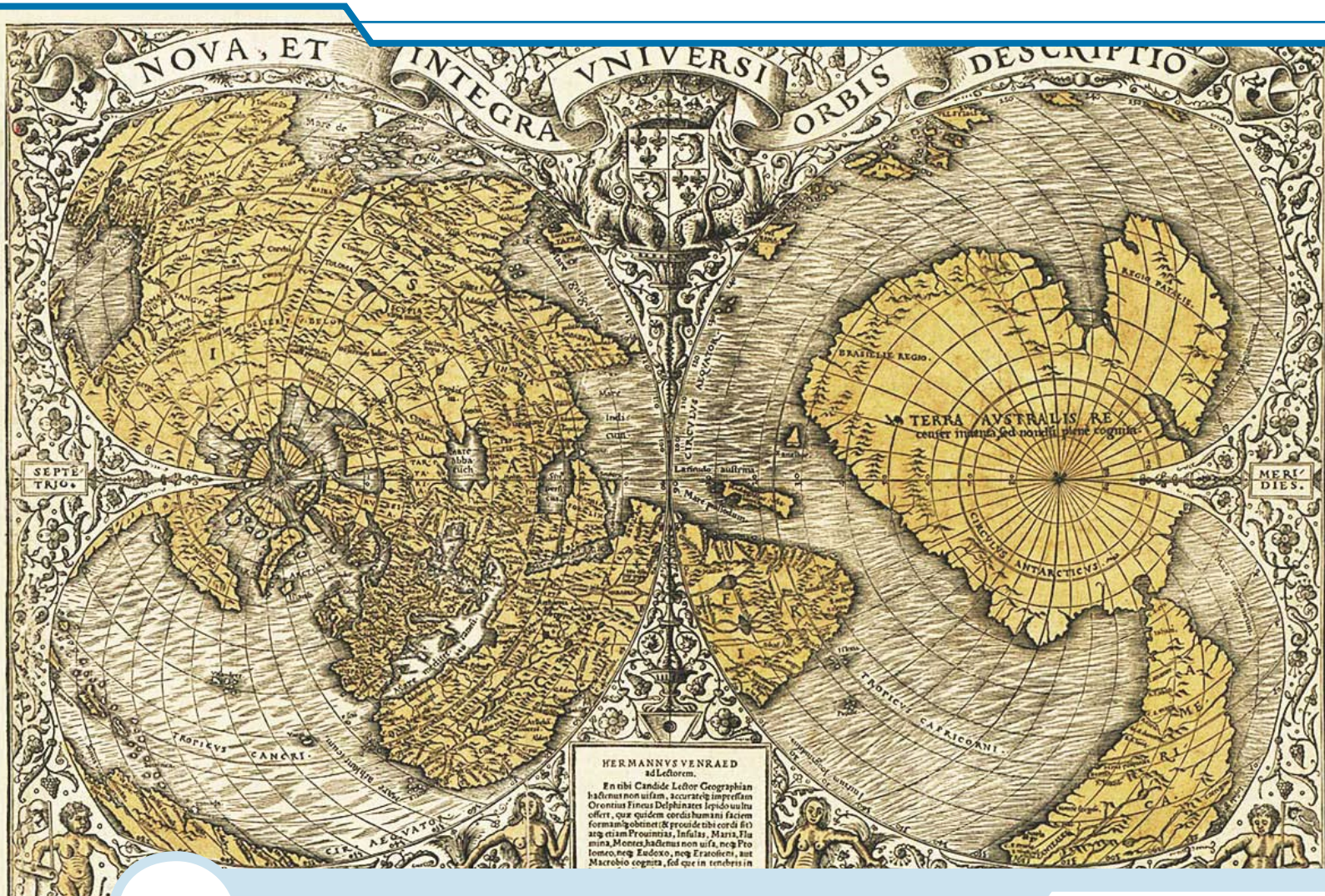




# *A ruta da acción exterior de Galicia: do ambicioso Libro Branco a un pudoroso decreto*



# *A ruta da acción exterior de Galicia: do ambicioso Libro Branco a un pudoroso decreto*

DIRECCIÓN:

**Xulio Ríos**

EQUIPO COLABORADOR:

**Celso Cancela Outeda**

**Constantino Cordal Rodríguez**

**Daniel González Palau**

**David Lombao**

**Álvaro Xosé López Mira**

**Xoán López Facal**

**Xosé Carlos Morell**

**Emilio Manuel Martínez Rivas**

**Antonio-Carlos Pereira Menaut**

**Argimiro Rojo Salgado**

**Enrique José Varela Álvarez**

**David Reinero**

**Abel Veiga Copo**

MAQUETACIÓN E EDICIÓN ELECTRÓNICA:

**PositiBos.com**

ISSN:

**1989-9149**

Os puntos de vista que se expoñen nestas colaboracións reflicten exclusivamente a opinión dos seus autores e, polo tanto, non representan o punto de vista oficial do IGADI. The views expressed here are those of individual contributors and do not necessarily represent those of the IGADI as such.

## Índice

- 4** **Presentación**
- 5** **O declive da acción exterior de Galicia**  
*Xulio Ríos*
- 8** **A voz do Parlamento non sae ao exterior**  
*David Reinero e David Lombao*
- 12** ***Errare humanum est* ou leccións aprendidas tras 25 anos de cooperación transfronteiriza entre Galicia e o Norte de Portugal**  
*Enrique José Varela Álvarez*
- 16** **A participación da Comunidade Autónoma de Galicia nas institucións e órganos da Unión Europea no ano 2015**  
*Constantino Cordal Rodríguez*
- 19** **O significado da acción exterior no escenario europeo de 2016**  
*Celso Cancela Outeda*
- 23** **Qué aporta o nivel rexional á boa gobernanza europea. Reivindicando a Europa das Rexións**  
*Argimiro Rojo Salgado*
- 27** **E se a UE non é a túa amiga?**  
*Antonio-Carlos Pereira Menaut*
- 30** **Internacionalización, o reto continúa**  
*Abel Veiga Copo*
- 33** **A perspectiva internacional da economía galega**  
*Xoán López Facal*
- 39** **A Lei Paz Andrade: uma avaliação do seu cumprimento aos dous anos**  
*Xosé Carlos Morell*
- 44** **As relacións Galicia-Cabo Verde 1977-2016: Un exemplo de paradiplomacia no contexto do século XXI**  
*Daniel González Palau*
- 47** **Plan Galego de Cooperación 2016: Un plan de supervivencia**  
*Emilio Manuel Martínez Rivas*
- 50** **Autores**

## Presentación

Esta sétima edición do *We in the World – Nós no Mundo* ten un dobre substrato principal. Dunha banda, o recen publicado decreto da Xunta de Galicia que regula a nosa acción exterior, abundando na rebaixa da súa consideración normativa alentada de facto nos últimos anos co sorprendente argumento de mellorala eficiencia e coordínala mellor cos intereses exteriores de España. Doutra, a perda de substancia igualmente rexistrada no papel das entidades subestatais no marco europeo en virtude dun semellante proceso de centralización das tomas de decisión ao abeiro da crise económico-financeira e os seus efectos. **Constantino Cordal Rodríguez, Celso Cancela, Argimiro Rojo e Antonio-Carlos Pereira Menaut**, abordan diferentes perspectivas deste fenómeno no contexto continental, contrastando as dinámicas galega e comunitaria completadas cunha reflexión de signo estratéxico.

Nesa Europa da que formamos parte inseparable, a relación con Portugal segue a ser esencial. Neste sentido, **Enrique J. Varela Álvarez** achega unha interesante avaliación crítica que advirte do moito aínda que resta por facer neste ámbito tan próximo.

Do eido económico achegamos dúas visións complementarias (**Abel Veiga Copo e Xoán López Facal**) que ilustran as recentes tendencias en materia de internacionalización da nosa empresa e tamén a captación de investimentos exteriores.

No plano cultural e estratéxico, **Xosé Carlos Morell e Daniel González Palau** achegan valoracións tanto xerais (lusofonía) como concretas (Cabo Verde) de certa perspectiva sobre un eixe da nosa paradiplomacia que demanda unha urxente translación das palabras aos feitos, tanto no plano estritamente galego como na instrumentación de políticas de comunicación co Estado para asegurar a súa complicidade e non a súa hostilidade, que parece imperar, torpemente, a día de hoxe.

E dous apuntamentos finais. **Emilio M. Martínez Rivas** afronta un complexo exercicio sobre o momento da cooperación galega, entre o realismo e a ambición. E **David Reinero e David Lombao** dannos conta con absoluta nitidez da precariedade en que se atopa a nosa acción exterior non xa no ámbito da xestión governamental senón no esixible labor de control e iniciativa das diversas oposicións.

O director.

Xulio Ríos

## O declive da acción exterior de Galicia

O Diario Oficial de Galicia publicou o 7 de decembro último o Decreto 178/2015 de 26 de novembro polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia. A esencia desta norma reflicte en boa medida o hipotético modelo de acción exterior da actual Xunta de Galicia e do seu Presidente, cun guión baseado na práctica exclusividade da internacionalización económica e a conseguinte desatención a outras dimensións, amén dunha clara vontade de submisión ás orientacións do goberno central neste eido (co argumento da coordinación) renunciando de facto a calquera intención de influír en positivo e apostando simplemente por destacarse no escrupuloso e absoluto respecto da normativa vixente.... Isto, a fin de contas, sería o *súmmum* da utilidade e da eficacia desta política pública..... recursos tan habituais na linguaxe política a que estamos afeitos.

### Sen consenso

O consenso político é un valor clave en calquera sociedade democrática e debera establecerse en asuntos substanciais, é dicir, aqueles considerados “política de Estado”. Un deles é a acción exterior, precisamente para dotala de continuidade e estabilidade. O Partido Popular, como ata hai pouco no Estado, dispón de maioría absoluta no Parlamento de Galicia, o cal permítelle aventurar vitorias sen marxe de dúbida, no peor dos casos, é dicir, se un consenso non fora posible. Nese contexto, cabe sinalar como un auténtico despropósito regular a acción exterior de Galicia mediante un Decreto que mais

semella orientado a deixar constancia fronte a Génova –sede central do PP- e o Palacio de Santa Cruz –sede do ministerio de asuntos exteriores e cooperación- dunha xenuflexión en toda regra afastada da debida lealdade institucional que a dotarse, por fin, dunha normativa propiamente autonómica que cubra este oco nas nosas políticas públicas e como expresión de compromiso asumido polo conxunto da nosa sociedade. Cabe lembrar que, en 2003, por lei, regulamentouse a cooperación ao desenvolvemento, como explicar agora que un decreto regule toda a nosa acción exterior? Só para evitar o debate en Galicia e, sobre todo, para conxurar os cellos pregados alén do Padornelo?.

Hai moitos aspectos que se poderían mellorar no decreto, pero a cuestión de fondo é o afán descapitalizador da nosa autonomía e da nosa bagaxe histórica neste eido. A regulación aprobada carece de ambición e lembra a caracterización crítica do Estado autonómico como unha mera descentralización burocrática. O Parlamento debe desempeñar unha función neurálxica neste aspecto como igualmente débese recoñecer o papel substancial da sociedade civil e da diplomacia pública á hora de participar desconsideración de Galicia como unha autonomía no mundo. Que a lei catalá (2014) neste aspecto siga un rumbo determinado non significa que aquí teñamos que operar necesariamente á contra e a cegas para evitar equívocos nin prexudicar a carreira política de ninguén. Debemos engarzar as circunstancias concretas da política peninsular coa diagnose do noso papel nun-

ha sociedade internacional en extremo fluída e que hai tempo volatilizou determinados corsés diluíndo conceptos e regras que ata hai pouco semellaban concibidos para durar eternamente.

Galicia, para normativizar a súa acción exterior, debe ter en conta a lexislación estatal non só para observala senón para enriquecela. Galicia precisa dunha acción exterior todo o prudente e austera que se queira pero creativa, comprometida, participativa e atenta aos nosos intereses colectivos e sectoriais. Debe ser froito dunha alianza. Non vale colar o asunto pola parte de atrás nin renunciar ao desenvolvemento dunha diplomacia cultural, económica, social, etc., capaz, ao propio tempo, de expresar a debida fidelidade á orde vixente, influíndo en positivo na súa adecuación paulatina aos novos tempos. Podemos ser expresión dunha certa maneira de facer as cousas, pero sen restarlle a importancia debida. Nin no fondo. Nin na forma.

### Por Decreto?

A forma elixida non é secundaria e pon de manifesto unha clara intencionalidade política. Non se trata tan só de furtar o debate parlamentario nun asunto que ben o merecería, senón, sobre todo, de poñer de manifesto a abordaxe preferentemente administrativa desta problemática. É dicir, requírese un decreto para desenvolver e adaptar no marco autonómico a lei estatal de 2014 que regula o servizo exterior (*Ley 2/2014*, de 25 de marzo, de la Acción y del *Servicio Exterior* del Estado). De feito, chama poderosamente a atención que na exposición de motivos non se recolla nin unha soa mención ao noso Estatuto de autonomía, incidindo máis na definición dos límites que na procedencia desta política no contexto constitucional e internacional actual. Como tampouco incorpora unha mínima reflexión histórica sobre a tradición eu-

ropeísta e universalista de Galicia, a pesares de que boa parte do texto incide na participación na UE.

O Decreto é unha norma que reflicte o espírito descapitalizador da autonomía do actual goberno e reflexo da súa incapacidade para arbitrar acordos de país en cuestións transcendentais. O Parlamento é marxinado ata na tramitación efectiva da Estratexia de acción exterior, non reservándolle papel ningún no seu seguimento. Non obstante, impón a obriga a todos os suxeitos públicos (incluídos poderes locais, universidades...) de seguir as súas prescricións, actuando sobre eles como un imperativo de inescusable cumprimento.

En vez de inferir a lealdade institucional, a coordinación e as sinerxías co Estado, nos principios inspiradores da norma exprésase un acatamento redundante do marco constitucional e competencial vixente, cousa obvia e unicamente explicable pola necesidade de demostrar que en Galicia, a diferenza de Cataluña, poñamos por caso, fanse as cousas de maneira "correcta". Non se contempla en modo algún a nosa comunidade como un actor internacional e renuncia a considerar principios guía básicos da caracterización da acción internacional en calquera contexto.

No articulado acentúase a dimensión administrativa da regulación dando forma ao existente e coidando ata o extremo da elección de conceptos e expresións inocuas que incidan no acatamento e no respecto, transmitindo un claro perfil limitativo, non vaia a ser o conto.... Se un compara este decreto coa lei catalá (*Lei 16/2014*, de 4 de decembro, de acción exterior e de relación coa Unión Europea) decátase da enorme distancia que separa a unha norma da outra e da concepción de mínimos que defende o actual goberno galego. Non obstante, hai marxe entre os extremos. E cando se avala a impug-

nación da creación pola Generalitat dunha consellería de relacións exteriores cómpre recordar que no Libro Branco de 2004, presentado por Fraga Iribarne, sinalábase, entre outros, que a importancia da acción exterior aconsellaba “que o rango burocrático-administrativo desta política fose do máximo rango admisible, cun soporte que o vincule directamente aos niveis superiores de decisión da Xunta de Galicia”. Niso mesmo se estaba pensando daquela e a piques estivo de ser realidade....

Aproveita a Xunta de Galicia o decreto para modificar o Consello de Acción Exterior, un instrumento certamente descafeinado, vido a menos e que demostrou unha severa inutilidade na súa curta existencia (2009). E iso acontece no marco dunha defensa acérrima da utilidade e a eficacia como principios inspiradores de tan bo facer....

O problema de raíz do CAEX estriba na súa composición, que mestura unha abafante presenza administrativa tendente á coordinación coa presenza externa que responde a claves de asesoría, consulta e participación. A diferenciación do ámbito interdepartamental do asesoramento semella imperativo para ser eficaz nas dúas dimensións. Como tamén, á hora de definir estratexias, o importante é que se cumpran, cousa que non se ten feito, completando un ritual de aprobación de documentos que sen alcance práctico quedan no papel mentres a realidade sométese habitualmente á axenda da improvisación. En fin, un *paripé* intrascendente.

Sorprende, por último, a ausencia de referencias á sociedade civil con dimensión internacional e ao papel en conxunto da diplomacia pública, indispensables para maximizar a influencia de Galicia no mundo.

En suma, é de agradecer o intento de normativizar unha política pública como a acción exterior e incluír nela aspectos que forman parte da nosa traxectoria recente e dos nosos horizontes socioculturais, económicos e políticos como a presenza en Europa, as relacións con Portugal e ata coa lusofonía, pormenorizando nas modalidades dos acordos co exterior se ben con lagoas significativas respecto á instrumentación das fórmulas de diplomacia cultural, social e ata económica. Mágoa, en fin, que se optara por facelo así.

### Ausencia da oposición

Dunha oposición que acostuma criticar as viaxes exteriores do Presidente como unha maneira de “desatender as obrigas de goberno”, pouco criterio cabe agardar nestes asuntos. Aínda así, como alguén dixo, a esperanza é o último que se perde..... Alguén lería o decreto? E se así foi, como é que non instaron un debate sobre o asunto? Isto si que é “desatender as obrigas da oposición”...

David Reinero e David Lombao

## A voz do Parlamento non sae ao exterior

Noruega e Israel son os dous principais inimigos de que se ten dotado de xeito democrático e por unanimidade o Parlamento de Galicia. Esas son as súas dúas grandes achegas en materia de acción exterior nos dous últimos anos, nos que as cuestións internacionais estiveron ausentes dos grandes debates da Cámara galega, incapaz de forxar unha estratexia de país cara ao mundo. O internacional fica relegado ao seu tratamento en comisións sectoriais, empregado como simple arma arreboladiza entre os grupos parlamentares, ou, no caso das poucas decisións de envergadura, non acada transcendencia práctica fóra das paredes do Pazo do Hórreo.

