



TRABALLO DE FIN DE GRAO

**A acción exterior dos gobernos subestatais. Os
casos da Xunta de Galicia e o Concello de
Santiago de Compostela**

La acción exterior de los gobiernos subestatales. Los casos de la Xunta
de Galicia y el Concello de Santiago de Compostela

The external action of the sub-state governments. The cases of the Xunta
de Galicia and the Concello de Santiago de Compostela

Daniel Regueiro Varela

Director: Guillermo M. Márquez Cruz
Grao en Ciencia Política e da Administración
Facultade de Ciencias Políticas e Sociais

Xuño 2017

Agradezo á Metropolitní Univerzita Praha (MUP) e á profesora Athziri Moreno
terme introducido neste tema mediante á materia *Internationalization of Local
Governments in Latin America and Europe*.

Resumo

A escena internacional está deixando de estar protagonizada polos Estados-nación, dando paso a novos actores internacionais coma os gobernos subestatais, quen, na busca da internacionalización dos seus territorios, desenvolven políticas de acción exterior. Ao abeiro desta tese, o presente traballo ten como obxecto de estudo a acción exterior dos gobernos subestatais, a través da análise de dous casos: a Xunta de Galicia e o Concello de Santiago de Compostela, así como da normativa en española e galega respecto á acción exterior, extraendo do primeiro caso un modelo de institucionalización da acción exterior que logo servirá de inspiración para a proposta que se realiza para o segundo caso. Ademais, este traballo aborda o tema dende a perspectiva política, grazas ás entrevistas realizadas aos representantes políticos dos dous niveis de goberno.

Resumen

La escena internacional está dejando de estar protagonizada por los Estado-Nación, dando paso a nuevos actores internacionales como los gobiernos subestatales, quienes, en la búsqueda de la internacionalización de sus territorios, desarrollan políticas de acción exterior. Bajo esta tesis, el presente trabajo tiene como objeto de estudio la acción exterior de los gobiernos subestatales, a través del análisis de dos casos: la Xunta de Galicia y el Concello de Santiago de Compostela, así como de la normativa española y gallega respecto a la acción exterior, extrayendo del primer caso un modelo de institucionalización de la acción exterior que luego servirá de inspiración para la propuesta que se realiza para el segundo caso. Además, este trabajo aborda el tema dese la perspectiva política, gracias a las entrevistas realizadas a los representantes políticos de los dos niveles de gobierno.

Abstract

The Nation-States are not any longer the only protagonists of the international scene because there are new international actors like the sub-state governments, which develop external action policies, looking for the internationalization of their territories. Under this thesis, the current paper has as object to study the external action of the sub-state governments, through the analysis of two cases: the Xunta de Galicia and the Concello de Santiago de Compostela, as well as the Spanish and Galician regulation regarding the external action. The first case serves as model of institutionalitazion of the external action which inspires the proposal made for the second case. In addition, this paper contains the political perspective, thanks to interviews of the political representatives in both government levels.

Índice

1. Introducción	2
2. Obxectivos do traballo	3
3. Marco teórico:	4
3.1 Definición dos conceptos	5
3.2 Causas da acción exterior dos gobernos subestatais.....	7
3.3 Formas da acción exterior dos gobernos subestatais.....	14
4. Metodoloxía da investigación	15
4.1 Selección dos casos de estudo	15
4.2 Selección das ferramentas de investigación	16
4.3 Proceso de investigación	17
5. Marco normativo da acción exterior dos gobernos subestatais	19
5.1 Recoñecemento da competencia en acción exterior en España e Galicia	19
5.2 O papel dos gobernos subestatais no ámbito internacional	24
5.3 A regulación da acción exterior dos gobernos subestatais	27
5.4 Recapitulación.....	30
6. A Xunta de Galicia: un modelo da acción exterior institucionalizada	32
6.1 Estrutura administrativa	32
6.2 Orzamento	36
6.3 Eixos de actuación.....	38
6.4 Regulación e planificación	40
6.5 Implicación dos grupos parlamentarios.....	42
7. O Concello de Santiago de Compostela: unha cidade internacional sen internacionalizarse ..	44
7.1 Descrición da acción exterior de Santiago de Compostela.....	45
7.2 Análise da perspectiva política.....	60
7.3 Recapitulación.....	62
7.4 Proposta de institucionalización da acción exterior	64
8. Conclusións	67
9. Bibliografía	70
10. Webgrafía.....	72
Anexo I. Normativa aplicable aos casos seleccionados	75
Anexo II. Entrevistas realizadas aos gobernos, grupos parlamentarios e municipais	76
Anexo II. Cuestionarios formulados aos gabinetes dos casos de estudo.....	81
Anexo IV. Achegas do PSdeG-PSOE e BNG á Egaex.....	83
Anexo V. Arquivos sonoros das entrevistas	88

1. Introducción

O politólogo Benjamin Barber (2013), defensor dun mundo gobernado polos alcaldes, cuxa tese expón na súa obra *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, reflexionaba nunha charla TED titulada “Por que os alcaldes deberían gobernar o mundo”:

“We live in a 21st-century world of interdependence, and brutal interdependent problems, and when we look for solutions in politics and in democracy, we are faced with political institutions designed 400 years ago, autonomous, sovereign nation-states with jurisdictions and territories separate from one another, each claiming to be able to solve the problem of its own people. Twenty-first-century transnational world of problems challenges 17th-century world of political institutions. In that dilemma lies the central problem of democracy. And like many others, I've been thinking about what can one do about this, this asymmetry between 21st-century challenges and archaic and increasingly dysfunctional political institutions like nation-states. And my suggestion is that we change the subject, that we stop talking about nations, about bordered states, and we start talking about cities. Because I think you will find, when we talk about cities, we are talking about the political institutions in which civilization and culture were born. We are talking about the cradle of democracy”.

Este punto de vista de que os Estados xa non son útiles á hora de resolver os grandes desafíos dos nosos tempos entronca coa defensa da necesidade de integración dos gobernos subestatais nas relacións internacionais, en aras da democratización das decisións e da eficacia nas solucións. Se ben é certo que o modelo dun mundo organizado en Estados é o dominante, nas últimas décadas, de grandes cambios en todos os campos, estamos a ver como a globalización incide tamén nos gobernos locais e rexionais. Actualmente, estase a producir unha serie de causas que levan a que as institucións públicas máis próximas aos cidadáns se internacionalicen, incluíndo a acción exterior nas súas políticas públicas. Deste xeito, o modelo de toma de decisións globais está tornando paulatinamente nun sistema de gobernanza global, no que os líderes locais e rexionais teñen moito que aportar.

Este traballo pretende complementar as teorías que avogan por un mundo interconectado, no que os gobernos subestatais se convierten en actores internacionais, analizando este fenómeno a través das políticas de acción exterior de dous gobernos: a Xunta de Galicia e o Concello de Santiago, extraendo do primeiro un modelo de institucionalización da acción exterior proposto para o segundo caso. Non se agarda descubrir nestes casos un gran papel como actores internacionais, pois este é un logro aínda a conquistar por todos os gobernos subestatais do mundo, pero o seu estudo é positivo para coñecer o xerme e evolución do que se pode converter nun importante papel no futuro. Se en 2013 Barber defendía a súa tese, esta materializouse en 2016 mediante a constitución do Parlamento Global de Alcaldes, unha iniciativa que demostra a tendencia ascendente do fenómeno da internacionalización dos gobernos subestatais, á vez que lles brinda esperanza na súa vontade por ir a máis.

2. Obxectivos do traballo

O tema que se abordará neste traballo suscita as seguintes preguntas de investigación sobre o obxecto de estudo:

- Por que os gobernos subestatais se internacionalizan a través da acción exterior?
- Que capacidade legal teñen os gobernos subestatais para realizar acción exterior?
- Como institucionalizou a Xunta de Galicia a súa acción exterior?
- Leva a cabo o Concello de Santiago de Compostela algunha política de acción exterior?
- É a acción exterior un tema na axenda política a nivel autonómico e local?

Para responder a tales interrogantes, fíxanse os seguintes obxectivos:

- Configurar un marco teórico que explique a internacionalización dos gobernos subestatais:
 - Realizar unha revisión bibliográfica que nos achegue ao obxecto de estudo.
 - Delimitar os conceptos.
 - Identificar esencialmente as causas e formas do obxecto de estudo.
- Realizar unha análise da normativa que afecta aos casos seleccionados:
 - Identificar as normas que regulan o obxecto de estudo.
 - Observar o recoñecemento da competencia en acción exterior dos gobernos subestatais en Galicia, España e no ámbito internacional.
 - Explicar sucintamente a regulación actual.
- Realizar unha análise empírica do obxecto de estudo a través dos casos seleccionados:
 - Describir a acción exterior da Xunta de Galicia e do Concello de Santiago de Compostela.
 - Identificar os elementos de institucionalización e evolución da acción exterior da Xunta de Galicia.
 - Determinar se o Concello de Santiago executa algunha política de acción exterior. No caso de non ser así, ofrecer un modelo.
 - Reflectir as posturas do goberno e grupos parlamentarios e municipais sobre a acción exterior do seu respectivo nivel de goberno.
- Observar a importancia do obxecto de estudo na axenda autonómica e local:
 - Realizar entrevistas a representantes políticos.
 - No caso de non ser un tema de axenda, as entrevistas tratarán de suscitar a reflexión sobre o obxecto de estudo, dando a coñecer aos representantes a acción exterior dos gobernos subestatais a través da formulación de preguntas.

3. Marco teórico

A acción exterior dos gobernos subestatais é unha realidade política susceptible de ser analizada dende diferentes disciplinas e perspectivas, porque implica o desenvolvemento dunha política pública, porque supón un fenómeno máis que contribúe á transformación das relacións internacionais; porque reorienta as relacións entre as diferentes institucións dun Estado; porque involucra aos actores políticos de diferentes niveis de goberno. Ademais de ser un fenómeno complexo, trátase dun fenómeno recente que se veu incrementando nos últimos anos por diversos factores, mais todos eles enraizados na globalización e nas súas características: a celeridade dos eventos, o acceso á información, os avances nas comunicación e a interdependencia entre diferentes actores a nivel político, económico e social. Así pois, o estudo da acción exterior dos gobernos subestatais podería realizarse dende 11 perspectivas diferentes (Kuznetsov, 2015), tendo en conta tanto factores externos -as transformacións nas relacións internacionais que favorecen a participación dos gobernos subestatais-, como internos -as necesidades e vontades dos gobernos por internacionalizarse-. O certo é que non abundan os estudos nesta materia, ben sexa pola complexidade, abrangendo diferentes disciplinas científicas, ou ben pola súa contemporaneidade, centrando outros temas de actualidade os esforzos dos investigadores.

Outro factor que pode explicar a ausencia dunha literatura ampla sobre o tema é a súa propia denominación, pois ao non existir un concepto delimitado e estendido sobre a acción exterior dos gobernos subestatais, atopámonos con libros, artigos e demais fontes documentais que fan alusión ao mesmo obxecto baixo diferentes nomes.

Na falta de traballos que analicen o obxecto de estudo tamén incide a selección dos casos, pois non todos os países favorecen –ou permiten- a acción exterior das unidades de goberno inferiores nos mesmos termos, e incluso dentro daqueles países máis proclives a este fenómeno, algúns niveis de goberno reciben máis atención ca outros. “As relacións internacionais dos gobernos subnacionais, non se limitan exclusivamente ás que levan a cabo os gobernos estatais, hai un gran número de actividades que realizan os gobernos municipais, das cales temos un gran descoñecemento porque carecemos de investigadores dedicados a iso, así como de traballos que poidan apoiarnos no coñecemento das mesmas” (Martínez Justo, et al., 2014:9).

Neste apartado expóranse os motivos polos cales os gobernos subestatais realizan -ou deberían realizar- acción exterior, agrupándoos en varios argumentos. Desta forma, tratarase de confeccionar un marco teórico que explique de forma esencial o contexto dos casos investigados e descritos nos sucesivos apartados deste traballo.

3.1 Definición dos conceptos

Antes expoñer as súas causas e formas de materializarse, é preciso delimitar o obxecto de estudo, a través da definición dos termos que o compoñen: “acción exterior”, por un lado, e “governos subestatais”, por outro. Non obstante, a elección destes termos non está libre de polémica, pois tras eles hai un fondo condicionado pola perspectiva a través da que se observe. Desta maneira, ademais de buscar un significado para estes termos, é conveniente ofrecer unha explicación de por que se elixe “acción exterior dos governos subestatais”, en lugar doutros que se refiren –ou nalgúns casos teñen a intención de referirse- ao fenómeno estudado neste traballo.

Alén de “governos subestatais”, existen outros termos similares como son: “governos locais”, “governos subnacionais”, “governos rexionais”, “governos estatais”, “autoridades locais”, “xurisdicións subnacionais”, “governos non centrais (GNC)”, etc. En palabras de Zapata Garesché, por *governos locais* enténdese: “municipios e cidades, de calquera tamaño, urbanos ou rurais, coas súas distintas realidades socioeconómicas e con diferentes niveis de autonomía, pero sempre con base representativa democrática; aglomeracións urbanas ou áreas metropolitanas, que engloban no seo un municipio de referencia e aos núcleos de poboación veciños; departamentos ou provincias, niveis territoriais por riba dos municipios que poden ser dende simples divisións administrativas até governos locais autónomos; rexións ou estados federados, que representan o nivel inmediatamente inferior ao Estado nacional” (Zapata Garesché, 2007:19). Asumindo a mesma tipoloxía, neste traballo con *governos subestatais* compréndese a todas aquelas unidades de goberno con lexitimidade democrática nas que se organice un Estado, situadas xerarquicamente por debaixo do goberno central dese Estado, englobando as diferentes terminoloxías e niveis que se empregan en cada país (Cadro 3.1.1).

Cadro 3.1.1: Diferentes tipos de governos subestatais

País	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Outros
Arxentina	Provincias		Municipios	Cidade autónoma de Bos Aires
Bolivia	Departamentos	Rexións	Municipios	Territorios indíxenas
Brasil	Estados		Municipios	
Chile	Rexións	Provincias	Comunas	
Colombia	Departamentos		Municipios	4 Distritos + 6 áreas metropolitanas
Ecuador	Rexións	Provincias	Cantóns	Parroquias; goberno autónomo de Quito
O Salvador	Departamentos		Municipios	
México	Estados federados		Municipios	Distrito Federal
Perú	Rexións	Provincias	Distritos	Municipalidade Metropolitana de Lima
Uruguai	Departamentos		Municipios	
España	Comunidades Autónomas	Provincias	Municipios	
Francia	Rexións	Departamentos	Municipios	Comunidades de comunas, urbanas ou de aglomeración

Fonte: elaboración propia a partir de Malé & Cors Oroval, (2013:73)

A fin de empregar *governos subestatais* no canto de “governos subnacionais” é evitar entrar no debate sobre o concepto de “nación”, pois este é máis confuso e polémico que “Estado”, no que hai un consenso máis xeneralizado. Pódese estar máis ou menos de acordo en cantos Estados hai no mundo, pero dificilmente se podería atopar o mesmo consenso para contar nacións incluso nun pequeno territorio coma no Estado español. Con *governos subestatais* apélase máis á dimensión institucional que á ideolóxica ou nacionalista. Por outro lado, *governos subestatais* abrangue a todos os niveis inferiores ao Estado, incluíndo tanto aos gobernos locais coma aos gobernos rexionais. En definitiva, de agora en diante, empregarase neste traballo *governos subestatais* por ser menos polémico e máis inclusivo.

Tampouco está exenta de debates teóricos a outra parte do concepto que dá nome ao tema deste traballo: a acción exterior. Outros termos que se empregan como sinónimos son: “diplomacia local”, “diplomacia municipal”, “relacións internacionais dos gobernos subestatais”, “relacións exteriores”, “cooperación internacional descentralizada”, “paradiplomacia”, etc. Este último termo é dos máis empregados pola literatura, entendéndose como “actividades extra xurisdicionais dunha entidade política dirixidas a entidades políticas estranxeiras” (Grydehøj, 2014:10). Unha vez máis, non é a definición o que xera polémica, senón o significante que a contén. A controversia de *paradiplomacia* deriva do emprego da verba “diplomacia”, algo asociado xeralmente ás competencias do Estado. Desta forma, algunhas visións cren que se suscita a contrariedade entre as accións efectuadas no exterior polos gobernos subestatais e o propio Estado. Outras formas, como “cooperación descentralizada” só se refiren a unha parte da acción exterior, non ao seu conxunto. Por iso, neste traballo empregarase *acción exterior* referíndose á actuación ou conxunto de actuacións que provocan un impacto máis alá das fronteiras ou implican a actores internacionais.

A maiores disto, débese sinalar a diferenza entre “política exterior e “acción exterior”. A tal efecto serve a Lei 2/2014, do 25 de marzo, da Acción e do Servizo Exterior do Estado (LASEE):

“a) Política Exterior: conxunto de decisións e accións do Goberno nas súas relacións con outros actores da escena internacional, co obxecto de definir, promover, desenvolver e defender os valores e intereses de España no exterior.

b) Acción Exterior do Estado: conxunto ordenado das actuacións que os órganos constitucionais, as Administracións públicas e os organismos, entidades e institucións dependentes delas levan a cabo no exterior, no exercicio das súas respectivas competencias desenvolvidas coas directrices, fins e obxectivos establecidos polo Goberno no exercicio da súa competencia de dirección da Política Exterior.”

O marco normativo será cuestión a analizar no apartado 5 deste traballo, máis é conveniente adiantar que a acción exterior, da que participan os gobernos subestatais, subordínase á política exterior, ditaminada polo Goberno do Estado.

3.2 Causas da acción exterior dos gobernos subestatais

Non é obxectivo deste traballo explorar de forma exhaustiva todas as causas que conflúen no obxecto de estudo, pois esixiría maiores esforzos. Así pois, no presente apartado identificáranse os motivos máis comúns expostos na literatura sobre o tema. Porén, debe ser advertido que os seguintes argumentos non explican de por si sos a internacionalización dos gobernos subestatais, senón que abordan o tema dende diferentes perspectivas, pero de maneira complementaria. Xa que logo, non necesariamente a “urbanización do planeta” conduce á acción exterior dos gobernos subestatais de maneira illada, senón que inflúe no proceso, á vez que os demais fenómenos. Tamén debe ser dito que, en función do goberno subestatal que se trate, os motivos polos que desenvolve unha política de acción exterior poden estribar nunhas causas máis ca noutras. Desta maneira, que a rexión dun Estado emprenda relacións exteriores pode enraizar cun problema de ineficacia do Estado na súa política exterior, ou pode ter que ver coa súa vontade pola autoderminación, entroncando cun ideario nacionalista.

Esmorecemento do Estado-nación

Algúns autores teorizan xa sobre unha nova era de “post-soberanismo” (Wallace, 2006) ou “novo medievalismo” (Bull, 2002) ambos en Magone (2007:5), en alusión á pulverización do poder concentrado nos Estados, quen o foron centralizando dende finais da Idade Moderna, mediante a Revolución Americana e a Revolución Francesa, precedidas das monarquías absolutas. Ora ben, na actualidade, estanse dando dous procesos que ameazan dito monopolio e favorecen a adquisición de importancia doutros actores na toma de decisións: a descentralización (fragmentación) e a integración rexional (integración), o que James Rosenau veu en chamar *fragmentation* (Rosenau, 2004), tamén citado por Magone (2007:5).

É certo que non existe ningún Estado mundial, un ente cuxo poder se estenda a todos os recunchos do planeta. O máis semellante é o Sistema das Nacións Unidas, mais esta non exerce o poder sobre ningún Estado, senón que as organizacións do seu seo son intergubernamentais –como o Consello de Seguridade-, isto é, existe unha representación dos Estados sen haber supremacía xerárquica entre eles. Deste xeito, os Estados son a única forma na que se concentra a soberanía dos pobos e eles a transfíren ao resto de suxeitos internacionais. Mais, nas últimas décadas incrementouse o número de organizacións internacionais rexionais nas que os Estados se comprometen a compartir uns obxectivos e valores, como a OTAN, OCDE, Mercosur, a Liga Árabe, CELAC, UNASUR, etc. (Jakobsen, 2016). Un caso extremo disto é o da Unión Europea, unha organización que se debate entre os límites do intergubernamental e o

supranacional, debido á existencia de institucións como a Comisión Europea. Deste xeito o Estado intégrase noutras estruturas, cedendo parte da súa soberanía. Pero os Estados non ceden soberanía exclusivamente *por arriba*, senón tamén *por abaixo*, cedendo competencias, ou compartíndoas coas unidades xerarquicamente inferiores, coma son os gobernos rexionais ou locais. A razón disto é que os gobernos subestatais son útiles na execución das políticas, pola súa proximidade aos espazos onde se producen os problemas. Desta maneira, prodúcese un sistema de gobernanza global, no que as políticas públicas son deseñadas e implementadas a diferentes niveis.

O sistema de gobernanza global é o que leva á perda do monopolio do poder que os Estados adoitaban ostentar. Neste senso, xorden as reflexións que cuestionan a utilidade do Estado-nación no presente, comezando incluso a falarse da extinción do Estado-nación (Khan, 1997). A multitude de actores na escena internacional pon en dúbida a efectividade dos Estado-nación nun contexto globalizado e de interdependencias, no que os gobernos subestatais se amosan como actores aptos para a toma de decisións en foros como as organizacións internacionais. Dende logo, de existir un proceso de aniquilación do Estado, atópase nunha etapa temperá, pero xa notable. Isto explica que dende algúns gobernos de Estados se ergan barreiras á acción exterior dos gobernos subestatais, limitando a súa marxe de actuación ou condicionándoa. Ao mesmo tempo que explica os movementos como o euroescepticismo, ameaza da construción do proxecto da Unión Europea, que se basean na reafirmación da unidade dos Estados e a recuperación do poder. En definitiva, os Estado-nacións están esmorecendo, xa que “por unha parte, a globalización incrementou o papel dalgunhas organizacións supranacionais (por exemplo, a Unión Europea). Por outra, contribuíu ao auxe de actores sub-nacionais (o que inclúe corporacións, organizacións non gobernamentais e comunidades étnicas) que pretenden proxectar as súas identidades e intereses na escena mundial. As presións desde arriba e desde abaixo teñen claras implicacións para a gobernabilidade global no século entrante” (Freres, Ríos, Sanz Trillo, & Viqueira, 2001:8).

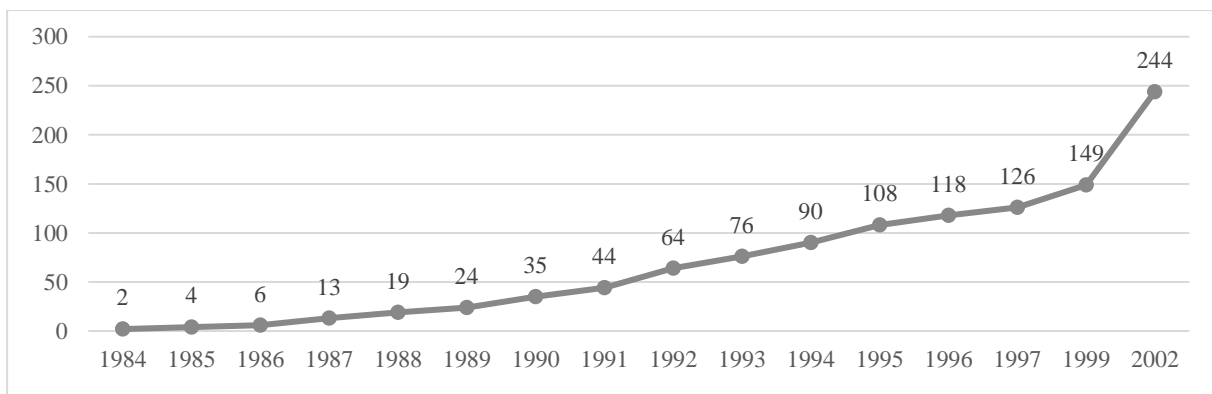
A Unión Europea

Precisamente unha desas organizacións internacionais que máis soberanía absorbe dos Estados, a Unión Europea, tamén é unha das causas do pulo que se lle dá á internacionalización dos gobernos subestatais. En aras de afondar no proceso de integración rexional, a UE incentiva aos municipios e rexións europeas a cooperar entre elas, a través de programas económicos, como URB-ACT e INTERREG, de cooperación transfronteiriza, entre outros instrumentos

contemplados na política rexional da UE. Mais o outorgamento de financiamento non é a única forma na que a UE interactúa cos gobernos subestatais. En 1994 creouse o Comité Europeo das Rexións como un órgano consultivo no que teñen representación as Comunidades Autónomas e a Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP), entre outros entes subestatais europeos. A través desta institución dáse voz aos líderes locais para que expresen a súa opinión sobre as políticas europeas. Outra forma de involucrar ás autoridades locais nas políticas comunitarias é contando con elas na súa implementación, como por exemplo a iniciativa do Pacto dos Alcaldes para o Clima e a Enerxía, relanzado en 2015 adaptándoo á recente aprobada Axenda 2030.

Non abraia a ninguén que as tomas de decisión a nivel europeo teñen impacto a nivel autonómico e local. Isto propiciou que algúns gobernos subestatais, como as Comunidades Autónomas, instalaran oficinas de representación en Bruxelas (Gráfica 3.2.1) para facer un seguimento das políticas comunitarias e incidir nelas dunha maneira máis efectiva. Deste xeito a Unión Europea, ademais de ser impulsora da acción exterior dos gobernos subestatais de forma activa –ofrecendo recursos, dándolles voz institucional e involucrándoos nas políticas-, tamén o é de maneira pasiva, xa que estes decidiron achegarse a ela para ter contacto directo e traballar en rede con outros entes na defensa dos seus intereses comúns.

Gráfica 3.2.1: Expansión oficinas rexionais en Bruxelas (1984-2002)



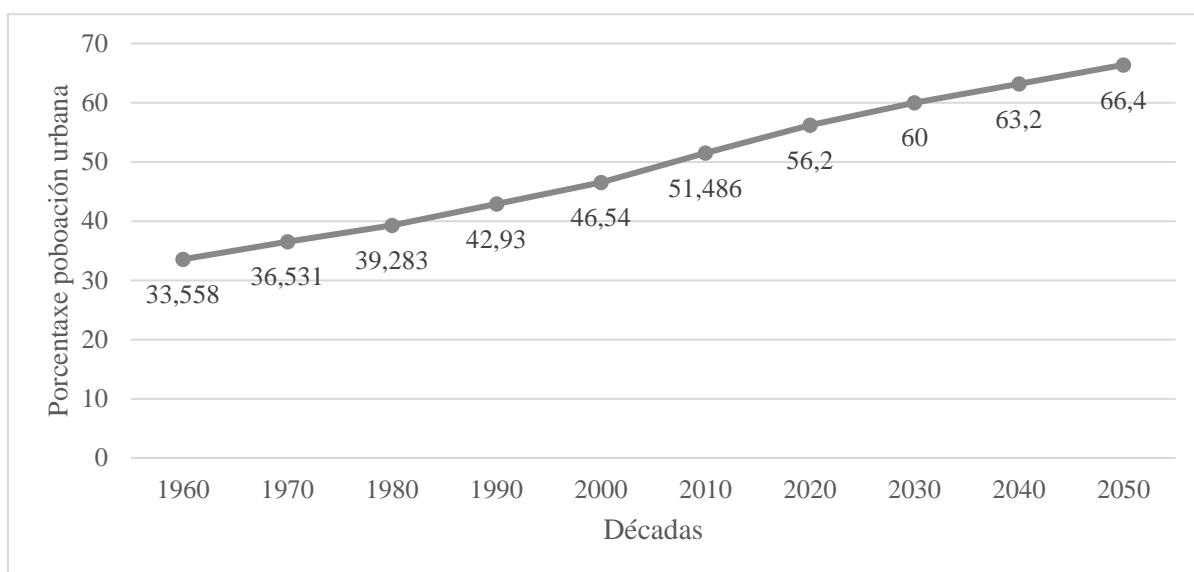
Fonte: reproducido por Magone (2007: 15) a partir de Badiello, (2004:328), Magone (2003:12) e Smets (1998:322)

Urbanización do planeta

Outro dos argumentos máis acusados na literatura sobre a acción exterior é o incremento da poboación urbana en todo o mundo, o que leva consigo unha expansión das cidades e, polo tanto, maior número de problemas. O certo é que na actualidade, máis da metade da poboación

mundial reside en ámbitos urbanos, unha tendencia positiva que se prevé¹ que continúe á alza, podendo ser que en 2050 dous terzos de poboación mundial vivan en cidades (Gráfica 3.2.2). A urbanización do planeta dá lugar ao fenómeno das *cidades globais* –Londres, París, Los Angeles, Hong Kong, Madrid, Barcelona, etc.- caracterizadas por ter millóns de habitantes e polo inxente volume da súa economía, chegando, nalgúns casos, a superar a outros Estados do planeta que gozan dun papel recoñecido na sociedade internacional. En consecuencia, non parece absurdo que os gobernos destas cidades globais desenvolvan políticas de acción exterior, co gallo de incidir nas relacións internacionais.

Gráfica 3.2.2: Crecemento da poboación urbana mundial (%)



Fonte: elaboración propia a partir dos datos do Banco Mundial (1960-2010) e ONU (2020-2050).

