



## INFORME DE LA DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN SOBRE LA “ESTRATEGIA MARCO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE EUSKADI 2014-2016: ESTRATEGIA BASQUE COUNTRY” (LEHENDAKARITZA)

### I.- INTRODUCCIÓN.

La Secretaria General de Acción Exterior ha remitido a esta Dirección de Coordinación el texto de la Estrategia Marco (Plan Estratégico de la X Legislatura) que figura en el encabezamiento con el fin de que se emita el preceptivo informe sobre el mismo.

De conformidad con el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 11 de junio de 2013, por el que se aprobó el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno en la X Legislatura 2013-2016”, en el que se incluía el “*Procedimiento para la elaboración y tramitación de planes estratégicos del gobierno*”, en relación con el artículo 8 apartados a) y c) del Decreto 187/2013, de 9 de Abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Lehendakaritza, que atribuye a la Dirección de Coordinación la función de coordinar la elaboración y realizar el seguimiento de la acción de Gobierno, así como asesorar a los departamentos en la planificación y programación de sus actuaciones, se emite este informe sobre la Estrategia Marco de Internacionalización de Euskadi 2014-2016: Estrategia Basque Country, en adelante EMIE o “Estrategia marco...”.

La tramitación establecida viene dada por la incorporación de la EMIE 2014-2016 en la relación de Planes Estratégicos de la X Legislatura y supone evidenciar la especial relevancia que se le concede a esta área de actuación dentro del conjunto de la acción de Gobierno de la X Legislatura.

### II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO BÁSICO DE LA ESTRATEGIA MARCO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE EUSKADI 2014-2016: ESTRATEGIA BASQUE COUNTRY.

Como cuestión previa y antes de entrar en el contenido debe constatar que desde el punto de vista planificador, se trata de un **documento de carácter mixto** ya que, por un lado, desarrolla una “Estrategia marco...” que contiene las líneas maestras de la acción de gobierno en el ámbito de la internacionalización de Euskadi a materializar a través de políticas sectoriales<sup>1</sup> y, por otro, se convierte en instrumento de ejecución de una de esas políticas: la Acción exterior propiamente dicha; que junto al resto de ámbitos configuran la política de internacionalización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante CAE) para esta Legislatura.

Debe, por tanto, entenderse que el **genuino carácter estratégico de esta planificación** se encuentra en la “Estrategia Marco...” (directrices para consolidar el posicionamiento e influencia internacional de Euskadi) y que el denominado “*Plan de Acción Exterior*” (en adelante PAExt) tiene un carácter más ejecutivo y de planificación departamental. No obstante, a este último, además de ordenar su actuación en el ámbito que más directamente le ocupa (acción exterior activa, proyección exterior, diáspora vasca, cooperación al desarrollo...), debe reconocérsele una

---

<sup>1</sup> En cuanto documento marco de planificación su contenido tiene un importante carácter descriptivo dedicado a antecedentes, contexto, diagnóstico, ámbito institucionales y geográficos, etc. , sin que contenga una ordenación de actuaciones específicas a desarrollar, formuladas en torno a unos ejes definidos sobre los compromisos institucionales del Programa de Gobierno en relación a su apartado de internacionalización durante un período concreto, contenido éste que se recoge en parte en el Plan de Acción Exterior en cuanto mecanismos ejecutivo del primero.

singularidad y que su pretensión es la de convertirse en **instrumento de cohesión material y coordinación institucional** para la correcta ejecución de la “Estrategia Marco...”. A este propósito contribuyen también otros instrumentos de planificación sectorial tales como el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016, el Plan Estratégico del Turismo vasco 2020, el Plan Integral de Comercio, la Agenda Estratégica del Euskera, entre otros.

Para los fines comprometidos, la EMIE diseña una **estructura dual**: por un lado, expone y pretende el **impulso de la política transversal de internacionalización de la administración pública de la CAE** fundamentalmente dentro de su propio ámbito, aunque para determinadas políticas sectoriales se supera<sup>2</sup> y, por otro lado, persigue la **implementación de políticas específicas de acción exterior propiamente dicha** (PAExt).

Deberán ser, además, en esos casos (en función del ámbito sectorial que se trate) el conjunto de las Administraciones públicas vascas vinculadas por el presente Plan, dada su naturaleza de **Estrategia Marco**<sup>3</sup>, quienes elaboren sus propios programas y medidas de intervención pero que, en cualquier caso, debieran alinearse con las directrices de intervención que la EMIE contempla en consideración a la siguiente idea base: *“la internacionalización de Euskadi constituye un objetivo prioritario del Gobierno Vasco en la X Legislatura”*. A falta de una referencia específica a esta idea deberán ser los sistemas de coordinación institucional contemplados tanto en este documento como en los diferentes planes sectoriales, los que posibiliten la **necesaria unidad de acción institucional** en este ámbito

Para ello, la EMIE define cuatro vectores comunes de internacionalización que integran, en sus propias palabras, la base sobre la que se van a desplegar el conjunto de actuaciones que no sólo desde el Gobierno Vasco, sino también desde el reto de instituciones, se pongan en marcha para el logro de los objetivos estratégicos marcados en el Programa de Gobierno de la X Legislatura y la visión de internacionalización de Euskadi como país.

- Vector 1. Proyección de Euskadi en el Exterior.
- Vector 2. Promoción e impulso de los intereses sectoriales en el exterior.
- Vector 3. Alineamiento con el marco europeo.
- Vector 4. Captación de conocimiento.

### **-Definición del problema social o de la necesidad pública.**

En otro orden de cosas y con base en la estructura que se detalla<sup>4</sup>, la Emie **identifica de forma detallada las necesidades públicas existentes** a satisfacer por la administración en materia de internacionalización en el momento actual que a pesar (1) de la tradición histórica de Euskadi en relaciones con el exterior, (2) de la actuación continuada que se ha llevado a cabo en este campo

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la política de internacionalización empresarial se recogen medidas que implican coordinación interinstitucional (Sistema Vasco de Internacionalización).

<sup>3</sup> La EMIE entiende de manera implícita que las medidas estratégicas que propone deben ser apoyadas por los distintos niveles de las administraciones públicas vascas. Se autodefine como *“plan marco”* que señala los objetivos estratégicos y operativos que deben ser desarrollados, a través de diversas líneas de actuación y acciones, en sus respectivos ámbitos y con cargo a distintos presupuestos, y en ciertos casos, por los diferentes ámbitos administrativos, principalmente el autonómico y foral.

<sup>4</sup> La EMIE puede considerarse estructurada en seis apartados:

0. Presentación.
1. Proceso de reflexión estratégica.
2. Diagnóstico de situación.
3. Estrategia Basque Country.
4. Plan de Acción Exterior.
5. Modelo de Gobernanza, Seguimiento y marco presupuestario.

desde la aprobación del Estatuto de Gernika, y (3) de los avances que se han producido en los últimos años **son todavía de cierta relevancia**, aun cuando se han mitigado en parte por la actividad desplegada por distintos ámbitos administrativos y por los resultados obtenidos en la implementación de la planificación precedente. Esta planificación ha transitado desde la focalización de esa política en el área económico-empresarial hacia una perspectiva más integral de la internacionalización que, sin dejar a un lado este aspecto, tiende a centrarse también en el apartado institucional y en el factor humano.

