

LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Alexander Ugalde Zubiri, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), Oñati, 2022, 601 págs.

Por Sebastián Uria Minaberrigaray (Universidad Católica Argentina)

Las últimas décadas fueron el escenario de enormes y aceleradas transformaciones sociopolíticas alrededor del mundo, que en muchos casos sacudieron los fundamentos de las ciencias sociales y las forzaron a reconsiderar sus paradigmas más sólidos. En la disciplina de las relaciones internacionales, quizás el más drástico de estos cambios ha sido la emergencia de nuevos y numerosos actores que, reclamando roles cada vez más activos en el plano internacional, desafían crecientemente el paradigma estadocéntrico.

El debate que se originó de esta transformación es fascinante, especialmente porque involucra nociones básicas de la disciplina, y al mismo tiempo pone el foco en unidades de análisis que antes parecían vedadas: ¿cómo funciona la internacionalización de una empresa, una ciudad, una región autonómica? ¿Podemos hablar de diplomacia cuando el actor no es el Estado central? ¿Qué rol deben tener estos nuevos actores en la estructura global de gobernanza? Hasta el propio nombre de nuestro campo de estudios, con su foco en las relaciones *entre naciones*, puede ser cuestionado.

Los estudios sobre la *paradiplomacia* —denominación también cuestionada, pero que prevalece en la literatura y resulta la más abarcadora (Álvarez 2021; Aguirre 1999)— tienen numerosas vertientes, desde formulaciones teóricas, pasando por el análisis de las instituciones y el ordenamiento jurídico de los actores, hasta cuestiones culturales, de

cooperación multilateral, regionalismo, entre otras. También varían las unidades de análisis: ciudades, municipios, gobiernos no centrales en países federales, comunidades autónomas, regiones, redes de cooperación intergubernamental, colectividades, naciones sin Estado, etc.

La principal fortaleza de *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco* es que provee una mirada a muchas de estas dimensiones sin comprometer su profundidad y rigurosidad analítica, más bien a causa de ella. La obra es un detallado estudio de caso que abarca desde el establecimiento del Gobierno vasco contemporáneo en 1980 hasta el 2021, y representa un hito en la carrera de su autor, Alexander Mirena Ugalde Zubiri: doctor en Ciencias Políticas y Sociología y profesor en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) que investiga esta materia hace décadas. El presente volumen es de alguna manera una actualización de trabajos escritos en colaboración con José Luis de Castro Ruano: tanto del original *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)* (2004) como la subsiguiente serie de *Anuarios sobre la acción exterior de Euskadi*, que cubren los años entre 2004 y 2010.

El trabajo consta de diez capítulos, cada uno abocado a un área específica de las relaciones internacionales del País Vasco, abarcando cuatro décadas de datos, información, e investigaciones académicas. De esta manera, el autor nos ofrece un estudio detallado de todas las dimensiones más importantes de la acción exterior vasca, y dotado de un sólido equilibrio entre profundidad y amplitud analítica.

Luego de un primer capítulo introductorio —útil en cuestiones teóricas y conceptuales, especialmente de las denominaciones principales del trabajo—, el segundo está dedicado a las instituciones del gobierno autónomo vasco, sus competencias y limitaciones. Se expone el marco jurídico general y su relación con el Estado español desde una perspectiva histórica y jurídica, por lo que se repasan una serie de conflictos institucionales entre ambos gobiernos que derivaron en la actual concepción de acción exterior del País Vasco, extendida al resto de Comunidades Autónomas. Esta disputa, al igual que los intentos de reforma del Estatuto de Autonomía, son la base para una fértil discusión sobre las competencias de los gobiernos no centrales que tiene implicancias más allá del caso vasco, y por lo tanto puede servir de referencia para investigaciones similares en otros casos de estudio.

El tercer capítulo sobre cooperación fronteriza abre con una serie de consideraciones teóricas sobre este fenómeno en términos generales, seguido de un análisis de la historia y el marco jurídico de las relaciones transpirenaicas, concluyendo con las iniciativas y los instrumentos de cooperación más recientes con las regiones de Navarra y Nouvelle-Aquitaine.

Un cuarto capítulo se concentra en la red exterior de delegaciones en países extranjeros y otras oficinas permanentes. Aquí la referencia histórica se impone nuevamente, debido a los importantes antecedentes del País Vasco en este respecto durante la Guerra Civil Española y el franquismo —tema sobre el que el propio autor también es especialista (cfr. Ugalde Zubiri 1999) —. El análisis pormenorizado del desarrollo y la situación actual de la red de delegaciones y oficinas permanentes —una de ellas en Buenos Aires— se impone como una referencia clave debido a la falta de estudios sobre este fenómeno, tanto en el caso vasco como en el de otros gobiernos no centrales, y más aún a nivel general (Arbós 2009).

En el quinto capítulo, el autor describe las acciones de promoción exterior del Gobierno autónomo vasco, poniendo un énfasis especial en la promoción cultural y económica. Por ende, esta sección ofrece un repaso por una serie de instituciones e instrumentos clave en la acción exterior vasca: la Agencia Vasca de Internacionalización, el Instituto Vasco Etxepare, y diversos documentos estratégicos y proyectos en curso.