Moi de cando en vez, semella que por casualidade e sen seren moi conscientes do alcance desas decisións, os deputados en Pleno coinciden en camiñar nunha mesma dirección exterior. Así o fixeron en maio de 2014, cando o Parlamento de Galicia logrou ser considerado por parte de Israel un dos seus “peores e máis extremistas inimigos” por recoñecer, nunha declaración institucional como as que formula todos os anos, o dereito do pobo palestino a retornar ás terras e casas das que foi expulsado en 1967.

En outubro de 2015 deuse outra desas situacións cando, no debate sobre o estado da autonomía, o Parlamento, a proposta do BNG e en defensa dos mariñeiros galegos enrolados en barcos noruegueses, aprobou por unanimidade “esixir do Estado español que presente unha demanda interestatal contra Noruega diante do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos por

incumprimento do Convenio Europeo de Dereitos Humanos”. A reacción nórdica a semellante acusación foi ben distinta da israelí. Non se lle coñece. As referencias que apareceron na prensa norueguesa sobre Galicia nos últimos meses limítanse ao albariño e o Camiño de Santiago. A “esixencia” que a Cámara galega aprobou o 16 de outubro foille trasladada pola Xunta ao Goberno central, o único con competencias para interpor unha demanda interestatal, o 27 de novembro, máis dun mes despois. Nestas circunstancias, e tendo en conta ademais a nova Lei de Acción Exterior do Estado, cuxos preceptos implican supeditar o traballo internacional dos gobernos autonómicos ao visto e prace do Goberno de España, o máis probable é que as autoridades norueguesas, ao contrario que as de Israel, nin sequera sexan coñecedoras da aparente belixerancia internacional de Galicia.

O antedito debate sobre o estado da autonomía de 2015 foi o marco no que o presidente da Xunta, Alberto Núñez Feijóo, anunciou á Cámara a súa gran medida do ano en materia de acción exterior. “Poñeremos en marcha os mecanismos para que Galicia se incorpore á Comunidade de Países de fala lusófona”, dixo o presidente (as maiúsculas figuran no discurso distribuído por escrito). Unhas verbas que fixeron pensar na integración na Comunidade dos Países de Lingua Portuguesa (CPLP), entidade que, non obstante, non foi mencionada nin polo xefe do Goberno galego nin polo seu grupo parlamentario. Feijóo foi máis explícito que o que esixe a denominada Lei Paz Andrade, aprobada



hai dous anos por iniciativa popular e que se limita a pedir máis relacións “a todos os niveis cos países de lingua oficial portuguesa”. Porén, un día despois a resolución finalmente aprobada pola Cámara nada dicía da CPLP, que por outra banda ata o de agora está formada só por estados soberanos (Portugal, Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), o que complica a receptividade da idea por parte do Ministerio de Asuntos Exteriores, reticente á institucionalización da acción exterior das comunidades autónomas, máis aínda tras a aprobación da devandita lei. Pero a dúbida principal sobre o futuro do anuncio presidencial é que, varios meses despois, ao igual que coa denuncia contra Noruega, nada se volveu saber da iniciativa, da cal dubida tamén o profesorado de lingua portuguesa, que comezou 2016 denunciando desatención e falta de recursos por mor do que consideran un incumprimento dos acordos parlamentarios en materia de compromiso efectivo coa lusofonía.

Ambas as dúas resolucións parlamentarias foron aprobadas nun debate de política xeral de 2015 no que pouco máis se falou de acción exterior, nin por parte do goberno nin da oposición. Os catro grupos parlamentares presentaron un total de 200 propostas de resolución, das que só se aprobaron unha cuarta parte, e delas cinco tiveron algún compoñente internacional, aínda que fose remoto. A de denunciar a Noruega por incumprir os Dereitos Humanos foi unha iniciativa do BNG aprobada por unanimidade, ao igual que outra do PSdeG reclamando do Estado máis medios materiais e humanos para facilitar a participación electoral dos galegos residentes no estranxeiro, tamén de escasa repercusión real á vista do moi reducido voto exterior nos seguintes comicios xerais e contraditoria, asemade,

coa postura mantida por socialistas e populares no Congreso dos Deputados en 2011, cando sacaron adiante -tamén co apoio do BNG e outras formacións- o restritivo modelo de voto rogado.

O PP aprobou en solitario a súa proposta de integrar Galicia na lusofonía. Fixo tamén o propio coa proposta encamiñada a aumentar os eventos deportivos de carácter internacional para potenciar a imaxe de Galicia, iniciativa esencialmente encadrada no ámbito do turismo, no que o Goberno galego vén defendendo accións como a achega de fondos para a organización de tiradas da *Vuelta Ciclista a España* en territorio galego esgrimindo, entre outros argumentos, a súa difusión en diversas canles televisivas de todo o mundo.

E como xa vén sendo habitual nos últimos anos, os populares redactaron e aprobaron tamén nese mesmo debate unha proposta a prol de seguir apoiando a “internacionalización” da economía galega, agora fixando o foco máis en empresas individuais que en sectores no seu conxunto. Isto é, fundamentalmente, exportar máis e que cheguen investimentos exteriores entre alusións á “competitividade” da economía galega.

### Do naval mexicano ao chavismo

Á marxe do debate anual sobre política xeral, os momentos de debate parlamentario máis significativos prodúcense nas preguntas que cada dúas semanas os grupos da oposición formulan ao presidente para a súa resposta oral en pleno. En 2015 foron 52, das que ningunha xirou expresamente sobre a acción exterior.

O máis similar á cuestión son as preguntas formuladas sobre os contactos do Goberno galego coa petroleira mexicana Pemex, unha convidada recorrente no debate parlamentario galego dende finais da anterior lexislatura, cando o

propio presidente Feijóo anunciara unha alianza estratéxica que traería consigo a construción en Galicia de 14 barcos remolcadores e a xeración duns 2.500 postos de traballo no sector. O cambio de goberno en México, as dúbidas en torno ao desenvolvemento do Pacto por México -un ambicioso programa de investimentos do goberno Peña Nieto- ou a compra do estaleiro Barreiras por parte de Pemex, entre outros avatares, marcaron un debate político que tivo máis carácter doméstico que internacional a respecto dun asunto no que, novamente, as intervencións do Goberno de España amosaron que non se tratou dun produto integramente atribuíble á acción exterior da Xunta.

Alén de Pemex, a oposición nunca lle preguntou directamente a Feijóo pola acción exterior de Galicia. Cando o inquire sobre a crise económica ou os recortes sociais, é o presidente o que adoita responder con datos da balanza exterior para amosar o que, a xuízo do Goberno, é boa a marcha da economía do país. O argumento é recorrentemente retrucado con referencias ao peso de compañías como Inditex ou Citroën. O presidente tamén alude con frecuencia á súa propia xestión como mostra da achega de Galicia ao cumprimento dos obxectivos de déficit e débeda pactados polo Goberno de España coas autoridades da Unión Europea.

No ámbito puramente político, as referencias internacionais máis recorrentes pola banda presidencial teñen como obxectivo afearlle á oposición supostas afinidades con gobernos estranxeiros. Se en pasadas lexislaturas a protagonista adoitaba ser Andalucía, que puña como exemplo da corrupción dos gobernos do PSOE, a irrupción nesta lexislatura de Alternativa Galega de Esquerda derivou en que os discursos de Feijóo sexan máis internacionais e viaxen cara a Venezuela e Cuba como paradigmas do que pasaría

en Galicia en caso de gobernar Anova, Esquerda Unida ou Podemos.

En febreiro de 2015, por exemplo, Feijóo mantivo un tenso tirapuxa dialéctico con AGE e o BNG a respecto da dispensación de fármacos para tratar a Hepatite C. Os grupos opositores criticaban a Xunta ao considerar que o Executivo condicionaba as decisións do Servizo Galego de Saúde neste ámbito por motivos económicos e o presidente botou man dun argumento internacional como mostra, sinalou, do seu compromiso cos doentes. “Isto non é Venezuela, aquí hai unha boa sanidade para todos”, proclamou, engadindo ademais que en Galicia “non se detén aos alcaldes democráticos”. Pola mesma época, en vésperas das eleccións municipais, Feijóo chegou a alertar nun mitin en Sarria do risco de que a vila tornase nun “pobo de Venezuela” ou “de Grecia” se, como finalmente aconteceu, o Partido Popular non era quen de se manter na Alcaldía.

De atender ás verbas do presidente Feijóo, habería que sumar Venezuela e Cuba á lista encabezada por Israel e Noruega de estados soberanos cos que Galicia quere enfrontarse. Porén, a antedita xuntanza con Raúl Castro en La Habana en decembro de 2013 demostra que boa parte das verbas que se pronuncian no Parlamento de Galicia, para ben ou para mal, fican no Parlamento de Galicia. Do contrario, a esa lista de países pouco recomendables para a política galega á luz das verbas do presidente cabería engadir tamén a Portugal, socio estratéxico de Galicia, que en 2015 outorgou a Feijóo a Grã-Cruz da Ordem do Infante D. Henrique. O país veciño aparece nos debates parlamentarios dos que é protagonista Feijóo só como exemplo do que non habería que facer en política, xa sexa polo rescate financeiro que precisou ou polo seu pacto tripartito de goberno tras os últimos comicios

lusos, acordo entre PS, Bloco de Esquerda e CDU que dende o Goberno galego se deu en censurar como un acordo de “perdedores” en diversas ocasións. Mesmo escasas horas antes de que o presidente Feijóo participase, en decembro do pasado ano, nunha xuntanza con representantes rexionais do Goberno luso.

### **A voz internacional do Goberno, intrascendente no Parlamento**

Ao contrario do que fai con outros departamentos autonómicos, a Xunta non inclúe nas súas previsións informativas dirixidas aos medios de comunicación as comparecencias ordinarias do director xeral de Relacións Exteriores e coa UE, Jesús Gamallo, nas comisións parlamentarias que tratan cuestións exteriores (fundamentalmente a denominada Comisión 1ª Institucional e a Comisión Permanente non Lexislativa para Asuntos Europeos). Ese silencio institucional contribúe a restar relevancia a unha área política xa de por si pouco tratada polos propios medios de comunicación. A Xunta só divulga as comparecencias a petición propia, tres en todo 2015, dúas das cales foron obrigadas, as que semestralmente dan conta das viaxes institucionais ao estranxeiro do presidente. A terceira, en xuño, foi para publicitar a estratexia do Goberno galego na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

A segunda das comparecencias semestrais reguladas para informar das viaxes do presidente resultou un exemplo do papel do Parlamento na acción exterior. Foi nela, e non nunha comparecencia específica, na que o director xeral informou aos grupos parlamentarios do decreto de acción exterior que o Consello da Xunta aprobara xa un mes antes. Gamallo pediu á oposición achegas para elaborar agora, como establece

ese decreto, unha estratexia de acción exterior. O que atopou enfronte só foron críticas.

A intrascendencia destas intervencións parlamentarias do director xeral agudízase polo feito de que as comparecencias para dar conta das viaxes do xefe do Executivo substituísen, por decisión política do Goberno, as comparecencias do propio presidente no Pleno da Cámara para detallar os obxectivos dos seus desprazamentos, como acontecía en lexislaturas anteriores. Así, por exemplo, o Parlamento quedou sen datos de relevancia a respecto da estancia de Alberto Núñez Feijóo en Cuba en febreiro de 2014, durante a cal chegou a manter unha xuntanza co presidente, Raúl Castro.

Relegouse do mesmo xeito a un segundo plano a información sobre as viaxes do resto dos membros do Goberno, os seus obxectivos e tamén os seus custos. A información parlamentaria máis recente ao respecto data de xuño dese mesmo 2014, cando nunha resposta escrita ao PSdeG o Executivo ofreceu cifras xerais segundo as cales o vicepresidente e os conselleiros realizarían unhas 90 viaxes en cinco anos cun impacto nas arcas públicas duns 300.000 euros. “Os grupos parlamentarios -argumentou daquela a Xunta- teñen acceso periódico á información relativa ao número de viaxes realizadas polos membros do Goberno, dos obxectivos que presiden estas viaxes” e dos “resultados acadados coas mesmas”. Ese tipo de información, aboada o documento, “se canaliza a través de referencias e notas de prensa publicadas na sección ‘Actualidade’ da web da Xunta de Galicia”. Se o Parlamento non é quen de facer escoitar a súa voz no exterior, para que os deputados escoiten a da Xunta teñen que ir á súa web.

*Enrique José Varela Álvarez*

## Errare humanum est ou leccións aprendidas tras 25 anos de cooperación transfronteiriza entre Galicia e o Norte de Portugal(1)

### 25 anos de Cooperación Territorial en Europa: Moitos cambios, menos resultados

Reflexionar sobre o papel de Galicia no mundo, resultaría non só ambicioso, incluso imprudente, se non fora porque as súas institucións públicas, as súas empresas e cidadáns, forman parte dun ecosistema “glocal” desde vai milenios.

Unha destas realidades que ten que ver co local e o global, podémola atopar nos espazos transfronteirizos que se diseminan a través da “raia húmida” que forma o río Miño-Minho, dando sentido á fronteira de Galicia-Norte de Portugal.

Como se pode comprobar tralas afirmacións referidas no parágrafo anterior, a partir dunha simple frase (“fronteira de Galicia-Norte de Portugal”) botamos por terra toda a lóxica científico-social que serviu para a construción do “ethos”, “pathos” e “logos” transfronteirizo, e que resultaron a base para o xurdimento e consolidación dos Estados nación ao longo destes últimos séculos. Porque, mal que lles pese aos “bureaucrats” de Bruselas, Madrid-Lisboa ou

Santiago-Porto, aos “practicioners” que traballan para “think tanks” e/ou empresas de consultoría, ou aos “researchers” de diversas ramas das ciencias sociais, a realidade internacional e transfronteiriza que agora tratamos de interpretar require de novos conceptos como a gobernanza nas súas diversas acepcións (Varela, 2010), ou a paradiplomacia (Aldecoa e Keating, 1999). Este novo escenario precisa, en definitiva, dunha perspectiva territorial complexa e multidimensional (“multiperspectival polity”; Ruggie, 1993: 139-174), en palabras de Meltssen (2005: 3-27) dunha “new public diplomacy”.

Pero non se preocupen os colegas académicos, os conceptos poderán seguir usándoos como mellor lles conveñan porque as prácticas político-institucionais e económicas, é dicir, as decisións e ferramentas do Estado e do Mercado, xa se encargaron de (re)configurar estas últimas décadas o “demos” transfronteirizo, (re)creando as clásicas prácticas de interacción entre veciños dos “limes”(“cooperación informal e inmaterial”), converténdooas en prácticas de “cooperación formal e material” (Varela, 2015: 49-69). Desta maneira, pódese falar de gobernanza, de cooperación ou de paradiplomacia, situando os devanditos conceptos no centro da axenda política comunitaria (programación comunitaria e políticas de cohesión), co apoio de-

(1) Artigo baseado no traballo desenvolvido polo investigador do Observatorio de Gobernanza G<sup>3</sup>, no marco do proxecto de investigación “Cooperación Transfronteiriza e Desfronteirización: Actores e Discursos Xeopolíticos Transnacionais na Fronteira Hispano-Portuguesa” (CSO2012-34677), financiado polo Ministerio de Economía e Competitividade (Goberno de España).

cidido daqueles que hoxe representan ao Estado e ao Mercado, ou o que é o mesmo, das institucións comunitarias en colaboración cos actores institucionais transfronteirizos (en maior medida os estatais e rexionais, en menor medida os locais).

Sen embargo, na nosa opinión, e a pesares da masiva inversión de fondos de cohesión e a creación de institucións e programas comunitarios, tras 25 anos de cooperación (institucional) transfronteiriza na Unión Europea, e tralo paso dunha crise financeira global que veu de converterse en sistémica en Europa, o escenario non pode ser máis desolador. Porque xa na metade da segunda década do século XXI, atopámonos ante unha Europa desgastada institucionalmente (falta de lexitimidade e euroescepticismo crecente), cun mellorable nivel de efectos (impactos) dos seus programas de cohesión (European Commission, 2014), cuns estados desbordados (efecto “spillover”), e cuns actores subnacionais rexional-locais, que, nalgúns casos, compiten en lugar de cooperar nas fronteiras interiores da Unión Europea. Para mostra recente e vergoñante, a crise de refuxiados que estamos a vivir nas fronteiras exteriores e interiores de Europa e o previsible fin do modelo Schengen.

Sen dúbida este escenario é facilmente recoñecible no espazo que algúns denominamos como Eurorexión Galicia-Norte de Portugal. Porque é verdade que é este un territorio legalmente constituído a través de normas e convenios internacionais (García, 2013: 463-487; Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, 2014), institucionalmente articulado a partir do deseño de estruturas de gobernanza multinivel (Hooghe e Marks, 2004: 15-30) e no que se estenderon prácticas de colaboración transfronteiriza (que a Comisión Europea empéñase en denominar cooperación), que desembocaron na imple-

mentación de programas de desenvolvemento e cohesión territorial. Como tan verdade é, que en relación cos efectos e impactos das súas decisións públicas, predominan sombras sobre luces, sobrevivindo custes que podemos representar en forma de consolidación das asimetrías e desigualdades transfronteirizas (European Commission, 2014).

En definitiva, pódese confirmar que a cooperación transfronteiriza na Unión Europea, funcionou mellor para as súas institucións multinivel implicadas, que para os cidadáns que viven das súas decisións... xa que logo, dalgúns delas nin tan sequera participaron e aínda menos notaron os seus efectos (Magnetite, 2003: 1-17; Piatoni, 2009: 1-46).

### **CTE 1990-2015 na Eurorexión Galicia-Norte de Portugal. Moitos programas, menos impactos**

A pregunta que se pode suxerir trala sombra descrición anterior, podería ser, por que somos tan críticos cunha experiencia tan innovadora, única e global como a da Cooperación Territorial Europea (CTE)? Quizás porque moitos dos analistas do ámbito da cooperación territorial son conscientes dalgúns dos seus efectos positivos tras case que tres décadas de programación sobre cohesión... namentras que outros non. Entre os efectos positivos pódense sinalar algúns como a diversidade e innovación institucional, a súa complexidade, a ambiciosa aposta financeira e metodolóxica, o dinamismo programático, a innovación administrativa ou o “ensanchamento institucional” impulsado polos actores transfronteirizos.