Esta opción viene determinada por el contexto global de crisis financiera y económica mundial con un efecto adverso en Euskadi en forma de tendencia negativa o escasa en el crecimiento y con negativa repercusión en el nivel de empleo aunque, parece ser para un futuro inmediato, con perspectiva de recuperación económica y creación de empleo. Para contribuir a esto último y para poner en práctica la actividad ordinaria en la acción exterior se aboga por la necesidad de *“imprimir al concepto de internacionalización de un nuevo alcance amplio e integrador”* que pasa por la necesidad de *“instaurar una cultura en la que el conjunto de los agentes socio-económicos e institucionales vascos se conviertan en parte activa y relevante de la acción exterior de Euskadi”*.

Este desafío que parece afectar más a la metodología para poner en marcha esta política que a los objetivos que a través de la misma se persiguen, supone la *“aplicación de un estrategia adecuadamente coordinada”* para *“generar una cultura de internacionalización integradora”* que posibilite la puesta en marcha de la denominada **Estrategia Basque Country** (en adelante EBC/de carácter marcadamente transversal dentro de la acción de gobierno) que requiere un **“alto nivel de consenso y adhesión”** en primer lugar de los agentes institucionales y después de los agentes sociales y económicos.

Este ambicioso reto requerirá el diseño, establecimiento o adaptación, en su caso, de mecanismos y herramientas necesarios para impulsar la coordinación, cooperación y participación imprescindibles para acercarse al objetivo de posicionar Euskadi a nivel internacional. Es decir, la **Estrategia marco debe ahondar en algunos de los elementos que conforman la idea de Buen Gobierno** lo cual indirectamente contribuye al logro de otro de los objetivos del Gobierno para la X Legislatura.

Desde el punto de vista de la planificación, la “Estrategia marco...” se inserta en un **contexto relativamente estable** en el que tanto el problema que trata de resolver como el fin que pretende conseguir, aunque ambos en continua evolución, aparecen ya definidos como consecuencia de factores externos tales como la constatación del continuo aumento del flujo de las relaciones internacionales en todos los ámbitos y de factores internos tales como la decisión estratégica ya tomada en anteriores legislaturas de **abrir Euskadi hacia el exterior potenciando su presencia**; todo lo cual, justifica la importancia de este ámbito de la acción de gobierno y la necesidad de su planificación, más aún si cabe, en esta Legislatura en la que a todo lo dicho debe añadirse la **conceptuación de la internacionalización como uno de los mecanismos para salir del contexto de crisis** en el que está inmerso Euskadi.

Todas estas circunstancias han posibilitado un aprendizaje continuo y han generado un conocimiento que propicia en la actualidad la intervención pública en este ámbito y que acerca la actuación a los resultados buscados desde un inicio.

### **-Diagnóstico de situación.**

La EMIE desgrana con suficiencia en su apartado 2.- el **diagnóstico** de la situación actual en esta materia partiendo desde una perspectiva histórica que analiza la evolución de la internacionalización de Euskadi donde además de describir los antecedentes de este ámbito de la acción de gobierno, analiza la coyuntura actual y su perspectiva de evolución **conformando un descripción tanto del momento actual como de las perspectivas a corto y medio plazo** que se va completando con los que se recoge en diferentes apartados del documento.

Dejando a un lado el análisis histórico que es conforme con una necesaria labor de contextualización, y sin profundizar en su contenido, el documento partiendo de un contexto de crisis económica y financiera global presenta a la Estrategia, como un instrumento más para la recuperación económica y la creación de empleo en cuanto que entiende la internacionalización, en general, y la industrial, en particular, como una de las condiciones necesarias para la superación de esos problemas, tal y como lo entiende el “Programa marco por el empleo y la reactivación económica 2014-2016”<sup>5</sup> con quien debe alinearse en cuanto herramienta para la ejecución de las previsiones de este último en el apartado de internacionalización.

Siendo esto así, parte de una concepción que considera necesario que la internacionalización **supere ámbitos tradicionales de intervención** (institucional, industrial...) y **se instaure como cultura** de tal manera que el conjunto de agentes socio-económicos e institucionales se conviertan en parte activa y relevante de la acción exterior de Euskadi, en el entendimiento de que la internacionalización es una herramienta imprescindible para la promoción de los intereses de Euskadi en el mundo.

Este reto justifica la existencia de la EMIE ya que además de acentuar el carácter transversal de esta política desde el ámbito público (se extiende y profundiza en sectores como las pyme, el sector turístico, transporte, cultural,...), abre la misma a la sociedad lo que implica la existencia de una adecuada estructura público-privada que favorezca la colaboración entre los diferentes agentes intervinientes y que posibilite el grado de coordinación necesario para que este afán se implemente convenientemente.

Asimismo, debe tomarse en consideración que la EMIE pretende convertirse en vehículo para la implantación de una “**cultura de internacionalización integradora**” que posibilite la implementación de la “Estrategia Basque Country” (marca de imagen país) a través del impulso específico de cada sector implicado, siendo para ello necesario generar un alto nivel de complicidad de todos los agentes. Pero es que además y de manera simultánea esta actuación se convierte en herramienta de reactivación económica y creación de empleo tal y como se recoge en el documento “Euskadi 2020”<sup>6</sup> que en relación a la reactivación concede a la industrialización entendida en sentido amplio, un papel primordial.

Desde esta perspectiva, hay que insistir (como lo hace el propio documento) en su carácter de **marco estratégico de planificación**, es decir, como documento que señala la visión y los objetivos estratégicos y operativos, así como los ámbitos temáticos y geográficos de actuación, pero no estrategias de intervención que, no obstante, deberán ser objeto de desarrollo e implementación por la planificación sectorial o departamental tal y como como reconoce la propia Estrategia cuando se refiere a lo que denomina “*Planes sectoriales de Internacionalización*”, “*Plan de Internacionalización Empresarial*” y “*Plan de Acción exterior*”<sup>7</sup>.

En otro orden de cosas, debiera valorarse en su justa medida el hecho de que la Secretaria General de Acción Exterior (en adelante SGAEExt) ha abierto el proceso de elaboración de la “Estrategia Marco...” a la participación de agentes procedentes tanto de la administración pública (Comisión interdepartamental e interinstitucional y entrevistas) como a los agentes sociales (mesa temáticas de contraste) que trabajan en este ámbito, lo que confiere a este documento un indudable **carácter participativo** que posibilita la ampliación de su visión estratégica, la implicación social y, en consecuencia, un mayor grado en la legitimación de esta política.

<sup>5</sup> El Programa contempla dos grandes ejes de actuación en el horizonte 2014-2016: La recuperación del crecimiento y del empleo, a través del Plan de Empleo 2014-2016 aprobado en Consejo de Gobierno el día 28 de enero de 2014, y la reactivación de la economía, a través de la denominada Estrategia 4i: Inversión, Innovación, Internacionalización e Industrialización.