Por outra parte, nun mundo de problemas globais, os gobernos locais son esenciais por dúas características que lles granxea estar próximos a ditos problemas. En primeiro lugar, dispoñen de mellor acceso á información, xa que comparten espazo con eles; por exemplo, un alcalde coñece mellor ca ningún outro gobernante a pobreza que pode haber no seu municipio. En segundo lugar, os gobernos locais contan con ferramentas eficaces para atallar estes problemas, xa adaptadas ao lugar dos problemas. Precisamente os obxectivos das políticas globais, recollidos dende o 2015 na Axenda 2030 para o desenvolvemento sustentable, tamén coñecida como Obxectivos Mundiais ou *Global Goals*², abordan problemas que se dan nas cidades como a contaminación provocada polo tráfico ou as desigualdades sociais, vinculadas á

¹ Máis información no estudo realizado en 2014 World Urbanization Prospects polo Departamento de Asuntos Económicos e Sociais das Nacións Unidas: <https://esa.un.org/unpd/wup/>

² Máis información sobre a Axenda 2030 e os Global Goals na seguinte ligazón: <http://www.globalgoals.org/es/>

xentificación e outros procesos estudados na disciplina da Socioloxía Urbana. Os obxectivos que se fixan nos Global Goals requiren da participación de todos os actores políticos e sociais para a súa consecución, pois os Estados de forma independente non son capaces de acadalos. Neste contexto teñen cabida as campañas de difusión da Axenda 2030³, que buscan concienciar aos gobernos subestatais sobre a necesidade da súa implicación. Así pois, a urbanización do planeta provoca sociedades concentradas en cidades, sendo así as urbes as que dan cobizo aos problemas globais. En consecuencia, a axenda local transfórmase na axenda global, e viceversa, dando lugar ao concepto de *glocalization* (Tsukamoto & Vogel, 2007:20), que garda coherencia coa visión “Pensa global, actúa local”.

Devezo pola internacionalización

Xa quedou exposto que os gobernos subestatais están en proceso de inclusión na gobernanza global, a través da descentralización de poder dos Estados cara eles. Isto xera dúas dinámicas que fan da acción exterior unha necesidade para os gobernos subestatais. Por un lado, a descentralización de competencias, e polo tanto a maior carga de responsabilidades, non implica en moitas ocasións unha cesión maior de recursos para executalas. “Fronte ás novas responsabilidades, os gobernos locais vense obrigados a redobrar esforzos ara dotarse dos medios e das capacidades necesarias de resposta. [...] Tiveron que afondar na busca de recursos financeiros [...] tanto dentro como fóra das fronteiras nacionais” (Zapata Garesché, 2007:23). Xa vimos que unha desas formas de obtención de recursos á a Unión Europea, mais tamén a través da promoción exterior. Mediante ela, os gobernos subestatais conseguen proxectar unha imaxe do seu territorio alén das fronteiras estatais, intentando, así, atraer recursos. Un exemplo moi ilustrador disto é o turismo, pois canto máis visible se faga a oferta cultural e de ocio dunha cidade, a máis públicos se poderá chegar, e polo tanto, máis visitantes se lograrán. Desta maneira, a acción exterior é empregada como unha ferramenta transversal a través da cal os gobernos subestatais perseguen os seus obxectivos e realizan as súas políticas. Nun mundo interconectado, a internacionalización é, máis ca unha opción, unha necesidade.

Por outro lado, os gobernos subestatais recorren a acción exterior tamén cun obxectivo político: incidir na toma de decisións. Ben sexa a través de foros institucionais, como o Comité Europeo das Rexións, ou a través de redes de cidades (Cadro 3.2.1), os gobernos subestatais non só queren formar parte da última fase das políticas públicas, senón que tamén queren estar

³ O Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade organizou o 31/05/2017 unhas xornadas na Escola Galega de Administración Pública (EGAP) unhas xornadas dirixidas aos Concellos e Deputacións co gallo de fomentar o seu compromiso na adopción da Axenda 2030 a través das súas políticas: <http://www.fondogalego.org/web/node/2821>

presentes na identificación dos problemas e no deseño das solucións. Deste xeito, os gobernos subestatais, a quen o Dereito Internacional Público ignora, buscan facer valer o seu papel na sociedade internacional. Un exemplo empírico disto é a xa citada Axenda 2030, que pese a que foron os Gobernos dos Estados quen decidiron sobre a súa temática e os seus obxectivos, cabe destacar que o obxectivo número 11 “Cidades e Comunidades Sustentables”, entre outros recoñecementos, foi adoptado grazas á influencia exercida polo lobby de gobernos subestatais United Cities and Local Governments (UCLG). O mesmo sucedeu coa aprobación da Nova Axenda Urbana, adoptada na cume de Hábitat III, celebrada en Quito en 2016. Unha semana antes, UCLG reunía en Bogotá a Asemblea de Líderes Locais Mundiais para poñer en común os seus intereses e sumar sinerxías para presionar aos gobernos dos Estados. Este deveso non é tan recente como semella, senón que se remonta a principios do século XX, cando xerminou o Movemento Municipalista Internacional.

Mais aló de empregar a acción exterior para lograr recursos e de querer incidir politicamente nos niveis superiores, algúns gobernos subestatais acusan outro motivo para querer internacionalizarse: a discrepancia co Estado ao que pertencen, ben sexa por discrepancias no ámbito da política exterior, ou ben sexa por afán separatista. “É un feito empiricamente demostrable que cando nunha colectividade territorial existe unha forte identidade diferenciada, sexa esta orixinada por motivos étnicos, lingüísticos, culturais, institucionais, históricos ou de calquera outra índole, a súa acción exterior adoita ser máis intensa e rica [...]. A acción exterior convértese así nun instrumento de autorrepresentación e autoafirmación que proporciona visibilidade como entidade politicamente autónoma, diferenciada e singular [...] *caso País Vasco, Flandes, Valonia, Quebec, Cataluña, etc.*” (de Castro Ruano, 2015:17). Deste xeito, a acción exterior tamén pode ser unha ferramenta para a autodeterminación daquelas rexións que buscan a independencia, co gallo de atopar apoios internacionais para o seu recoñecemento. “Os obxectivos das xurisdicións subnacionais buscando maior autonomía ou independencia poderían ir máis aló a través da construción de redes de xurisdicións subnacionais semellantes en Europa e a nivel internacional” (Grydehøj, 2014:10). A acción exterior de Cataluña sería un exemplo do emprego da acción exterior para internacionalizar o *procès* de soberanía que se está levando a cabo na actualidade.

Cadro 3.2.1: Exemplos de redes internacionais de cidades

Rede de cidades	Ano	Sede	Obxectivo
Arab Towns Organization	1967	Kuwait City	Promover a cooperación entre as cidades árabes, preservando a súa identidade.
Mayors for peace	1982	Hiroshima	Contribuír á paz mundial, abolindo as armas nucleares
Metropolis	1985	Barcelona	Representar as cidades e área metropolitanas de máis de 1 millón de habitantes.
Eurocities	1986	Bruxelas	Representación das cidades europeas perante as institucións europeas
AIVP Red Mundial de Ciudades Portuarias	1988	Le Havre	Promover o desenvolvemento dos portos no eido económico, social e medioambiental.
ICLEI – Local Governments for Sustainability	1990	Bonn (secretariado) + 17 oficinas repartidas	Promover a economía verde e as infraestruturas intelixentes facendo as cidades máis resilientes, saudables e eficientes.
Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano	1993	Barcelona	Promover estratexias de desenvolvemento sustentable das urbes iberoamericanas.
AICE Asociación Internacional de Ciudades Educadores	1994	Barcelona	Deseñar proxectos que melloren a vida dos cidadáns a través da súa implicación activa.
Mercociudades	1995	Montevideo	Promover a cooperación horizontal entre os gobernos locais no seo de Mercosur.
NALAS Newtork for Associations of Local Authorities of South-East Europe	2001	Skopje	Promover a descentralización en cooperación cos gobernos centrais e as organizacións internacionais nos países do leste e sur europeo.
ANMC21 Asian Network of Mayor Cities	2001-2012	Rotativa	Realización de proxectos que abranguen diversos temas para o desenvolvemento da rexión de Asia.
United Cities and Local Governments (ULCG)	2004	Barcelona	Herdeira do Movemento Municipal Internacional, é a representación mundial dos intereses dos gobernos locais.
C40	2005	Londres, New York, Rio de Janeiro	Promoven a acción urbana na loita contra o cambio climático.
Cities for Mobility	2007	Suttgart	Cooperar na busca de solucións para a mobilidade respectuosas co medio ambiente.

Fonte: elaboración propia

Democratización das relacións internacionais

Segundo o principio de subsidiariedade, un dos principios reitores na toma de decisións europea, calquera asunto debe ser resolto pola autoridade máis próxima en aras da eficacia e eficiencia. Este principio está en consonancia cos modelos *bottom-up*, que tan en voga están ultimamente nas políticas europeas, co gallo de incluír á cidadanía nas políticas públicas, non só recibindo *feedbacks*, senón dándolles a oportunidade de que expoñan os seus problemas e intereses. Este afán por democratizar as institucións atopa o seu aliado na acción exterior dos gobernos subestatais, pois estes, ao ser os gobernos máis achegados á cidadanía, son os que mellor representan os seus intereses (Castells & Borja, 1997).

Ademais, dentro da acción exterior dos gobernos subestatais pode ter lugar a cooperación descentralizada, é dicir, o exercicio dunha política de cooperación internacional ao desenvolvemento. Polo xeral, a realización cooperación descentralizada adoita caracterizarse polo traballo con outros entes internacionais de maneira horizontal, abandonando o tradicional modelo asistencialista Norte-Sur, baseado en que os Estados desenvolvidos doan diñeiro aos subdesenvolvidos ou realizan proxectos sen ter en conta as necesidades da poboación local. A cooperación descentralizada favorece o intercambio de experiencias entre municipios, sendo os acordos de irmandamento unha ferramenta axeitada para este labor en función das necesidades locais. Ademais, a cooperación descentralizada ten encaixe na cooperación Sur-Sur, entre países subdesenvolvidos, permitindo que dúas cidades compartan as estratexias de desenvolvemento sobre os mesmos problemas. Desta maneira, que os gobernos subestatais se embarquen na acción exterior non só contribúe a democratizar as relacións internacionais, ao lexitimar as súas políticas coa participación dos representantes locais, senón que tamén contribúe a democratizar as expresións de solidariedade dos pobos, a través da cooperación descentralizada.

3.3 Formas da acción exterior dos gobernos subestatais

Existen varias formas a través das cales un goberno subestatal pode realizar acción exterior, mais non existe un modelo definido que englobe todas estas, debido á variada tipoloxía de gobernos, entre outros factores. Non obstante, o autor Alexander S. Kuznetsov tratou de sintetizar as formas de institucionalizar a paradiplomacia da seguinte forma (2015:111):

- Establecer un departamento ou ministerio rexional especial que se encargue de todos os asuntos internacionais dese goberno.
- Abrir oficinas permanentes dese goberno subestatal en países estranxeiros.
- Reunións con autoridades de rexións e países estranxeiros, como anfitrión ou como visita.
- Participar en eventos internacionais realizados por actores estranxeiros, como foros, exhibicións, etc.
- Establecer e participar en redes globais ou transfronteirizas rexionais multilaterais e en grupos de traballo sectoriais.
- Participación institucional en eventos internacionais organizados por entidades estranxeiras, ou formando parte dunha delegación oficial do goberno central.

Ademais destas, debemos engadir outras formas, como os acordos para a realización de proxectos, os acordos de irmandamento ou a cooperación descentralizada.

4. Metodoloxía da investigación

Logo de coñecer o marco teórico que explica o obxecto de estudo, entre os obxectivos xerais deste traballo está coñecer máis a fondo a realidade empírica da acción exterior dos gobernos subestatais a través da análise de casos. Por ser este un tema amplo no que caberían diversos tipos de investigación politolóxica, cómpre circunscribilo ao estudo de determinados casos. Sería interesante poder realizar un estudo comparativo de casos do que extraer resultados que confirmasen ou desbotasen hipóteses sobre o obxecto de estudo, mais as limitacións do presente traballo -tempo e recursos- impiden tal ambición. Deste xeito, o método empregado para o estudo será a descrición de acción exterior en dous gobernos subestatais: a Xunta de Galicia e o Concello de Santiago de Compostela. Ademais, o emprego deste método ten a vantaxe de que permite o estudo a fondo dun caso, dando a coñecer as propiedades que poderían ser empregados posteriormente para un estudo comparativo. É dicir, coñecendo a acción exterior da Xunta de Galicia e do Concello de Santiago de Compostela, podemos extraer atributos medibles noutros casos da mesma condición: Comunidades Autónomas e Concellos, ou incluso con mostras de diferentes países. A continuación completaremos a metodoloxía, abranguendo a xustificación da selección dos casos de análise, as ferramentas empregadas para a investigación e o proceso de recadación de información, así como as súas limitacións.

4.1 Selección dos casos de estudo

“A acción exterior dos gobernos subestatais” como tema presenta un amplo abano de posibilidades de caso para o estudo, xa que entrarían nel todas as unidades de goberno inferiores ao Estado. Así pois, un traballo que teña como obxectivo analizar esta política pública debe ter en conta a organización territorial do Estado, xa que difiren as unidades de goberno locais e rexionais segundo o Estado (Cadro 3.1.1). Esta razón fai necesaria unha análise do marco normativo tanto do Estado ao que pertenza o goberno subestatal de estudo, coma do seu propio marco regulador, no caso de habelo. Esta necesidade vese satisfeita neste traballo a través do apartado 5, recompilando a normativa que se aplica aos casos de estudo: a Xunta de Galicia o Concello de Santiago de Compostela.

Agora ben, os motivos polos cales se escolle a estes dous gobernos subestatais, en lugar doutros son a proximidade e facilidade de recadación da información, pois as sedes de goberno de ambas institucións comparten espazo na mesma cidade na que se realiza este traballo. Ademais, isto permite o estudo de dous gobernos subestatais de diferente nivel territorial: autonómico -a Xunta de Galicia- e local –Concello de Santiago de Compostela-.

É importante resaltar que este traballo pon o foco máis no caso do Concello de Santiago, xa que, por un lado a dimensión da súa acción exterior é menor que a da Xunta e, polo tanto máis sinxela de describir; e por outro lado, porque se ten como obxectivo recomendar unha política de acción exterior, no caso de que o Concello non a desenvolva, asumindo así o carácter de *policy paper*. En consecuencia, non hai pretensión de realizar unha descrición exhaustiva da acción exterior da Xunta de Galicia, senón que o obxectivo é identificar os elementos da súa institucionalización, co gallo de buscar un modelo.

4.2 Selección das ferramentas de investigación

Após de ter motivada a selección do Concello de Santiago de Compostela e da Xunta de Galicia como os casos de estudo, é conveniente xustificar a escolla das ferramentas que permiten recompilar a información necesaria para a descrición da súa acción exterior. Para comezar, o principal instrumento empregado para coñecer o obxecto de estudo a través dos casos seleccionados foi a entrevista. A vantaxe desta técnica cualitativa é a flexibilidade, xa que permite a interacción entre o entrevistador e o entrevistado, dándose a posibilidade de formular máis preguntas en base ás respostas que van xurdindo, e polo tanto máis marxe para recadar información precisa. Mediante a entrevista foi posible conseguir información sobre a postura política dos partidos con representación institucional en ambos niveis de goberno, logrando así unha perspectiva política sobre a acción exterior que, finalmente contribuíu á explicación da realidade descrita. A tales efectos, entrevistouse para o caso da Xunta de Galicia, ao Director Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea, en representación do goberno do Partido Popular (PP), e aos representantes dos grupos parlamentarios dos outros partidos: En Marea (EM), Partido Socialista de Galicia-PSOE (PSdeG-PSOE) e Bloque Nacionalista de Galego (BNG). No caso do Concello de Santiago de Compostela, entrevistouse ao Alcalde desta cidade, de Compostela Aberta (CA), e aos representantes dos outros grupos municipais: Partido Popular (PP), Partido Socialista de Galicia-PSOE (PSdeG-PSOE) e Bloque Nacionalista de Galego (BNG). Con todo, a entrevista como instrumento ten as súas limitacións. Dunha parte está a extrapolación das respostas dalgúns entrevistados á postura oficial do seu partido, pois é difícil saber até que punto a opinión dun concelleiro ou deputado representa ao seu grupo en conxunto. Por outra parte, a información extraída das entrevistas non é obxectiva, en tanto que procede da memoria, dos coñecementos, da capacidade de expresión e da vontade por comunicala da persoa entrevistada.

Mais como non só se buscaba neste traballo a perspectiva política da acción exterior, tamén se realizaron dous cuestionarios, un para cada caso, remitidos por correo electrónico ao gabinete

da Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea (DXREUE) e ao gabinete de Alcaldía. Deste modo, púidose acceder a información manexada polas dúas institucións, logrando así unha perspectiva técnica da acción exterior. A desvantaxe deste instrumento reside en que as respostas ofrecidas non permiten réplica, polo que algunhas das preguntas de ambos cuestionarios quedaron sen responder.

Finalmente o resto de información recadada para este traballo procede doutras fontes consultadas. A meirande parte destas fontes procederon de internet (véxase o apartado 10), a través de páxinas web institucionais e prensa dixital. Cabe dicir que a páxina en liña da DXREUE⁴ foi de gran utilidade para describir a acción exterior de Galicia, sendo case todas as respostas do gabinete deste departamento ligazóns aos contidos de dita web. Tamén cómpre destacar que o Concello de Santiago non dispón dunha sección na súa páxina web dedicada á acción exterior, polo que a pescuda de información para o seu caso foi máis laboriosa. Ao mesmo tempo, foron empregadas algunhas fontes bibliográficas, mais hai que sinalar que estas son escasas no caso de Galicia e inexistentes no caso de Santiago de Compostela. Por último, a normativa analizada para o apartado 5 foi consultada a través de internet, e completada a súa análise con outros recursos bibliográficos. Cómpre engadir que se tivo acceso a dous documentos de traballo parlamentario, que conteñen achegas realizadas polos grupos do PSdeG-PSOE e BNG ao borrador da Estratexia galega de acción exterior elaborado polo goberno autonómico (Anexo IV). A entrega destes documentos fíxose a petición do investigador durante as entrevistas.

4.3 Proceso de investigación

O proceso de investigación para poder descubrir a acción exterior en ambos casos realizouse a través do emprego das ferramentas anteriormente indicadas. No caso das entrevistas o proceso foi como segue⁵:

- a) Contacto co goberno ou grupo político. Tanto os grupos municipais coma os parlamentarios seleccionaban de oficio aos entrevistados. En ningún caso se influíu na selección dos representantes.
- b) Concerto da entrevista en base á dispoñibilidade dos entrevistados.
- c) Realización da entrevista no lugar proposto polos entrevistados. Cabe dicir que todas as entrevistas foron gravadas en arquivos de audio (Anexo V) baixo o consentimento dos

⁴ Ligazón web á sección da DXREUE da Xunta de Galicia: <http://cpapx.xunta.gal/exteriores-a-direccion-xeral>

⁵ Para máis detalles, consúltese o cadro sobre o proceso incluído no Anexo II.

entrevistados, aos que se lles fixo saber que o único uso das súas declaracións sería soste-lo como evidencias empíricas as afirmacións recollidas nas análises deste traballo.

A redacción das preguntas realizadas nas entrevistas (contidas no Anexo II) realizouse seguindo catro modelos, en función do caso de estudo e o papel institucional do entrevistado. Os modelos A e B correspóndense co caso da Xunta de Galicia, sendo A a entrevista realizada ao Director Xeral e B aos grupos parlamentarios, mentres que os modelos C e D correspóndense co caso do Concello de Santiago de Compostela, sendo C a entrevista realizada ao Alcalde e D aos grupos municipais. Cómpre dicir que ningún dos entrevistados coñecía as preguntas con anterioridade á entrevista, se ben é certo que aos grupos municipais enviouse-lles o cuestionario remitido ao gabinete de Alcaldía, a petición do grupo municipal do PP, quen solicitaba máis información sobre o tema da entrevista.

Respecto aos cuestionarios, realizáronse dous modelos A e B (contidos no Anexo III) remitidos por correo electrónico: o primeiro ao gabinete da DXREUE e o segundo ao gabinete da Alcaldía. Non obstante, tras a falta de rigor nas respostas ofrecidas polo gabinete de Alcaldía, volvéuselle preguntar acerca da información dada nas preguntas respondidas –non todas as preguntas obtiveron resposta- para que a completasen. Finalmente foi a oficina de Protocolo quen se encargou de remitir información máis detallada. No caso do gabinete da DXREUE, as respostas foron enviadas por partes mediante correos electrónicos en datas diferentes. Mais, ao igual que sucedeu co caso do Concello, algunhas preguntas non obtiveron resposta.

É importante sinalar neste apartado as eivas de información atopadas, especialmente para o Caso de Santiago de Compostela. Non foi posible recadar toda a información pertinente sobre a acción exterior da cidade, en parte porque non existen rexistros dela, e algúns dos que existen non están completos, pero tamén por culpa da súa dispersión dentro da estrutura administrativa do Concello. Desta maneira atoparémonos que o Goberno non informa dalgunhas actividades da acción exterior, que si constan noutras fontes. Como veremos, este problema incidirá na descrición realizada sobre a acción exterior do Caso de Santiago de Compostela. Porén, estas eivas de información, pese a impedir unha análise total da realidade, son outro indicador máis da conclusión extraída en base aos resultados.

5. Marco normativo da acción exterior dos gobernos subestatais

Un dos obxectivos manifestos deste traballo é coñecer a capacidade legal dos gobernos subestatais para realizar acción exterior. A fin de cumprir con dita tarefa, a continuación realizarase unha análise que se centrará en: describir o proceso de recoñecemento da competencia das Comunidades Autónomas e Entidades locais en acción exterior; dar conta do papel dos gobernos subestatais no ámbito internacional; e identificar as principais características da regulación da acción exterior.

5.1 Recoñecemento da competencia en acción exterior en España e Galicia

De entrada, non resulta ridículo pensar que acción exterior é unha competencia exclusiva do Estado, xa que se engloba dentro das relacións internacionais, unha materia formalmente reservada ao Goberno do Estado na Constitución Española (CE) mediante o artigo 149.1.3^a. Ademais, o artigo 97 expresa que o “Goberno dirixe a política interior e exterior”. Atendendo a estes artigos da Constitución española de 1978, parece claro que é o Estado quen ostenta de maneira exclusiva a competencia de política exterior e relacións internacionais. Deste xeito, falar da acción exterior dos gobernos subestatais semella estar falando dunha inconstitucionalidade. O certo é que na Constitución non se desminte esta tese, pois en ningún apartado do texto se atribúe competencia en acción exterior nin ás Comunidades Autónomas nin aos gobernos locais. Porén, na Constitución non se prohibe esa posibilidade, nin sequera se limita, senón que no artigo 137 establece que “o Estado organízase territorialmente en municipios, en provincias e nas Comunidades Autónomas que se constitúan. Todas estas entidades gozan de autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses”. Ademais, engádese no artigo 140 “a Constitución garante la autonomía dos municipios”. Desta maneira, pódese interpretar que os municipios teñen autonomía para realizar acción exterior en prol dos seus intereses. Con todo, a Constitución móstrase máis ambigua que esclarecedora. Así pois, o debate non se resolve acudindo á Carta Magna, senón que, como veremos a continuación, foi completado polo desenvolvemento legislativo, os Estatutos de Autonomía das Comunidades Autónomas, sentencias do Tribunal Constitucional e informes de diferentes órganos da Administración Xeral do Estado.

Comunidades Autónomas

O recoñecemento da legalidade do obxecto de estudo non se reflectiu nos textos normativos da mesma forma para as Entidades locais como para as Comunidades Autónomas. A nivel autonómico o debate concluíu a finais do século pasado mediante a Sentencia 165/1994, do 26 de maio, do Tribunal Constitucional. Así se expresa no prólogo do Decreto 178/2015, do 26 de novembro, polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia (DAECAG):

“Ben que a Constitución recoñece no seu artigo 149.1.3 como competencia exclusiva atribuída ao Estado as relacións internacionais, este artigo foi obxecto dunha dispar interpretación en varias sentenzas do Tribunal Constitucional. O propio Tribunal Constitucional recoñece que a posibilidade de que as comunidades autónomas leven a cabo actividades que teñan unha proxección exterior debe entenderse limitada a aquelas que, sendo necesarias, ou polo menos convenientes, para o exercicio das súas competencias, non impliquen o exercicio dun *ius contrahendi*, non orixinen obrigas inmediatas fronte a poderes públicos estranxeiros, non incidan na política exterior do Estado, e non xeren responsabilidade deste fronte a Estados estranxeiros ou organizacións inter ou supranacionais”.

Esta sentenza foi decisiva nun período no que as Comunidades Autónomas comezaron a establecer delegacións permanentes en Bruxelas para poder seguir e incidir mellor nas políticas comunitarias da Unión Europea (Nouvilas Mirna, 2012) e se cuestionaba a súa legalidade. Neste contexto, non foi casualidade que en 1988 para a configuración xurídica da delegación galega en Bruxelas, a Fundación Galicia Europa (FGE), se adoptase a figura do padroado, é dicir, unha entidade de natureza privada, pero con participación pública da Xunta de Galicia. Desta maneira pretendeuse sortear as dúbidas sobre a súa legalidade. Máis adiante, a STC 165/1994 viría a confirmar a validez dunha delegación da Xunta de Galicia no caso de conferirlle unha natureza totalmente pública, posto que así foi para o caso da delegación vasca.

Xa a comezos do presente século, algunhas Comunidades Autónomas deron outro paso máis na asunción da acción exterior como competencia propia, mediante as reformas dos seus estatutos, coma por exemplo o catalán (Estatuto de Autonomía de Cataluña, capítulo III). No caso do Estatuto galego, a acción exterior non se mencionaba e, pese a haber vontade política para reformalo, ao final non se acabou producindo. Polo tanto, mentres que outras autonomías conferíronlle a acción exterior o recoñecemento estatutario, integrando, en consecuencia, este recoñecemento dentro do bloque de constitucionalidade, Galicia desaproveitou a oportunidade de reformar o estatuto para elevar a súa competencia en acción exterior ao mesmo nivel. É certo que unha posible reforma non supuxese o mesmo recoñecemento para o caso de Galicia, pois a acción exterior non era tema a debater entre os partidos políticos galegos que negociaban a

reforma –PP, PSdeG-PSOE e BNG-. Porén, atendendo a análise de García Pérez: “A acción exterior autonómica non representou ningún papel significativo ao longo de todo o proceso de discusión do novo Estatuto [...] Dentro desta atonía xeral, os negociadores políticos limitáronse a trasladar o tratamento dado á acción exterior por aqueles estatutos xa reformados ou en avanzado estado de reforma, tendo ao de Cataluña como principal referente” (García Pérez, 2009:281).

Outro fito legal importante que atinxe ás Comunidades Autónomas respecto á acción exterior é a aprobación en 1998 da Lei 23/1998, do 7 de xullo, de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento (LCID). Na exposición de motivos desta destácase o papel das Comunidades Autónomas e Entidades locais no eido da cooperación internacional ao desenvolvemento, polo que se lles recoñece esa competencia no artigo 20, completando que “a acción de ditas entidades na cooperación para o desenvolvemento baséase nos principios de autonomía orzamentaria e autorresponsabilidade no seu desenvolvemento e execución debendo respectar as liñas xerais [...] e o principio de colaboración entre Administracións públicas en canto ao acceso e participación da información e máximo aproveitamento dos recursos públicos”. Nestes termos, as Comunidades Autónomas fican facultadas para cooperación internacional ao desenvolvemento, unha das formas de acción exterior.

Desta maneira, Galicia veu en realizar acción exterior dende os anos oitenta, amparada pola doutrina inaugurada polo Tribunal Constitucional en 1994, unha Lei sectorial de 1998, e as reformas estatutarias doutras Comunidades Autónomas, cuxa aprobación avala a acción exterior como competencia autonómica con rango constitucional. O único recoñecemento normativo da acción exterior que se fixo en Galicia até moi recentemente foi mediante a Lei 3/2003, do 19 de xuño, de cooperación para o desenvolvemento (LCD) que no seu artigo primeiro expresa: “o obxecto da presente lei é regular as accións coas que a Comunidade galega asume a responsabilidade de cooperar con outros países para propiciar o seu desenvolvemento integral, contribuír á mellora das condicións de vida dos seus habitantes [...]”.

Non foi até 2015 cando se aprobou, por fin, o xa citado Decreto de Acción Exterior da Comunidade Autónoma de Galicia (DAECAG), rezando a súa exposición de motivos o seguinte: “a pesar de carecer dunha normativa xeral sobre a materia, nestes últimos anos a Xunta de Galicia demostrou un crecente interese pola acción exterior”. Con ou sen interese, foron as Cortes Xerais as que abrían o porta á regulación en materia de acción exterior a través de dúas leis: a Lei 2/2014, do 25 de marzo, da Acción e do Servizo Exterior do Estado (LASEE), de significativo impacto, e a Lei 25/2014, do 27 de novembro, de Tratados e outros Acordos Internacionais (LTAI), que confirma o impacto anterior. A través do artigo 5 da LASEE,

referido aos suxeitos da Acción Exterior do Estado, recoñéceselles aos gobernos subestatais de España a competencia en acción exterior de maneira explícita. Mais o artigo 11 engade: “as actividades que as Comunidades Autónomas, as Cidades Autónomas e as entidades que integran a Administración Local poidan realizar no exterior no marco das súas competencias que lles sexan atribuídas pola Constitución, polos Estatutos de Autonomía e as leis, respectarán os principios que se establecen nesta lei e se adecuarán ás directrices, fins e obxectivos da Política Exterior fixados polo Goberno”. A LASEE non só recoñece a competencia, senón que impón condicións para o seu exercicio. A porta quedou definitivamente aberta para a acción exterior das Comunidades Autónomas, pero o sendeiro que se abría tras ela viña delimitado. Neste contexto xurídico, era necesario que Galicia establecese un marco regulador para a acción exterior. Para iso o goberno galego escolleu o Decreto como forma xurídica para sistematizar, regular e coordinar a acción exterior de Galicia. Ao mesmo tempo, o DEACAG prepara o terreo para a planificación desta política, mediante a elaboración dunha estratexia de acción exterior que encaixe dentro dos parámetros fixados polo Ministerio de Exteriores e Cooperación - Capítulo I: planificación da acción exterior galega-. O máis recente Decreto 29/2017, do 9 de marzo, de cooperación para o desenvolvemento (DCD) complementa a regulación da acción exterior de Galicia, especialmente no terreo da cooperación descentralizada.

