por ejemplo, a los embajadores.
  - La adecuación de los límites establecidos por la jurisprudencia y la práctica.
  - El reconocimiento de la imposibilidad (a veces legal, pero sobre todo pragmática) de impedir una cierta actividad exterior subestatal.
  - La consideración de los presidentes autonómicos como representantes del Estado.
- El segundo reto: la garantía de la coherencia y unidad de acción estatal en política exterior, que debería basarse en:
  - La práctica de la lealtad constitucional mutua y el multilateralismo flexible.
  - El principio de colaboración.
  - Reformas organizativas del servicio exterior que incluyan los intereses y los agentes autonómicos.
  - Aunque no cabe desconocer la diferente intensidad y contenido de los intereses de diferentes CC AA que también son intereses españoles, por tanto, no hay razón para posiciones de privilegio entre las CC AA respecto a su participación. Sin embargo, también es cierto que los intereses objetivos de diferentes CC AA pueden, con el acuerdo de las otras, ser especialmente atendidos por la política exterior española, como sucede en la representación conjunta ante los órganos de la UE.

Por lo que respecta a las lecciones de los posibles modelos, internos e internacionales para una reforma, algunas experiencias españolas o extranjeras pueden servir de modelo para mejorar. Ejemplos destacables son:

- La participación en los comités consultivos de la Comisión Europea y en las delegaciones españolas de los grupos de trabajo y del Consejo de la UE.
- Los mecanismos de promoción del comercio y la internacionalización (órganos en casa y adaptación del servicio exterior).
- Los mecanismos de promoción del turismo y presencia autonómica en las oficinas internacionales de turismo.
- La coordinación de la ayuda al desarrollo y apertura de las oficinas técnicas de cooperación de la AECI a los agentes de la ayuda autonómica.
- Los órganos de colaboración para los tratados o para la acción exterior en Alemania.
- La participación o apertura del servicio exterior para la acción exterior autonómica subestatal en Canadá, Alemania o en Bélgica.
- La planificación de los viajes provinciales o la participación en misiones del presidente del Gobierno de los representantes provinciales en Canadá.
- La apertura a los técnicos y funcionarios regionales de las grandes instituciones de cooperación o de promoción de la cultura en Alemania o Canadá.

#### **4.2 El ámbito de actuación paralela y complementaria.**

##### **Algunas recomendaciones para una mejor regulación y coordinación de las actividades internacionales de las CC AA**

###### **A) Recomendaciones generales**

- La primera recomendación es crear una Conferencia sectorial sobre acción exterior (incluyendo la promoción comercial y cultural, y la cooperación internacional). Di-

cha conferencia habría de ocuparse de la coordinación y cooperación de las actividades que en este campo realizan las CC AA con la acción exterior del Estado que dirige el Gobierno. El pleno de esta Conferencia podría, entre otras cosas, informar a la Conferencia de Presidentes.

- Deberían usarse asimismo de manera más intensa las estructuras sectoriales existentes de colaboración para el intercambio de información sobre actividades internacionales.
- Se debería reforzar el intercambio de información entre Estado y CC AA que permita al MAEC ordenar sus limitados medios técnicos y humanos en el exterior, y a las CC AA asegurarse la colaboración del Servicio Exterior, haciendo sin duda más productivos los viajes y contactos oficiales en el extranjero de los representantes autonómicos.
- Se debería así tender a la potenciación por todos los medios de la lealtad federal en la acción exterior y la coordinación entre ejecutivos regulándose claramente el papel de coordinación del gobierno central y el MAEC.
- Una ley de cooperación general podría también ser el ámbito de regulación de la acción exterior compartida.
- Se deberían establecer mecanismos de coordinación entre las propias CC AA, para debatir entre ellas, para aproximar posiciones y para plantear propuestas comunes en asuntos de interés para todas las CC AA en el ámbito de la acción exterior.
- La Comisión General de las CC AA del Senado debería adquirir un protagonismo mayor en el seguimiento y la coordinación, tanto vertical como horizontal, de la acción exterior autonómica. Por ejemplo, podría celebrarse un debate bianual en el seno de esta Comisión en el Senado sobre acción exterior y cooperación con la asistencia de los consejeros responsables y el ministro de Exteriores.
- El Gobierno central, a través del MAEC, debería establecer órganos de estudio u observatorios, participados por las CC AA, que recopilaran información sobre la acción exterior española a diferentes niveles, desde el estatal al local.
- La CC AA deberían hacer un esfuerzo por emprender ejercicios estratégicos y de diagnóstico sobre sus actividades exteriores como paso previo a su racionalización.