<sup>6</sup> <http://www.irekia.euskadi.net/es/debates/953-euskadi-programa-marco-por-empleo-reactivacion-economica?stage=presentation>.

<sup>7</sup> Gráfico 1. Estrategia Basque Country (3.4.- Esquema de la Estrategia Basque Country 2014-2016).

Además esta actuación supone un **ejemplo de buena práctica** en la implantación de uno de los principios de Gobernanza, en cuanto que a través de este proceso participativo el Plan además de someterse a un proceso de consenso previo, se ha nutrido de diversas aportaciones en el proceso de diseño y elaboración de esta política pública fruto de la interacción y del contraste social con la Administración de la CAE en su papel de elaboradora del documento.

El documento que sí relata el proceso llevado a cabo **no hace, sin embargo, visibles las propuestas aportadas y tomadas en consideración** y que han reafirmado a la administración en la conveniencia de seguir insistiendo en la política de acción exterior llevada a cabo a este momento pero en la que se ha introducido un nuevo matiz: la necesidad de provocar un cambio cultural para implicar a toda la sociedad en la proyección de Euskadi hacia el exterior.

### **-Modelo de gestión y estructura.**

En lo relativo al **modelo de gestión** (implementación y estructura) la EMIE se configura, como ya se ha comentado, como un plan rector en el que se diseña el marco de actuación de la política de internacionalización, es decir, se trata de un texto que establece las directrices que deben desarrollar e implementar los diferentes ámbitos administrativos sectoriales. Es a éstos a los que realmente se les atribuye la ejecución material de sus contenidos. La Estrategia define los retos y la visión, establece objetivos estratégicos, determina lo que denomina “*vectores comunes de internacionalización*”, así como ámbitos temáticos y geográficos de actuación, pero no contiene, sin embargo, objetivos operativos ni recoge líneas de actuación ni tampoco acciones concretas que los desarrollen; labor ésta, que queda bajo la responsabilidad de la administración sectorial ejecutante que desarrollará, para ello, planes o programas de actuación en la materia. De hecho, son los planes y programas de ámbito sectorial los que posibilitan concretar y materializar los objetivos de internacionalización e implicación social en la misma señalados en la EMIE.

A esta circunstancia responde precisamente el denominado “*Plan de Acción Exterior*” (apartado 4) como plan sectorial para la ejecución material de alguno de los aspectos de la EMIE, pero en el que concurre una circunstancia especial que lo diferencia de los demás ya que por razones de carácter competencial se le asigna, además de la ejecución de su propia política sectorial, una segunda misión que es “*Programar, impulsar y coordinar la acción exterior del Gobierno vasco, bajo los principios de eficiencia y coherencia, con el doble fin de posicionar a Euskadi como actor global y de defender los intereses vascos en el mundo*”.

Para el cumplimiento de esta doble misión, la “Estrategia marco...” plantea una **estructura** que, a falta de referencia expresa a una evaluación de la misma durante el período de planificación precedente (Marco estratégico de acción exterior – IX Legislatura), responde al esquema dual -ya comentado- que se adecua con lógica a un documento cuyo contenido es por un lado, ordenar y orientar las planificaciones de las políticas de internacionalización que otras áreas de gobierno deben llevar a cabo concretando los procesos de trabajo y las actuaciones a desarrollar para alcanzar los cambios planteados y, por otro lado, ejecutar las acciones que desde el ámbito específico de la Acción exterior se diseñan.

### **-Modelo de Gobernanza.**

Y es desde este concepto, desde donde se diseña el “**Modelo de Gobernanza**” de la EMIE que, en todo caso, pretende conseguir (y lo dice expresamente) “*mecanismos de coordinación y colaboración que aseguren una acción exterior coherente y sostenida en el tiempo*”, siendo consciente de su implantación sobre varios escenarios (carácter marcadamente horizontal) en los que además intervienen multiplicidad de agentes que generan un volumen de relaciones complejo en el que es necesario disponer de esos mecanismos de cooperación y de coordinación que aseguren una operativa ordenada.

En este ámbito, el Plan propone una **estructura organizativa que identifica tres fases esenciales en el proceso de gestión**: la planificación, la implantación y el seguimiento y evaluación a las que se pudiera añadir, presentando ciertos visos de horizontalidad, la participación ciudadana no sólo contemplada para la fase de elaboración del documento, sino también en la fase

de implementación de la planificación cuando ésta propone durante su vigencia la posible creación de lo que denomina **“Consejo Asesor de Acción Exterior”**<sup>8</sup> del que se definirá su naturaleza, composición organización y operativa.

La EMIE se asienta sobre unas estructuras de impulso y de coordinación institucional ya consolidadas tanto a nivel de Administración de la CAE, como de las Administraciones forales y locales, así como de unas estructuras de colaboración y de coordinación interinstitucional y de colaboración y participación social que igualmente acreditan suficiente experiencia en esta materia.

De manera esquemática, ésta es la estructura que se propone:

-Liderazgo y gestión: Aunque la EMIE no lo recoge de manera expresa, sí atribuye a la SGAEExt el papel de dinamizador *“para asegurar la correcta ejecución tanto de la Estrategia como del propio Plan”*, entendiendo que la gestión e impulso de la primera corresponde a los órganos que se le atribuye en cada una de las áreas sectoriales y en la que la SGAEExt se atribuye funciones de coordinación y que la gestión del segundo corresponde a la propia SGAEExt<sup>9</sup>.

Esta distribución de cometidos es acorde con la atribución que el Decreto 187/2013, de 9 de abril, de Estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza hace en su artículo 13 a la Secretaría General de Acción Exterior y que además de *“impulsar y coordinar la definición y puesta en marcha del correspondiente plan estratégico de acción exterior”*, debe ejecutar las competencias que le son propias (apartado 2), pero también debe *“asegurar una acción exterior integrada del gobierno”* (apartado 3).

-Colaboración y coordinación institucional:

-Comisión Interdepartamental de Acción Exterior: De manera lógica y en consonancia con el Artículo 2 del Decreto de 127/2007, de 31 de agosto, de regulación de la misma, se le atribuyen funciones de coordinación pero también de seguimiento de actividad desplegada.

-Comisión Interinstitucional de Acción exterior: Se contemplan actuaciones únicamente para el apartado de la Estrategia Basque Country en cuanto *“órgano de cooperación y colaboración entre el Gobierno vasco y las distintas Instituciones vascas”*, pero en el que también se sustanciarán los asuntos que en el Plan de Acción Exterior se generen en cuanto que parte de la Estrategia Basque Country.

-Consulta, Colaboración y participación social:

-Consejo Asesor de relaciones con las Colectividades vascas<sup>10</sup>: labor de consulta, planificación y evaluación en su ámbito específico de actuación.

<sup>8</sup> Se concibe como una instrumento que va a propiciar la participación de los agentes sociales y de la ciudadanía en general para el momento de ejecución de las previsiones de un plan que, entre otras cosas, pretende la implantación de una nueva cultura que supone la implicación de toda la sociedad en la materialización de esta política.