Senso contrario, algunhas das respostas máis contundentes para a súa crítica atopámolos nas propias fontes comunitarias, cando desde a Comisión Europea (2014: 213-234) amosan graves problemas para definir modelos acertados

de avaliación das políticas comunitarias, e de medición dos seus impactos (*outcomes*) reais, máis aló dos procesos técnico-tecnocráticos.

Por iso, lonxe de desexar alimentar a polémica dialéctica entre eurófobos e eurófilos, e centrándonos na análise dos datos que ofrecen estas institucións sobre a evolución da CTE (Reitele Wassenberg, 2015: 1-170), á luz dos feitos, entendemos que non existen moitas razóns para o optimismo:

- » Xa que logo, e pese ao inxente volume financeiro invertido<sup>(2)</sup>, e tras un cuarto de século de desenvolvemento institucional en chave de cohesión, Europa segue dividida entre o norte desenvolvido e o sur en transición ou menos desenvolvido (Scott, 2014: 81-93; European Commission, 2014; European Union, 2015).
- » Neste senso, a redución ou ampliación das asimetrías rexionais dependen en gran medida das estratexias multinivel de cada Estado membro (Charron, Lapuente e Dykstra, 2014: 68-90; Charron Dijkstra e Lapuente, 2015: 315-346), ademais das propias políticas de cohesión.
- » Para o caso das rexións transfronteirizas en Estados multinivel, e en función destas estratexias centro-periferia, os Estados puideron ben reforzalas asimetrías en torno aos novos centros político-administrativos, ben mellorar o equilibrio entre estes centros e os espazos transfronteirizos a través de mecanismos institucionais (CTE).
- » As evolucións destes mecanismos institucionais da cooperación transfronteiriza, poñen de manifesto, por un lado, o “emprendemento institucional” (Perkmann, 2002: 103-124)

(2) Só para o período 2014-2020, máis de mil millóns de euros, dos que o 32,5% destinábase ás políticas de cohesión: emprego, crecemento, empresas, medio ambiente, I+D+i, transporte...

que ten lugar na periferia dos Estados (Reitel e Wassenberg, 2015: 18, 19)... que, en todo caso, é insuficiente para o desenvolvemento completo destes territorios.

- » O caso da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal, a tenor dos datos que se manexan en recentes estudos e informes sobre o impacto dos programas de cooperación transfronteiriza en toda a fronteira de España-Portugal (Vieira, Domínguez, Lamas e Ferreira, 2012: 397-412; Domínguez, 2013: 7-35; Medeiros, 2014: 135-154; Domínguez e Pires, 2014: 23-47), amosa que, a pesar do crecemento do PIB eurorexional e o seu acercamento á media comunitaria, ao longo destas décadas prodúcese a consolidación da desigualdade e a asimetría entre os dous territorios de Galicia e o Norte de Portugal (Figueiredo e Leal, 2013: 37-137; Salvador, Simões e Charles, 2013: 1-180).

### **Errare humanum est ou leccións aprendidas tras 25 anos de cooperación transfronteiriza entre Galicia e o Norte de Portugal**

As últimas décadas de experiencias de CTE facilitan a enumeración dunhas cantas conclusións, e o enunciado dalgún que outro reto.

A primeira delas, ten que ver coa capacidade que teñen as institucións de aprender ou equivocarse (“learning organizations”). Porque si é verdade que equivocarse é de humanos, e imos un pouco máis aló da cita escolástica e “humanizamos” á Comisión Europea, a partir dos seus Informes de Cohesión podemos concluír que comezan a cambiar aprendendo dos seus erros. Pese a isto, e por mor da gravidade actual da crise europea, só estarían en condicións de non cumprir a segunda parte do aserto latino “... sed perseverare diabolicum”.

Outra cousa é que o cambio de rumbo poida producirse na dirección adecuada, e non cara onde os asesores áulicos da Comisión Europea, e os seus “think tanks” e “lobbies” empresariais decidan. Porque se a estratexia deseñada segue os principios lampedusianos de cambialo todo, para que todo siga igual... pois de pouco servirá substituír a “gobernanza multinivel”, pola “gobernanza económica”, a “produtividade” pola “excelencia”, ou os “outputs” polos “outcomes”. Neste caso, estaríamos só ante un cambio semántico de calado táctico, e non diante dun auténtico redeseño da estratexia comunitaria. En todo caso, o aspecto positivo de 25 anos de CTE, tamén no espazo de Galicia-Norte de Portugal, deixa tras de si unha insondable galaxia institucional, un enorme magma de proxectos con boas e malas prácticas; ademais dunha canteira de expertos de diferentes perfís (académicos, técnicos de administración-empresas, cidadáns-veciños), que constitúen o auténtico capital destas dúas décadas e media de cooperación nas fronteiras dos Estados da Unión Europea.

Por todo iso, quizais chegou o momento de mirar con outros ollos ao noso espazo transfronteirizo, ás súas interdependencias, os seus procesos de colaboración e ás súas prácticas de

cooperación, que mesturan capacidades institucionais, coñecemento experto, bagaxe socioeconómico e sentido común cidadán. Porque é posible conseguir máis e mellores impactos no ámbito do desenvolvemento rexional e da cohesión social... aínda que para iso, todos teñamos que asumir, como nos relata Antoine de Saint-Exupéry no “Principiño”, que os deseños tecnocráticos das políticas e os programas deixaron de ser “verdades universais” cando os técnicos das institucións públicas de Bruxelas, Madrid, Lisboa, Porto ou Santiago deixaron de ver “boas que se comen elefantes” e preferiron asumir o máis fácil, ver un sombreiro, facer xestión, potenciar as institucións... e esquecer a vontade dos cidadáns, do pequeno Príncipe”. Neste senso, hai que dicir que as pontes sobre o río Miño/Minho son absolutamente necesarias para a cohesión territorial, tanto como o traballo de cohesión social, a integración dos cidadáns nas políticas, o impulso das dimensións de identidade e lexitimación dos espazos separados como un só territorio. Na nosa opinión, estas últimas dimensións “intanxibles”, “informais” e “inmateriais” resultan tan necesarias como as anteriores para crear unha nova narrativa que evite a lenta decrepitude do proxecto europeo.

*Constantino Cordal Rodríguez*

## A participación da Comunidade Autónoma de Galicia nas institucións e órganos da Unión Europea no ano 2015<sup>(1)</sup>

As Comunidades Autónomas españolas poden participar na elaboración das políticas europeas grazas ao Acordo de Representación das Comunidades Autónomas no Consello da Unión Europea,<sup>(2)</sup> alcanzado no seo da Conferencia para Asuntos Relacionados coas Comunidades Europeas o nove de decembro de 2004. Seguindo este acordo, as Comunidades participan en catro das dez formacións do Consello: Agricultura e Pesca; Medio Ambiente; Educación, Mocidade, Cultura e Deporte; Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores. Dispoñen dun único representante autonómico, con rango de conselleiro, para todas as Comunidades Autónomas, que actúa sempre baixo a supervisión do ministro do Goberno español que lidera a delegación estatal. As Conferencias Sectoriais (órganos de cooperación intergubernamental entre os ministerios e as consellerías) constitúen o marco político onde as Comunidades escollen os seus representantes e as posicións comúns que deben defender en cada sesión do Consello. Estes representantes tamén participan nos correspondentes Grupos de Traxo preparatorios dos encontros ministeriais.

(1) Quero expresar o meu agradecemento a Vanessa Lobo Casas, Asesora técnica de asuntos europeos da oficina da Fundación Galicia Europa en Bruxelas, pola información facilitada para a elaboración deste artigo.

(2) "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea" (BOE, 64: 9372-9376, de 16 de marzo).

As Comunidades Autónomas tamén poden participar nos Comités da Comisión Europea. Para o período 2103-2017 teñen asignados 146<sup>(3)</sup> dos máis de 250 Comités existentes. Galicia está presente en dezasete deles. A diferenza do Consello, a Comisión non é unha institución de carácter intergubernamental. Xa que logo, non está controlada directamente polos Estados membros, que si participan no seu funcionamento a través dos comités encargados de preparar propostas, coordinar accións comúns ou xestionar políticas europeas. É nestes comités onde se expresan e defenden as posicións de cada Estado (e, polo tanto, tamén as das Comunidades Autónomas).

Galicia asumiu no segundo semestre de 2015 a representación autonómica en dúas formacións do Consello da Unión Europea: Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores, e Educación, Mocidade, Cultura e Deporte. A Xunta desprazou tres funcionarios a Bruxelas para asistir aos Grupos de Traxo que prepararon as xuntanzas ministeriais. Para participar nas reunións do Consello, a finais de novembro desprazáronse á capital europea os conselleiros

(3) O listado completo de Comités da Comisión Europea nos que participan as Comunidades Autónomas, especificando cales están asignados a cada unha delas, pódese ver na seguinte ligazón da web do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas: [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/Participacion\\_CCAA\\_Comitologia/Asignacion-Provisional-CCAA-Comites-2013\\_2017/Asignacion%20Provisional%20CCAA%20Comites%202013\\_2017.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Comitologia/Asignacion-Provisional-CCAA-Comites-2013_2017/Asignacion%20Provisional%20CCAA%20Comites%202013_2017.pdf)



responsables de Política Social e Mocidade, José Manuel Rey Varela, e de Educación e Cultura, Román Rodríguez, que ademais aproveitaron a súa visita para reunirse con representantes da Comisión.

A renovación do programa de traballo para a cooperación europea no ámbito da mocidade, a loita contra o abandono escolar ou o papel da cultura nas relacións exteriores da Unión Europea foron algúns dos temas abordados durante ese semestre nas formacións do Consello. Tras informar ás Comunidades Autónomas, propúxose un texto de posición común en relación cos temas obxecto dos tres debates públicos celebrados, a saber: o papel da animación socio-educativa na integración dos mozos inmigrantes; as estratexias educativas de integración dos alumnos inmigrantes; e, as actuacións contra a destrución e o tráfico ilícito do patrimonio cultural nas zonas en conflito. Logo de obter o apoio das Comunidades Autónomas e dos ministerios competentes nestes asuntos, os conselleiros puideron intervir xunto cos ministros nas reunións ministeriais celebradas os días 23 e 24 de novembro. Cómpre destacar que tanto José Manuel Rey Varela como Román Rodríguez utilizaron o galego para as súas intervencións, grazas ao acordo alcanzado no ano 2005 entre o Estado español e o Consello da Unión Europea para o uso das linguas cooficiais españolas.

Por outra banda, o Presidente da Xunta, Alberto Núñez Feijóo viaxou a Bruxelas a principios de febreiro do ano pasado para reunirse co Comisario de Medio Ambiente, Asuntos Marítimos e Pesca, Karmenu Vella; co comisario europeo de I+D+i, Carlos Moedas; e, coa comisaria de Política Rexional, Corina Cretu. A motivación fundamental desa visita foi ultimar a aprobación por parte da Comisión Europea do Programa Operativo do Fondo Europeo de Desenvolvemento

Rexional (FEDER), elaborado pola Xunta para o período 2014-2020, dotado con 900 millóns de euros.

Tamén visitou á Comisión Europea o Conselleiro de Economía, Emprego e Industria, Francisco Conde, quen, a finais de xuño do 2015, asinou a adhesión de Galicia á “*Vanguard Initiative*”, unha rede que reúne a 28 rexións europeas para impulsar proxectos conxuntos de innovación industrial. O conselleiro reuniuse en Bruxelas coa delegada do Goberno vasco, dado que esta comunidade ostenta actualmente a presidencia desta rede, así como con representantes da Comisión Europea que están apoiando o desenvolvemento desta rede de cooperación interrexional. Conde presentou na Representación Permanente de España ante a Unión Europea o programa “*Oportunus*”, que complementa as subvencións concedidas polo Consello Europeo de Investigación (ERC) a proxectos de investigación científica desenvolvidos en Galicia. Na presentación interviñeron o Embaixador Adxunto de España ante a Unión Europea e altos cargos da Comisión Europea e do ERC.

En canto ao Comité das Rexións, órgano meramente consultivo que emite ditames para a Comisión, o Consello e o Parlamento Europeo, o máis salientable do ano 2015 foi a elección de Galicia no mes de marzo para a elaboración dun ditame sobre o futuro da acuicultura europea, do cal foi relator o Director Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea, Jesús Gamallo Aller. Neste ditame, Galicia propúxolle ao Comité das Rexións identificar os obstáculos que dificultan o bo desenvolvemento da acuicultura europea e recomendar posibles solucións. O texto céntrase na mellora da competitividade do sector e na sustentabilidade medioambiental. Durante o proceso de elaboración deste ditame, Jesús Gamallo e o Director Xeral de Pesca, Acui-

cultura e Innovación Tecnolóxica, Juan Maneiro, reuníronse a finais do mes de abril con varios grupos de interese a nivel europeo (tanto de asociacións de produtores como organizacións medioambientais) así como con altos cargos do Parlamento Europeo e da Comisión. Descoñezo se chegaron a reunirse tamén con asociacións de produtores e organizacións medioambientais galegas. O documento sobre o futuro da acuicultura europea foi aprobado por unanimidade na sesión plenaria do Comité das Rexións do pasado mes de outubro.

Como resumo, poderíamos dicir que o Goberno galego tivo máis presenza nas institucións europeas no 2015 que no ano anterior. Basicamente, porque asumiu no segundo semestre a representación autonómica en dúas formacións do Consello. Pero, seguimos sen apreciar un impulso decidido á política europea galega. Galicia xógase moito no seo da Unión Europea. Por iso, precisamos dunha Xunta fortemente comprometida coa súa participación nas institucións europeas. Que destine recursos técnicos, humanos e económicos suficientes para estar á altura que as circunstancias nos requiren. Non se trata de visualizar a asistencia dun conselleiro a unha reunión do Consello, senón de participar activamente nos Grupos de Traballo cando nos corresponda, pois é neles onde teñen lugar boa parte das negociacións e se adoptan a grande maioría das decisións. Asemade, cómpre potenciar a nosa presenza na Comisión, mediante unha maior participación nos Comités onde se elaboran as propostas legislativas e a través do exercicio do *lobbying* ante comisarios e directores xerais. Para contribuír a facer todo isto posible, parece conveniente fortalecer a nosa delegación

en Bruxelas, representada na actualidade pola sede da Fundación Galicia Europa.

A estas alturas da historia, parece difícil de crer que existan galegos ou galegas que dubiden da necesaria presenza institucional de Galicia en Bruxelas, cando, a todas luces, resulta imprescindible estar na capital da Unión Europea para poder defender intereses fundamentais para a sociedade e a economía do noso país. Porén, nos últimos anos, tivemos representantes políticos da cidadanía galega que pensaron en reducir, mesmo drasticamente, a participación institucional da nosa comunidade nos asuntos europeos. Neste sentido, xa critiquei negativamente no seu momento<sup>(4)</sup> a decisión de converter a Secretaría Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea en Dirección Xeral, adoptada en abril de 2009 polo Presidente da Xunta, Alberto Núñez Feijóo. Unha decisión que non aprobamos quen levamos anos agardando por un necesario forte impulso da acción exterior galega e da presenza de Galicia nas institucións europeas, e que resultou, cando menos para nós, desconcertante. A existencia desa Secretaría Xeral parécenos hoxe aínda máis necesaria. Porque somos conscientes da incuestionable importancia de dotarse de recursos humanos suficientes para coñecer de primeira man as propostas legislativas europeas e de ter capacidade para modificalas durante o procedemento de toma de decisións que haberá de convertelas en políticas públicas que han afectar a toda a cidadanía europea, galegas e galegos incluídos.

(4) En Cordal Rodríguez, C., "A acción exterior galega e as relacións con Portugal, *Tempo Exterior*, núm. 18, xaneiro-xuño 2009.

*Celso Cancela Outeda*

## O significado da acción exterior no escenario europeo de 2016

O pasado mes decembro de 2015, o DOG publicou o Decreto 178/2015, do 26 novembro, polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia. A norma regula diversos aspectos relacionados coa acción exterior: obxecto, principios, suxeitos, planificación,...; en concreto, dedica o seu capítulo II á “Acción exterior galega nas institucións e órganos da Unión Europea”. Isto moveunos reflexionar sobre a consideración e o significado da actuación das entidades rexionais en relación coa Unión Europea, en particular, no actual escenario da eurozona.

A situación que se debuxa para as Comunidades Autónomas non semella moi favorable para o desenvolvemento do seu autogoberno e, en particular, da súa acción ou proxección exterior. As Comunidades Autónomas encóntranse entre o afondamento da integración no nivel europeo e a (re)centralización no nivel estatal, ocasionada neste caso, de xeito parcial, pola europea. Basicamente, asistimos a dous fenómenos ou procesos de centralización, simultáneos e con conexións. No caso español, ás restricións orzamentarias derivadas das medidas europeas contra a crise económico-financeira, únese o descrédito político da acción exterior fomentado desde varios estamentos que conducen cara o desinterese por parte das autoridades autonómicas. Imos referirnos particularmente ao europeo. Como veremos, as medidas para o reforzamento da gobernanza económica europea adoptadas no período 2008-2015 restan capacidade de autogoberno aos estados membros e,

indirectamente, ás entidades rexionais, dunha parte, e intensifican e afondan o propio proceso de integración. Previsiblemente, o escenario futuro a medio prazo estará marcado por este proceso. Xa que logo, debemos cuestionarnos a oportunidade de cualificar a actuación das entidades rexionais nese escenario europeo como acción exterior. Vexamos as liñas básicas do proceso europeo que, en esencia, implica un incremento das capacidades políticas das institucións europeas (Comisión Europea, Banco Central Europeo,...).

Nestes intreos, a actualidade da Unión Europea pivota sobre cuestións como a posible saída do Reino Unido (“Brexit”), a crise dos refuxiados no Mediterráneo oriental ou as medidas referidas á crise da débeda soberana,... Son asuntos que, a primeira vista, deben ser abordados polo Consello Europeo ou a Comisión Europea e sobre os que se pronuncian con frecuencia os líderes políticos estatais; todo semella contribuir a subliñar a centralidade política das autoridades estatais e europeas en detrimento das entidades rexionais. En termos académicos, supón a mitigación do esquema da gobernanza multinivel e policéntrica. Lembremos que, na década dos noventa, a mobilización das entidades rexionais foi unha reacción dirixida a contrarrestar a centralización do poder na Unión Europea, sobre todo, por parte das rexións con poderes legislativos que observaban como eran relegadas a meros axentes implementadores das decisións europeas.