Gobernos locais

Xa se viu que as Comunidades Autónomas teñen recoñecida a competencia en acción exterior de forma completa, mais por tratar o obxecto de estudo sobre gobernos subestatais, aínda queda por coñecer cal é a situación para os Entidades locais. Aquí tamén a CE é igual de ambigua porque os artigos aplícanse por igual para as CCAA que para as Entidades locais, así pois a resposta atópase no desenvolvemento legislativo sobre as competencias da Administración local, reguladas na Lei 7/1985, do 2 de abril, Reguladora de Bases do Réxime Local (LRBRL). No seu artigo 2 exprésase o seguinte:

“para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás Entidades locais, a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurar aos Municipios, ás Provincias e ás illas o seu dereito a intervenir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública da que se trate e a capacidade de xestión da Entidade local, de conformidade cos principios de descentralización e de máxima proximidade da xestión aos cidadáns”.

Este artigo serve como exemplo do laxismo desta Lei á hora de determinar as competencias das Entidades locais en España. Polo que se pode interpretar que os gobernos locais poden

legalmente realizar acción exterior. Por outro lado, o xa citado artigo 20 da LCID recoñecía ás Entidades locais como actores da cooperación internacional ao desenvolvemento. Polo tanto, a LRBRL (1985) e a LCID (1998) semellan acreditar a capacidade legal dos gobernos locais para realizar acción exterior.

Porén, respecto ás competencias das Entidades locais, non foi menor o impacto da reforma realizada polo Goberno do Estado en 2013 mediante a aprobación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración Local (LRSAL), que modifica a LRBRL. Concretamente a LRSAL engade unha cuarta sección ao artigo 7, referido ás competencias, que establece:

“as Entidades Locais só poderán exercer competencias distintas ás propias e ás atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública. A estes efectos, serán necesarios e vinculantes os informes previos da Administración competente por razón de materia, no que se sinala a inexistencia de duplicidades, e da Administración que teña atribuída a tutela financeira sobre a sustentabilidade financeira das novas competencias”.

A LRSAL elimina a marxe de actuación das Entidades locais establecendo cales son as competencias propias e atribuídas, nas que non se cita entre elas a acción exterior. Así pois, se entendemos a acción exterior como un medio, non semella haber contradición coa nova reforma, xa que os instrumentos da acción exterior son ferramentas que as Entidades Locais poden empregar no exercicio das súas competencias. Non tería sentido que, ao amparo desta lei, non se lle permitise a un Concello, por exemplo, participar nunha rede de cidades sobre mobilidade, tendo competencia sobre transporte urbano. Mais, para disipar dúbidas neste sentido, convén recordar a Carta Europea de Autonomía Local, publicada no BOE o 24 de febreiro de 1989 e que establece o seguinte no seu artigo 10:

1. “As Entidades Locais teñen o dereito, en exercicio das súas competencias, de cooperar, e no ámbito da Lei, asociarse con outras Entidades locais para a realización de tarefas de interese común.
2. O dereito das Entidades locais de integrarse nunha asociación para a protección e promoción dos seus intereses comúns e o de integrarse nunha asociación internacional de Entidades locais deben ser recoñecidos por cada Estado.
3. As Entidades locais poden, en condicións eventualmente previstas pola lei, cooperar coas Entidades doutros Estados”.

Este convenio internacional non permite debate xurídico sobre a competencia dos gobernos locais para participar da acción exterior, pois considéraseo un dereito. Este mesmo enfoque foi o que se asumiu na redacción da LASEE.

O problema da LRSAL radica na parte da acción exterior que supón a cooperación descentralizada. Ao non se recoñecer nesta nova redacción da lei unha competencia propia en cooperación internacional ao desenvolvemento, e ao incluírse unha disposición derogatoria das disposicións anteriores de igual ou menor rango que contradigan a LRSAL, xa non está tan clara a vixencia do recoñecemento realizado no artigo 20 da LCID como competencia delegada. Isto suscitou un debate que se resolveu en 2014 coa aprobación da LASEE e co reforzo dun informe xurídico do Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación (MAEC), do 11/12/2014, avaliado pola Avogacía do Estado. A LASEE recoñece que as Entidades locais son actores da acción exterior, e polo tanto da cooperación descentralizada, xa que aínda que non toda a acción exterior sexa cooperación internacional ao desenvolvemento, esta si é acción exterior (García Maties, 2015). Ademais, no Decreto de Cooperación ao Desenvolvemento promulgado pola Xunta de Galicia no presente ano, 2017, reserva o seu capítulo IV á cooperación internacional para o desenvolvemento das entidades locais galegas⁶.

5.2 O papel dos gobernos subestatais no ámbito internacional

A participación dos gobernos subestatais na escena internacional é unha realidade política –apartado 3-. Non obstante, o recoñecemento legal explícito vai por detrás desa realidade –apartado 5.1-. Realizar un estudo comparativo sobre o recoñecemento legal en diferentes Estados sería unha tarefa interesante, pero non asumible neste traballo, polo que nos centraremos agora en coñecer cales foron os fitos internacionais relevantes para o noso obxecto de estudo. Con todo, “na actualidade, o recoñecemento das relacións exteriores dos gobernos locais na axenda internacional circunscríbese practicamente á cooperación para o desenvolvemento, co que se limita a capacidade de acción internacional de cooperación descentralizada” (Malé & Cors Oroval, 2013:25), algo que confirmamos na anterior análise do recoñecemento da competencia da acción exterior en España e Galicia.

Malia a certeza da afirmación anterior, atopámonos que dentro das relacións internacionais existe unha progresión ao respecto do recoñecemento do papel dos gobernos subestatais como actores internacionais (Cadro 5.2.1). Porén, dito recoñecemento carece dunha base xurídica a nivel internacional. “O recoñecemento progresivo dos gobernos locais como actores de relacións internacionais realízase de forma intermitente, non continuo, sen planteamento global

⁶ A este respecto, cómpre citar o informe do MAEC (11/12/2014) avaliado pola Avogacía do Estado que declara: “As Entidades Locais que pretendan realizar actividades de cooperación internacional para o desenvolvemento e que non teñan delegada esta competencia, deben solicitar informe previo e vinculante do MAEC e da respectiva Administración da Comunidade Autónoma cando esta teña asumido competencias en materia de cooperación, no que se sinale a inexistencia de duplicidades”.

e obedecendo ás dinámicas concretas dos diferentes organismos e dos diferentes campos temáticos. Os avances fanse de maneira irregular e pragmática. A tendencia xeral apunta a un recoñecemento progresivo pero, de momento, non se traduciu de maneira clara no ordenamento xurídico internacional” (Malé & Cors Oroval, 2013:33).

Cadro 5.2.1: Proceso de recoñecemento do papel dos gobernos subestatais

Año	Actor	Evento/ Documento	Efecto no recoñecemento
1985	Consello de Europa	Carta Europea da Autonomía Local	Os países asinantes recoñecen o dereito das Entidades Locais de asociarse e cooperar a escala internacional.
1989	Comisión Europea	Art. 12 IV Convenio de Lomé (UE-APC)	Establece por primeira vez o concepto de cooperación descentralizada.
1992	Comisión Europea	Liña orzamentaria B7-5077 CE	Xeneralización do enfoque de Lomé ao resto de países en desenvolvemento
1995	Comisión Europea	Programa URB-AL	Programa rexional específico de apoio á cooperación descentralizada con América Latina.
1996	ONU	Declaración de Estambul	Conferencia Hábitat II: recoñecemento das autoridades locais na aplicación do Programa ONU-Hábitat
1999	ONU	Creación de UNACLA	Comité Asesor de Autoridades Locais na ONU. Grupo de Alto nivel de Alcaldes e asociacións de gobernos locais, creado para participar na execución do Programa ONU-Habitat.
2000 /2005	Comisión Europea	Convenio de Cotonú e revisión	Consideración explícita das autoridades locais como asociados de pleno dereito e non simples executores de axuda
2004	CLGU	Creación de CGLU (UCLG, en inglés)	Cidades e Gobernos Locais Unidos produto da unificación entre a Federación Mundial de Cidades Unidas (FMCU), a International Union of Local Authorities (IULA) e METROPOLIS.
2007	Unión Europea	Programa Actores Non Estatais e Autoridades Locais no Desenvolvemento	Programa temático no marco do instrumento de financiamento da Cooperación ao Desenvolvemento. Primeira distinción entre autoridades locais e actores non estatais.
2008	Comunidade Internacional	Programa de Accra Terceiro Foro Alto Nivel	Recoñecemento dos gobernos locais no desenvolvemento e da necesidade de inclusión no diálogo sobre políticas de desenvolvemento.
2012	CLGU e ORU-FOGAR	Cume Río+20	Campaña de participación no debate para vertebrar unha axenda centrada na gobernabilidade urbana e a cohesión territorial.
2013	CLGU	Grupo de Traballo Global	Grupo creado para incidencia no Habitat III, de cara a influír na Nova Axenda Urbana Global (2016).

Fonte: elaboración propia a partir de Malé & Cors Oroval, 2013:30-32..

Así pois, o Dereito Internacional Público segue a recoñecer aos Estados e ás organizacións supranacionais ou intergubernamentais como únicos suxeitos internacionais, e polo tanto excluindo aos gobernos subestatais. É dicir, as normas que regulan as relacións internacionais seguen un modelo anquilosado a unha realidade afastada no tempo, contemporánea á orde establecida tras a Paz de Westfalia (1648), que pouco ten que ver coa realidade actual. Non obstante, como xa vimos, as relacións internacionais xa non son un monopolio dos Estados, senón que existen outros actores internacionais. A consecuencia de non consideralos como

suxeitos internacionais provoca inseguridade xurídica na acción exterior que os gobernos subestatais poidan levar a cabo (Beltrán de Felipe, 2007 citado por Malé & Cors Oroval, 2013:42). Ademais, se ben non impide, tampouco facilita aos niveis de goberno inferiores ao Estado xestionar os seus intereses e executar as súas competencias dentro dun marco normativo internacional claro. Polo tanto, algunhas propostas (Malé & Cors Oroval, 2013) para intentar resolver o problema desta carencia normativa serían:

- Crear o Dereito Local Internacional. Suporía a creación dun novo eido dentro do Dereito Internacional que se basearía no concepto de autonomía local e que regularía as actuacións e relacións dos gobernos subestatais.
- Renovar o Dereito Internacional Público. Suporía un cambio de nocións, trocando o concepto de relacións internacionais polo de relacións exteriores, co gallo de permitir unha mellor acollida das relacións entre actores non estatais e recoñecer explicitamente o seu papel na política exterior dos gobernos estatais.
- Adaptar o Dereito Internacional Público. Trátase do modelo máis estendido e pragmático, xa que non propón ningunha modificación, senón adaptar o actual marco xurídico ás novas formas de relacións internacionais (modelo híbrido).

Así pois, na actualidade aplícase un modelo híbrido no que rexen as normas tradicionais, pero valóranse os avances no recoñecemento por parte dos organismos internacionais ou os propios Estados a modo de xurisprudencia que cede espazo aos gobernos subestatais. Neste modelo recoñécese a autonomía local e a capacidade de actuación exterior, pero sempre baixo a tutela do goberno do Estado. Non obstante, este paradigma non resolve o problema de inseguridade xurídica. Ao depender cada goberno subestatal das competencias e instrumentos que cadanseu Estado central lle permita, as relacións entre os gobernos subestatais e con outros actores internacionais realízanse de forma desigual, xa que non todos actúan baixo as mesmas condicións. Isto pode repercutir negativamente nas formas de cooperación e na efectividade da acción exterior que os gobernos subestatais poidan levar a cabo. Ademais destas desigualdades, o non recoñecemento dos gobernos subestatais como suxeitos internacionais dentro do marco normativo impide que os Estados atopen amparo legal internacional para favorecer a descentralización da competencia de acción exterior, podendo dar lugar á negación nalgúns Estados dun dereito que en Europa atópase na Carta Europea de Autonomía Local (1985).

5.3 A regulación da acción exterior dos gobernos subestatais

Unha vez exposto o debate sobre se os gobernos subestatais están facultados legalmente para ser partícipes da acción exterior en España, concluíndo que o desenvolvemento normativo tanto estatal como a nivel autonómico veu en resolvelo de forma favorable ao noso obxecto de estudo, pese a non atopar o mesmo recoñecemento a nivel internacional, cómpre aclarar cal é o marco normativo ao que afecta aos casos de estudo deste traballo.

Por unha parte, o goberno galego veu en realizar dende os anos 80 unha política de acción exterior sen haber un marco normativo que a regulase. Esa situación, como xa observamos, mudou a partir do 2014 coa aprobación da LASEE e a LTAI, seguidas do DAECAG en 2015, sen esquecer que a cooperación internacional ao desenvolvemento leva regulada dende 1998 pola LCID, á que logo se engadiu a LCD (2003) e máis recentemente o DCD (2017). Isto é aplicable no Caso do Concello de Santiago de Compostela, xa que como entidade local galega, é susceptible de realizar acción exterior nos parámetros establecidos polo recente marco normativo configurado ao abeiro da citada lexislación. Analizar esta polo miúdo superaría os límites do presente traballo, polo que daremos conta dos aspectos máis importantes sobre a regulación da acción exterior que afecta a ambos os dous casos.

A LASEE establece unha serie de principios da acción exterior e de instrumentos de planificación cos que as Comunidades Autónomas e as Entidades Locais deben cumprir. Ditos principios, directrices, fins e obxectivos, recollidos no seu artigo 3 son:

- A unidade de acción no exterior. Todas as actividades realizadas no marco da acción exterior dos gobernos subestatais deben ser coherentes coa Política Exterior do Goberno.
- Lealdade institucional, coordinación e cooperación. A acción exterior realizada polos gobernos subestatais debe respectar a competencia exclusiva do Estado en materia de relacións internacionais.
- Planificación. As prioridades e actuacións da acción exterior deben estar recollidos nos instrumentos legais de planificación.
- Eficiencia. As actuacións deben asegurar un uso eficiente, racionalizado e austero dos recursos públicos.
- Eficacia e especialización. A acción exterior debe estar planificada, xestionada e executada por técnicos especializados.
- Transparencia. A información relativa á acción exterior debe axustarse á normativa de aplicación.

- Servizo de interese xeral. A acción exterior debe ser un servizo público de calidade e que defenda os intereses da cidadanía e promocióne as empresas e a imaxe de España no exterior.

Deste xeito, os gobernos subestatais, incluídas as fundacións e entidades doutra natureza que dependan deles, teñen limitacións, no senso de que non poden empregar a acción exterior para outros beneficios e intereses que non se axusten ao establecido pola Política Exterior executada dende o Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación (MAEC). Estes principios non son simbólicos, senón que teñen efecto real, se observamos o caso da Generalitat de Catalunya e o emprego da acción exterior como medio para internacionalizar o proceso de independencia. Non é obxectivo deste traballo reproducir o debate xurídico que involucra ao Tribunal Constitucional⁷ respecto a este tema, pero é pertinente referirse a el para confirmar que a autonomía das Comunidades Autónomas na acción exterior é limitada.

A LASEE tamén regula cales son os ámbitos nos que se pode empregar a acción exterior, sinalando ao MAEC como o órgano competente para determinar as directrices e requirir da participación doutros actores, como os gobernos subestatais. Eses ámbitos son en materia de: defensa; dereitos humanos; tributación; xustiza; seguridade pública e asuntos de interior; economía, comercio, finanzas e internacionalización da economía española; investigación, desenvolvemento e innovación; emprego e seguridade social; emigración e inmigración; cooperación para o desenvolvemento; cultura; educación; deporte; turismo; agro, alimentación, pesca e medio ambiente; cambio climático; saúde; enerxía; e infraestruturas, transporte e vivenda. En definitiva, estes son os eidos nos que poden operar o Concello de Galicia e a Xunta de Galicia empregando a acción exterior, en relación ás competencias que lles atribúa o Estatuto e o desenvolvemento legislativo estatal e autonómico.

No tocante á planificación, a LASEE recolle dous instrumentos no seu Título II: a Estratexia de Acción exterior e o Informe de Acción exterior. No primeiro documento han de expresarse as prioridades e obxectivos a medio prazo ordenados de forma sectorial e xeográfica. No segundo documento, ha de facerse unha supervisión das actuacións, obxectivos logrados e recursos empregados ao abeiro da Estratexia. Ambos os dous documentos realizaranse a iniciativa do MAEC, pero contando coa participación doutros órganos do goberno central, da Administración Local e as Comunidades Autónomas. Malia a posibilidade de que os gobernos subestatais participen no deseño da planificación, estes instrumentos supoñen constrinxir a súa

⁷ Nova El País (23.12.2016): “Varapalo del TC a la acción exterior de Cataluña”: <http://www.elmundo.es/cataluna/2016/12/23/585d18e1ca4741a43a8b45a8.html>

autonomía en materia de acción exterior. No caso das Entidades locais, a limitación é dobre, xa que han de adecuarse tamén aos instrumentos autonómicos de planificación.

A LASEE, a través do seu artigo 11.4⁸ tamén permite aos gobernos subestatais celebrar acordos internacionais administrativos, concretar un tratado internacional, se así o permitise, e celebrar acordos non normativos con entidades análogas pertencentes a outros suxeitos de Dereito Internacional, sempre que non sexan vinculantes xuridicamente. Queda claro, entón, que os gobernos subestatais poden ser partícipes das relacións internacionais establecidas polo Estado e iniciar as súas propias, pero sen asumir responsabilidade xurídica.

A esta regulación estatal, débese engadir a normativa establecida pola Xunta de Galicia mediante o decreto de acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia (DAECAG). Este apóiase no Consello de Acción Exterior de Galicia (Caex)⁹, un órgano colexiado que asesora á Xunta en materia de acción exterior e integra representantes de diferentes áreas do goberno galego (emigración, economía, educación) xunto con representantes públicos e privados coma o Consello da Cultura galega, a Federación Galega de Municipios e Provincias, o Sistema Universitario de Galicia, a Confederación de Empresarios de Galicia, a Coordinadora Galega de ONGDs, etc. É este o órgano que deba aprobar o principal instrumento galego de planificación: a Estratexia galega de acción exterior (Egaex), cuxa proposta será elaborada polo centro directivo da Xunta de Galicia competente. O DAECAG tamén regula cales son as formas de acción exterior do goberno, que veremos no apartado 6 deste traballo. Polo de agora servirá como resumo o artigo 11 da DAECAG:

“a Xunta de Galicia manterá unha comunicación fluída e directa co Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación, co fin de que este inclúa na Estratexia española de acción exterior as prioridades que interesen ou preocupen á sociedade galega, facendo especial fincapé na promoción da lingua, cultura e imaxe de Galicia, na defensa dos dereitos e expectativas da diáspora galega nos Estados nos que estivera asentada, na promoción da empresa e a economía galegas no exterior e o estreitamento do vínculo con Portugal e a comunidade lusófona de nacións”.

⁸ O establecido no artigo 11.4 da LASEE atopa o seu desenrolo normativo na citada Lei 25/2014, do 27 de novembro, de Tratados e outros Acordos Internacionais (LTAI).

⁹ O Consello de Acción Exterior de Galicia (Caex) creouse como órgano colexiado mediante o Decreto 368/2009 do 30 de xullo, polo que se crea e regula o Consello de Acción Exterior.

5.4 Recapitulación

É curioso que o Estado recoñecese antes a competencia das CCAA en cooperación internacional ao desenvolvemento (parte da acción exterior) antes que a da propia acción exterior, facultando legalmente ás CCAA a participar no desenvolvemento doutros países antes que de facultalas para realizar actividades con impacto exterior para o seu propio desenvolvemento. É preciso recordar que a acción exterior non deixa de ser un medio para resolver as necesidades da cidadanía, buscando o logro dos obxectivos fixados no exercicio doutras competencias (medio ambiente, educación, urbanismo, etc). Reducindo a acción exterior exclusivamente ao servizo da cooperación descentralizada, só se favorece a mellora das condicións de cidadáns doutros países.

Por outro lado, é destacable o rol pasivo da Comunidade Autónoma de Galicia respecto ao recoñecemento da acción exterior como unha competencia autonómica. Foron as reformas estatutarias doutras autonomías, xunto coa significativa STC 165/1994 a favor do establecemento da delegación do Goberno Vasco en Bruxelas, as que resolveron a ambigüidade da Carta Magna elevando o obxecto de estudo deste traballo ao rango de recoñecemento constitucional. Galicia, pese a executar unha política de acción exterior dende os anos oitenta, non recoñeceu a acción exterior como unha competencia propia até 2015. Non obstante, hai que mencionar a excepción que supuxo a aprobación da LCD en 2003, que se ben non se refire á acción exterior como tal, si recoñece a competencia en cooperación internacional, e polo tanto, unha parte da acción exterior. Observando isto, podemos determinar que Galicia recoñeceu a súa competencia en acción exterior após da aprobación das leis do Estado: primeiro, tras a aprobación da LCID (1998), aprobou a LCD (2003), e logo da aprobación da LASEE (2014), aprobou o DAECAG (2015). Así pois, Galicia sempre foi sempre por detrás na asunción *de iure* desta competencia.

Tamén chama a atención a selección da ferramenta xurídica para regular a acción exterior en Galicia. Como xa se expuxo, en 2015 aprobouse o Decreto de Acción Exterior da Comunidade Autónoma de Galicia, pois o goberno galego do Partido Popular, con maioría parlamentaria, optou por un decreto en lugar dunha lei, cuxo rango dentro do ordenamento xurídico é superior. A elección dun decreto, que xeralmente se usa para regular de forma máis técnica unha política, en lugar dunha lei, que xeralmente realza a vontade de facer unha política, pode significar varias cousas. Unha delas que o Partido Popular non lle confira á acción exterior suma importancia, xa que un decreto é inferior a unha lei. Outra connotación posible é que o Partido Popular non considerou conveniente a tramitación dunha lei porque xeralmente esixe máis consenso político ca un decreto, que se realiza por necesidade. De calquera forma, os

grupos na oposición, En Marea, Partido Socialista de Galicia-PSOE e Bloque Nacionalista Galego, consideran que deberíase ter regulado esta política cunha lei, en lugar dun decreto (véxase cadro 6.5.1).

Para concluír, hase de dicir que o marco normativo da acción exterior dos gobernos subestatais é complexo. Por un lado, en España comezouse a definir un marco regulador claro a partir da LASEE e a LTAI (ambas do 2014). Anteriormente a estas Leis o grao de autonomía dos gobernos subestatais para a acción exterior era ambiguo (CE e LRBRL), pese á existencia de instrumentos xurídicos que si lle recoñecían tal competencia (Carta Europea de Autonomía Local e a xurisprudencia sentada polo Tribunal Constitucional). Dunha parte, para os gobernos das Comunidades Autónomas o marco normativo foise clarificando coas reformas estatutarias realizadas na primeira década deste século, que recoñeceron a competencia en acción exterior, e polo tanto, a integraron dentro do bloque de constitucionalidade. En Galicia, cuxo Estatuto non se reformou, e polo tanto, non recoñece a competencia, a acción exterior comezouse a regular tras a aprobación do DAECAG (2015). Doutra parte, as Entidades locais viron minada a súa autonomía coa reforma introducida pola LRSAL (2013), pero finalmente non afectou á súa acción exterior, grazas ao posterior recoñecemento e regulación da LASEE (2014) e, no caso de Galicia, do DAECAG (2015). Polo tanto, o marco normativo da acción exterior dos gobernos subestatais evolucionou dende a ambigüidade ao recoñecemento, e finalmente regulación. Non hai que esquecer que a cooperación descentralizada, como parte da acción exterior, xa fora recoñecida e regulada con anterioridade a través da LCID (1998), e en Galicia da LCD (2003). No plano internacional, o marco normativo redúcese ao recoñecemento dos gobernos subestatais como actores internacionais, en virtude dalgúns eventos ou documentos internacionais, pero non como suxeitos internacionais, pois non existe ningunha regulación sobre as súas relacións exteriores. Finalmente, a regulación que atinxe á Xunta de Galicia fundaméntase no cumprimento coas directrices fixadas na política exterior do goberno do Estado. O Concello de Santiago carece de regulación propia neste ámbito, pero está subxugado tanto á normativa estatal como á normativa autonómica.

6. A Xunta de Galicia: un modelo da acción exterior institucionalizada

A Xunta de Galicia é o órgano de goberno da Comunidade Autónoma de Galicia, e polo tanto, un goberno subestatal, ao igual que o Concello de Santiago de Compostela. A consideración de Galicia como unha nacionalidade histórica, cunha lingua, cunha cultura, cun dereito civil propio, así como a vontade de manter os vínculos históricos con outros pobos, de asistir aos galegos na diáspora e defender os intereses económicos alen das fronteiras, propiciaron que a Xunta iniciase unha política de acción exterior pouco despois da súa creación após do Estatuto de Autonomía do ano 1981. Coa entrada de España na Comunidade Económica Europea en 1986, a Xunta, xunto con outras Comunidades, mostrou interese en ser partícipe da integración rexional europea, unha postura fomentada dende as autoridades da Unión. Así pois, dende os anos 80 até a actualidade, o goberno galego foi perfilando unha política de acción exterior, que hoxe por hoxe está a piques de consolidarse coa aprobación da Estratexia Galega de Acción Exterior (Egaex)¹⁰.

Neste apartado non se pretende analizar toda a acción exterior da Xunta de Galicia, xa que non sería factible neste traballo pola cantidade de recursos, tempo, enerxía e extensión que requiriría. Desta maneira, o obxectivo é identificar e describir os elementos esenciais desa política de acción exterior, configurando un patrón que podería ser de utilidade para o caso do Concello de Santiago de Compostela. Así pois, se ben é certo que a política de acción exterior galega constitúe un proceso de evolución continua ao longo das diferentes lexislaturas autonómicas, que introduciron variacións, sempre se conservaron uns piares.

6.1 Estrutura administrativa

Para a execución dunha política debe haber un soporte técnico e administrativo que traballe na súa consecución, desempeñando as funcións necesarias. No caso da Xunta de Galicia, existe unha área governamental dedicada á acción exterior, que, dende a investidura de Alberto Núñez Feijóo como presidente da Xunta, é a Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea (DXREUE), adscrita á Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, cuxo Director Xeral, dende o ano 2009 é Jesús Gamallo Aller. A descrición que se fai dela na páxina web institucional é a seguinte: “A Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea constitúe o centro directivo da administración autonómica encargado de dar apoio, asistencia e asesoramento ao presidente en todas as actuacións que, en

¹⁰ O borrador e información relativa á Estratexia Galega de Acción Exterior (Egaex) está dispoñible na seguinte ligazón: <http://cpapx.xunta.gal/estratexia-galega-accion-exterior>

materia de relacións coa Unión Europea, acción exterior, análise do entorno internacional que incida sobre as súas competencias e da cooperación ao desenvolvemento, se leven a cabo. Así mesmo correspóndelle a xestión dos procedementos que se deriven desas materias e das competencias que en tales marcos se atribúan á comunidade autónoma”.

A DXREUE divídese en catro subdireccións xerais, con cadansúas funcións:

- **Relacións coa Unión Europea.** Encárgase de dirixir e coordinar as diferentes actuacións da Xunta no marco da Unión Europea, tanto participando nas institucións comunitarias, como promovendo a participación de Galicia nos asuntos europeos. Desta subdirección depende a Fundación Galicia Europa, un ente instrumental, con participación de entidades privadas e doutras administracións públicas que conta con dúas oficinas: en Bruxelas e en Santiago de Compostela. Os obxectivos da FGE coinciden cos da subdirección, sendo na práctica un ente de apoio e asistencia á subdirección.
- **Acción exterior e cooperación transfronteiriza.** Encárgase de dirixir e coordinar as actuacións da Xunta en materia de cooperación transfronteiriza con Portugal, da promoción exterior e execución das actividades no exterior, e de asistir nas actuacións da Xunta en organizacións europeas non comunitarias. A esta subdirección están asociadas as delegacións da Xunta de Galicia en Bos Aires (Arxentina), creada en 2007, e Montevideo, (Uruguai), creada en 2008. As funcións destas delegacións son atender á cidadanía galega que habita neses países, promocionar a lingua e cultura galega, impulsar as relacións económicas e a cooperación ao desenvolvemento con ditos países. Por outro lado, esta subdirección tamén se responsabiliza da participación da Xunta de Galicia na Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e na Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal, desenvolvendo actuacións no marco da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, creada en 1991.
- **Cooperación exterior.** Esta subdirección, coñecida polo seu selo de Cooperación Galega, ten como misión canalizar a solidariedade do pobo galego cos pobos máis pobres do mundo, fortalecendo a coordinación da cooperación internacional, mellorando a calidade técnica do sector, financiando proxectos, e sensibilizando á poboación neste eido.
- **Análise e programación.** Exerce as funcións de carácter horizontal en apoio ás demais unidades administrativas, realizando informes sobre a conxuntura económica e política das áreas xeográficas nas que incide a acción exterior autonómica, preparando propostas, anteprojectos e proxectos para que adopten os departamentos sectoriais; realizando un seguimento dos programas e políticas públicas de acción exterior conforme ás pautas

establecidas pola Dirección Xeral, e poñendo en marcha os mecanismos de apoio para conseguir a converxencia entre as políticas autonómicas e as comunitarias.

