



España: la normalización de las relaciones exteriores del estado de las autonomías

FRANCISCO ALDECOA / NOÉ CORNAGO

Durante décadas, la dimensión internacional de la muy celebrada transición española a la democracia fue poco espectacular, nada era lo suficientemente dramático para atraer la atención pública internacional o los encabezados globales. Pero en marzo de 2004, los trágicos atentados con bombas en los trenes de Madrid – tres días antes de la elección española – despertaron la alarma mundial. La inmediata y muy controvertida retirada de las tropas españolas de Irak, determinada por el recientemente electo presidente del gobierno Zapatero, le dio una inesperada notoriedad internacional a la política exterior española.

La continuidad – más que la ruptura – es lo que ha caracterizado la rápida adaptación de España a los estándares de política exterior de las democracias occidentales. Resulta sorprendente que la mayoría de las prioridades internacionales de la recién democratizada España fueran casi las mismas que en la dictadura de Franco. Ambas buscaban una mayor participación en el proceso de integración europea e hicieron manifiesto su compromiso con los esquemas de seguridad occidental bajo cierto liderazgo de Estados

Unidos y, al mismo tiempo, prestaban particular atención a los acontecimientos económicos y políticos de América Latina, y en menor grado, a los de los Estados Árabes. La España recientemente democratizada había visto cumplidas sus ambiciones internacionales básicas desde principios de la década de 1990. En menos de veinte años fue miembro de pleno derecho de la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, celebró una importante conferencia de paz para Medio Oriente con sede en Madrid, y se institucionalizaron las Cumbres Iberoamericanas periódicas entre los representantes de América Latina, España y Portugal. En este contexto, sólo la firma y ratificación de los convenios internacionales

La Constitución española, adoptada en 1978, indica que las "relaciones internacionales" son del dominio exclusivo del gobierno central. Pero desde el principio, los gobiernos regionales han intentado aumentar su presencia en el extranjero.

sobre derechos humanos y el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética e Israel, marcaron una clara y largamente esperada diferencia con el pasado. Sin embargo, en el largo plazo, la fuente de renovación que más ha influido en la política exterior española ha sido el proceso de integración de la Unión Europea (UE).

Aunque se ha sido caracterizado por la continuidad, el advenimiento de la democracia ha tenido implicaciones interesantes, aunque sutiles, para las relaciones internacionales del país. La Constitución española, adoptada en 1978, indica que las "relaciones internacionales" son del dominio exclusivo del gobierno central. Pero desde el principio, los gobiernos regionales han intentado aumentar su presencia en el extranjero. Posteriormente, como resultado del inevitable proceso de aprendizaje político y administrativo,

los gobiernos autónomos de España también empezaron a presionar para que se establecieran mecanismos intergubernamentales que les permitieran participar más o menos directamente en los asuntos de política exterior, particularmente en aquellas áreas que atañen a sus propias facultades. El creciente interés fue resultado, sobre todo, de la combinación de inquietudes funcionales y simbólicas.

Para Cataluña y el País Vasco, largo tiempo gobernados por nacionalistas moderados, siempre ha sido sumamente importante tener cierta presencia en el extranjero. Esto representaba un atractivo simbólico para estas comunidades autónomas, pues les permitía presentarse como entidades políticas distintas al resto de España. Ciertamente, el gobierno central se ha mostrado renuente a permitir esta diferenciación, pero las iniciativas han sido discretas en su mayor parte y no se han confrontado directamente con los objetivos de la política exterior española. En algunas ocasiones, como en el caso de los Juegos Olímpicos de 1992 en Barcelona, la cercana colaboración entre el gobierno central y el gobierno autónomo resultó ser un

éxito para todas las partes involucradas. De manera inversa, entre las muy pocas excepciones estuvo el intento fallido por parte del Parlamento Vasco de ser los anfitriones de la Asamblea de curdos en el exilio. La planeación de esta reunión fue causa de serias preocupaciones políticas en Madrid e irritó al embajador turco en España. Sin embargo, algunos de los esfuerzos más conspicuos del gobierno central de neutralizar el activismo internacional de los gobiernos autónomos fallaron por completo. Por ejemplo, en 1994, un fallo del Tribunal Constitucional determinó que la delegación del gobierno vasco en Bruselas podía considerarse oficial, debido a que las relaciones con la UE ya no eran consideradas "asuntos exteriores." Sin embargo, persisten las controversias sobre las oficinas establecidas en el extranjero, fuera de la circunscripción europea. No obstante, en un país tan diverso como España, las dimensiones simbólicas también han sido importantes para otras regiones, no necesariamente gobernadas por partidos nacionalistas, como Galicia, las Islas Canarias o Aragón. La región autónoma de Extremadura, por ejemplo, fue duramente criticada por los medios de comunicación portugueses en 1999 cuando el gobierno autónomo incluyó a la región portuguesa de Alentejo en sus mapas oficiales de turismo.

Además de las dimensiones simbólicas, los temas económicos también han fomentado el activismo internacional de las comunidades autónomas. Las comunidades están interesadas en incrementar el comercio internacional, participar en ferias internacionales, alentar el turismo local y ofrecer incentivos para la inversión extranjera. La participación en la UE ha tenido una particular influencia en la definición de la estrategia de las comunidades autónomas con respecto al papel de desempeñan en las relaciones exteriores. Al ser uno de los más importantes beneficiarios de los fondos europeos, el Estado de las autonomías español ha sido muy sensible a las implicaciones políticas e institucionales del proceso de integración. Los fondos europeos han sido cruciales en la creación de una nueva infraestructura tecnológica y de transporte, y para elevar los estándares de seguridad social. También han sido la dinámica más poderosa detrás de la movilización de los gobiernos subnacionales, tanto a nivel nacional como internacional. Además, como resultado del serio impacto que ha tenido la UE en diversos ámbitos de políticas, tales como el medio ambiente, la industria, la agricultura, la pesca, la energía y la educación, entre otros, los gobiernos regionales están adoptando una mayor dimensión europea en toda su agenda política. Incluso la erosión de las competencias subnacionales – consecuencia del proceso de integración europea – que desató el reclamo de las unidades subnacionales, ha contribuido a que se haga un reconocimiento más completo de la relevancia política de las comunidades autónomas.

Hoy en día, se está cuestionando ampliamente el sistema político establecido por la Constitución española de 1978. Como resultado del nuevo

clima político a partir de la elección de Zapatero, el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña es ahora una realidad. El Estatuto de Cataluña ha marcado la pauta para muchas otras reformas y ha creado la expectativa de normalizar el papel internacional del Estado de las autonomías después de años de discusiones bizantinas. La normalización se puede definir como el reconocimiento generalizado del activismo internacional de las facultades regionales – dentro de sus propias competencias – como un elemento normal del sistema político español. Una señal de esta tendencia podría ser la actual reforma del servicio exterior español que por primera vez –al menos en sus borradores iniciales– reconoce cierto papel a los gobiernos autónomos en este terreno.