A pesares das referencias do Tratado de Lis-

boa (2009) á cohesión territorial ou ao recoñecemento da autonomía rexional e local, a Unión Europea posterior a crise económico-financeira camiñou cara unha maior integración en ámbitos como o orzamentario, fiscal ou bancario. Para as entidades rexionais supón unha redución da capacidade política. Hoxe, a un cidadán medio en Galicia non lle estraña nin cuestiona que un Comisario europeo responsable dos asuntos económicos e orzamentarios lle “recomende” ás autoridades estatais e, xa que logo indirectamente, ás autonómicas, a realización de adaptacións ou modificacións relativamente específicas nos proxectos orzamentarios estatais.

Aproximadamente, dende a entrada en vigor do Tratado de Lisboa a finais de 2009, producíronse unha serie de avances que supoñen un afondamento na integración europea. En parte, son consecuencia da aplicación das disposicións deste Texto pero, tamén, do impacto ocasionado polas medidas anticrise tomadas polas diferentes institucións da Unión Europea; en particular, estas incidiron de xeito especial na eurozona para fortalecer e así aumentar a resistencia das economías da eurozona á crise. En termos xerais, adoptáronse iniciativas e medidas para a mellora da gobernanza da eurozona. Non queremos deixar de destacar que, a pesares desta crise e dos esforzos aplicados, a unión monetaria aumentou o número de integrantes do euro ata acadar os dezanove estados (Estonia, 2011, Letonia 2014, Lituania, 2015). Como aconteceu noutros episodios históricos, a integración avanzou baixo a superficie dunha crise.

A eurozona non só aumentou na súa dimensión cuantitativa, senón que tamén o fixo na cualitativa. Así, observouse unha abundante actividade das institucións europeas como o Consello Europeo, Comisión Europea ou Banco Central Europeo orientada ao saneamento fiscal, a coor-

dinación económica e, por descontado, ás medidas de control orzamentario para a defensa do euro. Por exemplo, a principios de 2011, entrou en funcionamento a autoridade de supervisión financeira: a Autoridade Bancaria Europea (do mesmo xeito fixérono a Autoridade Europea de Seguros e Pensiós de Xubilación e a Autoridade Europea de Valores e Mercados). A mediados de 2012, o Consello Europeo acordou establecer a supervisión común dos bancos na eurozona. Unhas semanas máis tarde, en decembro de 2012, iniciou o camiño cara á realización dunha unión bancaria ao decidir crear o chamado “Mecanismo Único de Supervisión” (MUS). Esta iniciativa tivo continuidade en outubro de 2013 coa adopción da normativa complementaria. O MUS posibilita que o Banco Central Europeo asuma funcións de control e supervisión, xunto coas autoridades nacionais, para que os bancos da eurozona actúen de maneira segura e fiable (xuridicamente a creación do MUS descansa no Regulamento 1024/2013, de 15 de outubro, aprobado polo Consello da Unión). Forma parte da denominada “unión bancaria”, cuxo fin é previr a repetición dunha situación de fragilidade do sistema bancario como a que precipitou a crise económico-financeira en 2008. Consecuencia deste mecanismo, por exemplo, o Banco Central Europeo publica as “probos de resistencia”, isto é, unha análise detallada da solidez dos cento trinta bancos máis importantes da eurozona.

A crise de débeda soberana provocou o rescate dalgúns estados membros da eurozona. Isto abocou ineludiblemente á constitución dun mecanismo para actuar rápida e eficientemente. Entón, creáronse en 2010, con carácter temporal, o Fondo Europeo de Estabilidade Financeira (FEEF) e o Mecanismo de Estabilidade Financeira (MEEF) para atender a situacións de crises na eurozona. Máis adiante, en febreiro de 2012, os

Estados Membros da eurozona asinaron un acordo intergubernamental polo que se establecía o Mecanismo Europeo de Estabilidade (MEDE) que entrou en vigor en setembro de 2012, trala ratificación polos estados asinantes. En liñas xerais, trátase dun fondo permanente (500.000 millóns de euros) para garantir a estabilidade financeira da eurozona a través do outorgamento de axuda financeira (concesión de préstamos, rescate) a aqueles estados da eurozona que atravesen unha situación grave de financiamento. Aínda que se esixe que o estado afectado solicite expresamente o préstamo ou rescate, a Comisión Europea, o Fondo Monetario Internacional e o Banco Central Europeo deben avaliar a situación do estado solicitante do préstamo ou rescate e, de selo caso, emitir unha avaliación positiva. O rescate debe formalizarse a través dun convenio de cooperación no se que establecerán as condicións específicas para o estado solicitante. Con base neste último aspecto, o MEDE ten sido criticado por entender que limita a soberanía económica dos estados membros, á vez que confire un excesivo poder á dirección do propio MEDE que está exento de control parlamentario.

As transformacións e cambios que empuñan a integración europea a avanzar non rematan aquí. No referido á unión económica, en xaneiro de 2011, comezou a aplicarse o denominado “Semestre Europeo”. Fillo tamén da crise económico-financiera, é un mecanismo de coordinación que, basicamente, consiste nun ciclo semestral durante o que os estados membros da Unión Europea coordinan as súas políticas económicas, orzamentarias e de emprego (harmozación dos planos orzamentarios e económicos para acadar o crecemento e a recuperación económica) para previr ciclos económicos viciosos. Fundaméntase nas recomendacións emanadas da Comisión Europea, con base na situación

macroeconómica individual estatal, e dirixidas a cada un dos vinte e oito estados membros da Unión Europea.

En materia fiscal, en xaneiro de 2013, os Ministros de Economía e Facenda aceptaron a introdución dun imposto sobre as transaccións financeiras en once estados integrantes da eurozona. Ao mes seguinte, o cumio de Xefes de Estado ou de Goberno da eurozona fixou unha estratexia global para garantir a consolidación fiscal, o crecemento, a axuda aos estados en dificultade e unha gobernanza máis sólida da eurozona.

En 2012, deuse un importante paso adiante no ámbito da gobernanza económica. Concretamente, en xaneiro, celebrouse unha reunión informal do Consello Europeo na cal, coa excepción da República Checa e o Reino Unido, acordouse o novo Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria. Trátase de fortalecer a disciplina fiscal mediante sancións automáticas, de establecer unha vixilancia máis estrita e, en particular, a “norma de equilibrio orzamentario” para reforzar a disciplina orzamentaria. A principios de marzo, no Consello Europeo tivo lugar a firma do Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria (máis coñecido como “pacto orzamentario”) que entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2013. En maio deste ano, foron adoptados dous regulamentos, coñecidos como “two-pack”, sobre gobernanza económica da eurozona. O seu obxectivo consistía reforzar o control das finanzas públicas estatais. Por último, a mediados de 2015, por iniciativa dos cinco presidentes da Unión Europea, publicouse o Informe “Realizar a Unión Económica e Monetaria europea” que, entre outros aspectos, formula plans para o afondamento na unión económica e monetaria para o período 2015-2025. Haberá,

pois, que supor que nos atopamos no principio do camiño cara a intensificación da gobernanza económica.

Dende 2008, a crise económica-financeira orixinou medidas centralizadoras no nivel europeo, acompañadas por outras semellantes no nivel español, co obxectivo final de lograr a estabilización macroeconómica. No nivel estatal, as esixencias europeas traducíronse na adopción de medidas para a consolidación fiscal e a estabilidade orzamentaria. Así, no caso español foi aprobada a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostibilidade Financeira e o Real Decreto-Lei 21/2012, de 13 de xullo, de medidas de liquidez das Administracións públicas e no ámbito financeiro (contempla a constitución do Fondo de Liquidez Autonómica, FLA).

Resulta un paradoxo que a Unión Europea, necesitada de incrementar a súa lexitimidade, e máis en tempos de crise, contribúa indirectamente á desvalorización do rol político das entidades rexionais por mor da necesidade de afondar na gobernanza económica. Precisaríase, pola contra, de maior activismo e vigor por

parte das entidades rexionais que lle aportasen lexitimidade?. Nas actuais circunstancias políticas, socioeconómicas, conviría revivir o enfoque da chamada “Europa das rexións” na procura de contar con maior sustento político rexional para as políticas europeas?. E, por outra banda, en atención á evolución, pasada e futura, da gobernanza económica da eurozona, que repercute sobre a autonomía política da entidades rexionais de xeito constante e permanente, cabe a recorrer á “acción exterior” para conducir a relación coas institucións europeas? Ten sentido continuar considerando esa participación como “acción exterior” cando as medidas e actuacións europeas afectan de forma xeral e pormenorizada ao autogoberno rexional? Agora, tralas medidas adoptadas para a xestión da crise durante o período 2008-2015, en particular, as referidas a aspectos fiscais ou orzamentarios, as entidades rexionais ven recortada a súa marxe de actuación sen compensación política no nivel europeo. Sería conveniente demandar o reforzamento da intervención rexional no nivel europeo de xeito directo, por exemplo, reformando a composición e funcións do Comité das Rexións?

Argimiro Rojo Salgado

## Qué aporta o nivel rexional á boa gobernanza europea. Reivindicando a Europa das Rexións

### Introdución

A Unión Europea (UE) representa nestes momentos non só o exemplo máis desenvolvido dun sistema posmoderno (Cooper, 2005), senón tamén a experiencia máis singular e innovadora de integración e formación de bloques, a máis lograda e avanzada, sendo o resultado dun conxunto de realizacións progresivas e converxentes que a van configurando como unha realidade de natureza supraestatal, tendencialmente federal e cun sistema de gobernanza de múltiples niveis, no cal distintos actores tanto públicos como privados organizanse en redes para participar no proceso de toma de decisións (Morata, 2007). Unha UE disposta a seguir progresando na súa construción política, seguindo para iso a lóxica e postulados do federalismo asociativo, a fórmula máis idónea para integrar - sen destruír- todas esas realidades compoñentes da vella Europa: Estados, rexións, nacionalidades, eurorexións, entes locais, minorías, sociedade civil, etc.

Nesta nova *politeia* emerxente, integrada por múltiples e heteroxéneos sistemas de goberno, onde as fronteiras e divisións entre as diferentes áreas políticas cada vez se difuminan máis e as barreiras entre o local-rexional, o estatal e o supraestatal deixaron de ser infranqueables, e na que densas redes de comunicación atravesan e entrelazan todas estas realidades, é onde se pretende situar esta breve reflexión en

torno á importancia do actor rexional dentro do proceso e do entramado político-institucional da UE.

### Por que é necesario o actor rexional

Como se desprende das conclusións do Libro Branco, un dos requisitos inescusables para a boa gobernanza europea (democrática, plural e multinivel) pasa, precisamente, polo recoñecemento e potenciación do actor rexional, ao consideralo non só unha realidade substantiva en si mesma senón tamén como unha instancia de mediación privilexiada entre a Unión e os cidadáns. Nesta declaración resúmense de xeito maxistral as razóns que explican a importancia e a centralidade do actor rexional no sistema europeo. Dentro dos reducidos límites deste traballo tentarei identificar e precisar algúns deses motivos que, no seu conxunto, sustentan e lexitiman esa relevancia europea do nivel rexional.

En primeiro lugar, e en relación á cuestión aquí suscitada, ha de tomarse en consideración a necesidade de posuír unha identidade propia fronte ao crecente proceso de integración supranacional e de globalización; é dicir, nun mundo que se estandariza e globaliza, o ser humano ten necesidade de situarse nunha contorna concreta, ben coñecido por el, para así poder desenvolverse, afirmarse e conectar cos seus semellantes. A rexión vén ser un ámbito de re-

ferencias manexable e concreto, e o contrapunto necesario fronte aos procesos globalizadores e ao vertixe dos espazos desmedidos.

En segundo lugar, ha de vincularse a toma en consideración do actor rexional coa humanización da política e a calidade democrática, isto é coa revalorización e rexeneración dos procesos democráticos e cun maior achegamento dos cidadáns á cousa pública. Neste sentido, a Europa das rexións pode contribuír especificamente a corrixir e solucionar unha serie de carencias, disfuncións e problemas que, por outra banda, son intrínsecos ao propio modelo de integración (Tömmel, 2004); e cabe mencionar neste sentido o progresivo e imparable acaparamento de poderes e competencias a favor do nivel europeo (a europeización), o proceso cara a un xigantismo burocrático, a perda da transparencia no proceso de toma de decisións e o *policy-making*, a baixa capacidade de resposta do sistema aos intereses e aspiracións dos cidadáns e, en fin, o tan debatido déficit democrático da Unión. A potenciación do nivel rexional no escenario europeo pode ser, así, un eficaz catalizador respecto da modificación e mellora dos sistemas políticos nacionais, premendo por exemplo, a favor dunha maior transferencia de poderes cara aos niveis subestatais, ou propiciando un novo marco de enfoques de abaixo arriba (*bottom-up*) conforme aos postulados do federalismo e dun dos seus principios informadores máis representativos, a subsidiariedade, que establece que as sociedades han de construírse de abaixo cara arriba, partindo dos grupos e realidades naturais ou de base.

Ao mesmo tempo, a proliferación de relacións e contactos directos entre a realidade rexional/local e a europea, pode constituír un factor chave á hora de levar a cabo accións innovadoras, e a través de procedementos máis

transparentes, participativos e creativos, contribuíndo así a mellorar a calidade e a lexitimidade do sistema comunitario no seu conxunto. O nivel de goberno rexional non só vén demostrando ser un aliado natural e estratéxico dalgunhas instancias europeas (como a Comisión) para a consecución de obxectivos políticos e económicos, senón que cada vez perfílase máis como o nivel máis apropiado para a introdución de novos conceptos de *policy* e novos modos de implementación. Tanto a formulación como a implementación e seguimento das políticas públicas europeas poderían mellorar notablemente se deixásemos ás autoridades rexionais maior marxe de intervención.

En terceiro lugar, outra achega importante do nivel rexional está relacionada coa preservación da diversidade cultural no ámbito europeo, favorecendo o respecto e potenciación das identidades e tradicións locais. O home europeo cada vez é máis consciente de vivir e formar parte dunhas rexións dotadas dunha identidade histórica, cultural, política, económica, paisaxística, etc., que de ningún xeito lle son indiferentes, e das que ten dereito a non ser desarraigado. A afirmación do feito rexional é a consecuencia dun sentimento que leva aos grupos humanos a valorar, de xeito espontáneo e intenso, o propio, o próximo, e sen renunciar tampouco ás outras acenos de identidade e lealdades, tanto nacionais como supranacionais, xa que tamén estas conforman a súa historia e cultura.

Outro dos aspectos que contribúe a lexitimar o proceso de "rexionalización" da UE está relacionado coa idea de reparar e/ou corrixir algunhas actuacións perpetradas contra os intereses de moitas rexións ao longo da historia. Unha historia que constituíe "a totalización cega de conflitos de ambición, de loitas imperialistas, de azares, caprichos e inxustizas, e que en moi-



tos casos mutilou etnias, dislocou os conxuntos lingüísticos e impuxo solidariedades e barreiras *contra natura*" (Héraud, 1968). É preciso recoñecer, neste sentido, que os procesos de construción do Estado en Europa, máis que unificar territorios, economías e sociedades, en moitos casos separounos aínda máis, rompendo, dividindo e desintegrando sociedades, economías, territorios e identidades culturais. O resultado final desta alteración dos espazos pre-modernos foi a consolidación das fronteiras estatais, e con iso a exacerbación das diferenzas e separación entre territorios e poboacións (o efecto fronteira). A progresiva rexionalización da UE permitirá corrixir e reparar moitos deses danos ocasionados aos intereses rexionais no decurso da historia; os procesos de cooperación transfronteiriza e a consolidación do fenómeno eurorrexional son unha boa mostra deste novo escenario.

Así, pois, a participación do actor rexional na escena europea ofrece a dobre vantaxe de achegar a toma de decisións aos cidadáns, á vez que permite expresar máis auténticamente a pluralidade de identidades que conviven na Unión. O significado, a importancia e, quizais tamén, a inevitabilidade da rexión no contexto da integración europea, e tamén mundial, xa foi subliñado no seu momento por un dos máximos representantes do chamado federalismo integral ou global, Alexandre Marc (1973):

"No marco dun proceso de integración federalista, capaz de facer fronte aos grandes desafíos (?) é necesario establecer, entre as instancias superiores ou supremas e as inferiores ou de base, sólidas instancias mediadoras e intermedias. E de entre estas últimas instancias mediadoras seica a rexión non é, pensándoo ben, a máis importante?".

A presenza do actor rexional na UE, lonxe de obstaculizar, constitúe máis ben un elemento de complementariedade, ao completar e equilibrar ese gran proceso de integración supranacional, de europeización e de gobernanza. Trátase de dous procesos complementarios e converxentes dunha mesma evolución política, e a razón desta complementariedade estriba na propia realidade europea que está emerxendo; un marco xeopolítico á vez grandioso, novo e difícil de abarcar na súa complexidade organizativa, para o que precisa de novos criterios de división e de participación. Tanto a magnitude de Europa como a súa variadísima realidade plural esixen que se teña en conta o nivel rexional, posto que é nas súas rexións, tanto como nos seus Estados, onde se recoñece e revela a auténtica realidade europea. As rexións, e tras rexurdir e recuperado o seu protagonismo como consecuencia dos procesos de descentralización política substanciais, estanse configurando como sólidas realidades políticas, económicas e sociais; elas son, ao mesmo tempo, as herdeiras xenuínas da historia europea, así como da súa inmensa e multiforme riqueza, consolidándose aos poucos como un dos elementos e expoñentes fundamentais do conxunto da civilización europea.