Non obstante, se ben a Xunta realiza acción exterior dende os anos 80, a existencia dunha oficina dedicada á acción exterior non existiu sempre como DRXEUE, senón que variou segundo a presidencia do goberno galego. Se analizamos os programas orzamentarios da Xunta de Galicia dispoñibles na web¹¹ –dende o ano 2003 até a actualidade- destinados á acción exterior, observamos que baixo os liderados de Manuel Fraga Iribarne (1990-2005), do PP, de Emilio Pérez Touriño (2005-2009), do PSdeG-PSOE, en coalición co BNG, con Anxo Quintana, como Vicepresidente, e de Alberto Núñez Feijóo, tamén do PP, (2009-actualidade), a acción exterior foi dirixida dende diferentes áreas de goberno. (Cadro 6.1.1)

Cadro 6.1.1: Evolución da estrutura orgánica da acción exterior

IV Goberno de Fraga (2001-2005)		
Área governamental	Departamento	Programa orzamentario
Consellería de Emigración e Cooperación Exterior	Dirección Xeral de Cooperación Exterior	213A – Accións a favor das Comunidades Galegas
		213B – Cooperación interrexional
		213C – Cooperación ao desenvolvemento
Presidencia	Secretaría Xeral de Relacións coa UE e acción exterior	111E – Relacións coa UE e coa acción exterior
Goberno de Touriño (2005-2009)		
Área governamental	Departamento	Programa orzamentario
Presidencia	Secretaría Xeral de Relacións Exteriores	111E – Relacións coa UE e acción exterior
	Dirección Xeral de Cooperación Exterior	213B – Cooperación Exterior
I, II e III Gobernos de Feijóo (2009-Actualidade)		
Área governamental	Departamento	Programa orzamentario
Vicepresidencia	Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE	111E – Relacións coa UE e acción exterior
		331A - Cooperación exterior e ao desenvolvemento

Fonte: elaboración propia a partir dos orzamentos da Xunta de Galicia para 2003-2017.

Obsérvase, pois, que a Xunta de Galicia ten institucionalizada a súa acción exterior dotándoa dunha estrutura administrativa, con todo o seu persoal dedicado en exclusiva á acción exterior. Non obstante, non toda a acción exterior a nivel autonómico se realiza dende a DXREUE, senón que existen outras institucións, subáreas departamentais e organismos autónomos que, baixo a execución das súas competencias sectoriais, recorren á acción exterior. Algúns exemplos son:

¹¹Orzamentos da Xunta de Galicia de 2003 a 2017 dispoñibles na seguinte ligazón: <http://www.conselleriadefacenda.es/orzamentos/>

- O Parlamento de Galicia, institución na que reside a representación do pobo galego e executor do poder lexislativo, é outro exemplo dunha institución galega con participación nunha organización internacional, neste caso a Conferencia de Asembleas Lexislativas Rexionais da Unión Europea (CALRUE), cuxo propósito é afondar nos valores democráticos da Unión e apoiar os proxectos de cooperación transfronteiriza.
- As Consellerías que forman a Xunta de Galicia tamén inciden na acción exterior no exercicio das súas competencias. En 2004 a Conferencia de Asuntos Relacionados coa UE (CARUE)¹² recoñeceu o dereito das Comunidades Autónomas a participar nas reunións do Consello de Ministros da UE nas seguintes configuracións: Emprego, Política Social, Sanidade e Consumidores; Agricultura e Pesca; Medio Ambiente; e Educación, Mocidade e Cultura. Deste xeito, cada Consellería coordina os equipos que se integrarán nas delegacións do Goberno de España en Bruxelas, polo que é habitual que os Altos Cargos da Xunta de Galicia viaxen ao estranxeiro. Precisamente, o Director Xeral de Relacións Exteriores e coa UE, en calidade de coordinador da acción exterior da Xunta de Galicia, comparece no Parlamento de Galicia cada semestre dando conta das viaxes realizadas¹³. Outra forma na que as Consellerías participan da acción exterior é a través da captación de fondos a través dos proxectos europeos e da xestión de fondos comunitarios, coma o FEDER, o FSE ou o FAEDER. Cómpre dicir que neste sentido, non existe un rexistro de todos os proxectos europeos con participación da Xunta de Galicia, pese a terse intentado.
- A Secretaría Xeral de Emigración, adscrita a Presidencia da Xunta, vén levando a cabo políticas que reafirman a galegitude, executando actuacións no exterior que promovan o fortalecemento de vínculos entre os galegos emigrados máis os seus descendentes e Galicia. Tamén realiza programas para fomentar o retorno dos galegos emigrados, como as “Bolsas Excelencia Mocidade Exterior”¹⁴, para que galegos que residan no exterior estuden un Máster en Galicia.
- A Secretaría Xeral de Política Lingüística, adscrita a Presidencia da Xunta, ten como obxectivo a promoción da lingua galega no exterior, desenvolvendo diversas actividades de

¹² Acceso aos informes anuais de participación das CCAA no Consello de Ministros da UE na seguinte ligazón: http://www.seat.mpr.gob.es/gl/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html

¹³Ligazón á web que contén os datos sobre as viaxes dos Altos Cargos da Xunta de Galicia: <https://transparencia.xunta.gal/tema/transparencia-institucional/goberno-e-altos-cargos/viaxes-altos-cargos>

¹⁴Máis información sobre a Secretaría Xeral de Emigración dispoñible na seguinte ligazón: <http://emigracion.xunta.gal/>

fomento, como a coordinación dunha rede de centros de estudos galegos¹⁵ en diferentes países de Europa e América nos que se pode cursar o idioma galego.

- O Consello da Cultura Galega, como organismo de orixe estatutario, tamén é partícipe da acción exterior autonómica ao ser a única institución galega representada na organización internacional Comunidade de Países con Lingua Portuguesa, en calidade de observador consultivo¹⁶.
- O Instituto Galego de Promoción Económica (Igabe), ten entre os seus obxectivos a internacionalización da economía galega. Ao abeiro disto, dispón dunha rede de oficinas no exterior, denominada rede Pexga, para impulsar o tecido produtivo galego e o comercio exterior, en colaboración coa Confederación de Empresarios de Galicia. Estas oficinas atópanse en cidades do Brasil, China, Colombia, Estados Unidos, Reino Unido, México, Marrocos e Rusia¹⁷.
- A Axencia Galega de Turismo é o ente instrumental do sector público autonómico que se encarga da xestión do turismo e a súa promoción no exterior. Un dos obxectivos plasmados na Estratexia 2020, na que opera actualmente, é a “internacionalización”, polo que a Axencia participa en eventos internacionais. Ademais, realiza proxectos europeos¹⁸, nalgúns deles cooperando con socios internacionais, para percibir fondos comunitarios.

A través destes exemplos observamos que alén da DXREUE, a Xunta de Galicia sérvese da acción exterior para o desenvolvemento das súas competencias de forma sectorial, e que incluso outras institucións autonómicas como o Consello da Cultura Galega e o Parlamento de Galicia entroncan nesa acción exterior, reforzando os eixos prioritarios da acción exterior: a Unión Europea e Portugal. En calquera caso, o papel da DXREUE é traballar a prol da coordinación das actuacións con outros departamentos sectoriais da Xunta e axentes galegos.

6.2 Orzamento

O orzamento é outro dos piares dunha política pública, xa que é a expresión da vontade política reflectida mediante o financiamento. A través da análise da evolución dos orzamentos

¹⁵ Máis información sobre a Secretaría Xeral de Política Lingüística e as súas actividades de promoción do galego no exterior na seguinte ligazón: <http://www.lingua.gal/o-galego/proxecto>

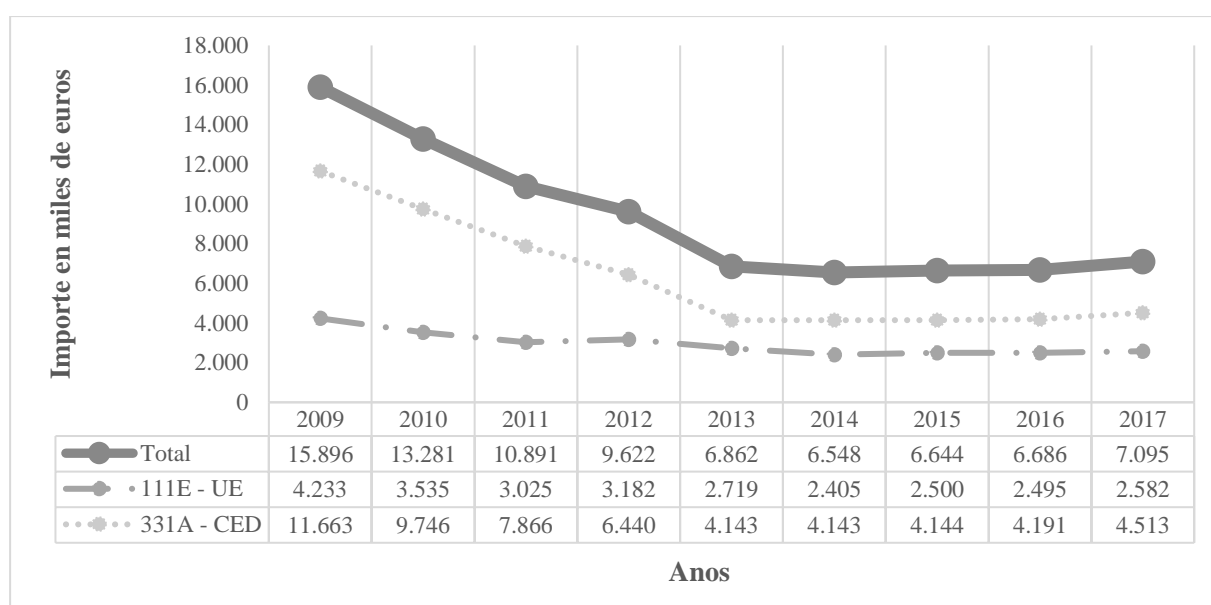
¹⁶ Ligazón á nota de prensa do Consello da Cultura Galega sobre a súa entrada na Comunidade de Países con Lingua Portuguesa: <http://consellodacultura.gal/paxina.php?id=4812>

¹⁷ Máis información sobre a Rede Pexga do Igabe dispoñible na seguinte ligazón: http://www.pexga.es/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=8&Itemid=3&lang=es

¹⁸ Máis información sobre os proxectos europeos e a Axencia Galega de Turismo na seguinte ligazón: http://www.turismo.gal/canle-institucional/turismo-de-galicia/a-axencia/estratexia-do-turismo-de-galicia-2020?langId=gl_ES

podemos identificar as prioridades, segundo aumenten ou diminúen as partidas orzamentarias, pero xa o mero feito de haber programas orzamentarios destinados á acción exterior é un indicador da vontade dunha administración. No caso da Xunta de Galicia, as dúas partidas dedicadas á acción exterior de maneira exclusiva -xa comentamos que outros departamentos, con cadanseus programas orzamentarios, tamén realizan acción exterior de forma sectorial- son os programas 111E – *Relacións coa UE e acción exterior* e 331A - *Cooperación exterior e ao desenvolvemento*. Porén, nos sucesivos gobernos de Feijóo dende 2009, estas partidas das que se nutre a Dirección Xeral de Relacións Exteriores experimentaron oscilacións (Gráfica 6.2.1).

Gráfica 6.2.1: Evolución do orzamento da DX de Relacións Exteriores e coa UE



Fonte: elaboración propia a partir dos orzamentos da Xunta de Galicia para 2009-2017.

No anterior gráfico obsérvase un descenso en ambas partidas orzamentarias (111E e 331A) dende 2009 a 2015, etapa que coincide cos recortes no gasto público debido á crise económica. A partir de 2015 a tendencia torna positiva ao incrementarse o total do orzamento da DXREUE nun 1,47% con respecto ao 2014; nun 0,63% en 2016 con respecto a 2015; e nun 6,12% en 2017 con respecto ao ano anterior. Porén, a pesar deste lixeiro aumento, nos 8 anos dos Gobernos de Feijóo reduciuse en máis da metade (55,37%) o presuposto destinado exclusivamente á acción exterior, pasando de dispoñer case 16 millóns de euros en 2009 a pouco máis de 7 millóns de euros en 2017. Por outro lado, apréciase unha diferenza entre as partidas dedicada á Unión Europea (111E) e á Cooperación Exterior ao Desenvolvemento (331A). Deste xeito, o descenso do orzamento total destinado á DXREUE non afectou por igual a ambas partidas, senón que foi a de CED a máis prexudicada: a variación porcentual de 2017 con

respecto a 2009 indica unha redución do 61,3% en CED fronte ao 39% de recortes no programa de Relacións coa UE para o mesmo período. Así pois, os Gobernos de Feijóo supuxeron unha redución do financiamento para a acción exterior, mingando máis os recursos para cooperación que para a Unión Europea.

Agora ben, sexa maior ou menor o orzamento destinado a esta política de acción exterior, existe un investimento dedicado exclusivamente a ela, alén do financiamento que poidan aportar de maneira sectorial as outras áreas do goberno galego. Ademais, cabe dicir que a Fundación Galicia Europa ten un orzamento independente á DXREUE, no que contribúen os socios do padroado que a constitúen. En consecuencia, os recursos financeiros cos que contan as dúas oficinas que integran a FGE para as súas actividades proveñen da Xunta, doutras administracións públicas e entidades privadas. Esta contribución económica é un dos motivos que xustifica o mantemento da estrutura xurídica da FGE como un ente instrumental público-privado.

6.3 Eixos de actuación

A acción exterior exercida dende o goberno galego veuse vertebrando en tres eixos que se poden identificar con tres situacións xeográficas coas que Galicia ten especial relación ou interese: a Unión Europea, Portugal e América Latina.

- A Unión Europea. Ao entrar España na Comunidade Económica Europea, Galicia sumouse ao proceso de integración rexional, creando así a Fundación Galicia Europa, cunha oficina en Bruxelas en 1988. Pouco a pouco, Galicia foi conseguindo incidir nas tomas de decisións comunitarias, a través das súas participacións no Consello de Ministros da UE e nos comités da Comisión Europea, formando parte das delegacións españolas, e tamén foi tecendo rede en plataformas de cooperación interrexional: Conferencia de Rexións Periféricas Marítimas, *Asociación de Regiones Fronterizas Europeas*, *Maritime Industries for Blue Growth*, Macrorrexión de Rexións do Suroeste Europeo, e *Convergence Regions on the Way to Cohesion*¹⁹. De forma máis activa, a Xunta de Galicia, representada polo Director Xeral de Relacións Exteriores, participa nos plenos do Comité das Rexións e actualmente nas comisións Civex e Nat. A representación política e institucional en Galicia, tanto nas institucións comunitarias como noutras organizacións europeas, son as formas de expresar non só que Galicia quere ser parte da construción dunha Unión Europea forte, senón tamén a vontade de

¹⁹ Máis información sobre estas redes dispoñible na seguinte ligazón á páxina web da Fundación Galicia Europa: <http://www.fundaciongaliciaeuropa.eu/tipo2.asp?idseccion=59>

actuar en prol dos intereses da cidadanía galega, en coherencia co principio de subsidiariedade.

- Portugal. Os vínculos entre Galicia e Portugal, especialmente coa rexión norte, fóronse estreitando a través da acción exterior realizada pola Xunta no marco da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal²⁰, constituída en 1991, e da Agrupación Europea de Cooperación Territorial (GNP-AECT)²¹, constituída en 2009. A primeira dota á Eurorrexión dun órgano político de toma de decisións, mentres que a segunda trátase dun ente autónomo que funciona como a estrutura operativa. Boa forma de ilustrar os resultados do traballo nesta liña son os 90 millóns de euros para 45 proxectos realizados no marco da Eurorrexión, procedentes do Programa de Fondos Europeos Interreg V-A (POCTEP), de cooperación transfronteiriza, recibindo máis da terceira parte do orzamento destinado á fronteira hispano-lusa²².
- América Latina. Ademais da Unión Europea e Portugal, América Latina é a outra gran rexión que centra os esforzos da acción exterior de Galicia, concretamente a través da cooperación internacional ao desenvolvemento (CID), sen menoscabar a importancia das actuacións en defensa da emigración galega nese continente, como a apertura das delegacións en Bos Aires e Montevideo. Así pois, a CID que se realiza dende a Xunta foise focalizando cada vez máis, segundo se recolle nos sucesivos plans directores trianuais²³ (I, 2006-2009; II, 2010-2013; III, 2014-2017) nos países do Sur e Centro de América (Cadro 6.3.1).

Cadro 6.3.1: Os países prioritarios da Cooperación Galega

Plan director	Países América	Nº	Resto países	Nº
I (2006-2009)	Bolivia, Ecuador, Perú, R. Dominicana, Guatemala, O Salvador, Honduras, Nicaragua, Cuba, Arxentina, Uruguai, Venezuela	12	Angola, Guinea Bissau, Mauritania, Mozambique, Senegal, Cabo Verde, Namibia	7
II (2010-2013)	Bolivia, Ecuador, Perú, Haití, República Dominicana, Guatemala, O Salvador, Honduras, Nicaragua	9	Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique	3
III (2014-2017)	Guatemala, Perú, R. Dominicana, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Honduras, O Salvador	8	Mozambique, Cabo Verde	2

Fonte: elaboración propia a partir dos documentos dos Plans Directores (I, II e III).

²⁰ Ligazón á páxina web da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal: <http://galicia-nortept.xunta.es/>

²¹ Ligazón á páxina web da GNP-AECT: <http://www.gnpaect.eu>

²² Nota de prensa de Vicepresidencia (10.04.2017) “A Xunta destaca o exemplo de cooperación entre Galicia e o Norte de Portugal polo cal ambas rexións reciben máis de 90 millóns de euros da Unión Europea”: <http://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/20125/xunta-destaca-ejemplo-cooperacion-entre-galicia-norte-portugal-por-cual-ambas>

²³ Os documentos trianuais do I, II e III Plan Director de Cooperación Galega ao desenvolvemento pódense atopar na seguinte ligazón: <http://www.cooperaciongalega.org/index.php>

6.4 Regulación e planificación

A política de acción exterior en Galicia foi evolucionando ao logo dos máis de 30 anos dende a creación da Comunidade Autónoma, pasando por varias etapas a través das cales foi adquirindo maior importancia dentro do goberno galego. Xa no ano 2001, os autores do Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) distinguiron tres fases (Freres, Ríos, Sanz Trillo, & Viqueira, 2001). A primeira, de 1981 a 1989 trátase dunha etapa de iniciación na que non se rexistra gran actividade exterior debido á falta de consolidación institucional e ás dificultades económicas, políticas e sociais do momento. A segunda, que vai dende 1989 a 1997, con Manuel Fraga como presidente, Galicia experimenta un gran pulo na acción exterior e establécense os fundamentos da política: asentando a presenza de Galicia en Europa; desenvolvendo relacións con Portugal a través da cooperación transfronteiriza; poñendo atención sobre América Latina, por mor da emigración galega e do fomento das relacións económicas; resaltando a promoción turística e cultural; e iniciando contactos con outras zonas xeográficas a través de visitas a Xapón e Irán. Finalmente, os autores sinalan 1997 como ano de comezo da terceira fase, na que a acción exterior cobra estrutura mediante a creación de dúas secretarías: Relacións coas Comunidades Galegas e, especialmente, a de Relacións coa UE e Acción Exterior. Nesta etapa, séguense traballando os eixos de actuación consolidados na etapa anterior, pero cunha mellor organización e mellores resultados.

Se ben houbo cambios na estrutura administrativa responsable da acción exterior (Cadro 6.1.1), e mesmo se crearon as delegacións exteriores da Xunta de Galicia –Bos Aires, 2007, e Montevideo, 2008-, é en 2015 cando se produce un fito relevante que podería supoñer o inicio da cuarta etapa: a aprobación do Decreto que ten como obxectivo regular a acción exterior de Galicia²⁴, tras o recoñecemento explícito das Comunidades Autónomas como actores da acción exterior do Estado segundo a Lei de Acción e Servizo Exterior do Estado²⁵. Deste xeito, aos tres primeiros elementos da acción exterior -unha área de goberno dedicada en exclusiva, un orzamento específico e unhas actuacións prioritarias establecidas- engádese un cuarto elemento que fortalece a internacionalización dun goberno subestatal: a regulación. No caso de Galicia, o goberno autonómico optou por facelo mediante un decreto en troques dunha lei, tal e como preferían os partidos políticos da oposición (Cadro 6.5.1).

O DAECAG recolle os principios reitores das actividades nesta materia, incidindo no respecto á distribución de competencias e lealdade constitucional, no respecto aos Dereitos

²⁴ Decreto 178/2015, de 26 de novembro, polo que se regula a Acción Exterior da Comunidade Autónoma de Galicia (DAECAG).

²⁵ Lei 2/2014, do 25 de marzo, da Acción e do Servizo Exterior do Estado (LASEE).

Humanos e acordos internacionais, na defensa da galegitude no exterior, na promoción da lingua e cultura galegas, o amparo dos intereses económicos de Galicia e a adaptación aos cambios no ámbito internacional co fin de preservar o benestar dos galegos. Ademais dos principios, realiza as definicións pertinentes e determina quen son os suxeitos da acción exterior galega: o Parlamento de Galicia, a Administración xeral da Comunidade Autónoma de Galicia, as entidades locais, as universidades públicas galegas, as corporacións e entidades de dereito público con sede en Galicia, os entes instrumentais dependentes dos anteriores citados, e os actores galegos de dereito privado que colaboren voluntariamente coa Xunta. Neste senso, a Xunta dótase do Consello de Acción Exterior de Galicia (Caex), como un órgano colexiado de traballo que asesore á Xunta de Galicia en materia de acción exterior e a coordine, adscrito á consellería con competencias en acción exterior. Desta maneira, o goberno galego revaloriza o foro de acción exterior consultivo e sinérxico que creou en 2009 a través do *Decreto 368/2009, do 30 de xullo, polo que se crea e se regula o Consello de Acción Exterior*. Este conta coa representación de altos cargos da Xunta (Presidencia, Vicepresidencia, Consellería de Economía, Consellería de Educación e Cultura, Consellería do Mar, Igape, Emigración, Comercio, Administración local) e outros actores galegos, coma o Consello de Comunidades Galegas, o Consello da Cultura Galega, a Federación Galega de Municipios e Provincias, o Sistema Universitario de Galicia, a Confederación de Empresarios de Galicia, os sindicatos, entidades galegas de estudos internacionais, as ONGDs e até tres personalidades galegas de recoñecido prestixio no ámbito internacional. O obxectivo de contar con este órgano asesor é a procura dun consenso social sobre as actuacións a realizar, dándolle á posibilidade aos membros de participar na identificación de problemas e oportunidades e de propoñer ideas, contribuíndo á interacción e colaboración entre os axentes representados.

Ademais, no referido documento xurídico galego tamén se acusa a vontade por traballar nunha estratexia consensuada sobre acción exterior, a modo de crear un instrumento de planificación a medio prazo, no que se establezan uns obxectivos claros e uns medios ben definidos para acadalos, que se veu en denominar a Estratexia galega de acción exterior (Egaex). Este instrumento, que está en proceso de elaboración, xa ten o seu primeiro borrador, redactado pola DXREUE e foi presentado aos parlamentarios, quen tiveron a súa quenda para presentar achegas, co desexo de buscar un consenso político sobre a acción exterior antes de ser aprobado polo Consello da Xunta. Mais o Eegax non é o primeiro documento estratéxico, senón que ten dous predecesores (Gamallo Aller, 2016): o *Libro Branco da Acción Exterior de Galicia*, de 2005, impulsado polo Presidente Manuel Fraga e *Estratexia de acción exterior de Galicia. 100 reflexións*, promovido polo Presidente Emilio Pérez Touriño.

6.5 Implicación dos grupos parlamentarios

A través das entrevistas realizadas para este traballo (en formato auditivo no Anexo V) e dos documentos aportados polos grupos parlamentarios socialista e nacionalista (recollidos no Anexo IV), obsérvase a implicación dos partidos políticos con representación parlamentaria coa política de acción exterior. En xeral, existe un certo consenso nas liñas de actuación que se están a levar a cabo dende o actual goberno do Partido Popular, sen prexuízo dos matices ideolóxicos dos grupos da oposición. No Cadro 6.5.1 pódense observar e comparar as diferentes posturas que toman os partidos respecto as áreas de actuación (Unión Europea, Cooperación transfronteiriza con Portugal e Cooperación ao Desenvolvemento), así como sobre a necesidade dunha política de acción exterior, a súa evolución e a forma de regulación. Finalmente, de cara á Estratexia na que se está a traballar actualmente, resúmense algunhas das propostas de diversa índole realizadas polo PSdeG-PSOE e polo BNG. Pola súa banda, En Marea, que debatía sobre se presentar emendas, acabou por decidir presentar unha emenda á totalidade, debido á profunda discrepancia da análise da realidade e do enfoque das prioridades sobre as que versa a Egaex. É por iso que no Anexo IV só se recollen os documentos compartidos polo PSdeG-PSOE e o BNG. Cabe dicir que estes dous partidos apoiarían a Egaex definitiva no caso de térense en conta as súas suxestións, mais todos valoran positivamente o feito de elaborar un plan de acción exterior. Agora ben, hai unanimidade na oposición ao queixarse da elección dun decreto, no canto dunha lei, para a regulación da acción exterior. Neste senso, todos reclaman a elevación desta política ao rango de lei. Por outro lado, é importante remarcar que todos os partidos teñen mostrado interese na acción exterior proponendo medidas a través das iniciativas parlamentarias, en forma de preguntas ao goberno ou proposicións non lexislativas, ao mesmo tempo que recoñecen ter debatido e analizado cuestións relacionadas coas relacións internacionais e os seus efectos para Galicia no seo das súas organizacións políticas. Todos estes son indicadores da implicación política dos partidos na política de acción exterior. A este respecto é ilustradora a visión do Director Xeral Jesús Gamallo, quen define a política de acción exterior como unha política de país, e polo tanto cabe esperar consenso sobre a súa formulación. A evidencia da continuidade da política de acción exterior na Xunta de Galicia atópase no período 2005-2009, cando PSdeG-PSOE e BNG formaron coalición para gobernar, apartando ao PP do poder. Lonxe de derrubarse os piares da política de acción ou alteralos de forma substancial, houbo unha continuidade. É por iso que a implicación dos grupos parlamentarios para lograr un consenso sobre a internacionalización debe ser considerada outro elemento esencial para a política de acción exterior, xa que asegura a súa existencia e estabilidade.

Cadro 6.5.1: Posturas e propostas dos grupos parlamentarios sobre a acción exterior da Xunta de Galicia (2017)

	Goberno (PP)	En Marea	PSdeG-PSOE	BNG
1. Cooperación transfronteiriza	É unha prioridade para o Goberno, que traballou pola Eurorrexión, acadando logros coma os 90M de fondos europeos.	Positivo o foco na lusofonía. Falta abordar temas como a deslocalización de empresas e as relacións culturais.	Positivos os avances co mundo lusófono.	Positivas as relacións con Portugal, pero falta conectar co resto de países lusófonos.
2. Cooperación Internacional ao Desenvolvemento	Outras CCAA cesaron esta política. Galicia mantena e executa todo orzamento.	Vergoñento que se recorte neste ámbito. Deberíase destinar o 0'2 do orzamento.	Positiva a execución, pero debería destinarse o 0'2 do orzamento.	Deberíase satisfacer a demanda, chegando ao 0'2 do orzamento.
3. Unión Europea	Galicia sae beneficiada da captación de fondos estruturais europeos.	Galicia carece de voz propia; os Conselleiros defenden a postura do Estado en lugar dos intereses galegos.	Bo traballo en xeral, pero insuficiente. Falta proactividade.	Non se fai uso dunha voz propia, senón que se avalan decisións prexudiciais (cota pesqueira, o naval)
4. Hai necesidade dunha política de acción exterior?	Si, para desenvolver as competencias.	Si, e agora é inexistente na realidade.	Si, pero máis visible e forte.	Si, para exercer o autogoberno.
5. Regulación da acción exterior mediante decreto	Galicia, primeira CA en regular a acción exterior. A lei catalá foi anulada polo TC.	A elección do decreto reflicte a falta de diálogo. Debería ter rango de lei.	Deberíase ter feito mediante unha lei.	Debería ser unha lei froito do consenso, en lugar da imposición da visión do goberno
6. Evolución da acción exterior en Galicia	Mellorando, sendo conscientes das capacidades e deseñando uns instrumentos propios como a AECT.	Non se aprecian grandes cambios.	Foise debilitando en comparación cos gobernos de Laxe e Fraga.	Non houbo grandes avances nin retrocesos, pero pasamos do uso electoralista de Fraga ás intencións de consensuar unha estratexia.
7. Propostas e achegas á Estratexia Galega de Acción Exterior	Sería bo ter un consenso porque as relacións exteriores son unha política de país e todos os grupos parlamentarios coinciden niso. A única limitación é respectar o marco constitucional. No futuro, a acción exterior debe ser ambiciosa, pero realista.	Positiva, pero non a apoian porque non comparten as súas bases: - A defensa do modelo neoliberal europeo actual. - O foco exclusivo nas relacións económicas. - Enfoque ancorado no pasado que non reflicte a realidade da emigración actual, asentada en Europa.	Apoio coas seguintes propostas: - Delegación en Lisboa. - Axenda internacional en I+D. - Potenciación da FGE. - Fortalecer as oficinas exteriores e recuperar a xestión da rede Pexga. - Contar co Igadi. - Compromiso co cambio climático e a eficiencia enerxética.	Apoio se se corrigen as seguintes carencias: - Constrinximento por culpa do marco legal. - Falta de concreción das actuacións. - Formato copia-pegas dos diferentes departamentos que xera incoherencia. - Falta de atención a outras áreas xeográficas do mundo.

Fonte: elaboración propia en base ás entrevistas realizadas, accesibles no Anexo V.

7. O Concello de Santiago de Compostela: unha cidade internacional sen internacionalizarse

Santiago de Compostela é unha cidade de 223 km cadrados que conta con 95.800 habitantes censados, aínda que a poboación real cífrase en 126 mil habitantes, se temos en conta aos estudantes universitarios²⁶. Mundialmente, é coñecida por ser un dos centros relixiosos do Cristianismo, xunto con Roma e Xerusalén, e a urbe onde remata o milenar Camiño de Santiago. Precisamente polo Camiño e pola beleza artística da cidade, que foi declarada Patrimonio Cultural da Humanidade pola UNESCO en 1985²⁷, milleiros de peregrinos e turistas superan cada ano o número de visitantes que recibe²⁸. Alén da relixión, a cidade tamén presume de ser o centro político de Galicia, por ostentar a capitalidade autonómica, e polo tanto acoller as dependencias da Xunta –poder executivo- e o Parlamento de Galicia –poder lexislativo-, entre outros órganos estatutarios, e de ser un centro de coñecemento, no que dende finais do século XV desenvolve a súa andaina educativa a Universidade de Santiago de Compostela (USC)²⁹.