- En los viajes al extranjero debería darse una mejora de la predisposición de muchos gobiernos autonómicos a colaborar con las embajadas y a que estas gestionen su calendario allí. Entre los embajadores de España debería promoverse la actitud constructiva y no considerar los viajes de representantes autonómicos como amenaza.
- Se podría pensar en la posible utilización de diplomáticos procedentes de alguna CA como enlaces con la acción exterior de esas CC AA.
- Debería reforzarse la coordinación en materias de medioambiente, la ayuda al desarrollo, inmigración y promoción cultural.
- Debería promoverse el desarrollo de una diplomacia pública compartida sobre la imagen de España y la compatibilidad de las acciones exteriores estatales y autonómicas que explique a los ciudadanos los intereses de la política exterior de España.

En este ámbito, muchas de las recomendaciones que siguen ya han sido aprobadas por las Cortes en los nuevos estatutos reformados, por lo que ahora faltaría darles forma mediante su desarrollo concreto en forma de leyes o reales decretos de normativa estatal. Esto es así, como se ha visto antes, en los ámbitos de la capacidad para abrir oficinas en el exterior, la posibilidad de acuerdos de colaboración para la promoción de los intereses de las CC AA en el ámbito de sus competencias, la promoción de la cooperación con las regiones europeas con las que comparta intereses y el establecimiento de las relaciones que correspondan. A varios otros temas debería dársele alguna forma de regulación consensuada.

#### **B) Viajes y contactos de presidentes y consejeros autonómicos**

- Regular la coordinación y colaboración del servicio exterior con los viajes de presidentes y consejeros autonómicos y la financiación de sus costes.
- Establecer un calendario bi- o trimestral para planificar las visitas y comunicárselo a la SGT del MAEC.
- Establecer un plazo para que una vez comunicado el viaje y su objeto, el MAEC o Presidencia del Gobierno efectúen observaciones o sugieran modificaciones y para que el MAEC pueda mantener los contactos precisos en las embajadas extranjeras en Madrid e instruya a los embajadores y cónsules generales de España de los detalles del viaje para que presten su apoyo a través de todos los medios y canales oficiales.

- Regular la presencia de los diplomáticos del Estado acompañando a los representantes autonómicos, en especial a los presidentes en su calidad de representantes del Estado acompañados en sus audiencias y actividades por el embajador de España.
- Regular explícitamente la utilización de los símbolos comunes y los autonómicos en los actos de protocolo y la consideración de los presidentes autonómicos como representantes del Estado.

### **C) La proyección internacional mediante oficinas y delegaciones**

- Regulación jurídica del estatuto de estas oficinas y del derecho de las CC AA a establecer delegaciones en el exterior como instrumento para relacionarse con instituciones públicas y privadas exteriores al Estado, regulando sus posibles competencias (estatuto paradiplomático singular, estatuto jurídico de las oficinas, carácter representativo, carácter administrativo, exenciones fiscales, acceso a autoridades del país, etc.).
- Definir claramente las funciones de las delegaciones permanentes dentro de lo que permite la legislación española. Regulación de los problemas derivados del funcionamiento de las delegaciones permanentes respecto al personal que trabaja en dichas oficinas (permiso de residencia, régimen fiscal aplicable, seguridad social).
- Regular la coordinación de las delegaciones de las CC AA con las representaciones diplomáticas y consulares de España.
- Regular la posibilidad de su integración en las representaciones diplomáticas del Estado si así lo desean y lo solicitan, regulándose cada caso mediante un convenio del Estado con la comunidad autónoma.
- Negociar en cada caso la implantación de nuevas delegaciones autonómicas en el extranjero con el Gobierno central por los cauces adecuados con la administración central para garantizar el apoyo de ésta y del servicio exterior y la coherencia con la política exterior estatal.

### **D) Los acuerdos exteriores de las CC AA**

- Reconocimiento legal estatal de la posibilidad de que las CC AA celebren acuerdos no normativos de cooperación, los llamados acuerdos exteriores, con entidades públicas y privadas.