A boa gobernanza da Unión, é máis, o éxito da gran empresa europea, vai depender en gran parte do acerto no tratamento da cuestión rexional, xa que o proxecto europeo é inseparable do recoñecemento das súas rexións. A gobernabilidade da Europa do futuro, desa Europa que vén, haberá de contar necesariamente co nivel rexional; e haberao de facer, por unha banda, recoñecendo os seus acenos de identidade e respectando o seu autogoberno e o seu estatus constitucional no seo dos Estados membros e, por outra, garantindo a súa presenza e participación no sistema institucional da Unión. Isto últi-

mo implica dotar dun protagonismo relevante, e non meramente consultivo ou informativo, ás rexións en todos os asuntos que lles afecten no seo do sistema europeo.

É preciso, neste sentido, reivindicar e recuperar aquela idea e aquel discurso da “Europa das rexións” que ocupaban un lugar central tanto na axenda política como na literatura especializada dos anos 90 do pasado século. Aquel optimismo rexionalista, aquel “novo rexionalismo” defensor dun *terceiro nivel* recoñecido ao actor rexional dentro da area política europea,

contrasta coa actual perda de atractivo e protagonismo rexional no escenario europeo; fálase ata do ocaso das rexións (Popartan, 2012). Sen dúbida, as tormentas provocadas pola crise económico-financeira, que afectan tanto á Unión como aos seus Estados membros, teñen moito que ver neste estado de cousas. Pero é preciso recuperar canto antes a normalidade, o que significa rescatar e consolidar o papel das rexións en canto actores indispensables (e polas razóns apuntadas) para o logro desa boa gobernanza europea (democrática, plural e multinivel).

*Antonio-Carlos Pereira Menaut*

## E se a UE non é a túa amiga?

Denantes de que, visto tan alarmante título, o lector desconecte, adiántome a pedirlle perdón polo enfoque persoal destes episodios.

Episodio 1. “El Banco no es tu amigo”. Comezaba a crise, cando eu fun un día á miña sucursal bancaria de sempre, e o director, diante dalgunha inxenuidade miña, díxome amable pero cruamente: “El Banco no es tu amigo” (non que fora o meu inimigo; simplemente, non amigo). Aínda lle sigo agradecido hoxe.

Episodio 2. “El Estado no es tu amigo”. Ata a crise —2010, aproximadamente—, o estado social e democrático español tiña conta de min do berce ao cadaleito; tiña conta de nenos, doentes, dependentes e parados; facía de pai substitutorio, psiquiatra e conselleiro sentimental, e prestábanos un ombreiro, en forma de psicólogo, para chorar nel. Algúns pensaban que o estado era medio tropa de mangantes, pero que, con todo, malo sería que non fóramos tirando de xeito que ao sacar a suma final, os nosos fillos viviran mellor que nós. Chegaron as vacas fracas, e ese estado amigable vacilou pouco en cargar a crise sobre os máis febles, quitarnos parte dos soldos, degradar á miña Universidade e a sanidade, baixar o nivel de vida da miña familia, provocar unha desindustrialización e un desemprego nunca vistos e, en fin, achegarse perigosamente ao agustiniano “magnum latrocinium”. Non é o meu inimigo; pero se ten que escoller entre Madrid e Galicia, ou entre os bancos sistémicos e a miña familia, entre os mandatos de Bruxelas/Troika e a clase media española, xa sabemos o que terminará escollendo. Explicacións non lle han faltar, pero nos feitos, este estado xa amosou que pode actuar sen buscar o ben común,

que pode tomar decisións que terminen mesmo acurtando a esperanza de vida da xente, ou que fagan que Galicia (e moitas partes de Europa) quede envellecida, despoboada e sen moitas perspectivas de futuro, fora de emigrar.

Episodio 3. “La UE no es tu amiga”. Ben pensado, e non tratándose dunha asociación de Franciscos de Asís con Teresas de Calcuta, non tiña por qué ser. Pero eu, educado no tardo-Franquismo nunha mentalidade de Xeración do 98 (“España é o problema, Europa a solución”, e así sucesivamente), coidaba que canto máis internacional fora unha organización (Mercado Común, ONU, UNESCO, GATT) máis confianza merecía, mellor preparados e máis altruístas serían os seus líderes. Coa mera mención dos “expertos internacionais” pechabamos unha discusión. Eran un pouco semi-deuses, no sentido de estar alén da discusión; discutíamos e rexeitabamos moito (moito máis que hoxe), pero dos Pirineos para abaixo.

Ata a crise, a UE, sumando todo, posiblemente teña sido unha “force for good” (na Galicia habería moito que matizar, pero agora deixáremolo así). Cós anos que levamos de crise, quedou claro que a UE pode devastar Grecia, humillar a Portugal e converter España nun grande protectorado, agora empobrecido e afastado dos postos de cabeza para unha xeración.

Tentemos de xulgar asisada e imparcialmente no posible. Dende 2007-2008 o reconto de desfeitas e inxustizas da UE incluíría, se non ando errado, impoñer inxustas políticas con elevados custos humanos, gobernar por “diktats” e “ukases”, violar sistematicamente a soberanía (ou o que lles quede) de varios estados, pasar

por riba do propio Dereito da UE, ignorar os “checks and balances”, gobernar para os máis ricos e poderosos... Sen dúbida, a UE non busca o meu mal, non é o inimigo de Galicia, España ou Portugal, pero non pensa en nós, e canto máis grande, máis improbable que o faga. E as nosas posibilidades de influír nas súas decisións son moi limitadas (como son as de España con case 30 membros na UE). Se para amañar a crise hai que impoñer unha política que deixe a Galicia (ou Zamora, ou mesmo España) depauperada e cun paro do 15% para riba para os vindeiros trinta anos, non vacilará moito se o aconsellan os seus expertos (por acaso “Madmen in authority, who hear voices in the air”, como dixo Keynes; Judt, “Ill Fares the Land”, 2010). E se esas políticas resultan erradas e duras de máis, no canto de rectificar, ao mellor dálle outra volta ao parafuso, caia quen caia (explicacións para os eurócratas convencernos non han faltar, seguro).

Episodio 4. Acabouse o partir da confianza básica. Pesimismo e medo hobbesianos cabalgan de novo polo sur de Europa. ¿Chamaremos por un Leviatán europeo (ou sexa, máis poderes para a UE)? Agora que xa sabemos como se pode conducir, mellor non. ¿Qué facer, logo?

Pois ante todo, “don’t panic”. Benvidos á realidade. ONU, UE, OMC e demais non son semideuses benevolentes, ilustrados e altruístas senón asociacións de homes como nós (ou peores; polo pronto, xente ben pagada, desarraigada e non controlada que viven nunha burbulla). Eis unha boa nova: a UE é humana. Xa que logo fará unhas cousas ben, outras, regular, e outras mal. Acabouse a hispánica fe nela, acabouse o pasivo “que gobernen eles” (Areilza, “Nueva Revista” 156, 2016, 121). Voltemos á realidade —outra boa cousa—: o poder é malo e sempre haberá que desconfiar del, como querían os liberais clásicos, e canto mais elevado ou máis

universal, a máis xente beneficiará dun golpe, pero tamén máis dano e máis irremediable causará. O estatista Tony Judt escribiu que “cando o estado [a diferenza do individuo] erra, é probable que o faga a escala dramática”, así que canto máis alto e incontrolado sexa o poder, máis coitado haberá que ter. Todos os poderes “meten a pata”; canto menor ese poder, máis doado quitar a pata. Se o poder español é potencialmente malo, o poder europeo, sobre todo non habendo agora Adenauers ou Schumanns, potencialmente será peor. A UE é unha asociación humana, boa por unha banda, pero imperfecta e falible como todas pola outra, pero hoxendía menos democrática e con menos controles que Galicia, Italia ou EUA. Por exemplo: ¿alguén pensa que o que decida Madrid vai ser “eo ipso” o ben común de toda España? Evidentemente, non. De aquela, ¿por qué conceder iso cando a decisión ven de Bruxelas ou Berlín? O poder europeo terá a mesma tendencia a medrar e abusar que cando o advertía Montesquieu; a Lei de Ferro das oligarquías cumprírase igual, digo eu.

Aínda máis: onte a UE estaba nas mans de Monnets, De Gasperis, Kohls e Mitterrands; hoxe está nas mans de líderes pequeneiros e *light*, con menos visión e menos altruísmo, con escasa capacidade de amañar estas desfeitas pero con plena capacidade de facer dano, pois o segundo é sempre mais doado e probable que o primeiro.

Final. Isto lévanos a finalizar con dúas cousas interesantes.

Primeira: o ben común, por definición, é sempre difícil de identificar, e aínda máis de perseguir efectivamente. Permítanme esaxerar: cando vexo un ministro de facenda alegando o ben común, boto a man á carteira e escapo á beirarrúa contraria. Mesmo deixando de lado a falibilidade humana (e non deberíamos), a primeira dificultade é identificar o ben común

nunha sociedade territorialmente heteroxénea (exemplo, España). Na UE actual, con 28 membros con cada día menos en común, esa dificultade multiplícase ao infinito.

Segunda: o modelo de integración actual, que ata hai pouco serviu razoablemente, xa non serve máis. Simplificando, viña sendo semellante a un cosmopolitismo de tipo kantiano ou un federalismo cooperativo xermanizante: non partimos do conflito nin da imperfección dos gobernantes, senón de que cooperando poderemos chegar a definir unha política boa para todos, e, unha vez definida, regular todo conforme a ela e, tal vez, impoñela “velis nolis”. Sendo poucos e homoxéneos, e coas competencias centrais só nunhas poucas cousas básicas, tal vez fora viable (de feito, foi). Agora teríamos que virar cara un federalismo máis no espírito do americano orixinario: definidos uns mínimos comúns, que farán de límite inviolable, cada quen que se governe e mire por si. Non partir máis de que o poder central europeo vai mirar de maneira altruísta por Portugal igual que por Alemaña (ou un pouco máis). Dentro de Alemaña o seu federalismo pode máis ou menos ser así, pero neste mundo noso, bo pero non perfecto, nunca será.

Indo ó fondo, un chanzo máis abaixo, atopamos a vella diferenza entre Common Law e Dereito continental: o primeiro parte da imperfección, de que sempre haberá conflitos e desacordos, e hai que os amañar e prever mecanismos para ese fin; o segundo parte da ilusión do despotismo ilustrado de que é posible deseñar abstractamente un sistema perfecto (exemplo: unha lei, unha constitución, ou identificar o que é indiscutiblemente mellor para todos na UE), e a continuación, esperar que se cumpra. E de non se cumprir, incluso impoñelo a eses pobriños, que nin o que lles convén saben.

Non pido que a UE sexa a miña amiga, nin penso que constatar o contrario sexa unha traxedia. É unha nova e grande comunidade política con cousas boas e malas. Constatado iso, o problema xa non está tanto nela como na pasividade e entreguismo dos gobernos españois. E como a experiencia amosa que non se pode esperar moito do estado español neste terreo, Galicia e as comunidades políticas que son como ela deberían facerse valer máis por si mesmas.

*Abel Veiga Copo*

## Internacionalización: o reto continúa

O 2014 pechou cuns datos extraordinarios de exportación. O 2015 será aínda un ano mellor. Cifras astronómicas. No conxunto do Estado pero tamén nas rexións, e significativamente en Galicia. Nunca tantas empresas galegas da nosa economía lograran internacionalizárense. E chegado a cifras e volumes de venda tan altos. Cuestión distinta é o grado, a intensidade e a frecuencia. As grandes e tractoras consolidan unha expansión vertixinosa. Pero son as pequenas e medianas as que máis esforzo fixeron e deben seguir facendo para sortear dificultades e trabas. O reto deixou de selo. Simplemente.

Da opción á necesidade. É unha realidade, pero que debe consolidarse, crecer, fortalecerse e sobre todo, expandirse duns mercados, nos que xa se está, a outros. Miles de empresas fano por vez primeira este ano. A media tómase durante catro anos seguidos exportando. E esa dá-nos unha radiografía clara e definitiva, a internacionalización non é unha moda, nin unha fuxida, é unha necesidade que xa as grandes empresas por uns e outros motivos emprenderon anos atrás. Seguir ese ronsel é chave, aprendendo e diversificando, depurando e mellorando accións, fases e actividades. Que estas sexan tractoras e empuxen e estimulen a outras máis pequenas é algo máis que un mero desiderátum. Crecemento, reactivación, rexeneración, creación de empresas. Emprender. Fortalecer o músculo do noso tecido empresarial é chave. Son miles as que, sobre todo, pequenas e medianas empresas, quedáronse no camiño, entre o peche, a disolución e o concurso. Perderon patrimonio,

realidades, soños e moitos esforzos e sacrificios. A restrición terrible do crédito cando non as condicións inasumibles do mesmo fixeron nos últimos tres catro anos, o resto. Arbitrar canles, medios e instrumentos de financiamento é unha tarefa titánica, complexa. As administracións tentaron responder como puideron e nun escenario de redución de orzamentos que non coñecíamos. Os empresarios, -sen empresas non hai nin economía-, enfrontáronse con tesón, esforzo e coraxe a estas adversidades. Mantiveron empregos, os que puideron. E sobreviviron, ata algúns creceron grazas a consolidar a súa posición ao apostar polos mercados exteriores.

Pechados os mercados internos, hipotecado o consumo, a opción da internacionalización das empresas converteuse nunha necesidade. A necesidade de manterse, de producir, de fabricar, de distribuír, de comercializar. Sobrevivir e crecer. Expandirse e procurar o futuro desde un presente complexo. De achar fóra o que dentro se veta. A integración de mercados, sectores, produtos non choca con todo coa diversidade e diversificación dos mesmos. Pero a elección é un risco, esixe coñecemento, información, análise da mesma, formación e disposición para emprender tamaña tarefa. Qué se coñece doutros mercados, de sectores, de nichos de oportunidade, de competencia, de técnicas de comercialización conforme a gustos, preferencias e canons doutras culturas? Non todos os países ofrecen o mesmo, nin as mesmas garantías, nin seguridades xurídicas nin persoais. Nichos, ámbitos, sectores, canles e saber buscar e ler as oportunida-

des fixeron o resto. Valentía e coraxe, pero sobre todo, decisión. Moita decisión e coraxe.

Soubemos diversificarnos, diferenciámonos, ata especializarnos, pero debemos cooperar, colaborar inter-empresarialmente. Consorcios, en orixe e en destino, procura de sinerxías en países de destino, canles de distribución e comercialización adecuados. Romper barreiras e inercias non só mentais, tamén xurídicas, económicas e da linguaxe. Comunicación e marketing. Utilización de plataformas dixitais para esa internacionalización, para a agrupación de produtores, distribuidores, etc.

A aprendizaxe na internacionalización foi alto, é constante e debe seguir facéndose. O esforzo das empresas neste campo, a cultura da internacionalización está sendo espectacular, conscientes como son de que é a única oportunidade. Non toda empresa está preparada nin ten capacidade para saír. Non todo país nin mercado presenta as mellores ou as óptimas condicións. Aprendamos a leros, a analízalos, a ponderar riscos desde a información e a análise, ler oportunidades, buscar socios locais, canles de distribución e importación. Busquemos mercados onde os retos, as oportunidades son maiores e máis transversais a diferentes sectores da nosa economía. Volvamos a vista a outros continentes aos que tradicionalmente as empresas exportaron ou teñen implantado menos a súa actividade comercial ou mercantil.

As administracións e todos aqueles organismos intermedios que median, fan e patrocinan a internacionalización poden e deben facilitar esa aprendizaxe, ese estímulo, esas ferramentas idóneas para decidir o plan de negocio. Cultura de prestacións e servizos cualificados, útiles e eficaces. Non subvencionar por subvencionar. Crítica e autocrítica. O saber si se ten ou non un produto, un ben, un procedemento, un servizo,

verdadeiramente competitivo. Calidade e competitividade só se conseguen a base de esforzo innovador. Desenvolvemento, investigación e innovación a todos e cada un dos procesos, a todas e cada unha das posicións na cadea de produción, distribución, comercialización, etc. Integración comercial, próxima ao cliente, ao consumidor, ao importador. Multilocalización e coñecemento exhaustivo e intensivo de mercados e sectores, pero con criterios racionais de antiselección. Non todo vale. Sexamos capaces de compartir o coñecemento, de coliderar entre todos os actores e vectores, pois o protagonista só é un, a empresa. Busquemos fórmulas de colaboración empresarial e sobre todo, cooperar neses mercados.

A empresa pequena, a fotografía máis nítida do ecosistema empresarial español, adoece aínda do suficiente músculo empresarial, económico, produtivo e exportador. Debemos ser conscientes. Diagnosticalas. Novas esixencias. As administracións comprenderon o servizo, o impulso, a aposta, o apoio transversal e directo que han de dar á internacionalización e á competitividade. Ordenar, racionalizar, priorizar liñas de acción, servizos e actuacións así como socios privados e organismos que coadjuven a esta tarefa é vital, crucial. E o é máis que fixar uns obxectivos sobre un papel. Hai que plasmarlos no día a día, na realidade que empapa e que coñecen como ninguén os propios empresarios individualmente e a través dos seus organismos colectivos e asociativos. Colaboración desde a lealdade, a honestidade, o rigor, a achega e a responsabilidade. Pública e privada. Pulso e impulso, pedagogía e formación, canles e vías para alcanzar aquela. Formación eficiente, útil, sobre todo, útil e eficaz para as empresas, e con elas, a adopción racional de decisión. A de internacionalizarse, desde a análise obxectiva e realista da

empresa, desde a autocrítica, desde o testar o produto e servizo, coñecer o mercado ao que se quere ir, discriminar, diversificar, neutralizar na medida do posible os riscos. Investigación competitiva, intelixencia competitiva.

Procura de oportunidades, de canles. Axudar a internacionalizar ás nosas empresas, tecer unha capa firme e impermeable de empresarios, sectores, dispostos a saír fóra, a competir noutros mercados, noutros países, con todo o que iso significa, persoal e profesionalmente, necesita o impulso, o apoio decidido e non só o estímulo dos poderes públicos. Orientación e servizos en destino. Asesoramento, respaldo financeiro e garantías sobre todo en licitacións internacionais. Estase facendo, pero pódese facer aínda máis. A estratexia é clara, firme a través de accións, servizos e presenza institucional. Unha estratexia que debe ademais deseñar plans concretos de captación de investimento como catalizador de sinerxías cara á competitividade, a produtividade e a creación de emprego. Investimento e capital paciente, estable. Relocalización fronte a deslocalización. Podemos facelo.