O goberno da cidade aséntase no Concello de Santiago de Compostela, cuxa corporación está formada por 25 concelleiros elixidos de forma democrática, os cales escollen ao Alcalde. Tras as últimas eleccións municipais de 2015, goberna Compostela Aberta, con 10 edís³⁰. Martiño Noriega foi elixido grazas ao voto positivo do grupo do BNG, con 2 concelleiros, e á abstención do grupo da oposición do PSdeG-PSOE, con 4 concelleiros³¹. O PP, con 9 concelleiros, votou en contra da súa elección.

²⁶ Datos sobre a poboación de Santiago de Compostela dispoñibles na seguinte ligazón web: <http://www.santiagoturismo.com/info-xeral/poboacion>

²⁷ Máis información sobre Santiago de Compostela como Cidade Patrimonio da Humanidade na seguinte ligazón: <http://whc.unesco.org/es/list/347>

²⁸ Segundo a Oficina de Peregrinacións, en 2016 recibíronse 277.854 peregrinos, sendo máis da metade (55,29%) estranxeiros: italianos, alemáns, estadounidenses, portugueses, franceses, irlandeses, británicos, coreanos, etc. Máis datos na seguinte ligazón web:

<https://oficinadelperegrino.com/estadisticas/>

²⁹ Unha reseña histórica da Universidade de Santiago de Compostela atópase na seguinte ligazón web: http://www.usc.es/gl/info_xeral/historia/index.html

³⁰ Os resultados das Eleccións municipais de 2015 para a cidade de Santiago de Compostela pódense consultar na seguinte ligazón web:

http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/99MU/DMU1115907899_L1.htm?d=1734&e=0

³¹ Nova de Europa Press (13.06.2015) “Martiño Noriega, investido Alcalde de Santiago”: <http://www.europapress.es/galicia/noticia-martino-noriega-investido-Alcalde-santiago-apoyo-bng-20150613130142.html>

7.1 Descrición da acción exterior de Santiago de Compostela

O Concello de Santiago de Compostela, como órgano de goberno da cidade, é o responsable de executar as políticas municipais, o que incluíría unha a política de acción exterior co gallo de internacionalizar a cidade. Ao termos neste traballo como un dos obxectivos “coñecer as formas de internacionalización da cidade desenvoltas polo Concello, así como os seus problemas e limitacións”, neste apartado analizaranse as diferentes actuacións realizadas polo goberno actual de Compostela Aberta (2015-Actualidade), en coherencia coas ferramentas empregadas na investigación: cuestionario ao gabinete de Alcaldía, entrevista ao Alcalde e aos representantes dos outros grupos municipais³².

Acordos de irmandamentos de cidades

Un dos principais elementos de acción exterior dos gobernos locais son os acordos de cooperación ou irmandamento con municipios doutros países. Segundo os datos remitidos pola oficina de Protocolo do Concello, este traballo contén dúas listaxes: a primeira (Cadro 7.1.1) correspóndese con aquelas cidades coas que Santiago de Compostela ten asinado un acordo de irmandamento, mentres que a segunda (Cadro 7.1.2) correspóndese coas peticións de irmandamento.

Cadro 7.1.1: Listaxe de acordos de irmandamento asinados polo Concello

Cidade irmandada	Cidade promotora	Ano do pleno/celebración	Lugar de celebración
1. Le Puy-en-Velay	-	1969	Compostela
2. Barcelona	-	1970	Compostela
3. Zaragoza	-	1971	Compostela
4. Cáceres	-	1973	Cáceres
5. Santiago de Chuco (Perú)	-	1977/-	Compostela
6. Santiago de Alcántara (Cáceres)	Santiago de Alcántara	1982	Compostela
7. Oviedo	-	1994	Oviedo
8. Coímbra (Portugal)	-	1994/1995	Compostela
9. Santiago de Cuba (Cuba)	-	1995	Compostela
10. Santiago de Querétaro (México)	-	-/1997	Compostela
11. Córdoba	Córdoba	-/2004	Compostela
12. Rennes (Francia)	Rennes	2004/2010	Rennes
13. Santiago de Tuxla (México)	Santiago de Tuxla	2004	Compostela
14. Santiago de los Caballeros (Rep. Dominicana)	-	2004/2006	Compostela
15. Asís (Italia)	Aasís	2007/2008	Compostela
16. Santiago do Cacém (Portugal)	Santiago do Cacán	2007	Santiago do Cacán
17. Pisa (Italia)	-	2007/2009	Pisa

Fonte: elaboración propia a partir de datos aportados pola oficina de Protocolo do Concello.

³² As preguntas das entrevistas atópanse no Anexo II deste traballo e os cuestionarios no Anexo III. Os arquivos sonoros están accesibles no CD que acompaña ao traballo, segundo o indica o Anexo V.

Cadro 7.1.2: Listaxe de peticións de irmandamento

Cidade solicitante	Data	Observacións
1.Florianópolis (Brasil)	-	
2.Santiago de Veraguas (Panamá)	-	
3.Santiago de Cali (Colombia)	-	
4.Santiago de Veraguas (Panamá)	-	Declaración de intencións
5.Rio de Janeiro (Brasil)	1988	Alcalde Conde Roa aprobou moción para o envío de Medicinas
6.Lourdes (Francia)	1990	
7.Iassi (Rumanía)	1991	
8.Santiago de Baney (Guinea Ecuatorial)	1991	
9.Perugia (Italia)	1991	
10.Santiago de Huajuco (México)	1992	
11.Olomouc (Chequia)	1992	
12.Saltillo (México)	1992	
13.Aguadas-Caldas (Colombia)	1993	
14.Cincha Baja (Perú)	1993	
15.Montevideo (Uruguay)	1996	Convenio de cooperación por dous anos
16.Czestochowa (Polonia)	1997	
17.Messina (Italia)	1999	
18.Compostela en Cebú (Filipinas)	2000	
19.Santiago de Irupana (Bolivia)	2001	Sinatura de declaracións de irmandamento
20.Barakaldo (País Vasco)	2003	Solicitud de Santiago de Compostela
21.Comune di Stazzema (Italia)	2003	
22.La Versilia (Italia)	2003	
23.Talara (Perú)	2004	
24.Santiago de Chile (Chile)	2004	Non se someteu ao Pleno
25.Santiago del Estero (Arxentina)	2004	Non se someteu ao Pleno
26.Santiago de Filipinas (Filipinas)	2005	
27.Cochabamba (Bolivia)	2005	
28.Qu Fu (China)	2005	Había data proposta de aprobación
29.Compostela Nayarit (México)	2005	Mediación da Xunta de Galicia
30.Vila Nova de Gaia (Portugal)	2006	
31.Pla D'Aups Sainte Baume (Francia)	2006	
32.Cuenca de los Andes	2006	Irmandamento previo das universidades
33.Tartu (Estonia)	2007	
34.Tandil (Arxentina)	2007	
35.Santiago de Nuevo León (México)	2008	
36.Osimo (Italia)	2008	
37.Santiago de Atilán (Guatemala)	2010	
38.Lauria (Italia)	2010	
39.Pistoia (Italia)	2010	Sinatura de protocolo asinada. Apoio do Arcebispado.
40.Icod de los Vinos (Canarias)	2016	
41.Ragensburg (Alemania)	2016	
42.Sergiev Posad (Rusia)	2017	
43.Guimaraes (Portugal)	2017	

Fonte: elaboración propia a partir de datos aportados pola oficina de Protocolo do Concello.

En relación aos anteriores cadros, obsérvanse as seguintes características:

- Santiago de Compostela ten asinado 17 acordos de irmandamento, mentres que ten listadas 43 solicitudes de irmandamento.
- Dentro dos acordos asinados, 11 son con cidades estranxeiras e 6 con cidades españolas. Entre as peticións, 41 correspóndense con cidades estranxeiras mentres que 2 son municipios españois.
- O Concello só solicitou o irmandamento coa cidade de Barakaldo, mentres que as restantes 42 solicitudes foron realizadas por outras cidades.
- Contrasta que Santiago de Compostela non promovese ningún acordo -ou polo menos non consta- con que a meirande parte deles se celebrasen na cidade, coa excepción dos acordos con Oviedo, Rennes, Santiago do Cacán e Pisa, que se celebraron nelas.
- Os acordos distan de ser recentes, pois o último data de 2009 e incluso cinco deles son anteriores ao período constitucional. Tampouco pasa desapercibido o feito de que non haxa constancia de ningunha petición de irmandamentos entre 2010 e 2016.
- O vínculo de unión dos irmandamentos semella ser a toponimia, pois 7 de 17 cidades coas que o Concello selou o acordo levan o nome de “Santiago”. E dentro das peticións recibidas, 13 de 43 cidades levan no seu nome “Santiago” ou “Compostela”.
- Chama a atención que nalgúns casos, após de ter recibida a solicitude e de que o Concello tivese intención de asinar o acordo de irmandamento, nunca se chegase a formalizar no pleno.

Así pois, podemos concluír que Santiago de Compostela ten asinado acordos internacionais de irmandamentos entre cidades e está moi solicitada por cidades doutros países. Non obstante, o rol do Consistorio na política de irmandamentos semella ser bastante pasivo, pois a penas realiza peticións de irmandamentos nin promove acordos.

Ademais da pasividade, para o Concello os acordos non teñen ningunha relevancia máis aló do protocolario e simbólico. Actualmente non se realiza ningunha actividade ao abeiro destes acordos de irmandamentos. Se ben é certo que dende Alcaldía fan referencia á participación de Santiago de Compostela na 43ª Edición da Feira do Libro de Bos Aires como invitada de honor en 2016³³, esta actividade é máis ben anecdótica e non expresa ningunha vontade política do Goberno por sacar proveito dalgún tipo dos acordos de irmandamentos entre cidades. A maiores, este acto tivo máis que ver cun achegamento entre Galicia e Arxentina que entre as

³³ Santiago de Compostela foi invitada de honor da 43ª Edición da Feira do Libro de Bos Aires (2016), unha tradición que comezou co convite a Ámsterdam (2013), seguida por Sao Paulo (2014) e México DF (2015). Máis información na seguinte ligazón web:

<https://www.el-libro.org.ar/novedades/internacional/santiago-de-compostela-ciudad-invitada-de-honor/>

dúas cidades, xa que foi a Xunta de Galicia quen coordinou as accións desta participación, e en todo caso, cabe destacar que na listaxe ofrecida polo Concello non se fai referencia a ningún acordo de irmandamento nin de cooperación entre as cidades de Santiago e Bos Aires.

Nas entrevistas ao Alcalde e aos representantes da oposición todos coinciden en que non hai transcendencia na política de irmandamentos e que é unha vía que está paralizada, como describe o Alcalde. Mais este engade que houbo un intento do Concello por realizar un acordo de irmandamento con Ratisbona (Alemaña), no que se tiñan previstas actividades e intercambios no marco dun estreitamento das relacións culturais, pero finalmente non se produciu por problemas políticos na cidade xermana. Tamén, ao igual que sucede con Bos Aires, chama a atención que o nome desta cidade non figure na base de datos sobre os irmandamentos entre cidades facilitada pola oficina de Protocolo, a instancias do Gabinete de Alcaldía. Esta falta de información é un indicador máis do laxismo na política de irmandamentos da cidade, que máis aló dos acordos simbólicos con cidades coa que comparte toponimia, non hai maior motivación para a emprego deste instrumento da acción exterior.

Iniciativas e redes internacionais de cidades

Outra das actuacións máis comúns en materia de acción exterior nas que participan os gobernos locais son as redes ou iniciativas internacionais de cidades. Estas redes serven de foros para que los líderes locais se reúnan, debatan e intercambien ideas acerca de diversos temas segundo a natureza de cada rede e tamén para que asuman compromisos. Na base de datos ofrecidos pola oficina de Protocolo do Concello (Cadro 7.1.3) consta que Santiago de Compostela é membro de catro redes internacionais de cidades, dúas delas –*Organización das Cidades de Patrimonio Mundial e Liga das Cidades Históricas*- gardan relación coa condición de Santiago como cidade patrimonio da humanidade, e as outras dúas están relacionadas coa cooperación rexional e a integración europea –*Eixo Atlántico e Arco Atlántico de Cidades*-.

Cómpre dicir que Santiago de Compostela viña participando en máis redes internacionais de cidades até o Goberno do PP no período 2011-2015, no que se deron de baixa en varias delas por considerar que as cotas que se pagaban eran un gasto que servía máis para facer “turismo institucional”³⁴ que para beneficiar á cidade. Esta decisión non atopou oposición naquel momento.

³⁴ Escóitese a entrevista realizada a Alejandro Sánchez, do PP, no Anexo V.

Cadro 7.1.3: Listaxe de redes internacionais de cidades nas que participa Santiago

Rede	Fundación	Obxectivo
Organización das Cidades de Patrimonio Mundial	1993, Fez (Marrocos). Proposta polo Alcalde de Quebec no II Coloquio Internacional de Cidades de Patrimonio Mundial. ³⁵	Contribuír a que as cidades adapten e perfeccionen o seu modo de xestión baseándose na aplicación do Convenio sobre a Protección do Patrimonio Mundial Cultural e a Carta Internacional para a Salvagarda das Cidades Históricas, mediante a cooperación entre cidades.
Liga das Cidades Históricas	1994, Kyoto (Xapón). Proposta pola cidade de Kyoto na 4ª Conferencia Mundial de Cidades Históricas. ³⁶	Establecer un foro que contribúa a fortalecer os vínculos entre as cidades históricas, co gallo de favorecer o intercambio entre as participantes, non só durante as conferencias, senón de forma continuada e en varios asuntos, afianzando o desenvolvemento de cada unha delas.
Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular	1992, O Porto (Portugal) ³⁷ . Proposta polo Alcalde do Porto e apoiada polo de Vigo.	Crear un espazo de cooperación transfronteiriza ao abeiro do espírito europeo baseado no mercado único e no desenvolvemento das rexións que comparten vínculos socioeconómicos e culturais.
Atlantic Arc Cities	2000, Rennes (Francia) ³⁸	Constituír un espazo común para cooperar entre elas, fomentar a participación nos asuntos europeos, e defender os seus intereses perante a UE.

Fonte: elaboración propia a partir de datos aportados pola oficina de Protocolo do Concello.

Actualmente, non desbotamos a posibilidade de que Santiago participe noutras iniciativas e redes internacionais de cidades. Malia non informaren dende Gabinete de Alcaldía sobre o Pacto dos Alcaldes polo Clima e a Enerxía³⁹, consta que Santiago ten asinado o seu compromiso con esta iniciativa lanzada pola Comisión Europea para involucrar aos Alcaldes na adaptación e mitigación do Cambio Climático, e que xa reúne a 7.335 asinantes, incluso de países extra comunitarios. O Alcalde, preguntado por esta iniciativa, declarou para este traballo que o desenvolvemento deste compromiso realízase dende a área de Medio Ambiente, e mesmo reconece que pode haber máis participacións en foros internacionais que se xestionen dende as áreas sectoriais do goberno, das que non teñen constancia en Alcaldía. Precisamente ao tenor disto, é relevante destacar que o mesmo día que se realizou a entrevista ao Alcalde para este traballo, no que se lle preguntaba polas redes internacionais nas que estaba representada a

³⁵ Ligazón á web da Organización das Cidades de Patrimonio Mundial: <https://www.ovpm.org>

³⁶ Ligazón á web da Liga das Cidades Históricas: <http://www2.city.kyoto.lg.jp/somu/kokusai/lhcs>

³⁷ Ligazón á web do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular: <http://www.eixoatlantico.com>

³⁸ Ligazón á web do Arco Atlántico de Cidades: <http://atlanticcities.eu>

³⁹ Ligazón á web do Pacto dos Alcaldes: http://www.pactodelosAlcaldes.eu/index_es.html

cidade, se publicaba unha nova no xornal La Voz de Galicia⁴⁰ na que se informa da entrada de Santiago en dúas redes internacionais de cidades: União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa⁴¹ (UCCLA) e La città dei bambini⁴². Esta información non remitida previamente polo gabinete de Alcaldía, nin pola oficina de Protocolo, nin polo Alcalde durante a entrevista subliña a carencia dunha sistematización de datos sobre a internacionalización da cidade, que pon de manifesto a ausencia dunha vontade política por executar unha política propia de acción exterior. Coñecendo isto, non resulta estraña a confesión do Alcalde de que o Concello é bastante inactivo nestas redes e que a súa presenza nelas débese á “preservación do status e o rol” de Santiago. Tampouco se barallan outras alternativas a estas redes, así que abandonalas non é unha opción por respecto á historia da cidade e porque nalgunha débese estar. Noutras palabras, se o Concello participa nas redes internacionais de cidades nomeadas é por manter a súa reputación internacional, malia que a súa participación nelas non reporte beneficio algún para a cidade. Pola contra, engade que o concello ten un papel máis activo na rede Cidades Patrimonio da Humanidade de España, que actúa como un lobby estatal.

Promoción exterior do turismo

A cidade de Santiago é ben coñecida no mundo, e polo tanto, o turismo constitúe un dos seus motores económicos. A promoción do Camiño de Santiago no exterior é algo no que se traballou dende hai anos, non só por parte das autoridades da cidade, senón tamén dende o goberno rexional, como a Axencia Galega de Turismo. Cada ano, a cifra de peregrinos e turistas que chegan á cidade supérase, indicando que a cidade é un destino turístico consolidado a nivel internacional. Dende 1999, o Concello realiza a xestión do Turismo a través da empresa municipal Información e Comunicación Local S.A. (INCOLSA), encargándose esta da promoción exterior da cidade en eventos e feiras internacionais, como Fitur⁴³, e noutras capitais internacionais. Neste sentido, non hai crítica dende os grupos municipais, pois a cidade está ben promocionada.

⁴⁰ Nova de La Voz de Galicia (2.05.2017): “Compostela entra en una red internacional de capitales lusófonas y otra de la infancia”:

http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/santiago/2017/05/02/compostela-entra-red-internacional-capitales-lusofonas-infancia/0003_201705S2C4993.htm

⁴¹ Ligazón á web da rede internacional União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa: <http://www.uccla.pt/>

⁴² Ligazón á web da iniciativa internacional La città dei bambini:

<http://www.lacittadeibambini.org/spagnolo/interna.htm>

⁴³ Nota de prensa de Turismo de Santiago (2016) “Santiago de Compostela presenta su oferta turística en Fitur”, na que se dá conta das cidades onde estará presente INCOLSA promocionando a cidade como París, Milán, Roma, Munich, Dublín, Lisboa, Sao Paulo, Miami, Chicago, Toronto o Tokio:

<http://www.santiagoturismo.com/novas/santiago-de-compostela-presenta-asua-oferta-turistica-en-fitur>

Porén, o grupo do BNG destaca a baixa calidade do turismo, cualificándoo de pouco rendible. Para iso propón buscar outras medidas que atraian un tipo de turismo con maior poder adquisitivo e que contribúan á desestacionalización do turismo, creando reclamos nos meses de menor afluencia turística, como por exemplo o turismo de congresos, servíndose da acción exterior. Neste sentido, o Alcalde tamén cre que esta podería ser unha alternativa ao modelo de turístico actual, ao que acusa de ser un dos problemas da cidade, en tanto que a converte nun “parque temático”.

Así pois, a promoción da cidade no exterior existe dentro da política turística realizada por INCOLSA, pero non está ligada a ningunha estratexia de acción exterior ambiciosa na que teñan cabida obxectivos e accións que lle dean coherencia a un proxecto global de cidade. Nese sentido, a promoción exterior da cidade non se discute en termos de acción exterior, senón en termos do tipo de turismo que se promociona fóra. En consecuencia, a actuación da promoción exterior da cidade é unha ferramenta exclusiva da política de turismo orientada a vender a cidade como un produto para atraer visitantes, algo que xa se realiza dende a Axencia Galega de Turismo.

Captación de investimentos estranxeiros

No marco da Unión Europea, existe un nutrido conxunto de programas de financiamento comunitario que busca o desenvolvemento económico e social dos Estados membros a través da participación dos cidadáns e dos gobernos locais e rexionais en proxectos europeos. Como xa se viu no marco teórico, grazas a estes programas, a UE é un dos principais impulsores da acción exterior dos gobernos subestatais ao fomentar a cooperación entre entidades de diferentes países, coa finalidade de afondar no proceso de integración europea. Neste senso, o Concello de Santiago de Compostela ten realizado varios proxectos europeos con outros socios europeos para captar financiamento (Cadro 7.1.4), algúns aprobados, outros á espera de ser resoltos, e outros que se están rematando. A continuación preséntase unha listaxe dos proxectos europeos executados, en espera de resolución ou deseñados baixo o actual goberno da cidade. Tampouco sería posible facer unha listaxe histórica de todos os proxectos europeos porque non existe un rexistro deles.

O goberno do Concello informa que en varios proxectos Santiago de Compostela aparece como xefe de fila, é dicir, coordina o deseño e realización dos proxectos, mentres que noutros, Santiago aparece como socio. Neste sentido, reconece o Alcalde haber un certo liderado do Concello na formulación de proxectos europeos e os grupos municipais fan unha valoración positiva nos resultados acadados por eles. Ademais, todos acollen favorablemente os 10 millóns

de euros que ingresarán nas arcas municipais derivados da Estratexia EduSI⁴⁴, de desenvolvemento urbano sustentable e integrado, aínda que pese a estar financiado con fondos europeos non require de cooperación con outras socios.

Cadro 7.1.4: Listaxe de proxectos europeos actuais con participación do Concello

Proxecto	Estado	Temática
1. PLEEC⁴⁵	Pechado (2013-2016)	Eficiencia enerxética
2. Smarter Together⁴⁶	Vixente (2015-2018)	TICS e participación cidadá
3. POCTEP 2016⁴⁷	Rexeitado	<i>Sen datos</i>
4. Interreg Atlántico 2016⁴⁸	Falta resolución	<i>Sen datos</i>
5. H2020-SCC-02-2016-201⁴⁹	Ultimando	Solucións innovadoras
6. H2020-SFS-2017-1⁵⁰	Ultimando	Agricultura urbana eficiente

Fonte: elaboración propia a partir de datos aportados pola oficina de Protocolo do Concello.

Porén, se ben é certo que o Concello ten bos resultados na captación de investimentos procedentes de fondos europeos a través de diferentes programas, o problema reside na execución deses fondos, pois a falta de persoal e tempo son un reto que agora deberán superar, en palabras do Alcalde. Por outro lado, o voceiro do BNG engade que estes proxectos foron realizados sen ter ningún vencello a un modelo de cidade claro, xa que a lóxica seguida até agora é ver primeiro que convocatorias de financiamento hai, para logo presentar un proxecto, en lugar de pensar nun proxecto que entronque cun modelo de cidade e logo ver que convocatorias poderían financiarlo. É dicir, os medios antepóñense aos fins. Ademais, a meirande parte dos proxectos europeos son co-financiados, o que implica que a Unión Europea non financia o 100%, senón que o Concello debe aportar unha parte do total do orzamento. En definitiva, a falta duns obxectivos predeterminados, xunto cos riscos que entraña a execución dos proxectos europeos, en termos de recursos financeiros e de persoal, indican que o emprego desta forma de acción exterior carece dunha motivación sólida máis alá da cobiza polas subvencións europeas. Deste xeito, pese a que a captación de fondos semelle traer resultados beneficiosos, finalmente poden acabar sendo un problema.

⁴⁴ Nova de La Voz de Galicia (3.10.2016) “Santiago recibe 10 millones de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible de la UE”:

<http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/santiago/santiago/2016/10/03/santiago-recibe-10-millones-estrategia-desarrollo-urbano-sostenible-ue/00031475500069070295739.htm>

⁴⁵ Ligazón á web do proxecto PLEEC: <http://www.pleecproject.eu/>

⁴⁶ Ligazón á web do proxecto Smarter Together: <http://smarter-together.eu/>

⁴⁷ Ligazón á web do programa POCTEP: <http://www.poctep.eu/>

⁴⁸ Ligazón á web do programa Interreg Atlántico: <http://www.atlanticarea.eu/>

⁴⁹ Ligazón á web da convocatoria do programa H2020:

<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/scc-02-2016-2017.html>

⁵⁰ Ligazón á web da convocatoria do programa H2020:

<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/sfs-48-2017.html>

Por outra banda, non existe actualmente outra liña de captación de investimentos estranxeiros alén dos proxectos europeos. O Alcalde declara ter traballado coa Universidade, os empresarios do polígono industrial e a Cámara de Comercio de Santiago para crear unha oficina dedicada a esta política, mais esta medida está paralizada polas reticencias da Xunta de Galicia, ao crer que unha oficina deste tipo faría competencia ao Instituto Galego de Promoción Económica (Igape). Polo que, deica agora a política de captación de investimentos estranxeiros céntrase exclusivamente na concorrencia do Concello ás convocatorias de financiamento público europeo.

Eventos e premios internacionais

A oferta cultural e deportiva realizada dende o Concello, ben organizando de maneira directa ou ben colaborando nela, tamén pode formar parte da internacionalización da cidade. Desta maneira, as iniciativas salientables polo seu carácter internacional son: o festival internacional de música Womex (2016)⁵¹, que dende 1994 se vén realizando en diferentes cidades europeas, e que xa foi acollido por Santiago no 2014, sendo a súa organización responsabilidade do goberno do Partido Popular; os festivais de cine Cineuropa⁵² e Curtocircuito⁵³, que se veñen programando de forma anual dende hai 30 e 14 anos, respectivamente; e o Mundial de Xadrez⁵⁴ que será celebrado en 2018.

A organización destes eventos internacionais require de gran esforzo por parte da administración local e todos os partidos os valoran positivamente, mais o BNG e, especialmente o PSdeG-PSOE, reclaman un salto cuantitativo e cualitativo na programación de eventos internacionais. Concretamente o voceiro socialista critica que estes eventos son internacionais en tanto que contan coa participación de artistas ou deportistas internacionais, pero o público é local. Para el, este tipo de actividades debería formar parte dunha estratexia de internacionalización que buscase unha maior visibilidade internacional e que teñan un signo de identidade. Neste senso propón realizar festivais de música, literatura e cine temáticos, que singularicen a oferta da cidade, como por exemplo a creación dun xénero de cine atlántico. Este tipo de actividades poderían servir para promocionar no exterior a cidade e solucionar o problema da estacionalización do turismo. Por outro lado, o socialista propón que se debería aproveitar a sinerxía coa Universidade, poñendo máis atención nos estudantes internacionais,

⁵¹ Ligazón á web do Festival Womex: <https://www.womex.com>

⁵² Ligazón á web do Festival Cineuropa: <http://cineuropa.gal/>

⁵³ Ligazón á web do Festival Curtocircuito: <http://curtocircuito.org/>

⁵⁴ Ligazón á web do Mundial de Xadrez 2018: <http://feda.org/feda2k16/mundial-sub-8-sub-10-y-sub-12-2018-santiago-de-compostela/>

potenciais promotores da cidade, e nos cursos de idiomas. A este respecto, recorda o labor dos gobernos socialistas do pasado no recoñecemento de Santiago como Cidade Patrimonio da Humanidade e Capital Europea da Cultura en 2000⁵⁵. Precisamente, no tocante aos premios internacionais, dende comezos do século a cidade non recibe ningún. O representante socialista interpreta isto como o reflexo da acción exterior desenvolta polos gobernos socialistas de antano, que se ben non existía formalmente, si existía na filosofía dos gobernos dos anteriores Alcaldes socialistas, Xerardo Estévez Fernández (1983-1986, 1987-1998) e Antonio Sánchez Bugallo (1998-2011) e que se abandonou nos gobernos posteriores. O concelleiro nacionalista comparte esta visión de concorrer a convocatorias de premios internacionais ao propoñer o exemplo da cidade de Pontevedra, gobernada polo BNG. Pola súa parte, o Alcalde alega que existe o “risco da cidade de morrer de éxito”.

Así pois, o Concello tamén realiza actuacións internacionais no eido cultural e deportivo, pero non perseguindo unha internacionalización da cidade, senón ofrecéndolle ao público local produtos internacionais. Tampouco se aprecia vontade no goberno actual por conseguir recoñecementos para a cidade.

Diplomacia local

Debido á condición de capitalidade de Santiago, son frecuentes as visitas de autoridades estranxeiras, exercendo o Concello o papel de anfitrión protocolario. Non existe un rexistro de visitas recibidas polo Concello, pero buscando as palabras “presidente”, “embaixador” e “cónsul” na páxina web institucional⁵⁶, aparecen varias notas de prensa que dan conta das recepcións oficiais realizadas polo Concello. Así temos que, dende a elección de Martiño Noriega como Alcalde en xuño de 2015, houbo encontros con: os presidentes de Cabo Verde e Uruguai; os embaixadores de Venezuela, Irlanda, El Salvador, Reino Unido, Turquía, Irán, Chile e Paraguai; e os cónsules de Romanía, Cuba, Uruguai e Honduras. Todas estas visitas nun período de dous anos reflicten o dinamismo da diplomacia local da cidade de Compostela, que se ben é certo que algunhas destas reunións son co goberno autonómico galego, non podemos ignorar que é o Concello quen anfitroia estas visitas.