<sup>9</sup> En el apartado 5.1.2. *“Modelo de Gobernanza del Plan de Acción Exterior”* parece reconocer se de manera implícita el carácter de *“órgano impulsor y gestor”* de la SGAEExt cuando se dice que *“informará y dará cuenta en la misma (Comisión Interdepartamental de Acción Exterior) de las actividades desarrolladas y los logros alcanzados”*. Debe añadirse que en lógica este cometido corresponde al Departamento promotor que debe ser capaz de generar complicidades con aquellas políticas y departamentos implicados en esa política.

<sup>10</sup> Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Artículo 12 “Del Consejo Asesor de Relaciones con las Colectividades Vascas”*

1.- Para el cumplimiento de los fines establecidos en la presente ley, se crea, como **órgano consultivo** de las Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, adscrito a la Administración General de la Comunidad Autónoma, el Consejo Asesor de Relaciones con las Colectividades Vascas, cuyas funciones son:

- Proponer a las instituciones de la Comunidad Autónoma Vasca la promulgación o modificación de disposiciones relativas a las colectividades vascas.

-Consejo asesor de Cooperación al desarrollo<sup>11</sup>: Órgano de representación de los agentes de cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento en su ámbito.

-Se prevé la constitución durante el periodo de vigencia del plan del denominado “*Consejo asesor de Acción Exterior*” como órgano para la participación ciudadana que parece venir a cubrir una carencia observada en este ámbito de planificación que, si bien la ha puesto en práctica en fase de elaboración, no ofrecía noticias sobre ésta durante el periodo de vigencia y ejecución de las previsiones del plan.

-Por último, para cerrar esta estructura se contempla en relación al Plan de Acción Exterior la posibilidad de “*fortalecer los mecanismos informales de comunicación y colaboración interdepartamental*”.

Este entramado parece responder con suficiencia a las necesidades que la planificación en esta materia parece requerir y es, en parte, heredero del sistema propuesto en periodo de planificación anteriores que han consolidado una estructura básica (Comisiones) para una correcta y suficiente gestión de esta materia. Sin embargo, de las propuestas adicionales que la EMIE hace en este apartado<sup>12</sup>, **parece deducirse la existencia previa de una evaluación y diagnóstico** que justifica la necesidad de cubrir determinadas carencias observadas en este sistema de gobernanza cuyo funcionamiento no parece que haya sido el adecuado y que, en consecuencia, es conveniente cubrir.

Esta propuesta de adaptación, modificación o complemento del sistema de gobernanza cuya conveniencia no se pone en duda, **debiera apuntalarse con una referencia al análisis o evaluación previa que haya justificado la adopción de esas medidas**. A futuro, esta circunstancia debiera ser valorada dentro del proceso de evaluación general de la EMIE.

- 
- Elaborar un plan cuatrienal que recoja la propuesta de acciones para el citado período, en cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley. Del referido plan se dará traslado a las instituciones competentes.
  - Evaluar la ejecución del plan cuatrienal y de otras previsiones contenidas en la presente ley
  - Cualesquiera otras que pudieran serle atribuidas por el ordenamiento jurídico.
- 2.- La organización y funcionamiento del Consejo se determinarán reglamentariamente.
- 3.- El Consejo Asesor de Relaciones con las Colectividades Vascas estará compuesto por:
- El Lehendakari del Gobierno Vasco, o persona en quien delegue, como Presidente del Consejo.
  - El Consejero responsable del área, o persona en quien delegue, como Vicepresidente.
  - El responsable del área de relaciones con las colectividades vascas, o persona en quien delegue, como Secretario.
  - Un representante por cada una de las áreas departamentales de Cultura, Turismo, Trabajo, Seguridad Social, Educación, Vivienda, Hacienda, Industria y Comercio.
  - Un representante de cada una de las tres Diputaciones Forales y un cuarto designado por la Federación de Municipios Vascos, en representación de los Ayuntamientos vascos.
  - Dos representantes del Parlamento Vasco.
  - Un representante de la Universidad del País Vasco.
  - Tres representantes de los centros vascos designados por el Congreso de Colectividades Vascas.
  - Un representante de Euskaltzaindia.

<sup>11</sup> La Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, constituye en su artículo 16 el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y lo define como el **órgano de representación de los agentes de cooperación**, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo. A su vez, el Artículo 1 del Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo lo describe como el órgano de representación de los agentes de cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo y el artículo 2 establece que sus funciones consisten en prestar asesoramiento, informar y asistir a las Administraciones públicas y al resto de agentes de la cooperación para el desarrollo en Euskadi. Así mismo, generará propuestas para la mejora de la calidad y la eficacia de la cooperación pública vasca.

<sup>12</sup> De manera concreta, las siguientes:

- Fortalecimiento de los mecanismos informales de comunicación y colaboración interdepartamental.
- Reflexión sobre la composición y el nivel de representación exigido en la Comisión Interinstitucional de Acción Exterior
- Creación del Consejo Asesor de Acción exterior.

Por otro lado, el documento que parte de una estructura previa consolidada cuyo funcionamiento no parece haber respondido plenamente a las necesidades de coordinación, propone un diseño en el que se **aprecian carencias en unos casos en relación a los detalles que avanza y otros por insuficiencia en las propuestas** siendo que procedimentalmente este es el momento en que el que debe aparecer un diseño acabado.

Por tanto, esta previsión pudiera no considerarse suficiente ya que partiendo de la estructura previa que parece ponerse también en cuestión (Comisión Interinstitucional), se detiene en una **mera declaración de intenciones que queda pendiente de materializar** en aspectos tales como su composición, organización y modelo operativo; aunque, bien es cierto, que anuncia que su diseño concreto y su desarrollo se materializará durante el período de vigencia de la planificación.

Esta circunstancia ha llevado a entender y a convertir de manera acertada -precisamente en un plan con el calificativo de marco al que normalmente interesa dotar de aquellos mecanismos que posibiliten de la manera más adecuada la coordinación institucional y con los agentes económicos y sociales- estas propuestas en actuaciones de las que desarrollan, en este caso, en la Línea de acción LA 6.1. *“Consolidar la coordinación de la Acción Exterior”* fortaleciendo los mecanismos de comunicación, colaboración y coordinación institucional, a lo que **se debiera añadir quizá una actuación más** que debiera ser la de *“Proceder a la determinación o modificación de la composición, organización y funcionamiento de los órganos existentes o de los que, en su caso, se fueran a crear”*.

De igual manera, la Línea de acción LA 6.2 *“Activar la participación de la sociedad en el proceso de internacionalización de Euskadi”* (creación del Consejo asesor de Acción Exterior) se propone materializar la propuesta recogida en el *“Modelo de Gobernanza”* entendiendo en lógica que en el momento de la creación se reglará su operativa.

Al margen de la estructura diseñada **no se analiza la conveniencia o no de establecer sistemas de coordinación específicos en relación a los ámbitos materiales** en los que la “Estrategia marco...” llega a intervenir o, en su caso, en la conveniencia de participar de aquellos mecanismos u órganos de coordinación que esa planificación sectorial pudiera haber diseñado para resolver su necesidades de coordinación institucional.