A internacionalización é hoxe unha realidade. Próxima e eficaz. Unha aprendizaxe e unha experiencia que crece día a día. Exportar é só unha desas modalidades, desde o ocasional, ao directo, o indirecto, pero tamén o é a implantación en destino, filiais, sucursais, alianzas empresariais. Pero tamén o é saber xestionar os

recursos humanos que se teñen nunha empresa. Como saber cooperar e colaborar con outras empresas e outros organismos entre si. Formando consorcios, en orixe e en destino, formando xestores e planificando as fases de internacionalización. Esta é algo máis que exportar esporádica ou continuamente.

E a outra cara da moeda é a atracción de investimentos. Investimentos directos, que completen cadeas de valor, que integren unha industria vertebrada vertical e horizontalmente, transformando e xerando valor. Xerando ecosistemas sectoriais, transversais e sólidos, onde o coñecemento, a capacidade, a competencia pero sobre todo que os procesos ao completo fáganse dentro da nosa comunidade. Capital pasivo que inxecte e vigorice sectores permitindo construír, fabricar, engadir, completar procesos produtivos e distributivos-comerciais na nosa rexión. Xerando procedementos e produtos máis acabados, máis completos, máis competitivos. Hai talento, coñecemento, innovación, deseño, vangarda. Apostemos por canalizar ese investimento dinámico, eficaz, que xere empregue e robustece o tecido empresarial industrial. Todo investimento é un estímulo, para os que chegan pero tamén para os que están, dinamizando a competitividade, a innovación, a competencia leal. Fuxamos do capital substitutivo e sen viabilidade ou apalancado a unha mera finalidade especulativa.



Xoán López Facal

## A perspectiva internacional da economía galega

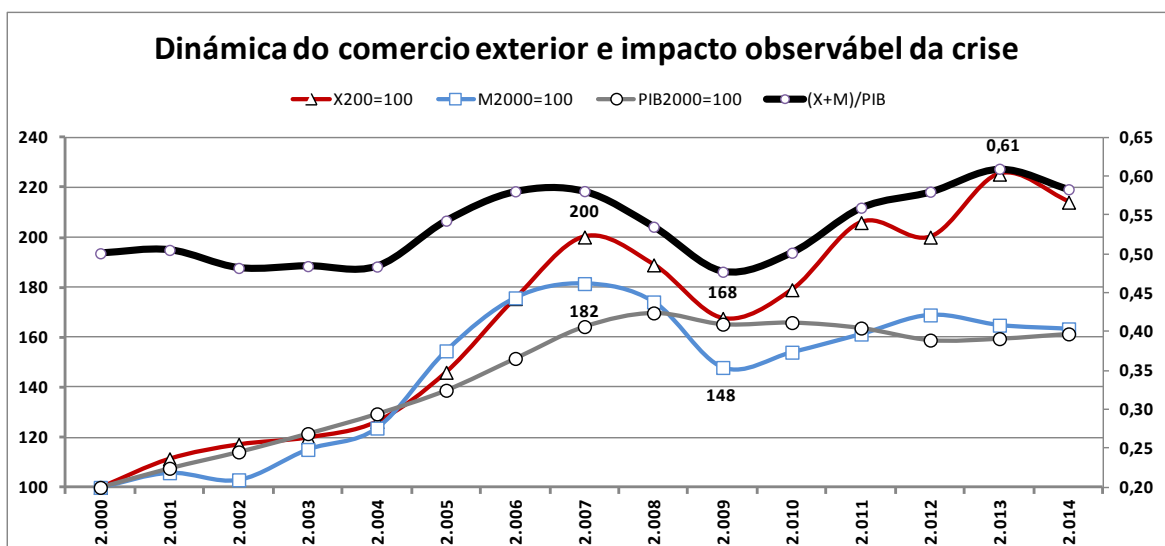
### Actividade comercial de Galiza nun horizonte de incerteza

O último informe da OMC 2014, correspondente ao comercio e o desenvolvemento mundial recorda que, desde o ano 2000, o PIB per cápita incrementou no 4,7% nos países en desenvolvemento e só no 0,9% nos países desenvolvidos contribuíndo desta maneira a acurtar a brecha económica que aflixe a humanidade. Este comportamento veu acompañado dunha progresiva integración económica mundial como demostra o feito de que entre 2000 e 2012, a participación das economías en desenvolvemento na produción mundial progresou desde o 23% ao 40% en termos de paridade de poder adquisitivo das moedas ao tempo que a participación deses países no comercio mundial pasou do 33% ao 48%.

As guerras de reconfiguración dos grandes espazos políticos, que podemos observar en forma dramática hoxe no Oriente Medio e contribúe a estimular a presión migratoria da fronteira sur

da UE, e, sobre todo, os efectos devastadores da crise mundial de 2008-2009, sobre a actividade económica, o comercio e o prezo das materias primas, recórdannos que a distancia a unha economía máis xusta e cohesiva dista de ser un proceso garantido e unidireccional. Ao final, sempre está a política da cal a economía non deixa de ser a mellor metáfora. É verdade non obstante que o freo ao crecemento e o retroceso na distribución mais xusta dos ingresos que todas as sociedades experimentan e os países máis pobres en forma dramática, esta sendo temperada por unha resposta internacional máis coordinada a través de normas internacionais máis participativas e de renovados esforzos de vixilancia que permiten manter as inevitábeis reaccións proteccionistas nun nivel inusitadamente discreto. Os países parecen ir aprendendo a lección de que os incendios só poden ser atallados con políticas capaces de resistir ás reaccións involucionistas.

É pertinente observarmos os efectos do crecemento e a crise sobre a economía galega con



perspectiva adecuada, e o tempo transcorrido no que vai de século ofrece un bo punto de vista.

As secuelas do impacto da crise sobre a actividade comercial é manifesta. Tomaremos como indicador da evolución da actividade (PIB) e do comercio galegos (exportacións e importacións: X,M) os tres números índice representativos destas magnitudes coa base no 2000:  $I_{2000} = 100$ . Acompañamos os tres índices de un cuarto: o índice de apertura comercial da economía galega medida como proporción do movemento comercial, exportacións máis as importacións, sobre o PIB:  $[(X+M)/PIB]$ .

A imaxe é nítida: o crecemento nominal do PIB interrompeuse en 2008 ao tempo que os movementos comerciais iniciaban unha notábel contracción que caracterizou o período 2007-2011 con mínimo no 2009. A patente dificultade de recuperación do fluxo de importacións ten a súa orixe na brusca detención da actividade produtiva e na caída do emprego.

### A auténtica medida da apertura comercial de Galiza

O gráfico anterior mostra ás claras que a suma das importacións e exportacións sobre o produto económico galego se move entre o 50% e o 60%. O indicador de apertura é útil mais só podemos comprender o seu alcance reflexionando un pouco sobre a raíz e destino dos movementos comerciais. Debemos recorrer para iso á análise estrutural da economía galega accesíbel a través do exame das Táboas Input-Output da nosa economía, as máis recentes correspondentes a 2011.

Resumimos no seguinte cadro as magnitudes relevantes para o noso propósito. As cifras expresan miles de euros.

Pode sorprender que a cesta de produtos que a sociedade demanda para o seu abastecemento só conteña algo menos das dúas terceiras partes de produtos e servizos xerados no país; máis do 35% proceden de fóra, case a metade do resto de España. Máis sorprendente aínda é o

Contribución do comercio exterior de Galiza á oferta e a demanda agregadas

Galiza, macromagnitudes 2011		Oferta total	Demanda total	
Resto de España	12.691.887	15,7	13.240.967	16,3
UE 27	9.127.458	11,2	9.740.083	12,0
Resto do Mundo	7.090.636	8,7	3.928.639	4,8
Importacións ↔ Exportacións	28.909.981	35,6	26.909.689	33,1
Produto: VEB	51.291.607	63,2		
Impostos indirectos incorporados	1.009.930	1,2		
Consumo			44.377.682	54,7
Investimento bruto			9.924.147	12,2
Oferta total ↔ Demanda total	81.211.518	100,0	81.211.518	100,0

destino deses 29 mil millóns de euros que a economía galega adquiriu fóra: O 75,5% (21,8 m.m. foron absorbidos polo sistema produtivo para incorporalos ao PIB xerado, só un 17% das importacións de toda procedencia (4,9 m.m.) pasaron a formar parte do consumo e o 7,5% (2,1 m.m.) foi obxecto de exportación.

Non é habitual adoptar a perspectiva secuencial da actividade comercial nos tres mercados concéntricos en que esta se manifesta; as cifras mostran o decisivo papel xogado polo ámbito Resto de España tanto no abastecemento como na demanda de produtos galegos. Visualizada a orixe das importacións convén destacar a distribución dos seus destinos, a partir de Matriz de destino do modelo I-O: 21.818.777 miles de euros (75,5%) son absorbidas como inputs intermedios, 4.930.861 (17%) se dirixen ao consumo final e 2.160.343 (7,5%) ás exportacións. O abastecemento ao sistema produtivo constitúe a demanda principal de importacións.

### Galiza no mercado mundial de capitais: entradas e saídas

A faceta máis importante da integración de Galiza na economía internacional é a súa aptitude para atraer capital corporativo foráneo, que permite potenciar a nosa capacidade produtiva, e o movemento inverso da capacidade das empresas galegas para emprender negocios no exterior. Pensemos no profundo impacto do sector do automóbil sobre o tecido produtivo galego (Citroën Hispania, 1958, Vigo) ou o do aluminio (Alcoa, 1998, San Cibrao, Lugo), por unha parte, e na apertura de grandes centros comerciais acometida por Inditex en todo o mundo. A razón da importancia decisiva dos fluxos de investimento corporativo estriba no seu carácter permanente e na capacidade para xerar fluxos de mercadorías e para distribuír ingresos entre os factores de produción implicados.

Recorramos pois aos datos de *IED* (investimento estranxeiro directo), subministrados pola

#### Principais países de destino e orixe de fluxos de capital corporativo

Período cuberto: 2004 a setembro de 2015

Países de destino	Miles de euros	%	Países de orixe	Miles de euros	%
EE. UU.	1.875.233	17,3	Portugal	895.918,50	39,6
Reino Unido	1.053.393	9,7	Italia	275.436,20	12,2
Italia	794.799	7,4	Luxemburgo	259.290,73	11,5
Francia	790.751	7,3	Brasil	163.767,96	7,2
Luxemburgo	696.897	6,4	Reino Unido	155.942,55	6,9
Turquía	578.231	5,3	EUA	103.304,68	4,6
Portugal	496.540	4,6	México	80.014,02	3,5
Brasil	452.367	4,2	China	57.776,99	2,6
Outros	4.070.663	37,7	Outros	268.859,22	11,9
Total	10.808.874	100,0	Total	2.260.310,85	100,0

base *DataInVex* da Secretaría de Estado de Comercio do Ministerio de Economía e Competitividad. No período de rexistro, de 2004 a setembro de 2015, o capital corporativo afluente a Galiza ascendeu a 2.260,3 millóns de euros e o investido no exterior polo empresariado galego a 10.808,9 millóns. Primeira conclusión: *as cifras de investimento galego no exterior multiplican case por cinco ás de captación de capital externo*. A comparación coas cifras representativas da economía española (212.581,7 e 2.841.577,2, respectivamente) pon de manifesto a capacidade relativa da nosa economía. Galiza absorbe apenas o 1,06% do capital afluente a España e inviste no exterior só o 0,38% do montante español. A efectos avaliativos é bo non perder de vista que a contribución da economía galega á española en termos de PIB é do 5,25%.

Para unha visión máis ponderada é preciso tomar en consideración o papel asoballante de Madrid na captación de capitais, seguida de Barcelona, facto que contribúe a realzar a aptitude real de Galiza no mercado de capitais.

### Que países concentran a titularidade dos fluxos de entrada e de saída de capitais cara e desde a economía galega?

A preferencia do capital investidor galego nos EUA e o Reino Unido durante o período considerado é máis que notábel: 27%. Tamén é destacábel o atractivo de Italia, Francia, Turquía e, sorprendentemente (?), Luxemburgo como países de destino: entre 600 e 800 millóns de euros. Portugal xunto con Brasil -non é razoábel separar conceptualmente un e outro destino-, 8,8% do total, por importe de case 950 millóns se revelan como países imprescindíbeis no futuro da economía galega. A amplitude do segmento de países non investigados (37,7% do importe dos 10.808 millóns de euros investidos no exterior)

mostran a amplísima dispersión de países obxectivo nos programas de internacionalización da empresa galega.

Contamos aínda con outro rexistro de interese para avaliar a actividade investidora da empresa galega no exterior. Referímonos ao volume de investimento acumulado no exterior recollido na base *DataInVex* para o período 2007 - 2013 baixo o concepto *stock de posición investidora*. A base permite observar a evolución do stock acumulado pola economía galega e a súa relación co stock alcanzado polo conxunto da economía española. O stock de capital galego acumulado no exterior no período considerado ascendía a 7.155,7 millóns de euros en 2007 e foi crescendo paulatinamente até situarse nos 11.237,4 millóns rexistrados en 2013.

A peso de Galiza no montante acumulado polo conxunto da economía española foi crescendo entre os dous anos aludidos desde o 2% no ano 2007 ao 2,89% en 2013. A progresión experimentada mostra claramente o dinamismo investidor de Galiza no exterior, capaz mesmo de acurtar distancias con España cuxa actividade investidora externa é ben coñecida.

### A polarización territorial das iniciativas empresarias foráneas.

Os rexistros do INE sobre a distribución de filiais de firmas internacionais en España por Comunidades Autónomas, aparte de confirmar o limitado atractivo de Galiza para as iniciativas empresariais de procedencia externa, ofrecen datos útiles sobre as características das empresas que optan por Galiza.

En 2013, estaban rexistradas en España 10.722 filiais de empresas estranxeiras; na súa maioría de orixe europea (81%) e o 61% procedente da área euro. O 13,6% procedían de América, 11,3% dos EUA. O 72% das filiais estranxeiras

concentraban as súas sedes sociais nas comunidades madrileña e catalá. Galiza só rexistraba 206 filiais: 1,9% da totalidade en España. Observando os efectos desta concentración xeográfica de iniciativas empresariais internacionais, pode constatar-se que as comunidades madrileña e catalá ostentaban o 77,3% do emprego xerado: 981.975 ocupados dun total de 1.270.499 en toda España. Igualmente concentraban o 71,1% das vendas totais por importe de 206 mil millóns de euros sobre 289,8 no conxunto de España.

En canto ás características da empresa estranxeira que opta por Galiza, cremos significativo destacar que a mellor cualificación nos índices descritivos das filiais captadas, Galiza alcanza a mellor cualificación no concepto de investimento bruto en activos materiais cun 3,2% do total rexistrado nas filiais instaladas en España (402,2 sobre 12.450 millóns de euros) e a peor cualificación no concepto de custo de adquisición de servizos externos (1,6% do total: 950,8 sobre 61.242,8 millóns).

### O efecto arrastre do investimento estranxeiro de entrada e saída

Tanto o investimento corporativo estranxeiro como o investimento galego no exterior provocan efectos expansivos de carácter permanente que estimularán posteriores movementos de internacionalización. Os efectos da implantación do grupo PSA Peugeot Citroën en Vigo son patentes. O complexo auxiliar do automóvil que rodea a factoría de Balaídos é un potente pólo de internacionalización e captación de iniciativas. A consolidación da industria do automóvil a ambos lados da fronteira portuguesa e a apertura da autopista do mar Vigo-Nantes constitúen unha boa confirmación.

A asunción da presidencia do Consello de Administración de PSA Peugeot Citroën polo

executivo portugués Carlos Tavares intensificou o proceso de confluencia da industria automovilística tranfronteiriza estimulada agora por un programa da aforro de custos baseada na estreita colaboración da planta do PSA en Mangualde (Viseu) coa de Balaídos. O atractivo de Portugal sobre a industria auxiliar que gravita en torno a Citroën é un proceso en curso. Actualmente operan en Portugal trinta empresas auxiliares da factoría viguesa cando non superaban o número de dez en 2005. A recente habilitación da Autopista do mar que une Vigo con Nantes tres veces por semana, a comezos do 2015, é unha nova vía de conexión de Vigo co Norte de Europa que non só favorecerá o tráfico de vehículos e componentes de automoción, que absorbe actualmente o 70 % do tráfico canalizado pola nova liña, senón tamén ao 30 % restante onde figura a industria de materiais de construción xunto con outras, tanto de Galiza como de Portugal Norte.

Non sería pertinente extenderse agora nas iniciativas en curso de afluencia de capital externo a Galicia, algunhas tan importantes como a absorción da Corporación Noroeste, con sede en Vigo e quince sociedades filiais repartidas por toda España, polo xigante brasileiro Votorantim Cimentos Brasil ou como a entrada de capital chinés (Citic Group, China International Trust, 2011) para adquirir a histórica factoría Gándara Censa (1965) no Porriño, sen esquecer a instalación de Daxiong Spain nas Pontes. O último episodio deste significativo interese da China pola economía galega foi a adquisición do 60% dos estaleiros Metalships & Docks e de Rodman Lusitania polo grupo chinés-angolano China Sonangol. Unha operación aínda aberta debido á detención do seu promotor, o magnate chinés Sam Pa, que previsiblemente non poderá frustrar unha operación de tanta envergadura estratéxica e comercial.

Rematamos esta brevísimas revisión da actualidade dos movementos corporativos internacionais con centro en Galiza co inescusábel recordatorio dalgunhas operacións singulares emprendidas polo empresariado galego. Cremos oportuno destacar a promoción do ambicioso complexo metalúrxico emprendido polo empresario Manuel Sánchez Añón no estado brasileiro de Ceará: Siderúrgica Latino Americana (Silat). O obxecto é a produción de mallas de aceiro e produtos de laminación para a construción. Un proxecto compartido cun importante grupo de empresas galegas.