Con todo, os concelleiros do BNG e o PP definen o papel do Concello na diplomacia local como “protocolario” e “efémero”, que non busca sacar beneficio destes encontros. Pola súa parte, o voceiro socialista coincide con esta visión, pero matiza que ás veces si hai algún esforzo

⁵⁵Ligazón á web de Turismo do Concello que ofrece unha listaxe de premios recibidos: <http://www.santiagoturismo.com/info-xeral/cidade-premiada>

⁵⁶Ligazón á web ao buscador da web do Concello de Santiago: <http://www.santiagodecompostela.gal/buscador.php?lg=gal>

por ir máis alá do protocolario. O rexedor compostelán sinala que se exerce un rol activo, creando unha axenda paralela na que se busca a promoción económica e turística da cidade e se propoñen intercambios. Nesta análise, a falta de datos oficiais impídenos coñecer como é o verdadeiro papel que desempeña o goberno no eido diplomático, mais é reveladora a ausencia dun rexistro de autoridades recibidas. Finalmente as palabras do concelleiro popular “hai que ver a quen se recibe”, en alusión aos embaixadores de Irán e Venezuela, invitan a reflexionar se hai un interese nestas reunións ou se se trata de seguir o que dita o protocolo.

Cooperación descentralizada

Outra das formas da acción exterior dun concello e a primeira en ser recoñecida legalmente en España a través da LCID é a cooperación internacional ao desenvolvemento. Neste eido, ningún grupo municipal da oposición ten constancia dalgunha actuación, nin dende Gabinete se ofreceu datos sobre o tema. O Alcalde expresa na entrevista realizada para este traballo que o Concello ten preparada unha subvención cuxas beneficiadas serán ONGs dedicadas á cooperación internacional ao desenvolvemento. Non recorda a contía, pero presume de ser a primeira iniciativa do Concello neste campo. Preguntado se nos criterios de concesión desta subvención ían ligados a algún tipo de proxectos en concreto, a resposta foi vaga e para nada esclarecedora, mais xustifica esta medida pola cantidade de ONGDs que teñen sede na cidade, polo que constitúe un interese cidadán ao que atender, mentres que para os grupos do BNG e do PP a cooperación internacional ao desenvolvemento debería ser unha competencia executada dende a Xunta de Galicia.

Como sucedía con outras actuacións en materia de acción exterior, nesta tamén hai unha eiva de información. O Concello é socio, contribuíndo cunha cota de case 8.500€⁵⁷, do Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, un ente municipalista dedicado á cooperación internacional. Tampouco esta información foi remitida dende gabinete de Alcaldía, nin Protocolo, nin polo Alcalde, pese a preguntárselles de que forma se participaba na cooperación descentralizada. É este, pois, outro indicador da ausencia dunha política de acción exterior que ordene as diferentes actuacións na materia, sistematice a información, estableza uns medios e defina uns obxectivos.

⁵⁷ O Concello de Santiago de Compostela é socio do Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, contribuíndo cunha cota de case 8.500€ para o presente ano. Máis información na seguinte ligazón: <http://fondogalego.org/web/entidadessocias>

Viaxes institucionais ao estranxeiro

Nun mundo interconectado, non resulta estraño que os gobernantes viaxen representando as institucións das que forman parte. Esta necesidade non é allea ao Concello de Santiago, cuxos concelleiros e o Alcalde se desprazan a outros países en representación do Concello. Porén, non existe ningún rexistro de viaxes realizadas, máis alá dos recordos do Alcalde, que dixo estar na feira do libro de Bos Aires en 2016, e que algúns edís viaxaron pola Unión Europea por mor de contactar cos socios dos proxectos europeos nos que participaba o Concello.

Neste aspecto, o PP pensa que estas viaxes poden servir de pretexto para realizar turismo institucional; o PSdeG-PSOE cre que se debería viaxar máis, sobre todo a Bruxelas para facer incidencia política e traballar cos eurodeputados galegos para o interese da cidade; e o BNG sérvese do exemplo do Goberno nacionalista de Pontevedra, cuxo Alcalde ten viaxado a China, Dubai, Nova Iork, etc. recollendo premios e presentando o seu modelo de cidade, á par de crear unha rede de contactos internacionais. Ademais, o líder do grupo socialista engade que o goberno non viaxa máis por “vergoña” a que os veciños non comprendan por que un Alcalde debe viaxar e o acaben vendo como unha forma de turismo institucional, como apuntou o representante do grupo popular. Precisamente, o caso referido polo representante do BNG sobre as viaxes do Alcalde pontevedrés é unha evidencia de que ás veces as viaxes oficiais acaban envolvéndose en polémicas que eclipsan o verdadeiramente importante, formándose así unha opinión pública negativa⁵⁸. Este é un dos problemas da acción exterior dos gobernos subestatais, pois a cidadanía non tende a valorar positivamente que os seus gobernantes realicen viaxes oficiais. Neste aspecto, é importante contar cunha estratexia de comunicación que explique os motivos das viaxes e aclare os beneficios que estas reportarán á cidade. Mais no caso de Compostela isto non parece necesario de momento, pois as viaxes institucionais son escasas.

Actos simbólicos

Malia que os gobernos subestatais non teñen competencia en política exterior, ás veces estes realizan actos simbólicos nos que se toma postura política respecto a un asunto de política internacional, podendo así incidir nas relacións diplomáticas entre o Estado ao que pertencen e outros actores internacionais. No caso do Concello de Santiago, a corporación realizou unha actuación neste sentido aprobando en novembro de 2015 un acordo plenario co apoio de Compostela Aberta, PSdeG-PSOE e BNG que declaraba a cidade como un “espazo libre do

⁵⁸ Nova de OKDIARIO (14.12.2016) *El Alcalde del BNG se pega un viaje a Pekín con tres ayudantes y uno se hace fotos semiporno*: <https://okdiario.com/espana/2016/12/14/Alcalde-del-bng-pega-viaje-pekín-tres-ayudantes-uno-fotos-semiporno-599436>

apartheid israelí”. Este acto non deixaba de ser unha manifestación simbólica da adhesión de Santiago á listaxe de municipios que apoiaban a campaña BDS (Boicot, Desinvestimentos e Sancións) contra Israel, en apoio ao pobo Palestino. A moción institucional, da que logo se quixo desvincular o PSdeG-PSOE, acabou sendo declarada ilegal⁵⁹ e criticado polo PP, xa que supuxo a perda dunha conexión aérea entre Compostela e Tel Aviv.

Preguntado o Alcalde se non consideraba que había outras formas de apoio ao pobo palestino máis eficientes a través da acción exterior, e polo tanto, legais, respondeu que non cría que fosen incompatibles, xa que unha cidade que exerce a capitalidade debe tomar posición en asuntos internacionais sobre os que se debate nos plenos. Ademais, engade como exemplo que o Concello ondeou a media hasta a bandeira da Unión Europea en marzo de 2016 como sinal de rexeitamento ao acordo aprobado pola UE e Turquía sobre os refuxiados sirios⁶⁰. Así pois, o Concello de Santiago ten realizado actos simbólicos, alegando a condición de capitalidade da cidade, que se circunscriben no ámbito da política exterior, algo ilegal. En calquera caso, a natureza destas actuacións correspóndese máis con manifestacións ideolóxicas do goberno en reacción aos sucesos internacionais, que con complementos dunha política de acción exterior.

Participación doutros actores na internacionalización da cidade

Nun mundo que avanza cara sistemas de gobernanza, é importante saber como traballan en rede os diferentes actores. No caso do Concello de Santiago, segundo o Alcalde existe cooperación e comunicación fluída entre as “diferentes patas” de Santiago, que son a Universidade, a Xunta de Galicia, a Igrexa e o propio Concello. Neste sentido fai unha lectura de traballo “no consenso, porque Santiago nunca traballou no disenso”. Porén, os grupos da oposición discrepan e consideran que realmente non hai traballo en rede (PP), xa que o Goberno está inmerso nun proceso de “descapitalización da esencia da cidade”, ao renunciar aos seus elementos de singularidade; que hai moi pouco traballo en rede (BNG), xa que se adoita traballar en “compartimentos estancos”; ou que hai traballos puntuais, pero non de forma continuada pola falta dunha estratexia de coordinación (PSdeG-PSOE).

Así pois, apréciase que nas diferentes actuacións en materia de acción exterior, o Concello si traballou con outros actores da cidade como a Xunta de Galicia, a Igrexa, as Cámaras de

⁵⁹ Nova de La Voz de Galicia (3.1.2017) “Un juzgado anula un acuerdo de boicot de Santiago a Israel”: http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2017/01/03/juzgado-anula-acuerdo-boicot-santiago-israel/0003_201701G3P6992.htm

⁶⁰ Nova de El Correo Gallego “Santiago ondea la bandera de la Unión Europea a media asta en apoyo a los refugiados”: <http://www.elcorreogallego.es/santiago/ecg/santiago-ondea-la-bandera-de-la-union-europea-a-media-asta-en-apoyo-a-los-refugiados/idEdicion-2016-03-18/idNoticia-986650/>

Comercio, a Universidade, os empresarios do polígono, pero tamén é certo que non existe un foro de reunión entre estes actores no que se trate sobre a internacionalización da cidade e se configure unha política de acción exterior coordinada e coherente. É importante sinalar que os catro grupos políticos da Corporación consideran preciso traballar en rede para a obtención duns mellores resultados.

Estrutura administrativa

Como se foi observando, o Concello de Santiago leva a cabo accións de internacionalización da cidade. Agora ben, a responsabilidade de quen se encarga de realizar estas accións non está claramente definida, xa que se dilúe entre diferentes departamentos. Principalmente é a oficina de Protocolo quen se encarga dos acordos de irmandamentos, das visitas doutras autoridades internacionais e da participación do Concello nalgúns das redes de cidades; as concellerías realizan cadansúas actuacións sectoriais en materia de proxectos europeos, eventos internacionais e redes de cidades; e a promoción exterior da cidade recae na empresa de turismo INCOLSA. Desta maneira, non existe unha oficina, ou departamento que coordine todas estas actuacións para darlles unha coherencia e aproveite as sinerxías, conectado as necesidades locais coa contorna global, senón que ás veces recórrense ás ferramentas da acción exterior para levar a cabo outras políticas (turismo ou proxectos europeos) e outras moitas faise un uso dela de maneira case involuntaria (irmandamentos entre cidades, redes internacionais, diplomacia local).

O Alcalde, consciente da necesidade de ter persoal dedicado á acción exterior, alega que o Concello está vivindo un “ERE encuberto” ao non ter permitido crear servizos novos e ao limitarse a taxa de reposición, por parte do Ministerio de Facenda. Pola súa parte, o PP está en contra da burocratización das políticas, polo que a priori non estaría a favor da creación dunha oficina de acción exterior. O PSdeG-PSOE considera que o prioritario é desenvolver unha estratexia de internacionalización e quizais logo contemplar a posibilidade de crear unha oficina que a executase. Finalmente, o BNG estaría a favor de crear unha oficina de captación de investimentos estranxeiros, mais non dunha oficina de acción exterior. Preguntados os catro representantes pola posibilidade de crear unha oficina dotada de persoal técnico que executase unha política propia de acción exterior integrada no Consorcio de Santiago, un ente que aglutina aos tres niveis de goberno –local, autonómico e estatal-, as respostas foron que estarían dispostos a estudala.⁶¹

⁶¹ O Consorcio de Santiago tamén participa da acción exterior en tanto que realiza proxectos europeos. Máis información sobre este ente na seguinte ligazón: <http://www.consorciodesantiago.org/>

Postura política sobre as actuacións de acción exterior

Ao longo deste apartado foise completando a análise das actuacións do Concello en materia de acción exterior coa opinión dos entrevistados sobre elas, pois nalgúns casos contribuía a ilustrar a realidade sobre as mesmas, debido ás eivas de información que xa se foron sinalando. A continuación ofrécese un resumo (Cadro 7.1.5) das consideracións dos diferentes grupos parlamentarios en relación a ditas actuacións. Non obstante, advírtese de que as propostas que se realizan dende a oposición son extraídas unicamente das entrevistas realizadas, sen que estas se vexan reflectidas en ningún outro tipo de soporte.

Cadro 7.1.5: Posturas dos grupos municipais respecto ás actuacións en materia de acción exterior do Concello de Santiago de Compostela (2017)

	Goberno (CA)	PP	PSdeG-PSOE	BNG
1. Irmandamentos de cidades	Paralizados. Hai moitas peticións que non se atenden por limitacións.	Deberían aproveitarse para compartir experiencias e promocionar as cidades.	Deberíanse crear actividades no marco dos acordos.	Deberían ter un significado.
2. Redes internacionais	Exercicio dun rol pasivo para mantemento do status.	Escusa para turismo institucional.	Deberíase ser máis activos e liderar algunha rede.	Deberíase participar en foros que teñan retorno e ser activos.
3. Promoción exterior	Existe un risco de morrer de éxito.	Estase a producir unha descapitalización da esencia da cidade. Propón crear unha marca territorial.	Deberíase aproveitar recursos como os estudantes internacionais, a emigración, os premios, etc.	Deberíase explorar outras vías, como o turismo de congresos.
4 Captación investimentos	Bos resultados na captación. A execución pode ser problemática.	Valoración positiva.	Non se están aproveitando todas as oportunidades.	Segue unha lóxica incoherente.
5. Eventos e premios internacionais	Requiren dun gran esforzo.	Valoración positiva.	Deberíase ofertar máis actividades culturais internacionais.	Non se aproveita a natureza da cidade. Deberíase facer máis actividades.
6. Diplomacia local	Mantéñense reunións con axenda paralela.	Reunións infrutíferas.	Reunións protocolarias.	<i>Paripé</i> protocolario.
7. Cooperación descentralizada	Satisfaise a necesidade das ONGs locais.	Debería ser competencia autonómica.	Deberíase darlle valor engadido e aproveitar os irmandamentos.	Debería ser competencia autonómica.
8. Viaxes institucionais	Viaxes de representación para proxectos europeos.	Pretexto para turismo institucional.	Existe vergoña en viaxar. Deberíase ir máis a Bruxelas.	Deberíase viaxar máis.
9. Actos simbólicos (moción institucional)	Necesarios pola condición de capitalidade.	A moción anti-israelí foi prexudicial.	Apoio á moción, e posterior desaprobación.	Apoio da moción.

Fonte: elaboración propia en base ás entrevistas realizadas, accesibles no Anexo V.

7.2 Análise da perspectiva política

No anterior apartado describiuse como é o proceso de internacionalización da cidade a través do emprego de diferentes formas relacionadas coa acción exterior. Ao mesmo tempo, identificamos as posturas políticas dos partidos con representación no consistorio respecto ás actuacións referidas. A continuación, para dar cumprimento aos obxectivos establecidos inicialmente neste traballo, realizarase unha sucinta análise da perspectiva política sobre a acción exterior, como política en conxunto, a través das entrevistas realizadas aos representantes públicos. No Cadro 7.2.1 resúmese as respostas dadas ás preguntas formuladas, que serán analizadas en torno a dous eixos: a necesidade e o interese pola acción exterior.

Cadro 7.2.1: Postura dos grupos municipais do Concello de Santiago de Compostela ante sobre a acción exterior (2017)

	Goberno (CA)	PP	PSdeG-PSOE	BNG
1. Existe unha política de acción exterior?	Existen varias liñas de acción exterior.	Existe promoción turística.	Existen actuacións puntuais.	Existe de maneira moi limitada.
2. Valoración da actual política de acción exterior.	Insatisfacción até agora.	Soamente valora positivamente a captación de fondos europeos.	Desaproba a pasividade e vergoña do Goberno por realizar acción exterior.	É un <i>paripé</i> que non busca o retorno económico para a cidade.
3. É necesaria unha política de acción exterior?	É necesario establecer prioridades para non morrer de éxito.	É necesario consolidar a marca territorial de Compostela.	É esencial para unha cidade como Santiago de Compostela.	É necesaria pola condición de capitalidade da cidade.
4. Por que non se realiza unha política de acción exterior?	Falta de recursos humanos, económicos e tempo. Impedimento para crear servizos novos.	Descapitalización da identidade da cidade. Céntrase máis en cuestión ideolóxicas, como a moción BDS.	Non hai internacionalización da cidade porque non hai un modelo de cidade definido.	O Goberno asume un rol pasivo, protocolario, sen ter a acción exterior como unha prioridade.
5. Grao de Coñecemento das actuacións de acción exterior.	Coñece datos, pero non informa sobre todos.	Descoñece a acción exterior e gran parte dos datos.	Coñece algúns datos sobre diferentes actuacións.	Coñece algúns datos sobre diferentes actuacións.
6. Debateu sobre a acción exterior?	Soamente dentro do seu gabinete.	No PP municipal non.	No PSdeG municipal non.	No BNG municipal non.
7. Modelo e propostas	Crear unha asistencia técnica que execute a acción exterior.	Creación dunha marca territorial propia, evitando duplicidades.	Crear primeiro unha estratexia de internacionalización da cidade.	Crear unha oficina de captación de investimentos internacionais.
8. É Santiago de Compostela un actor internacional?	Si, aínda que non o saiba.	Si, debería selo.	Si, aínda que non se aproveite o seu potencial.	Si, grazas á súa condición máis que ao traballo do Concello.

Fonte: elaboración propia en base ás entrevistas realizadas, accesibles no Anexo V.

Necesidade dunha política de acción exterior

Para comezar, é importante resaltar que todos os grupos municipais e o goberno coinciden en que o Concello realmente non desenvolve unha política de acción exterior como tal, senón que máis ben son actuacións puntuais relativas á acción exterior pero que non están articuladas de maneira que configuren unha política. Ante esta perspectiva, non resulta estraña unha valoración xeralmente negativa sobre ela, na que se destaca a pasividade do Goberno. É destacable que incluso o propio goberno se mostre insatisfeito neste senso. Entón, se non existe unha política de acción exterior propia e a valoración que se fai dela é negativa, considérase necesaria? Os catro entrevistados responden positivamente a esa pregunta. No caso dos representantes do PSdeG-PSOE e o BNG a resposta é máis contundente, pois cren que é esencial pola natureza e características da cidade. Pola súa parte, o representante do Partido Popular fala da necesidade de “crear unha marca territorial”, como un selo turístico sobre o que promocionar a cidade. Posteriormente na entrevista engade que vivimos nun mundo “globolocal” e o “Estado-nación” está quebrantándose, dando lugar ás cidades como actores internacionais. Finalmente, o Alcalde móstrase algo máis contraditorio dicindo que “tampouco é tan necesaria”, aínda que ao final da entrevista si reconece a necesidade de establecer unhas prioridades dentro da materia da acción exterior, implementando unha política meditada e estruturada. Pero, habendo máis ou menos consenso sobre a necesidade dunha política de acción exterior, por que non se realiza? O rexedor municipal sinala dificultades derivadas da falta de recursos, en termos de orzamento, persoal, tempo e enerxía, en parte provocadas pola Administración Xeral do Estado que limita a súa capacidade de prestar servizos. Pola contra, dentro da oposición, o socialista acusa a falta dun modelo claro de cidade: se non está claro o proxecto de cidade, non se se pode internacionalizar a cidade. O nacionalista sentencia que esta non é unha prioridade do actual Goberno de Compostela Aberta. Para o representante do PP, o Goberno está preocupado en asuntos de carácter máis ideolóxico que impiden a busca do beneficio da cidade. Sexa por problemas administrativos, sexa por falta dun proxecto para a cidade, Santiago de Compostela carece dunha política de acción exterior, pero todos os grupos municipais a consideran necesaria.

Interese pola acción exterior

En relación coa última pregunta –por que non se diseña unha política de acción exterior– ten sentido preguntarse se realmente existe interese dos grupos municipais por ela. Para determinalo, teranse en conta as respostas ás preguntas 5 e 6 que se recollen no cadro 7.2.1. O grao de coñecemento sobre as actuacións en materia de acción exterior mídese a través das

respostas ás preguntas “Coñece vostede cantas...?” formuladas nas entrevistas. Ningún dos representantes demostrou ter un coñecemento exhaustivo das diferentes actuacións. Tendo en conta a ausencia de rexistros e mecanismos para a sistematización da información por parte do Concello, non sorprende que non coñezan o número de cidades irmandas, das redes de cidades e proxectos europeos nas que participa Santiago, etc. O Alcalde demostrou ter o mellor coñecemento, mais non completo, pois non citou a participación do Concello no Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, nin a iniciativa europea do Pacto dos Alcaldes, nin tampouco as redes de cidades das que informaba o xornal La Voz de Galicia o mesmo día da entrevista. Os representantes do PP, PSdeG-PSOE e BNG recoñecían non dispoñer da información, mais sen datos concretos, tiñan unha lixeira idea de como eran as diferentes actuacións de acción exterior. Tamén é certo que se non teñen acceso a esa información é porque tampouco a demandan, o cal xa é significativo. Por outra parte, todos declaran non ter debatido sobre a acción exterior na sede dos seus partidos políticos. Só o Alcalde confesa ter discutido do tema co seu Gabinete, debido ás necesidades do Concello vinculadas ás súas características, que demandan acción exterior, como a diplomacia local. Así pois, as súas respostas confirman que a acción exterior non é un tema que estea dentro da axenda local.

A necesidade dunha política de acción exterior contrasta co pouco interese dos partidos locais por ela. E pese a que ningún deles rexistrou ningunha proposta ao respecto no pleno do Concello, todos ofreceron un modelo durante as entrevistas. O Alcalde di ter intención de crear na segunda parte do seu mandato unha asistencia técnica que se encargue das actuacións da acción exterior. O líder da oposición, do PP, insiste na creación dunha marca territorial recorrendo á acción exterior, pero evitando duplicidades con outras administracións. Para o socialista, o máis importante é deseñar unha estratexia de internacionalización que aglutine todas as actuacións, para darlles coherencia e finalidades. Finalmente, no BNG poñen o acento na creación dunha oficina especializada na captación de investimentos estranxeiros para activar a economía da cidade. Cada un ofrece un modelo diferente, para unha cidade que consideran un actor internacional, aínda que non o saiba (CA), aínda que non se aproveite o seu potencial (PSdeG-PSOE); porque o é grazas ás características da cidade, máis que ao traballo do Goberno (BNG), e debería selo (PP).

7.3 Recapitulación

Despois de analizar tanto as diferentes formas de acción exterior, como as posturas políticas dos partidos con representación municipal, pódese concluír que malia a falta de vontade política, Santiago de Compostela é unha cidade internacional, é dicir, é recoñecida no mundo e

con importancia política e cultural, debido á súa propia natureza: capital de Galicia, centro relixioso, centro de coñecemento e cidade patrimonio. Todas elas son características que lle brindan unha posición no mundo e configuran a esencia da cidade, sen a cal deixaría de ser a urbe que é. Porén, non foi preciso ningunha acción exterior para conseguir este papel na escena internacional, senón que foron as propias condicións da cidade. Con ou sen acción exterior, a cidade é un actor internacional, cuxo papel debe ser executado polo Goberno do Concello, que na actualidade é máis ben un rol pasivo, como xa se analizou no apartado 7.1 (resumido no cadro 7.3.1). Non se implementa unha verdadeira política de acción exterior, cuns obxectivos determinados e uns medios concretos. Simplemente se fai uso dos instrumentos de acción exterior, sen unha determinación clara, sen medir as súas potencialidades nin favorecer a coherencia entre as diferentes políticas sectoriais. A falta de información (Cadro 7.3.1) tamén é síntoma da falta de atención á internacionalización da cidade por parte deste goberno subestatal. Esta inacción fai que Santiago de Compostela sexa unha cidade internacional sen internacionalizarse.

Cadro 7.3.1: Resumo da acción exterior do Concello de Santiago (2017)

Actuación	Información	Descrición
1. Irmandamentos de cidades	Aportada por Protocolo. Faltan cidades e datos sobre os acordos.	Acordos con cidades internacionais simbólicos, baleiros de contidos.
2. Redes internacionais	Aportada por Protocolo. Faltan datos sobre redes e iniciativas.	Rol pasivo. Participase para conservar a reputación e porque non se barallan alternativas.
3. Promoción exterior	Ausencia dun rexistro Notas de prensa de Turismo.	Exercida por INCOLSA e centrada exclusivamente no turismo.
4 Captación investimentos	Aportada por Protocolo. Falta histórico de datos.	Limitada á consecución de subvencións europeas mediante proxectos europeos.
5. Eventos e premios internacionais	Aportada por Gabinete de Alcaldía. Páxina web do Turismo.	Basicamente festivais de cinema internacional centrados no público local. Non se opta a premios internacionais.
6. Diplomacia local	Ausencia dun rexistro. Notas de prensa do Concello.	Reunións con diplomáticos e autoridades internacionais sen gran transcendencia.
7. Cooperación descentralizada	Entrevistas. Páxina do Fondo Galego.	Subvencións ao Fondo Galego e ONGDs.
8. Viaxes institucionais	Ausencia dun rexistro. Entrevistas.	Escasos e centrados no contacto con socios de proxectos europeos.
9. Actos simbólicos	Novas de prensa. Entrevistas.	Un acordo plenario ilegal e unha baixada de bandeira a media hasta.
10. Cooperación con outros actores	Entrevistas.	Puntual. Non se aborda a acción exterior.
11. Estrutura administrativa	Entrevistas.	Dispersa entre Protocolo, Gabinete de Alcaldía, Concellerías e Incolsa.

Fonte: elaboración propia a partir da información recadada.

7.4 Proposta de institucionalización da acción exterior

Ao longo deste traballo, temos visto as causas da internacionalización dos gobernos subestatais, baseadas na interdependencia do mundo; comprobado que na actualidade en España as Entidades locais están facultadas legalmente para realizar acción exterior e que o recoñecemento é progresivo no ámbito internacional; identificado os elementos dun modelo de acción exterior a través do caso da Xunta de Galicia, cuxa institucionalización foi evolucionando co paso do tempo; e determinado que o Concello de Santiago de Compostela non executa de forma activa ningunha política de acción exterior. Por iso, a continuación, realizarase unha proposta de institucionalización da acción exterior a levar a cabo polo goberno do Concello de Santiago de Compostela, que entronque coa realidade analizada: transformacións globais, un marco normativo favorable e o modelo inspirador dunha institución próxima. Se ben é certo que a Xunta de Galicia é o órgano de goberno dunha Comunidade Autónoma, un goberno rexional, e polo tanto diferente de calquera goberno local, a súa política de acción exterior contén uns elementos xenéricos que poden ser aplicados en gobernos de distinta natureza, atendendo ás súas necesidades e limitacións particulares. Así pois, os elementos identificados no apartado 6 deste traballo serán adaptados nesta proposta de institucionalización da acción exterior do Concello de Santiago de Compostela

Dotarse dunha estrutura administrativa

A acción exterior do Concello execútase dende diferentes áreas –Protocolo, Gabinete, Incalsa e Concellerías- o que implica unha dispersión dos obxectivos, esforzos e recursos, que pode xerar duplicidades e carencias. Habendo unha estrutura administrativa que traballe de forma exclusiva para a acción exterior, poderíanse agrupar sinerxías e coordinar mellor as actuacións do Concello baixo unha área que se responsabilice da acción exterior. Esta estrutura administrativa ben pode ser unha oficina ou un técnico de acción exterior, mais o importante é que haxa polo menos unha persoa encargada da internacionalización da cidade executando a acción exterior e asesorando na toma de decisións. Non se pretende ignorar nesta proposta as limitacións sinaladas polo Alcalde, relativas á creación dun servizo ou a contratación de persoal novo, mais hai diversas opcións polas cales se pode crear unha estrutura administrativa competente, como crear un ente con personalidade xurídica propia, na que participe o Concello con outros axentes, como os actores importantes da cidade, ou outras administracións públicas –Deputación da Coruña, Concellos do arredor, Xunta de Galicia, etc.-. Neste senso, poderíase empregar o Consorcio de Santiago para albergar no seu interior unha oficina de acción exterior.

A dimensión que adopte esa estrutura debe estar adaptada ás posibilidades do Concello, mais poderíase barallar a integración doutros servizos do Concello, como Protocolo, proxectos europeos, turismo, etc. Fose como fose, corresponderíalle ao persoal desa estrutura a responsabilidade sobre os demais piares recomendados.

Adaptar o orzamento municipal

No orzamento do Concello deberíase reflectir nalgunha partida o mantemento da estrutura administrativa que se elixa, pero ao mesmo tempo débense contemplar o custo das diferentes actividades derivadas da acción exterior. Desta maneira, a institucionalización desta política implicaría adaptar os programas orzamentarios. Así pois, pódese crear unha partida única que englobe todas as actuacións da acción exterior, ou ben, ademais dunha partida específica, pódese recoller a acción exterior noutras partidas sectoriais. Por exemplo, unha partida de acción exterior podería recoller as cotas das redes internacionais de cidades, mentres que os programas doutras políticas sectoriais poderían contemplar as viaxes internacionais do seu persoal.

Definir áreas de actuación

Ao igual que a Xunta ten tres áreas de actuación delimitadas, o Concello debería configurar as súas propias en relación ao proxecto político para a cidade, orientando cara el os instrumentos e diferentes actuacións en materia de acción exterior que xa emprega actualmente o Concello. Neste senso, o lóxico sería irmandarse con cidades con modelos similares, coas que sexa posible facer algún tipo de cooperación, participar en redes de cidades nas que sexa posible o intercambio de experiencias, etc. No referido á cooperación descentralizada, o positivo é engadir valor á cooperación, aportando coñecemento en políticas nas que o Concello sexa experto. Desta maneira, definindo unhas áreas de actuación, establécense unhas prioridades e ordénase a acción exterior en base ás necesidades do Concello.

Establecer unha regulación e planificación

Que sexa este o último piar erguido pola Xunta –aínda en fase de construción debido á elaboración da Egaex- non é azaroso, senón que responde ao novo contexto normativo en España, tras a aprobación da LASEE, a cal establece que os Gobernos subestatais deben regular e planificar a súa acción exterior co gallo de evitar as contradicións da política exterior do Estado. Polo tanto, máis que vontade do goberno galego, é unha necesidade normativa,

aplicable ao Concello de Santiago. Mais, a regulación e planificación da acción exterior son positivas en tanto que determinan as regras do xogo a seguir neste ámbito e evita tomar rotas que se desmarquen da legalidade ou dos principios e obxectivos sobre os que se asenta, outorgándolle seguridade xurídica á acción exterior realizada polo Concello.