Es particularmente ilustrativo de esta circunstancia el diseño que de su **sistema de coordinación interinstitucional** hace el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016 (se autodefine como Plan de sectorial de ejecución de la Estrategia Basque Country en el eje de economía e industria) en el que además de proponerse la constitución del Sistema vasco de Internacionalización empresarial, compromete la creación o adaptación de dos órganos colegiados: Consorcio vasco de Internacionalización (órgano de coordinación) y el Consejo vasco de Internacionalización (órgano consultivo) en los que se prevé la participación en representación de la administración de la CAE (junto al Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad) de la Secretaría General de Acción Exterior.

Por tanto, **no estaría de más dejar constancia de esta circunstancia en el Modelo de Gobernanza** por tratarse de un aspecto complementario pero no menos importante, del **Sistema de Coordinación Institucional** que diseña para sí la EMIE, en cuanto plan marco que se ejecuta a través de diversos planes sectoriales algunos de los cuales presentan propuestas de estructuras de coordinación que aun teniendo un marcado carácter sectorial que las diferencia de la estructura coordinativa de la EMIE, contribuyen a posibilitar la coordinación tanto de las políticas sectoriales como del marco en que éstas se incluyen.

Estas estructuras sectoriales que en ocasiones presentan un diseño de estructura paralelo al de la EMIE en orden a facilitar la coordinación institucional y que justifican su existencia en virtud del ámbito sectorial específico en el que se desarrolla la actividad que pretenden coordinar, **debieran determinar adecuadamente sus cometidos y ámbito de actuación** (delimitado por la política

sectorial de que se trate) en orden a evitar duplicidades y solapamientos en relación a los cometidos que, a su vez, se arrojan los órganos que la EMIE propone en su modelo de gobernanza.

En este sentido, merece una especial mención el modelo por el que el Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016 opta para propiciar la **coordinación interdepartamental** en su ámbito, en el que previa identificación de las áreas de confluencia con los contenidos de la planificación concomitante puesta en marcha por otros departamentos, articular la misma *“a través de los respectivos mecanismos de seguimiento, coordinación y evaluación de cada uno de dichos planes”*. Es decir, renuncia a la creación de estructura propia, finado su coordinación a las ya existentes o a crear en otros ámbito sectoriales, como, por ejemplo, Acción exterior (donde ya existe estructura) o en Industrialización<sup>13</sup> (donde se pretende crear) en el entendimiento de que existe o va existir estructura de coordinación suficiente en el ámbito de la Estrategia Basque Country que hace innecesario la creación de estructuras de coordinación propias.

En conclusión, la EMIE diseña un **modelo de gobernanza dual** que aprovechando la estructura existente (sólo se propone la creación como órgano consultivo del Consejo asesor de acción Exterior) distribuye las funciones entre los órganos que la conforman tomando en consideración que el documento se divide, desde el punto de vista de la planificación, en dos partes: la Estrategia marco propiamente dicha y el Plan de Acción Exterior.

**Esta propuesta no se entiende, sin embargo, consolidada** en cuanto que la EMIE se propone realizar una evaluación de la misma para proceder a analizar su adecuación al nuevo diseño ejecutivo de esta área (Estrategia Basque Country) para adaptarla al final del periodo de planificación a las nuevas necesidades. En consecuencia, convierte el modelo de gobernanza en dos Líneas de actuación (LA 6.1 y LA 6.2) en desarrollo del Objetivo estratégico (OE 6) de la PAExt que se propone *“Aumentar la eficacia y calidad de la Acción Exterior de Euskadi”*.

Asimismo, debiera valorarse la conveniencia o no de que la EMIE deje constancia de que además del sistema de gobernanza propio existen **otros sistemas paralelos de coordinación** (con los que pudiera existir identidad de funciones) en relación a los ámbitos materiales en los que la *“Estrategia marco...”* pretende influir y ordenar o, en su caso, de la conveniencia de participar de aquellos mecanismos u órganos de coordinación que esa planificación sectorial pudiera haber diseñado para resolver su necesidades de coordinación institucional.

Por último, en líneas generales la EMIE parte de la existencia de un modelo de gobernanza consolidado sobre el que por un lado, se presumen problemas de funcionamiento y, por otro, se detecta la necesidad de adaptarlo a los requerimientos de la nueva orientación que sobre internacionalización se va a poner en práctica. En este sentido, se pretende resolver un problema sin duda existente, pero que no se describe con suficiencia, ni visualiza un diagnóstico previo que justifique la actuación en un asunto de especial sensibilidad por tratarse de un plan marco que normalmente lo que se propone es impulsar de forma coordinada la acción pública de los diferentes sectores implicados en su materialización.

## **-Participación.**

En otro orden de cosas, el documento se refiere dentro del apartado 1. *“Proceso de reflexión estratégica”* a la **participación** de los agentes y de la ciudadanía durante el proceso de elaboración del documento y que se ha aplicado tanto en relación a la EMIE, como en relación al Plan de Acción Exterior reconociendo no sólo su conveniencia, sino también su necesidad en un ámbito en el que

<sup>13</sup> De igual manera el documento de trabajo del Plan de Industrialización 2014-2016 presenta una sistema de coordinación interdepartamental con funciones de *“seguimiento, coordinación y evaluación”* que implica además de al departamento promotor (Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad) a los demás departamentos entre los que se encuentra la Lehendakaritza en cuanto que la internacionalización empresarial es uno de los ejes de actuación de la industrialización.

se pretende implicar al conjunto de agentes sociales, económicos, culturales e institucionales vascos en el entendimiento de que se concibe como un *“reto de país”*, procurando de esta manera una mayor legitimación para esta política y avanzando, simultáneamente, en el nuevo sistema de gobernanza. En ese sentido, **es importante que el documento relate cómo hace, el proceso participativo puesto en práctica, pero también que hubiera identificado aquellas aportaciones o contenidos incluidos en su texto en virtud del mismo** con el objeto de ponerlas en valor y evitar la generación de frustración para el participante.

Es acertada la propuesta de crear el Consejo asesor de Acción exterior como órgano no solo de consulta, sino también de participación en una acción que se entiende *“como un proyecto país que requiere la intervención de la sociedad”* y que viene a cubrir además una carencia en relación a la inexistencia de mecanismos de participación formales durante el periodo de vigencia y para la colaboración en la implementación de la planificación. También resulta acertada la decisión de incluir como una de las actuaciones (A6.2.1) que desarrollan la Línea de acción (LA6.2) *“Activar la participación de la sociedad en el proceso de internacionalización de Euskadi”* ya que este proceso de implantación proactivo contribuirá a su consolidación final.

### **-Sistema de Seguimiento y Evaluación.**

A continuación, la EMIE dedica un apartado a su compromiso y **sistema de evaluación** en la consideración de que su diseño, definición y aplicación resultan determinantes para el correcto funcionamiento de cualquier plan y, en particular, para valorar la efectividad de las medidas y actuaciones que proponga en esta materia.