A presenza empresarial galega é tamén notábel nas adxudicacións de grandes infraestruturas en que están embarcadas as grandes empresas españolas do sector. O grupo galego Puentes y Calzadas conseguía a adxudicación de un magno contrato para construír e explotar un hospital de referencia en Guayaquil (Ecuador) en

cooperación coa empresa pública chinesa Sino-hydro. O investimento estelar neste sector é, sen embargo, o da constructora galega Copasa, implicada na construción da liña de AVE que unirá Medina e A Meca en cooperación coas grandes corporacións españolas do sector ferroviario e de infraestruturas: Adif, Renfe, Dimetronic, OHL, Ineco.

Outros dous emprendementos poden dar idea da dimensión da actividade desenvolvida polo empresariado galego no exterior. Referímonos á participación do grupo Nogar de Marín (Ceferino Nogueira) na promoción de dúas grandes terminais de portacontedores, unha na bahía de Paraguaná, Brasil, e a outra en Paracas-Pisco, no Perú. A primeira en plena actividade e ambas en áreas chamadas a operar activamente na economía do transporte masivo en países con elevado potencial de crecemento.

Xosé Carlos Morell

## A Lei Paz Andrade: uma avaliação do seu cumprimento aos dous anos

A Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para os vínculos de Galiza com a lusofonia foi aprovada por unanimidade do Parlamento da Galiza em 14 de maio de 2013, levando o nome de Valentim Paz Andrade<sup>(1)</sup>.

Meses antes, a Direção Geral de Política Lingüística do governo galego iniciara uma campanha, -à que fiz referência no discurso de tomada em consideração da ILP no Parlamento- dirigida ao empresariado galego, na que a língua de Galiza era já apresentada como extensa, e por conseguinte, “útil nos negócios internacionais”. Estas duas dimensões do galego (útil e internacional: em resumo, uma oportunidade) estão já definitivamente instaladas no posicionamento social do idioma, o qual é sentir comum que constitui um avanço sobre os argumentos que baseavam apenas a sua proteção e promoção em termos de identidade e justiça social; e sobre os que identificavam o compromisso com determinadas posições políticas. A ILP supus alargar o espectro social da causa do idioma também na sua dimensão prática, é dizer, sem que isto tenha que significar mobilização social ou psicológica permanente. E proporcionou-lhe profundidade, pois os meios e recursos materiais, e o horizonte de oportunidades que apresenta Galiza fazendo parte da lusofonia (sem que isto suponha quebrar laços e relações com a hispanofonia nem o nosso estatuto no Estado e a UE) têm mais carga

de realidade que a que provém exclusivamente da permanente assistência dos orçamentos, ou de mundos culturais encerrados.

De igual maneira, também se abria a possibilidade de que o empobrecimento da língua por efeito do decorrer histórico moderno e contemporâneo (nomeadamente no léxico e na fonética; e, ainda que menos evidente, nos campos semânticos), fosse curado como consequência dum coadjuvante intercâmbio com o padrão da língua comum ou irmã<sup>(2)</sup>.

A ILP, para além deste espírito inclusivo, e como expressão dum novo consenso, tinha objectivos concretos e de alcance: a implantação universal no ensino obrigatório do português padrão (como segunda língua estrangeira ou como parte da matéria de língua galega); a recepção de rádio e tevês em aberto; e a presença da Galiza em foros internacionais lusófonos, nomeadamente na Comunidade de Países de Língua Portuguesa. A lei finalmente aprovada (também por unanimidade no Parlamento em 24/03/14) com o número 01/2014, e a denominação de Lei Paz Andrade (LPA) colheu a essência destes objectivos, e do prólogo original no que, continuando o sentir do galeguismo histórico, o idioma português é legitimado como nascido na Galiza, para além de muito próximo e inter-compreensível.

(1) A Valentim Paz Andrade, empresário e escritor que reconheceu o valor e identidade do galego o português, foi dedicado o Ano das Letras Galegas, 2012.

(2) No debate de tomada em consideração da ILP, disse o deputado do PSG-PSOE, Antonio Caamaño: “Galiza contribui à lusofonia, e a lusofonia contribui à Galiza”. Pola minha parte mencionei que “estávamos a tender pontes à fenda que causara a Historia moderna”.

Infelizmente, o desenvolvimento da LPA viu-se comprometido por uma inércia contrária a um novo dinamismo e contrária a um novo consenso. É possível que haja também que considerar o facto de que o anterior consenso sobre os avanços no estatuto social do idioma fora quebrado e convertido por primeira vez em 2009 em objecto de disputa política e eleitoral. Este facto não só é explicável pelo oportunismo e urgência de aceder ao poder. Valorando com a equanimidade que dá a distância, não se pode passar por alto a fragilidade que tinha aquele velho consenso precisamente pela falta de implantação social que a dependência institucional produz. Mas o sucesso da LPA não foi episódico. Independentemente da sua aplicação com mais ou menos vontade, foi um facto histórico, e nesta medida deve ser avaliado.

As explicações baseadas na inércia do velho carecem de validade para explicar a falta de desenvolvimento do novo, mas sem dúvida influíram. O sucesso social da LPA (colhida de assinaturas) e o sucesso político (negociação e unanimidade do Parlamento na tomada em consideração e aprovação da lei), deveu ter uma simetria na vontade de incorporar o português como o espírito da lei contempla, além de uma língua estrangeira mais. De facto, o departamento do governo que tomou o labor do desenvolvimento da Lei foi a Direção Geral de Política linguística, muito sensível contudo ao feedback dos velhos paradigmas.

## O ensino

No que faz ao primeiro dos pontos, a ILP original deixava aberta a possibilidade de que a língua padrão portuguesa fosse incorporada aos

conteúdos de Língua Galega<sup>(3)</sup>.

Em qualquer caso, o objectivo da LPA (aínda) é que em muito pouco tempo o 100% do aluna-do tenha aceso ao português, e possa aproveitar a vantagem que implica o facto de serem quanto menos “línguas muito próximas”. As deficiências técnicas, e de programa no ensino poderiam ir sendo emendadas por materiais próprios -que porém ajudariam ao sector editorial galego a se renovar e transitar projectos de futuro- para além de contar com a profissionalidade dos docentes de língua galega e de língua portuguesa para os momentos iniciais em que não está tudo pronto a respeito de material, conteúdos, etc. Também se propus estabelecer passarelas<sup>(4)</sup> do galego RAG-ILG que contribuiria em diversificar os conteúdos desta matéria a respeito dos de língua castelhana, em lugar de ser uma repetição de linguística teórica, onde parece que nenhuma das línguas quer aparecer como estrangeira, ou língua B.

Mas, uma leitura identitário-política entendeu como questão de acumulação de forças o que é um ponto de dimensão estratégica. Com independência do número de horas ou minutos em cada idioma (questão que não tem por certo arranjado a queda histórica de usuários nem a qualidade do galego) a implantação mínima do português, e entre as línguas estrangeiras, deixou ir a oportunidade de posicionar nomeadamente entre famílias e estudantes o galego como uma língua útil e internacional.

(3) Parecer da Comissão Promotora da ILP Paz-Andrade, apresentado durante a 2ª Conferência Internacional sobre a Língua Portuguesa no Sistema Mundial, organizada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em Lisboa, 29-30 de outubro de 2013 numa sessão sobre “Políticas de Língua na Galiza”.

(4) Vid. Santiago Lago Peñas. “Oportunidades para Galicia”. El País 29/06/2012



A seguir se amostra um quadro de marketing, ou posicionamento de produtos na mente do usuário:

Quadro de posicionamento actual<sup>(5)</sup>:

Internacional-Utilidade	Inglés
	Castelhano
Local-Nativo	Galego

Quadro de posicionamento possível<sup>(6)</sup>:

Internacional-Utilidade	Inglés
	Castelhano (Galego) Português
Local-Nativo	Galego (RAG-ILG)

For dentro da assinatura de língua galega, for como matéria de língua estrangeira, o ensino foi um campo (de batalha) no que a prioridade nos dous anos posteriores ao desenvolvimento da lei não consistiu em incrementar o número de alunos e centros aos que dar a oportunidade de receberem aulas de língua portuguesa. Sem duvida a redução orçamental tal e como se anunciava, foi um impedimento importante. De qualquer forma, no projecto inicial constava a necessidade de que as administrações facilitassem às famílias e aos centros de ensino a informação para contarem com a língua portuguesa como segunda língua estrangeira nos cursos aca-

(5) O denominado “Decreto de Trinlinguismo” alargou as horas de inglês no ensino, restando horas e matérias a castelhano, mas também ao galego, o que foi considerado como um retrocesso nas conquistas. A nível de posicionamento, reforçou o inglês como língua internacional e manteve a posição sobre do castelhano. No entanto, o galego, por muitas horas de docência ou matérias de prestígio que conservasse, ficou reduzido à dimensão local.

(6) A introdução à sério do português reforçaria a dimensão internacional do galego, dotando-o de prestígio e projecção, e portanto o bilinguismo pessoal

démicos que começavam. O que se fez foi insuficiente, e o incremento de 800 a 1800 alunos é sobretudo consequência da vontade destes.

### Instituições internacionais

A LPA indica que as relações com os países de língua portuguesa deverão ser promovidas “a todos os níveis”: desde os mais simples (cultural, esportivo..) até o mais complexo, conforme ao tecto de competências autonómico, constituindo este “um objectivo estratégico do Governo galego”.

Porém as relações e contactos com Portugal e outros países lusófonos feitas através de instituições oficiais culturais ou universitárias são o *framework* adequado para níveis menores: independentemente do estreitas que forem estas, e da dimensão das instituições e pessoas em diálogo implicadas, o tecto de aspirações da LPA é a presença direta do governo galego como tal na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>(7)</sup>.

Os Estatutos da CPLP admitem só governos estatais ou regionais como membros associados. A LPA impele ao governo da Galiza a trabalhar para aderir com essa categoria, polo que seria uma fraude que alguma instituição cultural oficial dependente exercesse essa representação como membro consultivo, que foi a segunda divisão criada na CPLP para dar acolhimento a organismos e entidades que não são de carácter público.

Com certeza todos os movimentos e passos que se derem devem contar com o aval e mesmo o acompanhamento do governo central, que tem reservadas para si as competências em

(7) Sobre uma visão rápida da CPLP e candidaturas, pode consultar-se a matéria disponível na wikipedia, bastante válida e acertada.

negócios estrangeiros<sup>(8)</sup>. O verdadeiro interesse geral para Espanha é compreender que a dimensão internacional que tenha Galiza não supõe uma debilidade mas uma fortaleza e uma oportunidade para si<sup>(9)</sup>.

Os países modernos estão a superar os velhos conceitos e ideais nacionalistas do século XIX (uma língua, um Estado), pois empecem o desenvolvimento e fecham o passo ao futuro. A língua no entanto cria relações entre Estados que abrem passo aos legítimos interesses das empresas e às relações económicas<sup>(10)</sup>.

### Rádios e Tevês

Por último, resta por rever o que faz referência ao cumprimento do artigo 4 da Lei, que insta a aplicar medidas positivas para a reciprocidade na comunicação audiovisual. O artigo tem duas partes: uma referida às directivas europeias para a facilitação dos intercâmbios, e a outra referida especificamente à Companhia de Rádio e Televisão da Galiza (CRTVG) para cooperar também com as companhias audiovisuais de países lusófonos.

(8) Ainda que no Estatuto de Autonomía de Galiza, não há referências explícitas à ação exterior, no artigo 35-3, contempla-se a possibilidade de solicitar do governo a assinatura de tratados ou convenios que permitam o estabelecimento de relações culturais com os Estados com os que se mantenham particulares vínculos culturais ou lingüísticos. Vid "Documento presentado polo Igadi no Parlamento de Galicia o 5 de xuño de 2006".

(9) Num artigo publicado em Praza, já fiz referência a como a República Popular da China vai por diante do Reino da Espanha neste conceito de língua e território. Não é o caso analisar em detalhe a situação do Território de Regime Especial de Macau, mas merece a pena demorar no facto de que o governo central chinês não considere o português uma ameaça para a sua integridade territorial, mas uma oportunidade para a sua expansão económica e as suas relações comerciais, nomeadamente em América e África.

(10) Também as posições políticas teóricas dos âmbitos ideológicos do nacionalismo e da esquerda não olham com simpatia o que se poderia considerar uma "cessão ao imperialismo económico". De facto, no turno de réplica ao deputado de AGE no debate de tomada de consideração da ILP quis aclarar o conceito: "Compartilhamos que efetivamente isto não se trata de construir impérios que já passaram nem novos poderes, mas de recuperar humanidade, e dentro da humanidade também laços económicos, naturalmente".

É um direito da cidadania europeia o acesso às produções audiovisuais dos outros países membros, que forma parte da livre circulação, um dos alicerces da União Europeia. Infelizmente, a iniciativa parte normalmente do país produtor para alcançar maior cobertura dos conteúdos próprios noutros mercados.

Vista a questão do ponto de vista estritamente comercial, igual que acontece com o mercado editorial e em geral, a entrada de conteúdos doutros produtores supõe um investimento a meio e longo prazo, pois os seus mercados também ficam abertos para nós. A mentalidade protectionista que sempre esteve presente no enfoque da língua e cultura da Galiza<sup>(11)</sup> mais bem tende a balizar um território e um mercado onde os de dentro tenham facilidades ao respeito dos que vêm de fora. Este enfoque formava parte do anterior consenso lingüístico, mas (goste ou não) perdeu força, também no Estado, ao ganhar posições políticas e sociais a ideia que considera a chamada discriminação positiva como contrária à igualdade de todos os cidadãos.

É claro que no mercado galego não há actualmente uma demanda de conteúdos audiovisuais ou editoriais em português (nem tampuco suficiente para o galego). A LPA e a integração europeia não pede aos poderes públicos que *corrijam o mercado*, mas sim facilitar, enriquecer e reforçar o mercado cultural galego num **investimento** com um dobre efeito a meio prazo: por uma parte melhora a qualidade do produto próprio; e por outro lado, disponibiliza os conteúdos populares ou de massas para os que já há

(11) Constituição Espanhola. Artigo 3.3. "La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección".

uma oferta em castelhano<sup>(12)</sup>.

Portanto, ambas consequências humanizariam o consumidor galego por cima da simples condição de receptor passivo de produtos. A cultura de elite faz-se complementar com a cultura de consumo maciço<sup>(13)</sup>.

### Conclusão

Após três anos da aprovação o da LPA, o miúdo desenvolvimento da mesma é consequência da falta de ação do governo e das instituições. Mas construir sobre este facto um discurso ofendido e reivindicativo para uma mudança política ou de políticas nem forma parte

---

(12) Um exemplo seriam as telenovelas ou *reality-show*. As tevés em língua castelhana no Estado espanhol importam doutros países de língua espanhola, amostrando aos consumidores a pluralidade de falas/idiomas como parte da riqueza internacional do castelhano. É claro que também existe nestes conteúdos uma produção da TVG de qualidade, mas arrastando o mercado o desequilíbrio linguístico.

(13) Vid. a este respeito a citada resposta a Xavier Ron (AGE) no debate de tomada em consideração da ILP no Parlamento de Galiza.

do espírito inclusivo da lei, nem vai na direção do novo consenso ao que a LPA deu lugar.

Apanhar as oportunidades não significa oportunismo, nem continuidade com a tradição galeguista tampouco não significa continuismo: o protagonismo deve ser devolvido à sociedade civil. As instituições públicas e os seus orçamentos estão para facilitar e ajudar, não para monopolizar ou dirigir. Numa lei como a LPA, a força não pode depender de quantas divisas tem cada parte enfrentada no debate normativo<sup>(14)</sup>, nem da disponibilidade ou do suposto idealismo altruista baseado na estabilidade da função pública na Espanha. Se as instituições, o Estado e o cumprimento das leis servem afinal para isso, perdem a sua razão de ser perante os cidadãos que dizem representar.

---

(14) Estamos a lembrar a expressão de Staline de “quántas divisões tem o Papa” como paradigma (errado?) de que o poder dos Estados e as leis procede da força e não da razão ou o património espiritual.

*Daniel González Palau*

## **As relacións Galicia-Cabo Verde 1977-2016: Un exemplo de paradiplomacia no contexto do século XXI**

Desde 1977, ao tempo que se construía a factoría de Alcoa, a Mariña lucense comeza a recibir novos veciños. A cor negra de a pouco expandiuse e normalizouse, concentrándose no Concello de Burela, onde a dinámica migratoria asentouse da construción ao mar, por medio de cadeas familiares procedentes de Cabo Verde e especificamente de Santa Catarina e Ribeira Grande de Santiago (a capital histórica do país e berce da caboverdianidade) na illa de Santiago.

O asentamento da comunidade caboverdiana na Mariña representa un dos factores críticos e máis visibles dos que impulsaron unha rede de relacións entre Galicia e Cabo Verde nos últimos corenta anos e que hoxe alcanza relacións empresariais, de cooperación, culturais ou académicas. A día de hoxe, pese a que o traballo institucional arredor da acción exterior de Galicia é historicamente pouco cohesionado e intermitente, a experiencia galega no arquipélago africano preséntase como de especial relevancia, dada a conxunción de esforzos institucionais con liñas de traballo impulsadas desde a nosa sociedade civil.

Cabo Verde, que se independizara tardiamente no 1975 con Amílcar Cabral como líder do PAICV, funciona cun sistema de partido único até 1991, establecendo unha liña de traballo de forte compromiso arredor da educación e a sanidade que cimenta a natureza da actual sociedade caboverdiana. Coa chegada do réxime demo-

crático actual e a nova Constitución, comeza un dos relatos de maior éxito da democracia liberal en África.

Fortemente apoiado pola comunidade internacional, o Índice de Desenvolvemento Humano (IDH) de Cabo Verde medra progresivamente da man dunha cooperación internacional heterodoxa, con vínculos sólidos cos bloques económicos máis potentes no concerto internacional, os USA, a China e a UE, exercendo unha xeopolítica rexional singular caracterizada pola súa posición xeográfica. O país transita nestes anos de independencia do Estado inviable ao Estado viable e convértese progresivamente nun exemplo de boas prácticas dentro do desenvolvemento africano, malia a súa forte dependencia externa.