Crear un sistema de gobernanza

Finalmente, nada do anterior se consegue sen vontade política. Nese aspecto, o Concello de Santiago asume o problema de que a acción exterior non é un tema dentro da axenda local. Non obstante, todos os partidos representados recoñecen a necesidade dunha política de acción exterior, o que serve de base para a procura dun consenso para unha política estable. Ademais da implicación dos grupos municipais, poderíase instaurar un sistema de gobernanza no que participen outros actores importantes para a cidade, cuxas visións poden complementar a acción exterior. Así, ao igual que fixo a Xunta creando un foro de discusión sobre a acción exterior con outros actores influentes –O Caex-, podería ser conveniente que o Concello imitase unha estrutura similar, contando coa participación dos actores da cidades, como a Universidade, a Xunta, a Igrexa, a Cámara de Comercio, os empresarios, as ONGs, etc. Deste xeito, Santiago de Compostela pasaría de ser unha cidade internacional con vontade a internacionalizarse e xestionar esa internacionalización, sacándolle o máximo rendemento.

Cadro 7.4.1: Proposta de institucionalización da acción exterior no Concello de Santiago

Elementos de institucionalización	Obxectivos respecto á acción exterior	Solucións para implementación
1. Estructura administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Responsabilidade ○ Execución ○ Control ○ Coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> - Persoa técnica. - Servizo municipal. - Entidade instrumental que agrupe a outros actores da cidade ou administracións públicas, como a Xunta, a Deputación e os Concellos veciños. Ex.: o Consorcio de Santiago.
2. Orzamento	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programación ○ Financiamento ○ Distribución 	<ul style="list-style-type: none"> - Partida única dedicada á acción exterior. - Varias partidas que aborden a acción exterior de forma sectorial.
3. Áreas de actuación	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prioridades ○ Ordenamento ○ Satisfacer as necesidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Por áreas temáticas, segundo o proxecto de cidade. Ex.: cidade verde, cidade turística, cidade equitativa - Por actuacións: captación de investimento estranxeiro, promoción exterior, cooperación internacional, etc.
4. Regulación e planificación	<ul style="list-style-type: none"> ○ Coherencia ○ Seguridade xurídica ○ Definición 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración dunha estratexia de internacionalización que contemple os obxectivos e recursos de forma operativa. - Adaptación á normativa estatal e autonómica.
5. Sistema de gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> ○ Democratización ○ Estabilidade ○ Implicación doutros actores 	<ul style="list-style-type: none"> - Participación dos grupos municipais a través de debates e propostas. - Inclusión doutros actores na toma de decisións. Ex.: universidade,

Fonte: elaboración propia.

8. Conclusións

Dando cumprimento aos obxectivos establecidos neste traballo, púidose atopar resposta para as preguntas de investigación iniciais. Desta forma, as respostas que se amosan deseguido serven para resumir e concluír o exposto anteriormente.

Por que os gobernos subestatais se internacionalizan a través da acción exterior?

Non existe unha ampla literatura que aborde o tema de forma científica nin tampouco existe un consenso sobre a denominación conceptual, pois dependendo do autor, o obxecto de estudo pode ser denominado de diferente maneira. Pese a isto, convivimos en elixir os termos “acción exterior” e “gobernos subestatais”, facendo referencia ás relacións exteriores que emprenden aquelas unidades de goberno inferiores ao Estado, por ser estes máis inclusivos e menos polémicos que outros termos como “paradiplomacia” ou “gobernos locais”. Existen varias causas da internacionalización deste tipo de administracións públicas, mais todas elas vinculadas ao fenómeno da globalización: o esmorecemento do Estado-nación, a Unión Europea, a urbanización do planeta, o deceso dos gobernos subestatais pola internacionalización e a democratización das relacións internacionais. Todas elas son argumentos que resumen os motivos polos cales se produce a internacionalización dos gobernos subestatais—nun plano empírico—, ao mesmo tempo que explican por que se debería producir —plano teórico—. Deste xeito a teoría que engloba a acción exterior dos gobernos subestatais baséase nun sistema de gobernanza global no que os Estados xa non son os únicos actores, senón que afrontan os desafíos globais da man das organizacións internacionais e dos gobernos subestatais, xa que estes están máis próximos aos problemas, asimilando a axenda local á axenda global, e porque ao ser a administración máis próxima á cidadanía, democratizan as solucións aos problemas globais formando parte da súa toma de decisións. En definitiva, os límites entre o global e o local dilúense dando lugar ao proceso de: *glocalización*, no que actuando a nivel local se conseguen resultados globais. Neste contexto, os gobernos subestatais desenvolven políticas públicas de acción exterior, a través das cales tratan de influír nas tomas de decisións internacionais, defenden os seus intereses e fortalecen a súa posición no mundo.

Que capacidade legal teñen os gobernos subestatais para realizar acción exterior?

Dependendo de que tipo de goberno subestatal e do Estado ao que pertenza, as posibilidades legais para realizar acción exterior poden ser unhas formas ou outras. En consecuencia, neste traballo faise unha análise sobre a normativa española e galega sobre este tema, chegando á conclusión de que o recoñecemento da competencia dos gobernos subestatais en acción exterior

foi evolucionando de diferente forma a nivel autonómico e local. No caso das Autonomías o recoñecemento foi progresivo, iniciado pola xurisprudencia asentada polo Tribunal Constitucional, continuado pola reforma dos Estatutos de principios de século, e finalmente coa aprobación da LASEE. No caso dos Concellos, a ambigüidade da lexislación éralles favorables até a aprobación da LRSAL. Finalmente a LASEE tamén lles recoñeceu o dereito de participar na acción exterior. Após da LASEE, aprobouse o DAECAG que regula a acción exterior en Galicia. No eido internacional, non existe ningunha regulación, máis aló de certos recoñecementos que non aportan seguridade xurídica sobre o obxecto de estudo. Porén, se ben é certo que as Comunidades Autónomas e as Entidades locais están capacitadas legalmente para realizar acción exterior, en virtude da LASEE e da súa normativa propia, as súas políticas deben estar suxeitas ás directrices do Goberno do Estado e ser coherentes coa súa Política exterior.

Como institucionalizou a Xunta de Galicia a súa acción exterior?

A acción exterior da Xunta de Galicia é máis complexa en tanto que adquire maior número de formas ao abranguer varias áreas de goberno. Non obstante, pódense identificar unha serie de elementos que constitúen os piares dunha política pública propia da acción exterior, que foron evolucionando e construíndose dende os anos 80, pasando por varias fases. Estes elementos son: contar cunha estrutura administrativa, na que existe persoal especializado dedicado en exclusiva á realización e sistematización das diferentes formas nas que se materializa a acción exterior; un orzamento, no que se destinan recursos financeiros para as actividades nas que se basea a acción exterior; uns eixos de actuación, que contribúen á fixación de obxectivos e prioridades; unha regulación e planificación, na que se articulan unhas regras que delimitan as capacidades legais de actuación e se establecen unhas liñas a medio ou longo prazo que orientan a acción exterior; e finalmente a implicación dos partidos parlamentarios, colocando a acción exterior dentro da axenda autonómica, dando pé a que os partidos da oposición realicen propostas e se consensúe unha política de país. Todos estes piares constitúen un modelo de institucionalización da acción exterior que serve de inspiración para outros gobernos subestatais.

Leva a cabo o Concello de Santiago de Compostela algunha política de acción exterior?

A acción exterior do Concello de Santiago de Compostela existe en tanto que existen certos tipos de actuación que se circunscriben no seu ámbito: irmandamento de cidades, participación en redes internacionais de cidades, promoción exterior baseada no turismo, realización de proxectos europeos, oferta de ocio con tinxes internacionais, recepcións diplomáticas

subvencións á cooperación descentralizada, viaxes ao estranxeiro e certos actos simbólicos que expresan preocupación por asuntos internacionais. Mais, non existe unha verdadeira vontade política por que o Goberno adopte un rol activo nesas actuacións. Isto lévanos a determinar que o Concello non realiza acción exterior, senón inacción exterior. A existencia de todas as formas que implican relacións exteriores do Concello versan máis sobre as propias características da cidade: capital de Galicia, centro relixioso que atrae visitantes pola súa riqueza cultural, artística e patrimonial, e centro de coñecemento, grazas á universidade. Estas calidades bríndalle á urbe a oportunidade de ser unha cidade internacional, sen necesidade de internacionalizarse, pero tamén demandan a execución dun papel. Non obstante, non existe unha política que aproveite todo o potencial de ser unha cidade internacional, senón que o Concello limítase á consecución de subvencións europeas, a captar turistas e desenvolver un papel case exclusivamente protocolario. Se isto fose teatro, poderíamos dicir que o escenario está acondicionado, os focos prendidos, o pano aberto, o guión escrito, os figurantes preparados, pero o protagonista -o Concello de Santiago de Compostela- decidiu sentarse nas butacas e non actuar. Por iso, neste traballo faise unha proposta de política de acción exterior, inspirado no modelo da Xunta de Galicia e os piares da súa institucionalización. Aplicando este modelo, a cidade, ademais de ser unha cidade internacional, podería ser unha cidade verdadeiramente internacionalizada.

É a acción exterior un tema na axenda política a nivel autonómico e local?

Ao ser este un traballo de investigación empírica, que pretendía coñecer a acción exterior de dous gobernos subestatais, empregouse as entrevistas como ferramenta para recadar información, tendo a representantes dos grupos parlamentarios e como entrevistados. As súas respostas permitiron abordar o obxecto de estudo dende unha perspectiva política que contribuíu á comprender mellor o fondo das políticas de acción exterior estudadas nos dous casos. O resultado foi que a nivel autonómico si existe certa atención por este tema, aínda que sen a consideración de prioritario, chegando a facerse propostas materiais sobre el. No caso do Concello, a acción exterior xera un debate máis complexo, no que non se percibe gran interese por esta política, pese a que os entrevistados a consideren necesaria. E aínda que non se aportou ningunha proba documental por parte dos grupos municipais que indique vontade pola internacionalización da cidade, si se ofreceron algunhas propostas no seo das entrevistas. En vista disto, pódese concluír que a acción exterior si está na axenda autonómica, sen gran importancia, e que é inexistente na axenda local. En consecuencia, coas entrevistas formuladas agárdase cumprir co último obxectivo deste traballo: suscitar a reflexión sobre o tema entre os partidos políticos, especialmente de Compostela. O tempo dirá se este propósito foi acadado.

9. Bibliografía

- Badiello, L. (2004). La representación Regional en Bruselas. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 327-368). Valencia: Tirant lo blanch.
- Beltrán de Felipe, M. (2007). Las ciudades y la globalización: tendencias y problemas en el incipiente derecho local internacional. *Provincia*, N°18.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society. A Study in World Order*. Basingstoke: Palgrave.
- Castells, M., & Borja, J. (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- de Castro Ruano, J. L. (2015). Los últimos desarrollos de la acción exterior del Gobierno Vasco: la Estrategia Basque Country 2020. *Acción exterior y Comunidades Autónomas* (pp. 13-44). Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics.
- Freres, C., Ríos, X., Sanz Trillo, A., & Viqueira, M. X. (2001). *A acción exterior das comunidades autónomas españolas en América Latina: o caso de Galicia*. Baiona: IGADI.
- Gamallo Aller, J. (2016). Galicia e a súa proxección internacional. *Tempo exterior*, n° 33, XVII, 31-34. Obtido de <http://www.igadi.org/web/sites/all/archivos/tempoexternior-33-web.pdf>
- García Maties, R. (2015). La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *ReALA Nueva Época*, N° 4.
- García Pérez, R. (2009). La reforma que no fue. En R. García Pérez, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias* (pp. 263-283). Madrid: Tecnos.
- Grydehøj, A. (2014). Goals, capabilities and instruments of paradiplomacy by subnational jurisdictions. En A. Grydehøj, L. Fabiani, J. Solé I Ferrando, L. López de Lacalle Aristi, & M. Ackrén, *Paradiplomacy*. Bruselas: Centre Maurits Coppieters.
- Jakobsen, K. (2016). *De la integración que tenemos a la integración que queremos: el papel de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada*. Montevideo: Documento realizado para la 1ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación descentralizada Local UE-AL.
- Khan, L. (1997). *The eExtinction of Nation-States. A world without Borders*. The Hague: Kluwer Law International.
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*. New York: Routledge.
- Magone, J. (2003). The Third Level of European Integration: New and Old Insights. En J. Magone, *Regional Institutions and Governance in the European Union* (pp. 1-30). Westport CT: Praeger.
- Magone, J. (2007). Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. En M. Kölling, S. Stavridis, & N. Fernández Sola, *Las relaciones internacionales de las regiones : actores sub-nacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel : actas de congreso : Palacio de la Alfajería, Zaragoza (Spain), 5-6 oct. 2006* (pp. 3-28). Zaragoza.

- Malé, J. P., & Cors Oroval, C. (2013). Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. (E. Zapata Garesché, Ed.) *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*.
- Martínez Justo, M., Patiño Rosales, R. E., Lacllette Torres, M. L., López-Vallejo Olvera, M., Flores Mayén, M., Trujillo López, M., & Morales Enríquez, G. (2014). *La diplomacia municipal en México. Cinco estudios de caso*. (M. Martínez Justo, Ed.) México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nouvilas Mirna, R. (2012). Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE? *CIDOB d'afers internacionals*, 263-283.
- Rosenau, J. (2004). Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch. En I. Bache, & M. Flinders, *Multilevel Governance* (pp. 31-48). Oxford: Oxford University Press.
- Smets, I. (1998). Les Regions se Mobilisent - Quel "Lobby Regional" a Bruxelles? En P. Claeys, C. Gobin, I. Smets, & P. Winand, *Lobbying, Pluralism and European Integration* (pp. 50-66). Brussels: European Interuniversity Press.
- Tsukamoto, T., & Vogel, R. (2007). Rethinking Globalization - The Impact of Central Governments on World Cities. En R. Hambleton, & J. S. Gross, *Governing Cities in a Global Era. Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform* (pp. 15-33). New York: Palgrave Mcmillan.
- Wallace, W. (2006). Post-Sovereign Governance: The EU as a Political Polity. En W. Wallace, H. Wallace, & M. Pollack, *Policy-Making in the European Union* (pp. 483-503). Oxford: Oxford University Press.
- Zapata Garesché, E. D. (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión Europea-América Latina* (Vol. I). Barcelona: Diputación Barcelona.

10. Webgrafía

- Arco Atlántico de Cidades. Ligazón consultada o 2.05.2017: <http://atlanticcities.eu>
- Axencia Galega de Turismo. Estratexia de Galicia 2020. Ligazón consultada o 2.05.2017: http://www.turismo.gal/canle-institucional/turismo-de-galicia/a-axencia/estratexia-do-turismo-de-galicia-2020?langId=gl_ES
- Axenda 2030. Global Goals. Ligazón consultada o 10.04.2017: <https://esa.un.org/unpd/wup/>
- Barber, B. (2013). TEDGlobal 2013. Why mayors should rule the world? Ligazón consultada o 2.06.2017: https://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world?language=es
- Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. Ligazón consultada o 16.05.2017: <http://galicia-nortept.xunta.es>
- Concello de Santiago de Compostela. Buscador web. Ligazón consultada o 1.05.2017: <http://www.santiagodecompostela.gal>
- Conference of European Regional Legislative Asemblies. Ligazón consultada o 14.04.2017: <http://www.calreinet.eu>
- Consellería de Facenda. Orzamentos da Xunta de Galicia de 2003 a 2017. Ligazón consultada o 15.04.2017: <http://www.conselliadefacenda.es/orzamentos>
- Consello da Cultura Galega. Ligazón consultada o 10.05.2017: <http://consellodacultura.gal>
- Consorcio de Santiago. Ligazón consultada o 12.05.2017: <http://www.consorciodesantiago.org>
- Convocatoria do programa H2020. Ligazón consultada o 24.05.2017: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/scc-02-2016-2017.html>
- Convocatoria do programa H2020. Ligazón consultada o 24.05.2017: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/sfs-48-2017.html>
- Cooperación galega. Documentos trianuais do I, II e III Plan Director de Cooperación Galega ao desenvolvemento. Ligazón consultada o 24.05.2017: <http://www.cooperaciongalega.org/index.php>
- Departamento de Asuntos Económicos e Sociais nas Nacións Unidas (2014). 2014 Revision of the World Urbanization Prospects. Ligazón consultada o 14.04.2017: <https://esa.un.org/unpd/wup>
- Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE (DXREUE). Ligazón consultada o 9.04.2017: <http://cpapx.xunta.gal/exteriores-a-direccion-xeral>
- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Ligazón consultada o 2.05.2017: <http://www.eixoatlantico.com>
- Estratexia Galega de Acción Exterior (Egaex) . Ligazón consultada o 24.05.2017: <http://cpapx.xunta.gal/estratexia-galega-accion-exterior>
- Feira do Libro de Bos Aires. Santiago de Compostela como cidade invitada en 2016. Ligazón consultada o 6.05.2017: <https://www.el-libro.org.ar/novedades/internacional/santiago-de-compostela-ciudad-invitada-de-honor/>
- Festival Cineuropa Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://cineuropa.gal>
- Festival Curtocircuito Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://curtocircuito.org>
- Festival Womex. Ligazón consultada o 3.05.2017: <https://www.womex.com>
- Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade. Ligazón consultada o 14.04.2017: <http://fondogalego.org>

- Fundación Galicia Europa. Redes de cooperación interrexional. Ligazón consultada o 6.05.2017: <http://www.fundaciongaliciaeuropa.eu/tipo2.asp?idseccion=59>
- Grupo de Traballo da Eurrexión GNP-AECT. Ligazón consultada o 24.05.2017: <http://www.gnpaect.eu>
- Igape. Rede Pexga. Ligazón consultada o 24.05.2017: http://www.pexga.es/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=8&Itemid=3&lang=es
- La città dei bambini. Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://www.lacittadeibambini.org/spagnolo/interna.htm>
- Liga das Cidades Históricas. Ligazón consultada o 2.05.2017: <http://www2.city.kyoto.lg.jp/somu/kokusai/lhcs>
- Ministerio do Interior. Os resultados das Eleccións municipais de 2015 para a cidade de Santiago de Compostela. Ligazón consultada o 3.05.2017: http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/99MU/DMU1115907899_L1.htm?d=1734&e=0
- Mundial de Xadrez 2018 Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://feda.org/feda2k16/mundial-sub-8-sub-10-y-sub-12-2018-santiago-de-compostela>
- Nota de prensa de Turismo de Santiago (2016). Ligazón consultada o 24.05.2017: “Santiago de Compostela presenta su oferta turística en Fitur”, na que se dá conta das cidades onde estará presente INCOLSA promocionando a cidade como París, Milán, Roma, Munich, Dublín, Lisboa, Sao Paulo, Miami, Chicago, Toronto o Tokio: <http://www.santiagoturismo.com/novas/santiago-de-compostela-presenta-asua-oferta-turistica-en-figur>
- Nota de prensa de Vicepresidencia (10.04.2017) “A Xunta destaca o exemplo de cooperación entre Galicia e o Norte de Portugal polo cal ambas rexións reciben máis de 90 millóns de euros da Unión Europea”: <http://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/20125/xunta-destaca-ejemplo-cooperacion-entre-galicia-norte-portugal-por-cual-ambas>
- Nova de El Correo Gallego (18.03.2016) “Santiago ondea la bandera de la Unión Europea a media asta en apoyo a los refugiados”: <http://www.elcorreogallego.es/santiago/ecg/santiago-ondea-la-bandera-de-la-union-europea-a-media-asta-en-apoyo-a-los-refugiados/idEdicion-2016-03-18/idNoticia-986650/>
- Nova de Europa Press (13.06.2015) “Martíño Noriega, investido Alcalde de Santiago”: <http://www.europapress.es/galicia/noticia-martino-noriega-investido-Alcalde-santiago-apoyo-bng-20150613130142.html>
- Nova de La Voz de Galicia (2.05.2017): “Compostela entra en una red internacional de capitales lusófonas y otra de la infancia”: http://www.lavozdegalicia.es/noticia/santiago/2017/05/02/compostela-entra-red-internacional-capitales-lusofonas-infancia/0003_201705S2C4993.htm
- Nova de La Voz de Galicia (3.1.2017) “Un juzgado anula un acuerdo de boicot de Santiago a Israel”: http://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2017/01/03/juzgado-anula-acuerdo-boicot-santiago-israel/0003_201701G3P6992.htm
- Nova de La Voz de Galicia (3.10.2016) “Santiago recibe 10 millones de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible de la UE”: <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/santiago/santiago/2016/10/03/santiago-recibe-10-millones-estrategia-desarrollo-urbano-sostenible-ue/00031475500069070295739.htm>

- Nova de OKDIARIO (14.12.2016) El Alcalde del BNG se pega un viaje a Pekín con tres ayudantes y uno se hace fotos semiporno: <https://okdiario.com/espana/2016/12/14/Alcalde-del-bng-pega-viaje-pekín-tres-ayudantes-uno-fotos-semiporno-599436>
- Nova El País (23.12.2016) “Varapalo del TC a la acción exterior de Cataluña”: <http://www.elmundo.es/cataluna/2016/12/23/585d18e1ca4741a43a8b45a8.html>
- Oficina de Peregrinacións. Datos estadísticos. Ligazón consultada o 2.05.2017: <https://oficinadelperegrino.com/estadisticas>
- Organización das Cidades de Patrimonio Mundial. Ligazón consultada o 2.05.2017: <https://www.ovpm.org>
- Pacto dos Alcaldes polo Clima e a Enerxía. Ligazón consultada o 3.05.2017: http://www.pactodelosAlcaldes.eu/index_es.html
- Global Parliament of Mayors. Ligazón consultada o 3.04.2017: <https://globalparliamentofmayors.org>
- Programa Interreg Atlántico. Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://www.atlanticarea.eu>
- Programa POCTEP. Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://www.poctep.eu>
- Proxecto PLEEC. Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://www.pleecproject.eu>
- Proxecto Smarter Together. Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://smarter-together.eu>
- Secretaría Xeral de Política Lingüística, <http://www.lingua.gal/o-galego/proxectalo>
- Secretaría de Estado para as Administracións Territoriais. Participación das CCAA no Consello de Ministros da UE: Conferencia para Asuntos Relacionados coa Unión Europea. Ligazón consultada o 6.05.2017: http://www.seat.mpr.gob.es/gl/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html
- Secretaría Xeral de Emigración. Ligazón consultada o 6.05.2017: <http://emigracion.xunta.gal>
- The World Bank: Data. Indicator of urban population (% of total). Ligazón consultada o 14.04.2017: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>
- Turismo de Santiago. Datos sobre a poboación. Ligazón consultada o 6.05.2017: <http://www.santiagoturismo.com/info-xeral/poboacion>
- Turismo do Santiago. Listaxe de premios recibidos. Ligazón consultada o 6.05.2017: <http://www.santiagoturismo.com/info-xeral/cidade-premiada>
- UNESCO. Perfil de Santiago de Compostela como Cidade Patrimonio da Humanidade. Ligazón consultada o 6.05.2017: <http://whc.unesco.org/es/list/347>
- União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa. Ligazón consultada o 3.05.2017: <http://www.uccla.pt>
- Universidade de Santiago de Compostela. Ligazón consultada o 2.05.2017: http://www.usc.es/gl/info_xeral/historia/index.html
- Xunta de Galicia. Portal de transparencia. Ligazón consultada o 24.05.2017: <https://transparencia.xunta.gal/tema/transparencia-institucional/goberno-e-altos-cargos/viaxes-altos-cargos>

Anexo I. Normativa aplicable aos casos seleccionados

O desenvolvemento normativo sobre a acción exterior dos gobernos subestatais aplicable á Comunidade Autónoma de Galicia e ás Entidades locais galegas recóllese a través dos seguintes textos normativos:

- Constitución Española de 1978. Títulos IV e VIII (CE)
- Lei 7/1985, do 2 de abril, Reguladora das ases do Réxime Local (LRBRL)
- Carta Europea de Autonomía Local. Redactada en Estrasburgo o 15 de outubro de 1985 e publicada no BOE o 24 de febreiro de 1989.
- Sentencia do Tribunal Constitucional 165/1994, do 26 de maio
- Lei 23/1998, do 7 de xullo, de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento (LCID)
- Lei 3/2003, do 19 de xuño, de cooperación para o desenvolvemento (LCD)
- Lei 27/2013, do 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local (LRSAL)
- Lei 2/2014, do 25 de marzo, da Acción e do Servizo Exterior do Estado (LASEE)
- Lei 25/2014, do 27 de novembro, de Tratados e outros Acordos Internacionais (LTAI)
- Informe do Gabinete do Secretario Xeral de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento do 12 de decembro de 2014, e ditame da Avogacía Xeral do Estado que o avala.
- Decreto 178/2015, de 26 de novembro, polo que se regula a Acción Exterior da Comunidade Autónoma de Galicia (DAECAG)
- Decreto 29/2017, do 9 de marzo, de Cooperación para o Desenvolvemento (DCD)

Anexo II. Entrevistas realizadas aos gobernos, grupos parlamentarios e municipais

Caso Xunta de Galicia					
Actor institucional	Persoa	Contacto	Hora e data	Lugar	Modelo
Goberno (PP)	Jesús Gamallo Aller	Persoal	11:30H 12/04/2017	O despacho na DXREUE	A
En Marea	Luca Chao	Correo electrónico	13:00h 26/04/2017	Sede parlamentaria de En Marea	B
PSdeG-PSOE	Juan Manuel Díaz Villoslada	Correo electrónico	12:30H 25/04/2017	Sede parlamentaria do PSdeG-PSOE	B
BNG	Luís Bará	Correo electrónico	15:30 28/04/2017	Sede parlamentaria do BNG	B
Caso Concello de Santiago de Compostela					
Actor institucional	Persoa	Contacto	Hora e data	Lugar	Modelo
Goberno (CA)	Martiño Noriega	Correo electrónico e persoal	10:30H 2/05/2017	Despacho de Alcaldía no Concello	C
PP	Alejandro Sánchez-Brunete	Correo electrónico	11:15H 24/04/2017	Cafetería Raxoi	D
PSdeG-PSOE	Francisco Reyes	Correo electrónico	12:00H 18/04/2017	Sede municipal PSdeG	D
BNG	Rubén Cela	Correo electrónico	12:30H 28/04/2017	Sede municipal BNG	D

Modelo A

1. Por que os gobernos rexionais, e en especial Galicia, necesitan unha política de acción exterior?
2. Que importancia lle dá este goberno á acción exterior?
3. Como describiría a evolución do proceso de internacionalización do goberno rexional durante todos estes anos? Cree que foi de menos a máis, de máis a menos, ou sempre se mantivo?
4. Cre que se lle ten dado máis importancia á acción exterior noutras etapas, por exemplo cando o orzamento era case o dobre que o actual ou cando a cooperación ao desenvolvemento daba nome a unha consellería?
5. Cre que os programas de acción exterior, é dicir o de relacións exteriores e coa UE (111E) e o de cooperación exterior (331A), deberían ter máis peso nos orzamentos da Xunta?
6. Por que Galicia necesita dúas delegacións exteriores: unha en Bos Aires e outra en Montevideo?
7. Que papel tivo a Fundación Galicia Europa? Por que se mantén a FGE como un ente instrumental en lugar de integrar organicamente as súas oficinas na Subdirección de Relacións coa UE?
8. De que maneira participa Galicia na cooperación descentralizada?
9. Que importancia ten para Galicia a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal?
10. En 2015 aprobouse o decreto de acción exterior do goberno autonómico e a estratexia está aínda en proceso. Como se desenvolve a acción exterior sen haber un guión que fixe uns obxectivos a seguir? Non cre que ambos documentos deberían ter sido aprobados hai tempo? Por que se tardou tanto?

11. Cre que hai consenso político respecto ao tipo de política de acción exterior que a Xunta debe executar?
12. Que nivel de coordinación hai coas outras Consellerías e servizos, como a Axencia de Turismo e a Secretaría Xeral de Emigración? Existe algún tipo de fiscalización das súas actividades, como as viaxes que realizan ao estranxeiro, os proxectos nos que colaboran con entidades internacionais, eventos internacionais nos que participan, etc..?
13. Cre que os contactos entre as autoridades dunha rexión e autoridades do máis alto nivel doutros Estados poden comprometer a política exterior do goberno central?
14. Cales son os resultados desta política de acción exterior?
15. Cales son as necesidades ou problemas que dificultan o exercicio desa política?
16. Como debería ser no futuro a política exterior de Galicia?
17. É Galicia un actor internacional?

Modelo B

1. Necesita Galicia unha política de acción exterior?
2. Que valoración fai da política de acción exterior, executada principalmente dende a Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE?
3. Como describiría a evolución da acción exterior en Galicia, é dicir, foi incrementando, diminuindo ou cre que tivo os seus altibaixos?
4. Se ben é certo que dende 2014 se foi aumentando o orzamento de acción exterior (os programas de Relacións Exteriores (111E) e Cooperación ao desenvolvemento (331A), situándose agora nos 7 millóns de euros, tamén o é que en 2009 era de 15 millóns de euros. Que valoración fai deste descenso?
5. Cre necesarias as delegacións exteriores da Xunta de Galicia en Montevideo e Bos Aires, así como as oficinas comerciais do Igape en Marrocos, Rusia, China, México, Colombia e Brasil?
6. Que opina o seu grupo parlamentario da natureza e función da Fundación Galicia Europa? É partidario de manter a súa oficina como un ente instrumental, suprimila ou intégrala dentro da Área da Dirección Xeral de Relacións Exteriores?
7. Recentemente se publicou o Decreto de Acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia (2015) e o Decreto de cooperación ao desenvolvemento (2017). Cal é a postura do seu partido respecto a ambos decretos?
8. A Xunta de Galicia está a traballar nunha estratexia de acción exterior que organice este eido. Cales son os aspectos centrais que se deberían tratar nesa estratexia? Que suxerencias realiza o seu grupo respecto a esa estratexia?
9. Coincide co goberno autonómico na forma de realizar acción exterior ou ten o seu partido outra proposta? É dicir, ten pensado o seu partido apoiar esta estratexia para crear un consenso que perdure?
10. A acción exterior realízase dende diferentes áreas do goberno, alén da Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE, a Axencia Galega de Turismo, a Secretaría Xeral de Emigración ou a Secretaría Xeral de Política Lingüística. Cre que existe unha verdadeira coordinación entre esas áreas para dar coherencia ao proxecto de acción exterior do goberno, ou máis ben que cada un traballa de maneira independente e desordenada?
11. Que valoración fai das actuacións en materia de cooperación transfronteiriza con Portugal e o pulo á Eurorrexión Galicia - Norte de Portugal? Ten o seu partido ou proposta diferente respecto ás relacións con Portugal?