En este sentido, el documento otra vez siendo consecuente con su dualidad establece un sistema evaluador diferenciado, uno para la *“Estrategia marco...”* y otro para el Plan de Acción Exterior que, no obstante, estarán interrelacionados en función de la áreas de confluencia existentes entre ambos. El compromiso de evaluación parece razonable para un plan cuya vigencia será de tres años por cuanto que no se compromete a evaluaciones de carácter intermedio<sup>14</sup>.

- *EMIE*: Se plantean dos tipos de informe:

- Informe Final elaborado por la SGAEExt sobre la EBC.
- Informe anual elaborado por la SGAEExt sobre la actividad del conjunto de las instituciones vascas ante la Unión Europea

Se trata de dos ejercicios evaluatorios de carácter interno, es decir, elaborados por el propio órgano que impulsa e implementa la materia y que a falta de más información deberían centrarse no sólo en *“dar cuenta de los hitos más relevantes de la actuación internacional”* o en *“informar sobre las actuaciones desarrolladas...”*, sino que también debieran centrarse en realizar una valoración exhaustiva y global del grado de ejecución y de los resultados e impactos de sus compromisos

---

<sup>14</sup> Esta evaluación se realiza a medio camino en la fase de ejecución de una política pública normalmente para periodos de planificación que como mínimo abarcan cuatro años o a más largo plazo. En el caso de la EMIE (tres años) y tomando en consideración lo laborioso de estos procesos, no parece adecuado proceder a elaborar este tipo de evaluación si además de lo dicho se considera el compromiso existente para la elaboración de informes de seguimiento de carácter anual.

La evaluación intermedia consiste en el análisis crítico de la información recogida sobre la implementación del Plan (para lo que es de utilidad la evaluación del grado de cumplimiento que en realidad, no es otra cosa que un seguimiento) y en la medición del cumplimiento de los objetivos programados hasta ese momento, es decir, se determina el impacto parcial en la fase media del ciclo de una política pública de tal manera que facilita modificaciones en la orientación de las acciones implementadas hasta ese momento y permite una estimación predictiva sobre la consecución de los resultados finales. No es otra cosa que un mecanismo de cuestionamiento y redireccionamiento de las actuaciones previstas en la materia.

acompañada de aquellos análisis focalizados que se consideran convenientes lo que, si fuera el caso, configuraría un compromiso completo para un ejercicio de evaluación suficiente.

No obstante, esta previsión no debiera constituir un obstáculo para que en la medida en la que se considere conveniente se someta el documento y su ejecución a otro tipo de evaluación, sea ésta bien de carácter mixto (público-privada) o bien de carácter externo.

*-Plan de Acción Exterior:* Se plantea la confección de tres tipos de informes:

-Informe de ejecución anual. Se trata de un informe de seguimiento del grado de ejecución de los compromisos. Esta previsión coincide con la exigencia establecida en el apartado 3.2.- Seguimiento y evaluación de planes del “*Procedimiento para la elaboración y tramitación de Planes estratégicos del Gobierno*” para la X Legislatura aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013, de elaborar, al menos, un informe de seguimiento anual en relación a la planificación estratégica del Gobierno.

-Informe Final que “*analizará el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos*” lo que pudiera resultar a todas luces inapropiado para un informe de este tipo ya que, por un lado, el objetivo que propone se cumple a través de los informe de ejecución anual y, por otro, su contenido debe centrarse en la valoración de resultados en relación a las líneas de acción y en la evaluación de impacto en relación a los objetivos estratégicos, con el objeto último de llegar a determinar en qué medida el plan alivia la necesidad o problema social sobre el que pretende influir.

-Evaluación final independiente lo que contribuye a un compromiso de evaluación suficiente. Normalmente el evaluador externo tiene un conocimiento especializado de la materia y además actúa con un grado mayor de independencia. Además la existencia de ambos tipos de evaluación permite un contraste entre ellos que pudiera resultar enriquecedor para el diseñador del siguiente período de planificación y para el responsable de la implementación de la política.

No obstante, el Plan **no parece dotarse de instrumentos adecuados<sup>15</sup> para un completo ejercicio de evaluación** ya que no contempla elementos de contraste para evaluar los resultados a nivel de líneas de acción, ni los impactos que sus medidas vayan a producir a nivel de objetivos estratégicos. No es así en el caso del establecimiento de indicadores de carácter cuantitativo que facilitarían la evaluación del grado de cumplimiento de las actuaciones previstas en el plan (para lo que se pretende dotar de un cuadro de mando), así como una evaluación del resultado de su implementación.

**El sistema de evaluación diseñado** (en el que se debe entender incluido el sistema de seguimiento de la ejecución del plan previsto) **resulta adecuado** a los fines del presente documento de planificación en la medida en la que con los distintos compromisos de evaluación que prevé se podrá tener una visión global de la aplicación de la Estrategia, del cumplimiento de sus objetivos, de la valoración de impactos e incluso de la coherencia y acierto de sus contenidos específicos; todo ello, **siempre y cuando se dote de las herramientas necesarias que lo posibiliten** y que pasa, como, por ejemplo, el propio plan reconoce por elaborar el cuadro de mando para el seguimiento o por el diseño del sistema de mediación del impacto; pero, sobre todo, **por dotarse de una batería de indicadores de resultados y de impacto de la que la Estrategia ahora mismo carece.**

A este compromiso debe unirse la particular evaluación sobre los distintos planes sectoriales que llevan a la práctica los principios establecidos en este Plan marco, entre los que se encuentra el

<sup>15</sup> En efecto, con respecto a alguno de ellos –Cuadro de mando para facilitar el sistema de seguimiento y “*sistema de mediación del impacto*”- la Emie manifiesta que serán confeccionados a lo largo de la vigencia del plan, pero con respecto a otros, por ejemplo, indicadores de resultado o impacto no manifiesta intención alguna.

propio Plan de Acción exterior. De esta manera, además de las evaluaciones globales realizadas sobre la Estrategia, cada plan sectorial de ejecución debe someterse, con la periodicidad que estime oportuna a una evaluación propia, destinada a analizar tanto sus procesos de gestión como la calidad de sus resultados, lo que indirectamente redundará en la evaluación de la implantación de la EBC.

Si lo que se persigue –y no debería ser de otra manera– es que los planes resulten eficaces, eficientes y adaptados a la realidad sobre la que pretenden influir, uno de los mecanismos más adecuados para someter a la administración actuante a la **rendición de cuentas** es disponer de instrumentos de evaluación consistentes y que se lleven a la práctica. En este sentido, no sólo debería ser de interés, sino que parece necesario que cada área administrativa implicada en la puesta en práctica de la presente Estrategia realice esa evaluación propia para analizar sus procesos de gestión y la calidad de sus resultados; eso sí, en el entendimiento de que cada cual es soberano para determinar tanto el tipo de evaluación como su periodicidad.

En lo referente a la **metodología** para el ejercicio de la evaluación, la EMIE (excluido en este caso el PAExt) parece fiar su evaluación de coherencia, proceso e impacto -a falta del compromiso sobre el diseño de su sistema de indicadores propio en consideración, quizá, a su carácter de plan marco- a la evaluación que de ese tipo se comprometa en los diferentes planes sectoriales que la implementen. Si esa fuera la intención tal vez pudiera optar por diseñar un **sistema de recepción de resultados** a remitir por los ámbitos en los que se ejecutan materialmente las políticas de internacionalización que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos.