El sexto capítulo estudia las redes de cooperación con otros gobiernos no centrales, a escala interregional y global. De un total de 122 asociaciones y redes internacionales, en su mayoría europeas, el autor analiza siete que revisten una importancia especial debido a su alcance o las temáticas abordadas, como la Organización de Regiones Unidas o Regions4 Sustainable Development.

Por su parte, el séptimo capítulo se aboca a la cooperación al desarrollo con países empobrecidos que, siendo un pilar importante de la acción exterior vasca, mereció un estudio pormenorizado en esta sección, repasando sus principales fases históricas, fundamentos jurídicos, estructura organizativa, y la evolución en la conformación y asignación del presupuesto.

En el octavo capítulo, el foco está puesto en las colectividades vascas en el exterior: desde la atención a ciudadanos en el extranjero hasta la tan

importante vinculación con centros culturales y educativos vascos (*euskal etxeak*). Esta es una de las características más distintivas del País Vasco y su internacionalización, ya que el gobierno autónomo realiza numerosas acciones para relacionarse con una profusa red de colectividades vascas alrededor del mundo, desde Europa y América hasta Asia y Oceanía. El capítulo ofrece un valioso resumen de las múltiples iniciativas oficiales en este respecto, como subvenciones, programas de formación, proyectos de promoción educativa y cultural, registro de instituciones, celebraciones, entre otros. Debe decirse que la Argentina es uno de los principales receptores de estos programas debido a nuestra enorme y muy organizada diáspora vasca.

El noveno capítulo analiza las relaciones bilaterales del País Vasco con otros gobiernos, estudiando sus acuerdos exteriores, alianzas estratégicas, y prioridades geográficas. Se resumen los *memorandums of understanding* (MoU) firmados por el gobierno, al igual que se repasan las acciones de vinculación con gobiernos europeos y del resto del mundo, así como con Organismos Internacionales, dando una perspectiva clara al alcance y características de las relaciones exteriores vascas.

Por último, el décimo capítulo hace referencia al rol proactivo que el País Vasco ha asumido en las instituciones del proceso de integración europeo, otro de los grandes pilares de la acción exterior vasca, y una vez más una materia sobre la que el autor ha profundizado con anterioridad (Ugalde Zubiri 2006). Entendida como “una política estratégica y prioritaria” (Ugalde Zubiri 2022, 471), se ofrece un valioso repaso por los principales antecedentes históricos de la posición que el País Vasco adoptó con respecto a Europa y su proceso de integración. Se trata de una sección pormenorizada que resalta el rol que las regiones tuvieron y siguen teniendo en las instituciones y la gobernanza europeos, un proceso tan diverso como interesante.

Esta es una obra de gran rigor académico y analítico, fruto de años de investigaciones interdisciplinarias, y que pinta una imagen completísima de la internacionalización de un gobierno no central como el del País Vasco. Tiene, por lo tanto, un doble valor: para los estudiosos del caso vasco, será por mucho tiempo la principal obra de consulta, a la vez manual de su acción exterior y referencia de cómo y con qué categorías analizarla. Por su parte, los interesados en la paradiplomacia en términos

más generales podrán disfrutar un trabajo que les introduzca a las grandes cuestiones de la internacionalización del País Vasco, y contarán también con un robusto ejemplo a seguir para investigar otros casos de estudio.

Asimismo, los debates teóricos y políticos que Ugalde Zubiri expone magistralmente en *Las relaciones internacionales...* son a la vez específicos al caso vasco y relevantes a otras unidades de análisis similares: la interpretación de las competencias autonómicas, la relación con el gobierno central, el desarrollo de capacidades propias, el establecimiento de una red exterior de cooperación y delegaciones, las relaciones bilaterales, interregionales, y multilaterales, la vinculación con las colectividades en el exterior; estas no son cuestiones centrales sólo para el caso del País Vasco. Cualquier interesado o estudioso de la paradiplomacia se beneficiaría enormemente con la lectura de este riguroso y cuidado volumen, el cual hace justicia a aquel proverbio que reza “pinta tu aldea y serás universal”.

Referencias

- Aguirre, Iñaki. 1999. “Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition”. En *Paradiplomacy in action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, editado por Francisco Aldecoa y Michael Keating, págs. 185-209. Abingdon: Routledge.
- Álvarez, Mariano. 2021. “Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales. Una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia”. *Papel Político* 26: 1-23.
- Arbós, Xavier. 2009. “Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales”. En *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores*, coordinado por Xavier Arbós, págs. 135-298. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Ugalde Zubiri, Alexander. 1999. “The International Relations of Basque Nationalism and the First Basque Autonomous Government (1890-1939)”. En *Paradiplomacy in action: The Foreign Relations of*

Subnational Governments, editado por Francisco Aldecoa y Michael Keating, págs. 170-184. Abingdon: Routledge.

———. 2006. “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada”. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, págs. 177-343. Bilbao: Universidad del País Vasco.

———. 2022. *Las relaciones internacionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Balance de cuarenta años y perspectivas (1980-2021)*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.