- Regular la comunicación previa al MAEC, sobre todo en el caso de que estos acuerdos sean firmados con un Estado, para que realice las observaciones que considere oportunas y se garantice que no se asume obligaciones jurídicas en el ámbito del Derecho internacional.
- Establecer un registro en el Senado de convenios o de acuerdos exteriores autonómicos con el único objeto de conocer su existencia.

### **4.3 El ámbito de acción común y la participación. Algunas recomendaciones para la colaboración y la inclusión de los intereses autonómicos en la elaboración y ejecución de la política exterior española**

Al igual que en el caso de la acción autonómica, muchas de las recomendaciones que siguen ya han sido aprobadas por las Cortes en los nuevos estatutos aprobados, por lo que ahora faltaría también darles desarrollo normativo en la normativa estatal correspondiente. Es el caso de la información y participación de las CC AA en la negociación de convenios, la posibilidad de las CC AA de instar al Gobierno en la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de su competencia, el poder solicitar su participación en las delegaciones negociadoras, la presencia de las CC AA en organismos internacionales de interés para las CC AA, la participación en los foros y encuentros mixtos de colaboración del Estado español y los países fronterizos, etc.

#### **A) Recomendaciones generales**

- Promulgar una ley del servicio y la acción exterior que sea consensuada y que defina el marco, los instrumentos, los mecanismos de coordinación y los objetivos de la acción del servicio exterior español renovado, incorporando y articulando el papel de los nuevos actores de la acción exterior: los diferentes ministerios, las administraciones públicas autonómicas y locales, las empresas y la sociedad civil.
- Reforzar los órganos de cooperación o asesoramiento vertical en la acción exterior. Regulación del flujo de información necesaria para la coordinación y unidad de acción de la política exterior española.
- Regular la posibilidad para todas las CC AA de participar en la política exterior del Estado, siempre teniendo en cuenta la distribución constitucional de competencias

y sin la posibilidad de vetos o determinaciones unilaterales, aunque se puedan tomar en consideración en algunas ocasiones concretos intereses especiales basados en necesidades objetivas o la especial voluntad de participación mostrada por algunas CC AA.

- Regular la posibilidad de intercambio de funcionarios de acción exterior.

### **B) La participación en la política exterior y uso de las conferencias sectoriales**

- Aparte de la creación de la conferencia sectorial propuesta más arriba, debería reforzarse la participación de las CC AA en la negociación de los tratados a través de las conferencias sectoriales correspondientes.
- Reforzar la participación de representantes u observadores del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación como ministerio invitado en las Conferencias Sectoriales de Medio Ambiente, Educación, Comercio, etc.

### **C) La participación en la elaboración y en delegaciones del Estado en la negociación de tratados y en su ejecución**

- Tramitar una Ley de Tratados que actualice la vigente regulación preconstitucional de 1972 y regule la actividad convencional internacional de las CC AA, establezca un régimen jurídico general de los acuerdos exteriores de éstas y su participación en la elaboración de los tratados internacionales del Estado.
- Mejorar la participación y la información en la negociación de los tratados que afecten a intereses autonómicos. Las CC AA, mediante las conferencias sectoriales o la eventual conferencia sectorial de acción exterior, deben ser informadas por el Gobierno central desde el primer momento acerca del inicio de negociaciones de tratados sobre asuntos de competencia local. Debe regularse el derecho de las CC AA a ser informadas por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, en cuanto afecten a materias de su competencia o de su específico interés, así como el derecho a ser escuchado su parecer antes de que el Senado autorice su celebración en aquellos casos en que dicha autorización sea preceptiva.
- Regular el derecho de las CC AA a participar, bien directamente, bien a través de un representante de todas las CC AA interesadas, en el seno de las delegaciones españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que incidan

en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés. Reforzar la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas que negocien tratados internacionales o representen a España en conferencias internacionales.

- Proponer la creación de un órgano de colaboración o creación de una Comisión Permanente de Tratados, del tipo de la existente en la República Federal Alemana, para funcionar como un órgano que identifique y coordine la situación planteada cuando un acuerdo firmado por el Gobierno central repercute sobre las competencias autonómicas.
- Reafirmar la competencia de las CC AA para ejecutar, en su propio ámbito territorial, los tratados y convenios internacionales, así como las resoluciones y decisiones de las organizaciones internacionales de las que España sea parte, en sus propios términos y en todo lo que afecten a las materias que las CC AA tengan atribuidas en su estatuto de autonomía, sin perjuicio de las competencias concurrentes atribuidas a la Administración General del Estado.