Dicho esto, debe valorarse positivamente el hecho de que las 70 actuaciones que diseña el Plan de Acción Exterior se dotan de indicadores para medir su grado de cumplimiento durante la ejecución de las mismas. Una vez finalizada ésta o finalizado el periodo de vigencia del plan se convierten en su indicadores de resultado por estar expresados en términos cuantitativos, siendo su objeto valorar los productos realizados como consecuencia de las actividades llevadas a cabo.

No obstante, **a futuro pudiera valorarse la posibilidad de relativizar estos indicadores**, prescindiendo de su diseño en términos absolutos (número de..., porcentaje de...), para referenciarlos a un punto de partida y a un punto de llegada y para de esta manera evaluar computando los logros en función a un objetivo concreto relativizado, más si se toma en consideración que para entonces existirá un evaluación del período de planificación actual que puede indicar hasta donde se llegó en relación a gran parte de esas actuaciones, circunstancia ésta que pudiera ser entendida como el punto de partida.

### III.- LA ESTRATEGIA BASQUE COUNTRY.

La EMIE después de haber realizado el diagnóstico, haber constatado los hitos de la actividad internacional de la Administración de la Comunidad autónoma de Euskadi y de vislumbrar los desafíos y oportunidades del futuro de su internacionalización pasa a formular teóricamente la EBC, entendida **como estrategia integral/estrategia país** que debe posicionar a Euskadi *“como actor global, referente de excelencia, como modelo de calidad de vida y de cohesión social, como territorio innovador y competitivo”*.

El Plan que pretende *“definir unas líneas de actuación de internacionalización válidas para el conjunto de los agentes sociales, económicos y culturales o institucionales vascos entre otros...”* supera, por tanto, el ámbito estrictamente institucional y se constituye en el instrumento de ejecución principalmente de los siguientes apartados del Programa de Gobierno:

-Apartado 1.4 *“Impulsar la internacionalización”* del Eje 1 *“El Empleo, nuestra prioridad”* del Compromiso I.- *“El empleo y las personas”*. Se desarrolla en ocho objetivos que implican tanto al área de desarrollo económico y competitividad, como al área de acción exterior propiamente dicha.

-Objetivo 2 “*Con relación al presente, normalización social*” del Compromiso II “*Paz, derechos y convivencia*”. Se plantean sistemas de intercambio de experiencias con otros ámbitos de carácter internacional que han transitado o transitan por procesos análogos.

-Apartado 1 “*Profundizar en la articulación territorial*” del Compromiso III.- “*Un nuevo estatus jurídico para Euskadi*”. Se desarrolla en cuatro objetivos que afectan a aspectos tales como la colaboración transfronteriza, a la política cultural y turística, a la promoción del euskera y a la política sobre comunicaciones y transportes y que suponen igualmente la base de actuación para la puesta en práctica de la “Estrategia Basque Country”.

Estas pretensiones<sup>16</sup> se identifican convenientemente y en varias ocasiones en el texto de la EMIE al entender que el peso principal del despliegue de este Marco estratégico corresponde tanto a la acción exterior institucional, como a los ámbitos de la internacionalización empresarial, la promoción del turismo y la cultura y resto, como ámbitos además en los que desplegar la “Estrategia Basque Country”.

No obstante, sin poner en duda la suficiente alineación del contenido de la EMIE con el Programa de Gobierno, **sería conveniente que de manera expresa y visible se incluyera el contenido del mismo y la identidad entre sus Iniciativas y las propuestas del Plan, en orden a dejar visible la necesaria coherencia entre las propuestas del gobierno y los instrumentos para su materialización o, en su caso, la separación entre ambos convenientemente justificada** en base a las contingencias y a la cambiante situación coyuntural.

Así mismo, debiera dejarse constancia de que la EMIE se incardina en un área de la planificación estratégica pública de marcado carácter interinstitucional e interdepartamental –“Estrategia 4i para la Reactivación Económica”- de más extenso y profundo calado y que se basa en el entendimiento como clave de cuatro factores competitivos para la economía vasca: Innovación, Industrialización, Internacionalización e Inversión y de la que se convierte en instrumento de ejecución parcial. Así la EMIE contribuye directamente a esa Estrategia partiendo de su objeto principal – internacionalización del país- generando sinergias y facilitando la consecución del resto de factores por lo que una referencia parece conveniente ya que contribuiría a la contextualización del plan en el marco de un ámbito superior de planificación.

Igualmente este carácter intersectorial e interdisciplinar se corrobora con el tratamiento que a este aspecto se le concede en el “Programa marco por el empleo y la reactivación económica 2014-2016”<sup>17</sup> aprobado en Consejo de Gobierno de 28 de enero de 2014 y que se refleja en este cuadro sinóptico relativo al área de internacionalización:

<sup>16</sup> A excepción de los contenidos del apartado 1 del Compromiso III que no se citan. La EMIE debe incluir estos contenidos en su apartado 3.2. “*Alineamiento con el Programa de Gobierno de la X Legislatura*” ya que, por una parte, son objeto propio de ésta en cuanto parte de la Estrategia Basque Country y, por otra, son cometidos propios de la actividad administrativa cuya materialización se ha atribuido competencialmente a la SGAExt y otros en los distintos Decretos de Estructura Orgánica.

<sup>17</sup> El Programa Marco por el Empleo y la Reactivación económica contempla para el periodo 2014-2016 un presupuesto de 6.475 millones de euros y la creación de 32.000 nuevos empleos, 8.000 nuevas empresas y autónomos, 1.750 nuevas PYMES exportadoras y 75 nuevos proyectos estratégicos de investigación.

El programa contempla dos grandes ejes de actuación en el horizonte 2014-2016: la recuperación del crecimiento y el empleo, a través del **Plan de Empleo** y la reactivación de la economía, a través de la llamada **Estrategia 4i** (Inversión, Innovación, Internacionalización e Industrialización).

El programa marco responde, también, al Acuerdo Político firmado entre PNV, PSE-EE y el Gobierno Vasco y da continuidad a las actuaciones que el Ejecutivo ha venido desarrollando a lo largo de 2013, tanto en el ámbito del empleo, como en el de la internacionalización, la innovación y la industrialización, con un presupuesto de 1.945 millones de euros.

INTERNACIONALIZACIÓN	
Estrategia Basque Country	Internacionalización institucional (Plan de Acción Exterior)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio con regiones europeas</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diáspora vasca</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red “Global Basque Network”</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciar Delegaciones en el exterior</li> </ul>	Internacionalización empresarial (Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016)
Impulso a empresas vascas multilocalizadas	
Internacionalización de PYMES	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo a empresas ya exportadoras</li> </ul>	
Capital humano para la internacionalización	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas de internacionalización</li> </ul>	

Asimismo, **debería recogerse alguna referencia a los antecedentes inmediatos en materia de planificación** (a alguno de los cuales ya se ha hecho referencia y desde un punto de vista formal en vigencia ya que la denominada Estrategia de Acción Exterior aprobada por el Consejo de Gobierno en el año 2005 planificaba hasta el año 2015) que han precedido a este texto; más aún, si éstos hubieran sido evaluados en algún momento en el entendimiento de que tal ejercicio supone un ejemplo de buena práctica en cuanto que se trata de una acción ineludible para proceder a un adecuado diseño del nuevo periodo de planificación basado en un diagnóstico a cuya confección ha contribuido esta actividad.