12. Que valoración fai da presenza da Comunidade Autónoma de Galicia nas institucións europeas? Realiza o seu partido un seguimento da participación da Xunta no Comité Europeo de Rexións e outras institucións?
13. Cre que as autoridades galegas deberían viaxar máis, menos ou igual?
14. Que propón o seu partido sobre a acción exterior? Que medidas concretas presentou no Parlamento?
15. Mantería a actual posición da DXREUE dentro do organigrama do goberno ou cambiaríaa?
16. É a acción exterior un tema de debate no seo do seu partido?
17. É Galicia un actor internacional?

Modelo C

1. Executa Santiago de Compostela algún tipo de política de acción exterior?
 - i. Se a resposta é si, como é?
 - ii. Se a resposta é non, por que?
2. Santiago de Compostela ten asinados varios acordos de irmandamento con cidades doutros Estados. Por que non se realiza ningunha actividade de cooperación coas cidades coas que elas? Non cre que estes acordos teñen máis potencial que un mero acordo simbólico?
3. Santiago de Compostela participa nas seguintes redes de cidades:
 - Organización de Cidades Patrimonio Mundial (OCPM)
 - League of historical cities
 - Conferencia de Cidades do Arco Atlántico
 - Eixo Atlántico
 - i. Cal é o papel que desenvolve o Concello dentro delas?
 - ii. Por que participa nestas e non noutras?
 - iii. Que beneficio lle reportan á cidade
 - iv. Que área de goberno e administración se encarga de realizar as actividades no marco destas redes?
4. concello aparece como unhas das cidades asinantes do Pacto dos Alcaldes polo Clima e a Enerxía. Non obstante, dende gabinete nin protocolo se nos informou sobre el. Pódese entender que o goberno non ten en consideración esta iniciativa internacional?
5. A Cidade conta con varios proxectos europeos aprobados e segue a presentar proxectos para acadar financiamento europeo. Seguen estes proxectos algunha liña estratéxica do modelo de cidade? É a cidade a que busca outros socios europeos para realizar o proxecto ou son outros socios os que levan a iniciativa?
6. Realiza Santiago de Compostela algún tipo de cooperación ao desenvolvemento?
 - i. Non, por que?
 - ii. Si, como é?
7. Coopera Santiago de Compostela dalgún outro xeito con algún Ente doutro Estado ou organización internacional, por exemplo no intercambio de boas prácticas?
8. Trabállase con outros actores da cidade para conseguir unha internacionalización da cidade, como son a Universidade, a Xunta ou a cámara de comercio?
9. El ayuntamiento de Santiago de Compostela aprobó, el 10 de noviembre, una moción que declara a la ciudad espacio libre de discriminación contra el pueblo palestino y apoya el movimiento de Boicot, Desinversiones y Sanciones (BDS) contra Israel. Por que a corporación municipal realiza este tipo de declaracións que teñen máis que ver coa política exterior, competencia exclusiva do Estado, en lugar de realizar accións de cooperación que si se inclúan dentro da competencia de acción exterior dos Entes locais?

10. Cando o Concello é anfitrión de autoridades internacionais e estranxeiras, adopta un rol proactivo nas reunións ou limítase aos actos protocolarios?
11. Durante o seu goberno, realizou algún membro da corporación algunha viaxe institucional ao estranxeiro?
12. Santiago de Compostela colabora coa organización de eventos internacionais como o Womex, o curtocircuito, cineeuropa ou o mundial de xadrez en 2018. Cre que estas actividades son suficientes para a internacionalización da cidade? Non cre que se deberían realizar máis actividades para evitar a desestacionalización do turismo?
13. De que maneira se promociona a cidade no exterior?
14. Ao abeiro da nova lei de acción e servizo exterior de 2014 e do decreto de acción exterior de Galicia (2015), ten pensado realizar o goberno algún labor de planificación da acción exterior? Non cre que sería conveniente unha estratexia de acción exterior para Santiago de Compostela? De realizarse unha estratexia de internacionalización, cales son as liñas principais que tería esa estratexia?
15. Estaría a favor de crear unha oficina dentro da estrutura orgánica do Concello que estivese adicada á planificación, execución, coordinación e sistematización dunha acción exterior, co gallo de internacionalizar a cidade?
16. Algunha vez se debateu no seo do seu partido sobre a acción exterior do Concello? Realizou algunha vez algunha proposta no pleno en prol da acción exterior?
17. É Santiago de Compostela un actor internacional?

Modelo D

1. Considera que Santiago de Compostela executa algún tipo de política de acción exterior?
 - a. Se a resposta é si,
 - i. que valoración fai dela?
 - ii. ofrece o seu partido unha proposta alternativa de acción exterior?
 - b. Se a resposta é non, cre que sería necesaria unha política de acción exterior?
 - i. Se a resposta é si, como debería ser?
 - ii. Se a resposta é non, por que?
2. Sabe vostede con cantas cidades está irmandada Santiago de Compostela?
3. Cre que os acordos de irmandamento con outras cidades deben ser simbólicos ou, pola contra, que impliquen un proxecto de cooperación entre as cidades?
4. Ten o seu partido algunha proposta respecto aos acordos de irmandamentos con outras cidades?
5. Debería asinar o Concello máis ou menos acordos de irmandamentos? Por que?
6. Coñece en cantas iniciativas ou redes de cidades internacionais participa o Concello de Santiago de Compostela?
7. Como valora o papel que está a realizar o Concello nesas redes?
8. Ten o seu partido algunha proposta respecto á participación do Concello en iniciativas ou redes de cidades internacionais?
9. Debería o Concello participar en máis ou menos iniciativas e redes de cidades, como por exemplo Cidades e Gobernos Locais Unidos, o Parlamento Global dos Alcaldes, Eurocities, entre outras? Por que?
10. Coñece vostede en cantos proxectos europeos participou o Concello de Santiago?
11. Como valora a participación do Concello de Santiago nos proxectos europeos?
12. Ten o seu partido algunha proposta respecto aos proxectos europeos para o Concello de Santiago de Compostela?
13. Deberíanse facer máis ou menos proxectos europeos, por que?

14. Coñece algunha actuación do Concello de Santiago como actor de cooperación internacional descentralizada? Que valoración realiza sobre esa participación?
15. Ofrece o seu partido algunha proposta respecto á cooperación internacional descentralizada?
16. Considera vostede que o Concello traballa con outros actores como a Xunta de Galicia, a Universidade ou o Arzobispado, para a internacionalización da cidade? Se a resposta é si, que valoración fai?
17. Se a resposta é non, cre que debería traballar en rede con estes actores? Por que?
18. Cando o goberno do Concello se reúne con outras autoridades (embaixadores, cónsules, Alcaldes, políticos internacionais), cre que adopta un rol activo ou pasivo, é dicir, planea esas reunións e mostra interese, ou recíbeas por protocolo ao ser a capital de Galicia?
19. Concello de Santiago de Compostela participa noutras actividades internacionais como o WOMEX, o Curtocircuito, Cineeropa, o Mundial de Xadrez 2018. Que valoración fai sobre estas iniciativas? Cre que son suficientes?
20. Ten o seu partido algunha proposta de actividades internacionais?
21. O seu partido estivo no goberno dende 2007 a 2011. Recorda que accións internacionais realizou o Concello naquela etapa? (Só realizada ao representante do PP)
22. O seu partido estivo no goberno até 2011. Recorda que accións internacionais realizou o Concello naquela etapa? (Só realizada ao representante do PSdeG-PSOE)
23. Algunha vez se debateu sobre a acción exterior do Concello no seu partido?
24. Cre que o Concello de Santiago de Compostela é un actor internacional?
25. Cre que o Concello debería ter unha especie de oficina de acción exterior ou relacións internacionais, que traballase en prol dunha política de acción exterior coherente e organizada, onde terían cabida as distintas formas de internacionalizar das que xa falamos (irmandamentos, participación en redes, proxectos europeos, etc)? Apoiaría o seu partido unha proposta deste tipo?

Anexo II. Cuestionarios formulados aos gabinetes dos casos de estudo

Gabinete	Persoa	Contacto	Forma de resposta	Modelo
Gabinete da DXREUE	Belén Ferreiro	Correo electrónico	Respostas distribuídas en varios correos	A
Gabinete da Alcaldía	Javier Vázquez	Correo electrónico	Complementa información dende Protocolo	B

Modelo A

1. Como é a estrutura orgánica da Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea? Cales son as funcións e actividades das que se responsabiliza cada departamento?
2. Emprega a Xunta de Galicia algún mecanismo para coordinar a acción exterior que se realiza dende diferentes áreas, como a Secretaría Xeral de Emigración, Axencia Galega de Turismo, Secretaría Xeral de Política Lingüística, etc, ou pola contra cada unha traballa de xeito independente?
3. A Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE comparece ante o Parlamento dúas veces ao ano para informar sobre as viaxes ao estranxeiro realizadas polas autoridades galegas. Podería proporcionar información para elaborar unha relación desas viaxes que indique as autoridades que viaxaron, as datas, os lugares de destino e os propósitos no período do goberno de Feijóo (2009 - actualidade).
4. Existe algún rexistro de autoridades estranxeiras que se visitan Galicia e se reúnen coas autoridades do goberno galego? Pode ofrecer información para elaborar unha relación desas reunións que indique que autoridades se reuniron, as datas e os propósitos?
5. Existe algún rexistro de proxectos europeos nos que participa a Xunta de Galicia a través das súas áreas?
6. Galicia coopera con Portugal ao abeiro da Eurorrexión Galicia - Norte de Portugal. Pode ofrecer información das actividades, proxectos ou outras formas que evidencien esa cooperación?
7. Galicia participa nas institucións europeas, con voz propia no Comité Europeo de Rexións e integrando a delegación española dentro do Consello de Ministros da UE e nos comités da Comisión Europea. Pode achegar información que demostre as veces que houbo representación galega no Consello de Ministros da UE e nos comités da Comisión Europea no período de goberno de Feijóo (2009 - actualidade)?
8. Dentro da Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE tamén se realiza cooperación internacional ao desenvolvemento. De que forma se articula este tipo de cooperación?
 - i. Se é de forma directa, pode ofrecer información sobre os proxectos de cooperación executados pola Xunta de Galicia, durante o período de goberno de Feijóo (2009 - actualidade)?
 - ii. Se é de forma indirecta, pode ofrecer información sobre o número de convocatorias de subvencións con cadanseu orzamento durante o mesmo período?
9. Galicia conta con delegacións exteriores en Montevideo e Bos Aires e oficinas comerciais en China, México, Colombia, Brasil, Rusia e Marrocos. Cando foron creadas estas oficinas e cales son as súas funcións? Realiza a Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa UE algún tipo de control sobre as actividades de ditas oficinas?
10. Ademais da participación de Galicia nas institucións europeas, na cooperación ao desenvolvemento, das visitas ao estranxeiro, das reunións con autoridades internacionais, das súas oficinas no exterior e da cooperación con Portugal, existe algunha outra forma importante a través da cal a Xunta realiza acción exterior?

Modelo B

1. Existe algunha estratexia de internacionalización de Santiago de Compostela na que se planteen uns obxectivos e uns medios para acadalos?
2. Cantos acordos de irmandamento con outros municipios ten asinado en Santiago de Compostela? Que municipios son? Cando e onde se asinaron tales acordos? Após da sinatura dos acordos, realizáronse accións en conxunto?
 - i. Se a resposta é si, cales?
3. Participou, participa e participará o Concello de Santiago de Compostela na elaboración ou execución de proxectos europeos?
 - i. Se a resposta é si, cales foron os proxectos nos que participou?
4. Participou, participa e participará o Concello de Santiago de Compostela nalgunha rede internacional de cidades?
 - i. Se a resposta é si, cales son esas redes?
5. Apoia ou participa o Concello de Santiago de Compostela na execución dalgún evento internacional cultural, deportivo ou académico (exemplos: festivais, feiras, financiamento de intercambios estudantís, torneos deportivos, congresos, etc.)?
 - i. Se a resposta é si, cales?
6. Participou, participa e participará o Concello de Santiago de Compostela nalgún concurso ou certame internacional?
 - i. Se a resposta é si, cales?
7. Existe algún tipo de representación institucional de Santiago de Compostela nalgún foron ou órgano político internacional?
 - i. Se a resposta é si, cales?
8. Leva a cabo o Concello de Santiago unha recompilación sistemática de datos ou realiza algún tipo de memoria na que se recollan todas as actividades internacionais nas que o Concello participa?
9. De que maneira realiza o Concello de Santiago de Compostela a diplomacia local, entendendo esta como viaxes e reunións ou outro tipo de contactos que os representantes da corporación municipal desenvolven cos seus homólogos internacionais?
10. Leva a cabo o Concello de Santiago de Compostela algunha acción de cooperación internacional descentralizada, como o intercambio de boas prácticas ou o financiamento de proxectos de cooperación?
11. Existe algunha oficina pertencente ao Concello de Santiago de Compostela fóra do municipio?
12. É o Concello de Santiago de Compostela coñecedor da poboación estranxeira que habita na cidade ou das empresas internacionais instaladas nela?
13. Realiza algún tipo de política pública orientada cara destinatarios internacionais, como atracción de investimentos, políticas de integración social de colectivos estranxeiros, atracción do turismo, etc.?
14. Como traballa o Concello de Santiago de Compostela para implicar a outros actores importantes da cidade como a Universidade, o Arzobispado ou a Xunta de Galicia na internacionalización da cidade?
15. Existen outros mecanismos ou actividades que impliquen a internacionalización do Concello de Santiago de Compostela?
16. Existe algunha área ou departamento que se responsabilice das relacións internacionais da cidade?
 - i. Se a resposta é si, cal é?
 - ii. Se a resposta é non, que outras áreas se encargan de asuntos de carácter internacional?

Anexo IV. Achegas do PSdeG-PSOE e BNG á Egaex

ACHEGAS E DEMANDAS DO GRUPO PARLAMENTARIO DOS SOCIALISTAS DE GALICIA AO BORRADOR DA ESTRATEXIA GALEGA DE ACCIÓN EXTERIOR (Egaex)

(Cada achega de engádega fai referencia ao parágrafo correspondente do texto da Egaex)

3. Por unha Europa Social

Galicia reivindica o Proxecto Europeo como modelo de integración social, económica, xurídica e democrática, que salvagardando as identidades propias de cada territorio, de cada comunidade, de cada rexión, busca de forma decidida recuperar e impulsar un modelo de convivencia pacífica, solidaria, próspera e en igualdade, contraria aos modelos de sociedade individualista, especulativa e xenófoba baseada na máxima desregulación, a falta de intervención pública e nun exacerbado liberalismo dos mercados. Europa precisa reconstruír un modelo social tronzado pola Gran Recesión; Galicia, en Europa, aposta por restaurar un novo contrato social, onde o desenvolvemento económico teña como eixe principal unha sociedade plural e sen as desigualdades actuais.

32. A prol dunha lei da acción exterior de Galicia

O gran consenso político que aspiramos a fraguar arredor da nosa Acción Exterior, proxección da capacidade de autogoberno dunha nacionalidade histórica como Galicia, esixe elevar ao debate parlamentario, e no marco competencial actual, o texto desta estratexia, para a súa aprobación final mediante lei do Parlamento de Galicia.

41. Por unha maior capacidade técnica na acción exterior

Para reforzar unha eficaz integración dos intereses de Galicia na axenda da acción exterior española, cómpre que o Ministerio de Asuntos Exteriores e Cooperación facilite a formación e o recoñecemento, a través de colaboración da Escola Diplomática, do persoal dependente da Xunta de Galicia con competencias ou actuacións en proxectos da acción exterior e de cooperación ao desenvolvemento. Esta formación debe prestar especial atención aos ámbitos nos que os intereses de Galicia son máis destacados: políticas da UE con especial incidencia en Galicia, a intensificación das relacións con Portugal, o espazo de conectividade portuaria conformado pola fachada atlántica, e os países con maior presenza da nosa emigración ou da nosa cooperación.

Esta cooperación permitirá a Galicia dispor dunha estrutura administrativa de Acción Exterior máis visible e competente.

A coordinación das autoridades da Xunta de Galicia co corpo consular presente na nosa comunidade tamén ten que fortalecer os nosos intereses no exterior e, reciprocamente, os das persoas estranxeiras no noso territorio.

98. Unha Axenda de I+D na acción exterior de Galicia

A mellora do noso modelo produtivo esixe ter para capacidade de reter e captar talento. Se queremos realmente dar pasos serios no fortalecemento dun cambio de modelo produtivo, e social, máis baseado na innovación, na investigación e na transferencia tecnolóxica, Galicia debe dispoñer dunha Axenda

propia para facilitar o máximo a internacionalización dos nosos grupos de investigación e a atracción de investigadores e fondos financiadores de I+D. Converxer cara ao 2 % do PIB (media OCDE) parece un compromiso difícil de acadar en España e en Galicia, unha certa utopía, máxime tras os retrocesos deste anos, pero non pode deixar de ser un obxectivo a trazar progresivamente. Se pasamos dun 1,04 % do PIB en 2008 a un 0,87 % en 2014, Galicia debe fixar como obxectivo acadar o 1,3 % do PIB en 2020 (media do conxunto de España).

Potenciar aos nosos mellores investigadores, aos grupos de investigación do Sistema Universitario de Galicia (SUG), ás unidades de I+D das nosas empresas, implementar políticas de I+D nas nosas Pemes, a imperativa necesidade de incrementar a transferencia da investigación, son todas das demandas irrenunciáveis para o noso presente, para o noso futuro. Todas as actuacións públicas e privadas de Galicia, os diferentes axentes que interveñen no proceso investigador, precisan dunha Axenda específica que "poña a Galicia" no mapa mundial, que sexa capaz de captar persoas con talento e recursos financeiros, que aposte decididamente naqueles ámbitos científicos e territoriais que en moitas ocasións xa están identificados polos propios grupos e centros de investigación. Non podemos permitirmos que Galicia teña perdido entre 2010 e 2015, 1.700 efectivos dedicados a I+D segundo o INE. A Egaex configúrase así como unha boa panca para que Galicia aposte por unha Axenda de I+D na súa acción exterior.

131. Unha maior implicación de Pexga

En todo caso, a Egaex debe servir de acicate para reflexionar sobre o funcionamento da Rede Pexga e os compromisos nela por parte da Confederación de Empresarios de Galicia (CEG).

256. Garantir un efectivo voto exterior

No ámbito dos dereitos civís e políticos, Galicia debe apoiar o estudo e modificación da lexislación electoral para eliminar o actual sistema de voto rogado e introducir novas fórmulas (como o voto electrónico), non exclusivas, seguindo as recomendacións da Xunta Electoral Central e do Parlamento Europeo para mellorar substancialmente o procedemento de voto exterior. A ineficacia do sistema actualmente en vigor é un atranco inaceptable para a participación da emigración na vida política do noso país. Incluso poderían estudarse fórmulas para que a nosa emigración poida elixir directamente representantes no Parlamento galego.

296. Un compromiso humanitario real

Pero a Cooperación galega, máis alá das necesarias vantaxes comparativas que considere nas súas prioridades, atenderá principalmente aquelas urxencias humanitarias que identifiquen as autoridades e organizacións internacionais. A crise actual dos refuxiados é mostra dunha falta de compromiso real no contexto europeo e da cooperación española, que está a impedir que Galicia, que moitos dos seus concellos que queren colaborar nesta urxencia humanitaria, poda actuar. Esta crise humanitaria é certamente inadmisíbel en calquera axenda internacional que pretenda atender aos máis desfavorecidos, ben por causas económicas, ben por causas políticas. A Egaex debe así asumir un compromiso humanitario de primeira orde.

376. Fortalecer a Fundación Galicia-Europa

Para un salto cualitativo da presenza dos intereses de Galicia na UE, a Fundación Galicia-Europa debe de ser reforzada e actualizada, na súa visión, posición e recursos que precisa para facilitar a mellor participación institucional de Galicia, xunto coas demais Comunidades Autónomas e Rexións, no novo escenario europeo, en actual tensión e cheo de incertezas. Unha presenza, unha acción forte e decidida perante as institucións da UE permitirán a Galicia estar máis presente na axenda española e europea.

462. Unha Egaex con carácter executivo e transparente

En todo caso, para a mellor e máis clara comprensión, tanto no ámbito interno das institucións autonómicas, como por parte da cidadanía, o balance recollido nesta estratexia, a rede de actores implicados, os ámbitos sectoriais, xeográficos e institucionais analizados serán sintetizados nun informe executivo final da Egaex, que propondrá coa máxima concreción a visión da Acción Exterior de Galicia, as súas prioridades, os axentes implicados na execución, a programación e recursos a mobilizar, co horizonte do 31 de decembro de 2020, data límite formal de implementación da Egaex. A programación terá carácter anual, mais a axenda coa UE deberá recoller compromisos semestrais.

Ademais da Axenda de I+D, a Egaex prestará especial atención nas súas prioridades sectoriais a:

- Os compromisos en eficiencia enerxética, cambio climático e impacto ambiental.
- A participación de Galicia nas organizacións internacionais que incidan nas competencias autonómicas (OCDE, Consello de Europa (CPLR, GIE, Comisión Venecia, GRECO, etc.), UNESCO, UNCTAD, UNHABITAT, UNWOMEN, etc.

As actividades de acción e promoción exterior da Xunta de Galicia e do Parlamento serán obxecto de información pública. A Egaex e os informes de seguimento estarán dispoñibles no Portal de Transparencia e Bo Goberno.

Pazo do Parlamento, 2 de marzo de 2017

ESTRATEGIA GALEGA DE ACCIÓN EXTERIOR
Horizonte post 2020
Achegas e comentarios do grupo parlamentario do BNG
7 de marzo de 2017

1. CUESTIÓNS XERAIS

Desde o punto de vista do BNG o marco legislativo estatal, se ben supuxo un desenvolvemento e concreción e delimitación da política exterior do estado, subordina a acción exterior galega á estratexia exterior española. Créase unha dinámica de control preventivo, que limita as posibilidades de exercer unha acción exterior autónoma. Entendemos que mesmo coas limitacións constitucionais, Galiza pode desenvolver unha acción exterior máis ambiciosa e centrada na defensa dos seus intereses, non sempre concordantes co interese xeral do estado.

Entendemos tamén que o marco normativo galego, fixado no Decreto 178/2015 polo que se regula a acción exterior da Comunidade Autónoma de Galicia, establece un punto de partida limitativo. Consideramos que un tema desta natureza debería ser regulado mediante unha lei, e que debería contar con un amplo acordo político e social.

2. SOBRE AS CARACTERÍSTICAS E ESTRUCTURA DO DOCUMENTO.

Recoñecemos o grande esforzo de elaboración e síntese que supuxo a redacción do documento da Estratexia, mais pensamos que se trata dun texto predominantemente expositivo e descritivo e moi pouco propositivo.

Trátase dunha recompilación de informes e propostas de diferentes departamentos, con análises ás veces moi profundas e outras máis superficiais. O que dá como resultado un documento demasiado prolixo e descompensado.

O BNG considera que este documento pode ser un punto de partida analítico para elaborar un texto con estrutura de plan estratéxico, que debería recoller cando menos

- Obxectivos estratéxicos
- Liñas estratéxicas e Accións
- Recursos
- Procedemento de seguimento e avaliación
- Pocedemento de revisión e actualización

3. CUESTIÓNS DE CARÁCTER POLÍTICO E IDEOLÓXICO

O BNG discrepa da avaliación do documento a respecto de cuestións de grande transcendencia como:

- a) Relación de Galiza co Estado, marco competencial e autogoberno.
- b) Análise do proceso de integración na CEE e na UE (do estado español e nomeadamente no caso de Galiza)
- c) Análise do actual modelo de integración europeo
- d) Contexto internacional e análise das causas e consecuencias da chamada crise económica posterior a 2008.

No texto bótase de menos unha referencia actualizada ás principais mudanzas na escena mundial que se produciron nos últimos tempos. Sempre tendo en conta a natureza dinámica e cambiante da escena internacional. Neste sentido, consideramos de interese, entre outras cuestións, incluír unha análise da crise das persoas refuxiadas.

Tamén consideramos necesaria unha reflexión máis autocrítica sobre o papel de Galiza en Europa e a responsabilidade da administración galega na predominancia dunha actitude reactiva e non proactiva a respecto de decisións estratéxicas das institucións comunitarias. A este respecto consideramos fundamental cuestionar e redefinir o papel da delegación de Galiza diante das institucións europeas.

4. ACHEGAS A DIFERENTES TEMAS DESENVOLVIDOS NO DOCUMENTO

- Participación e actores

Parágrafos 81 e seguintes

Consideramos acaído revisar a composición e funcionamento do CAEX para que sexa un órgano de participación áxil, eficaz e verdadeiramente participativo.

Propoñemos a creación dun órgano consultivo específico, ou un grupo de traballo do CAEX, centrado nas relacións cos países de lingua portuguesa.

Tamén nos parece necesario facer unha mención explícita ao papel dos concellos na acción exterior, para aproveitar experiencias positivas e a proxección internacional que están a ter algunhas cidades galegas.

Consideramos tamén necesario unha maior relación de coordinación e coperación coas entidades especializadas nos estudos e relacións internacionais.

Parécenos oportuno incorporar as universidades na planificación da acción exterior, así como potenciar os estudos superiores relacionados coa paradiplomacia e a acción exterior (parágrafo 241)

-Delegacións exteriores

As propostas do BNG neste eido poden resumirse nos seguintes puntos

a) Redefinición do actual modelo de representación ante as institucións europeas (Fundación Galicia Europa) e proposta dunha representación oficial permanente de Galiza en Bruxelas.

b) Redefinición da delegación en Madrid

c) Creación a medio prazo dunha delegación permanente en Lisboa, como ponte de relación con Portugal e de intermediación cos países de fala portuguesa.

- Cultura e lingua

(229) Deberíase ter en máis en conta o papel dos centros de estudos galegos na proxección da imaxe de Galiza e da cultura galega.

(230) A canalización da promoción da lingua e cultura galega através do Instituto Cervantes é claramente marxinal. Os recursos que destina o estado a tal fin son claramente discriminatorios. Debería analizarse no documento a viabilidade e oportunidade –cando as circunstancias o permitan- da creación do Instituto Rosalía de Castro de promoción da lingua e a cultura galega no exterior.

Consideramos necesario chegar a acordos co goberno español para promover o estudo e a promoción da lingua e a cultura galega no resto do Estado.

(236 e seguintes) Parécenos necesario establecer vinculos institucionais permanentes coa Comunidade de Países de Lingua Portuguesa (CPLP) e negociar a presenza de Galiza como membro observador e consultivo.

Deberíase incluír un parágrafo sobre a participación de Galiza na UNESCO e sobre as alianzas internacionais a prol da diversidade cultural e lingüística

- Ámbitos xeográficos e institucionais

Portugal.

Parécenos que este apartado está descompensado: moita atención ao espazo Galiza-Rexión Norte e pouco ao conxunto de Portugal. E entendemos que debería incorporarse aquí unha reflexión sobre as oportunidades dos países de lingua portuguesa.

UE

En xeral na análise do reto demográfico bótase de menos maior atención á mocidade galega emigrada e á importancia do seu retorno para a reactivación e renovación do país.

Entendemos tamén que é a Xunta de Galicia e en todo caso a representación institucional en Bruxelas a principal responsábel de que teñamos como país unha acción reactiva e non proactiva ante as decisións que emanan das institucións europeas.

Latinoamérica

Parécenos insuficiente a análise das oportunidades nesta zona, non só desde a óptica económica senon tamén das relacións culturais.

África Subsahariana: África Lusófona

Consideramos necesaria unha análise máis profunda das oportunidades deste espazo para as relacións económicas e culturais

Oriente Medio, Asia-Pacífico e outras áreas xeográficas

Parécenos imprescindible diferenciar Oriente Medio e Asia Pacífico, así como prestar especial atención a China.

Intersección das proridades sectoriais e xeográficas

Deberíase ampliar e elaborar esta parte do documento, establecendo máis claramente as prioridades por áreas xeográficas. A listaxe tal como aparece é confusa e non permite visualizar con claridade a combinación dos factores sectoriais e xeográficos.

Memoria económica

Consideramos necesario que o documento incorpore unha memoria económica e unha previsión de recursos humanos, materiais e orzamentarios para o desenvolvemento da estratexia

Anexo V. Archivos sonoros das entrevistas

A través da reprodución do CD que acompaña a este traballo, poderase escoitar os audios que conteñen as entrevistas realizadas para a obtención de información. A orde é como segue:

- Pista 1: Entrevista a Jesús Gamallo, director xeral (PP). Parte 1.
- Pista 2: Entrevista a Jesús Gamallo, director xeral (PP). Parte 2.
- Pista 3: Entrevista a Luca Chao, deputada (EM).
- Pista 4: Entrevista a J.M. Díaz Villoslada, deputado (PSdeG-PSOE).
- Pista 5: Entrevista a Luís Bará, deputado (BNG).
- Pista 6: Entrevista a Martiño Noriega, alcalde (CA).
- Pista 7: Entrevista a Alejandro Sánchez-Brunete, concelleiro (PP).
- Pista 8: Entrevista a Paco Reyes, concelleiro (PSdeG-PSOE). Parte 1.
- Pista 9: Entrevista a Paco Reyes, concelleiro (PSdeG-PSOE). Parte 2.
- Pista 10: Entrevista a Rubén Cela, concelleiro (BNG).