#### **D) La participación en organismos internacionales**

- Regular el derecho a contar con representación permanente en organizaciones internacionales, formando parte de la delegación estatal cuando se traten temas de interés específico o de competencia exclusiva de las CC AA. Establecer el mecanismo y la gradación de la participación.
- Reforzar la acción horizontal entre CC AA para elegir representantes autonómicos en las delegaciones españolas, siguiendo, por ejemplo, el modelo de coordinación y elección de representantes para los comités de la Unión Europea, utilizando las reuniones de la conferencia sectorial correspondiente o sus grupos de apoyo de segundo nivel.
- Regular la integración de representantes de las CC AA en la Delegación Permanente de España ante la Unesco, buscando alguna fórmula que permita o bien nombrar un número restringido de representantes para todas ellas, o bien que todas las CC AA estuvieran presentes mediante rotación. Se puede primar de alguna manera a las CC AA con dos lenguas propias, haciendo que en cualquiera de las dos fórmulas estuviera presente alguna de las seis CC AA bilingües. También se puede estudiar la posibilidad de permitir que las CC AA se integren en la Unesco como miembros asociados.

### **E) La apertura y adaptación del servicio exterior a las necesidades de proyección externa de las CC AA**

- Regular el derecho de las CC AA a dirigirse, a través del MAEC, a las representaciones diplomáticas y consulares del Estado que deberán realizar las gestiones exteriores oportunas para el ejercicio de competencias autonómicas con eficacia, desarrollando así el mandato del art. 36.7 de la LOFAGE<sup>79</sup>.
- Adaptar y potenciar las estructuras de promoción estatal del comercio, la industria y la atracción de inversiones, como las Consejerías Económicas y Comerciales en el Exterior y las Oficinas de Turismo en el Exterior, mediante la presencia de funcionarios autonómicos o de personal contratado por la administración autonómica en las legaciones para llevar a cabo las funciones correspondientes de apoyo a las empresas de las CC AA, por ejemplo, en las oficinas del Instituto de Comercio Exterior (ICEX).
- Abrir las oficinas económicas y comerciales a los técnicos de promoción de las CC AA, y a las cámaras de comercio y a los funcionarios comerciales o de otros sectores de las misiones. Regular la posibilidad de que las oficinas del ICEX sean también lugar de encuentro de los empresarios autonómicos.
- Establecer reglas que estructuren las relaciones orgánicas y funcionales entre los diferentes servicios de acción comercial, educativa y cultural exterior, así como los mecanismos de coordinación y consulta correspondientes con las CC AA en estas materias.
- Establecer y regular la posibilidad de que las CC AA instalen sus oficinas o delegaciones en la propia legación española al estilo de las *co-location* canadienses. Regular la posibilidad de que los jefes de esas delegaciones, que dependerán orgánicamente del jefe de la misión, gocen de un estatus de protección o pasaporte diplomático como miembros de la legación española en el país. Las condiciones de cada instalación concreta podrían acordarse mediante convenio entre el MAEC y el gobierno autonómico.

---

79 Este ordena que “en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la AGE en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior, y en especial con las oficinas de las CC AA”.

- Regular la posibilidad de todas las CC AA de utilizar la red internacional de instituciones culturales, incluido el Instituto Cervantes, para realizar actividades de promoción y difusión de su cultura específica. Abrir la posibilidad de esto mediante convenios de promoción de las otras lenguas cooficiales del Estado.
- Regular la posibilidad coordinada con el Gobierno central de abrir oficinas en las embajadas para contratar en origen a trabajadores extranjeros en países miembros y no miembros de la UE.
- Regular la posibilidad de apertura de las oficinas técnicas de cooperación (OTC) de la AECI a los técnicos o becarios de cooperación de las CC AA mediante acuerdos o convenios concretos con las agencias de cooperación autonómicas.

**F) La participación en las cumbres bilaterales y en los viajes del Estado**

- Regular la posibilidad de que participen, a petición de las CC AA, presidentes o consejeros autonómicos en los viajes del presidente del Gobierno, en aquellos casos donde la CA muestre un interés especial por ese país.
- Participación en misiones comerciales españolas en las que viaje el presidente del Gobierno y empresarios españoles de los presidentes autonómicos o consejeros en los que ellos deleguen.

# Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.

2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.

3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.

4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.

5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.

6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.

7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.

8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.

9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.