A cooperación oficial galega acompaña este camiño desde a recente e inacabada descentralización do país e comeza o seu traballo en Cabo Verde da man do Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade no 2002. O país africano convértese no seu país prioritario en canto a orzamento e esforzo institucional, nunha relación coa Asociación Nacional de Municipios consolidada en máis de corenta proxectos de desenvolvemento local. Nos trece anos de traballo conxunto, o municipalismo galego acompañou a Cabo Verde<sup>(1)</sup> no seu grande salto adiante, como referencia de

(1) No ano 2008, NNUU certificaron a Cabo Verde como País de Renda Media, deixando atrás a categoría de Países Menos Adiantados.

boa gobernabilidade e desenvolvemento multidimensional en África<sup>(2)</sup>.

A idea orixinal do IGADI, que promoveu a creación do Fondo Galego durante os anos 90 e actualmente xestiona a súa Secretaría, consistiu en sinalar un país do ámbito xeolingüístico da lusofonía para desenvolver unha experiencia piloto, que nos permitise acumular experiencias que posteriormente puideramos alargar, aprofundando nunha especialización que nos posibilitara avances noutros dominios. Nesta perspectiva, na elección de Cabo Verde influíron diversos factores alén do asentamento da comunidade caboverdiana na Mariña: dende as súas dimensións, as nosas capacidades ou a presenza de variables adicionais como a capacitación dos seus xestores, especialmente idóneos para concretar a cooperación.

O enfoque, na altura, contemplaba o fortalecemento da cooperación ao desenvolvemento como a base para un estreitamento de relacións noutras ordes, existentes ou non, dende o económico ao sociocultural e institucional, servindo de catarse para a plasmación dunha paradiplomacia<sup>(3)</sup> construtiva e beneficiosa para ambas as dúas partes.

Cómpre destacar tamén que alén do camiño aberto polo Fondo Galego no país, a Xunta de Galicia e os seus distintos gobernos autonómicos promoveron que outros actores como o Instituto Galego da Enerxía (INEGA), a Universidade, principalmente por medio do Centro Tecnolóxico do Mar (CETMAR, Campus do Mar), ou o Centro de interpretación e desenvolvemento

ambiental (CEIDA, Oleiros), impulsaran accións de cooperación en Cabo Verde.

Ademais, a presenza galega en Cabo Verde non se limita á cooperación oficial, se non que se reproduce desde distintos roteiros, do empresarial ao activismo polos Dereitos Humanos, lingüístico ou cultural – a paradiplomacia económica e cívica.

O grupo de empresas Canabal, buque insignia da industria turística galega introducírase na Illa de Sal durante os anos 80, sendo un actor protagonista da actual especialización do país en canto ao turismo de masas, o que lle valeu a distinción de Cónsul honorífico do Estado caboverdiano no Estado español a comezos do século XXI.

Tamén a Fundación Expomar vinculada ao porto de Burela ou empresas conserveiras como ATUNLO, promoven relacións de colaboración en torno á economía do mar nunha dinámica que pese ás intermitencias aumenta as relacións comerciais ano a ano. Outra vez, a situación xeográfica e a boa gobernanza do país aparecen como factores críticos para comprender o actual Cabo Verde e as redes que desde Galicia se tecen co país.

Doutra banda, a Asociación de Cooperación con Cabo Verde, ONGD con sede en Burela e Cabo Verde, desenvolveu distintos proxectos de cooperación arredor da igualdade de xénero, e da man da emerxencia cultural caboverdiana co grupo musical, Batuko Tabanka, Uxía e outras artistas galegas comezan a desenvolver relacións intensas co sector cultural e artístico caboverdiano. Non debemos esquecer na historia das relacións Galicia-Cabo Verde, a dimensión internacional da lingua galega que o movemento re-integracionista foi capaz de expandir, tamén con vínculos co país africano, arredor da Universidade e a Asociación de escritores en lingua galega.

(2) <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/radioonu/2014/07/24/cabo-verde-com-o-melhor-idh-entre-paises-africanos-lusofonos.htm>

(3) Cando falamos de **paradiplomacia**, referímonos a todas aquelas relacións internacionais dos gobernos subestatais, xa sexan Comunidades Autónomas, Concellos, Deputacións... que definen e perfilan a imaxe exterior do territorio: a marca-país, a marca-cidade, a marca local, a marca-destino.

Todas estas relacións, da paradiplomacia institucional á paradiplomacia cívica, xeraron un capital relacional, oportunidades do económico ao cultural, que deben ser aproveitadas en beneficio mutuo e indirectamente para posicionar a Galicia en África e no marco máis amplo da CPLP.

No mundo caótico e global actual, interconectado, interdependente, do século XXI, Galicia precisa mellorar e sistematizar o xa realizado nas últimas décadas en relación á súa acción exterior, nun traballo en común desde o marco institucional autonómico e desde a pluralidade de iniciativas da sociedade civil que presentan Galicia no mundo.

Así debería entendelo o goberno galego, que asinou en febreiro de 2016 un acordo marco de colaboración co Estado caboverdiano, que

debe celebrarse (así como a Iniciativa Paz Andrade, 2014), mais que outra vez non contou coa participación desexada para facermos deste marco de colaboración un proxecto incluínte e que non esqueza a necesaria coherencia de políticas<sup>(4)</sup> aliñadas cos Dereitos Humanos na nosa acción exterior.

Facermos unha acción exterior coordinada e planificada con liñas de traballo de longo percorrido, con acento na lingua e nas propias potencialidades, abre vieiros e oportunidades, como a experiencia iniciada polo Fondo Galego demostra.

---

(4) A coherencia de políticas implica una ollada transversal, interdepartamental, que transcenda as políticas propias de cooperación que un goberno/sociedade apoia, evitando xerar interferencias negativas sobre estas desde outras áreas de goberno, como, por exemplo, a internacionalización económica, tantas veces á marxe dunha política xeral de Dereitos Humanos.

*Emilio M. Martínez Rivas*

## Plan Galego de Cooperación 2016: Un plan de supervivencia

O pasado 25 de xaneiro, o Consello da Xunta de Galicia cumpriu o rito da aprobación do Plan Anual de Cooperación ao Desenvolvemento. Un mes antes, o 22 de decembro, o documento xa recibira o visto e prace do Consello Galego de Cooperación ao Desenvolvemento, co voto en contra dos representantes da Coordinadora Galega de ONGDs, plataforma que agrupa a 44 organizacións, e que conta con 5 votos, e a abstención do Fondo Galego de Cooperación ao Desenvolvemento. A favor, o voto dos propios representantes da Xunta de Galicia, das universidades galegas, da Confederación de Empresarios e dun dos expertos. En total, 13 votos. En resumo: nada novo respecto ao que xa ven acontecendo nos últimos anos.

A cantidade prevista para cooperación ao desenvolvemento pola Xunta de Galicia en 2016 elévase a 4,19 millóns de euros: euro arriba euro abaixo, a cantidade permanece constante (o único incremento débese aos gastos de persoal, polo 1% de suba nos salarios que os Orzamentos Xerais do Estado prevén para os empregados públicos) logo dos sucesivos recortes que estas partidas sufriron dende a chegada de Núñez Feijoo ao goberno, e que nos retrotraeron ás cifras de tres lustros atrás: en 2002 foron dedicados pola Xunta, con Fraga á cabeza, 4,23 millóns de euros. O último orzamento executado polo goberno do PSOE-BNG destinou máis de 12 millóns de euros a estes fins solidarios.

Os votos en contra da representación social no Consello débense a unha cuestión de principios, cualitativa, que se refire á súa oposición

ao actual III Plan Director, que por primeira vez non contou co seu apoio, que abarca o período 2014-2017, que consideran foi realizado dun xeito pouco participativo, e no que se enmarca o Plan Anual, e unha crítica cuantitativa rotunda ao escaso esforzo orzamentario. As ONGDs recordan que maila o incremento do orzamento da Xunta, os fondos dedicados a cooperación están estancando no 0,04%, a unha inmensidade de distancia do 0,7% co que os grupos parlamentarios galegos, incluído o Partido Popular, se comprometeran cando asinaron o Pacto Galego contra a Pobreza.

O recorte dos fondos que a Xunta de Galicia destina a cooperación ao desenvolvemento non é cuestionable. As cifras están aí. E este recorte non é mais que un reflexo da falta de vontade política de quen ten a responsabilidade de elaborar os orzamentos. O que sucede en Galicia tamén sucede en Madrid, goberno central, onde o recorte dos fondos levado a cabo polo presidente Rajoy foi da mesma envergadura que o realizado polo noso goberno autonómico dende un pouco antes.

A maior parte do orzamento de cooperación en 2016 vai ser destinado a subvencións de proxectos de cooperación realizados polos distintos axentes (ONGD, universidades, empresas...), asignados mediante convocatorias competitivas: case 2,85 millóns de euros, que nutren o financiamento dos proxectos aprobados no 2015, xa en execución, e a convocatoria de proxectos publicada en 2015 e que comezarán en 2016. Esta última convocatoria está dotada cun total

de 2,38 millóns de euros, dos cales algo mais de dous millóns financian proxectos a ONGDs e 375 mil euros diríxense a financiar proxectos a outros axentes.

Á convocatoria de proxectos no exterior únese a convocatoria de subvencións para actividades de educación para o desenvolvemento promovidas por ONGDs, dotada con 325.000 euros. A escaseza de fondos impide a convocatoria doutras subvencións previstas no III Plan Director: microproxectos (que ten por obxecto facilitar o inicio de actividades de cooperación no exterior a organizacións con escasa experiencia); consolidación e fortalecemento (destinada a favorecer a estabilidade do tecido asociativo neste ámbito) ou investigación para o desenvolvemento (que aínda que apenas se ten desenvolvido ten como obxecto crear coñecemento sobre o ámbito da cooperación).

O Plan Anual 2016 prevé a continuidade dos convenios que se veñen asinado con entidades relevantes para o sector en Galicia: a propia Coordinadora Galega de ONGDs, o Fondo Galego de Cooperación e Desenvolvemento, que agrupa a concellos e deputacións, e as universidades galegas. En conxunto, un total de 190.000 euros no ano 2016.

No 2016 manteranse os convenios con organizacións como Farmamundi, Asociación Solidariedade Galega co Pobo Saharauí, ACNUR, Fundación CETMAR, para actividades en Mozambique relacionadas coa pesca e a acuicultura, ou coas ONGDs Solidariedade Internacional de Galicia, AGARESO e a Fundación EDUCO para levar adiante o Plan Proxecta no que tamén participa a Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria co obxecto de integrar na planificación anual dos centros programas de sensibilización relacionados coa cooperación ao desenvolvemento.

Dentro da precariedade de medios económicos cos que a Xunta dota as actividades de cooperación ao desenvolvemento, podemos identificar dous trazos positivos:

1.- Por unha banda, o alto grado de execución dos fondos que aparecen orzamentados, ben diferente aos niveis de execución doutras partidas, e

2.- O elevado nivel de asignación de fondos mediante convocatorias competitivas: mais dun 80% do orzamento operativo (descontados os gastos de persoal do orzamento total). Deste orzamento operativo, case tres cuartas partes será executado por medio de intervencións financiadas a ONGDs, o que non deixa de ser un recoñecemento do papel fundamental que estas organizacións xogan na cooperación descentralizada.

Durante 2016 manterase o financiamento de bolsas para que seis persoas realicen prácticas no ámbito da cooperación ao desenvolvemento. Catro destas bolsas destinaranse a prácticas no exterior, en oficinas da Axencia Española de Cooperación para o Desenvolvemento (AECID) ou da ONU. Estas bolsas teñen permitido a dúcias de mozos e mozas acercarse profesionalmente ao mundo da cooperación. Nun futuro non demasiado afastado sería aconsellable que esta aposta pola formación sexa avaliada en profundidade, xa que é aconsellable coñecer si os fondos investidos foron quen de dotar aos beneficiarios e beneficiarias das capacidades que lle permitiran aumentar as súas opcións laborais neste ámbito.

No ámbito regulamentario, o Plan prevé que, unha vez modificada a Lei Galega de Cooperación ao Desenvolvemento (mediante unha disposición final da Lei de garantía da calidade dos servizos públicos e da boa administración), se elabore un decreto que fixe a nova composición do Consello Galego de Cooperación, convertido no único órgano de coordinación e ase-



soramento. No mesmo decreto modificárase o regulamento do Rexistro Galego de Axentes de Cooperación e desenvolveuse a licenza para a participación dos empregados e empregadas públicas en proxectos ou programas de cooperación ao desenvolvemento e de acción humanitaria que incluíu a Lei do Emprego Público de Galicia.

No ámbito das avaliacións, durante 2016 serán avaliados os proxectos financiados en Ecuador dende o ano 2007, mais ou menos dúas decenas. Ecuador, xunto cos outros países andinos, Perú e Bolivia, ten sido un receptor tradicional de contribucións galegas. Durante os períodos abarcados polo I Plan Galego de Cooperación e o II Plan sitúase na cuarta e quinta posición, respectivamente. A heteroxeneidade dos axentes implicados (con forte presenza da Universidade de Santiago de Compostela, con proxectos relacionados coa xestión do territorio), e as peculiaridades do país, cun bo posicionamento no IDH e políticas nacionais de carácter fortes, fan moi interesante esta avaliación cara a conformar liñas futuras de actividade. Ecuador e España asinaron a finais de 2014 o Marco Asociación que diseña unha cooperación bilateral sustentada nas prioridades fixadas polo goberno ecuatoriano, moi afastadas dos ámbitos tradicionais da cooperación española: fortalecemento do Sistema de Ciencia e Tecnoloxía nacional e apoio á consolidación da súa estrutura administrativa por medio da formación. Este cambio de prioridades, enmarcadas no *Plan Nacional para el Buen Vivir* vixente en Ecuador, supoñen un reto para a cooperación española, e galega, que ten que adentrarse en ámbitos nos que só as cooperación máis avanzadas (danesa, sueca, alemá, canadense ...) teñen experiencia.

Transcorridos dous anos de vixencia do III Plan Director da Cooperación Galega, durante

2016 realizarase a avaliación intermedia. Como tal avaliación intermedia permitirá coñecer o nivel de consecución dos obxectivos fixados para o período 2014-2017, e na medida do posible tentar corrixir as desviacións negativas que se puideran detectar, aínda sendo conscientes que calquera corrección tería un impacto limitado toda vez que só quedaría un exercicio, 2017, para implementar as medidas precisas.

Falar sobre o Plan Anual de Cooperación da Xunta de Galicia, para o 2016, igual que o tería sido fai un ano falar do correspondente ao 2015 (un e outro difiren en moi pouco), deixa en evidencia que a política de facer máis con menos ten os seus límites. O plan execútase case ao milímetro, como xa dixemos, cun nivel de execución que xa quixeran para si outros departamentos, pero o escaso nivel de financiamento fainos pensar en que é un mero plan de supervivencia: permítenos manter un débil pulso da cooperación autonómica ao desenvolvemento, agardando tempos mellores, pero sen capacidade para iniciativas de impacto sostidas no tempo. Só podemos contentarnos si vemos a situación terrible que describía o informe de Intermón Oxfam para o ano 2013 *“La Realidad de la Ayuda”*, no que se recollía o efecto devastador das políticas conservadoras en non poucas comunidades autónomas: en moitas das cales simplemente se ten dotado a partida orzamentaria correspondente con cero euros. Sería a felicidade dosparvos. Dentro duns meses, Galicia contará cun novo goberno. Tal vez dentro dun ano podamos falar dun plan anual que aspira a algo máis que a sobrevivir. Tal vez podamos falar un plan que permita presentar a Galicia no exterior como unha colectividade solidaria, que pon os seus recursos e a súa experiencia ao servizo dos empobrecidos. Tal vez.





## Autores/as

### ***Celso Cancela Outeda***

é Doutor en Dereito e licenciado en Ciencias Políticas e da Administración, profesor na Universidade de Vigo onde dirixe a Cátedra Jean Monnet *Understanding the European Union in the 21th century*.



### ***Constantino Cordal Rodríguez***

é profesor da Área de Ciencia Política e da Administración, Universidade de Vigo.



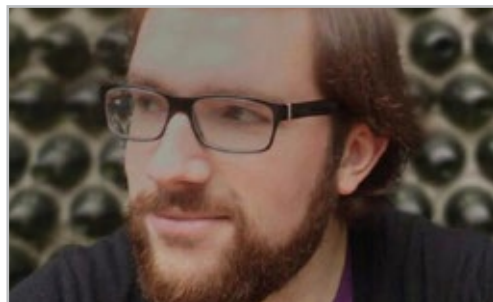
### ***Daniel González Palau***

é vice director do IGADI.



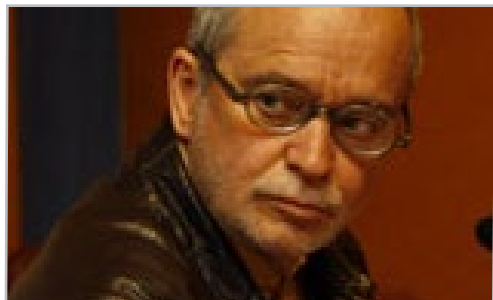
### ***David Lombao***

é xornalista.



### ***Xoán López Facal***

é economista.



**Emilio Manuel Martínez Rivas**

é economista e membro do Consello Reitor do IGADI.

**Xosé Carlos Morell**

é empresario.

**Antonio-Carlos Pereira Menaut**

Jean Monnet Chairholder (1999), USC.

**David Reinero**

é xornalista.

**Xulio Ríos Paredes**

é director do IGADI.



**Argimiro Rojo Salgado**

é catedrático de Ciencia Política na Universidade de Vigo.

**Enrique José Varela Álvarez**

é Profesor Doutor da Área de Ciencia Política e da Administración-Observatorio de Gobernanza G3 , Universidade de Vigo.

**Abel Veiga Copo**

é director de Internacionalización do IGAPE, Doutor en Dereito e Ciencias Políticas.