La EBC cuya visión estratégica de la política de internacionalización vasca es *“Posicionar a Euskadi en la vanguardia del siglo XXI como un actor global, con un espacio propio en la construcción europea, un país atractivo, altamente competitivo, reconocido por su singularidad, sus altas cotas de desarrollo humano sostenible, solidario, abierto al mundo y estrechamente conectado con la comunidad vasca en el exterior”*, y que tiene diversos antecedentes teóricos de ordenación de la materia, tales como el Programa de Desarrollo de la Estrategia de Acción Exterior (VII y VIII Legislatura) o el Marco Estratégico de Acción Exterior (IX Legislatura), debería partir, de manera más explícita, de esa base e idealmente de la evaluación práctica del último ejercicio objeto de planificación.

En este sentido, se compromete, entendiendo la internacionalización como un reto de país que exige un cambio cultural cuya consecución implica a todos los ámbitos de actuación sean públicos o privados, a lograr en última instancia una **acción exterior integrada que requiere la actuación coordinada** tanto de las instituciones como de la sociedad en general desde una visión compartida.

Ahora bien, partiendo de un diagnóstico que evidencia que las medidas hasta ese momento adoptadas se han mostrado insuficientes y que, por consiguiente, debía prestarse una nueva orientación e impulso en la política sobre internacionalización a través de una planificación renovada tomando como base una nueva concepción de la misma y en el actual contexto de crisis económica; **la EBC determina unos objetivos estratégicos** (inspirados directamente -hasta literalmente- en los compromisos en este área del Programa de Gobierno de la X Legislatura) que, **aun no siendo absolutamente novedosos** -en cuanto que se insiste justificadamente en algunos de los objetivos de la planificación previa-, **pretenden estar actualizados en su concepción**, puesto que, por un lado, (1) intentan adaptarse a un entorno internacional que evoluciona inexorablemente y, por tanto, ha variado respecto a lo que acontecía en el periodo de planificación precedente y al que es necesario adaptarse y, por otro, (2) intenta conformar una política más integral y coordinada en la materia.

Estos objetivos exigen un **enfoque más ambicioso y más ajustado** al que la EBC pretende responder, acompasando el cambio de un modelo de presencia internacional atomizado, hacia un modelo integrador y cohesionado en el que todos los sectores implicados apunten en la misma dirección, en una orientación compartida sobre el interés general, sin olvidar igualmente su concepción como instrumento para superar una realidad socioeconómica en crisis.

Con carácter previo a la presentación de los **“Objetivos estratégicos de internacionalización”**, la EBC se detiene en enumerar lo que denomina **“vectores comunes de internacionalización”** (en algún caso denominados “... de actuación”) y que define como **“una base compartida de propósitos asumidos”,** o **“...que integran la base sobre la que se despliega el conjunto de actuaciones”** o **“...que contribuirán a su vez a la materialización de la visión de internacionalización de Euskadi como país...”**. Sin poner en cuestión su conveniencia, **resulta escasa la información que sobre los mismos se ofrece** en el documento, en cuanto que pudiera haberse valorado la posibilidad de introducir información en relación, por ejemplo, a su origen y antecedentes, a justificar su existencia, a determinar o explicar la razón por la que se ha optado por estos vectores y no por otros; en fin, argumentar un aspecto que dada la función que cumple dentro de la estructura del plan parece de cierta importancia.

La identificación de estos vectores parece venir a confirmar **el marcado carácter transversal que adquiere la política sobre la internacionalización de Euskadi** entendida como actuación que afecta o a aplicar en diversos ámbitos sectoriales de la administración que deben además cohesionarse para lograr, por una parte, que se perciba como una estrategia de país y, por otra, que apunten todos esos vectores en una misma dirección que no es otra que la definida por los propios vectores, es decir, (1) Proyección de Euskadi en el exterior, (2) Promoción e impulso de los intereses sectoriales, (3) Alineamiento con el marco europeo y (4) Captación del conocimiento.

Estas pretensiones justifican la especial atención que la **“Estrategia marco...”** dedica al diseño y al **fortalecimiento de las estructuras de coordinación** así como, en general, a la mejora de los mecanismos de coordinación. Este asunto debe considerarse un tema relevante si se atiende al carácter de director/rector de la Estrategia y al cada más marcado carácter transversal de esta política y con ello a la necesidad objetiva de que los objetivos estratégicos, líneas de acción y actuaciones contemplados en los diferentes planes sectoriales que la desarrollan en el conjunto de las Administraciones públicas respondan a un mismo propósito: **la internacionalización de Euskadi para posicionarlo como actor global contribuyendo de manera simultánea a un mejor y mayor crecimiento económico y a un desarrollo más sostenible.**

Este objetivo/estrategia país requiere la apertura y colaboración de todo tipo de agentes para cuya coordinación es necesario dotarse de herramientas tanto en el nivel superior (estrategia marco) como en el inferior (planes sectoriales), pero el remedio a esta necesidad no debiera descansar únicamente en esos mecanismos o en la siempre necesaria actuación convencional de la administración, sino también debiera generarse un **clima de entendimiento entre todos los actores implicados** en algo en los que se pretende que empuje toda la sociedad, aunque cada uno desde su ámbito.

Estos mecanismos de entendimiento deben ser propiciados -tal y como se ha hecho en la **“Estrategia marco...”**- no en el momento de adopción de las medidas o de la materialización de las acciones concretas en la que cada responsable debe mantener su ámbito de actuación, **sino en el momento en que se definen y diseñan los objetivos prioritarios de política exterior, en el momento de la planificación, consulta externa y la evaluación,** para de este modo, conseguir un consenso social mínimo que posibilite que un área clásica en política pública trascienda y se convierta en una estrategia país en la que se implique a toda la sociedad<sup>18</sup> instaurando una cultura de implicación social.

---

<sup>18</sup> Esta concepción en el modo de abordar esta área de la actividad pública se analiza también en el reciente estudio **“Informe Elcano: Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”** de 15 de febrero de 2014 elaborado por el Real Instituto Elcano. Se parte de la necesidad de introducir un sistema de apertura y colaboración con otros agentes (subestatales o privados) que no debe descansar tanto en nuevos mecanismos de coordinación o jerarquía, sino en la **generación de un sentimiento de apropiación recíproco** o, al menos, de un clima entendimiento.

El Informe apunta a una manera de abordar esta política distinta de la tradicional: **“Frente a la coordinación, conectada en la tradición administrativa española a la idea de control o incluso de subordinación, se postula la como preferible el enfoque de integración, entendido como un método de trabajo que asegura la participación directa de todos los actores en el proceso y que facilita la convergencia”**. Además en su opinión, la integración apenas necesita cambios legales u orgánicos, sólo una reorientación estratégica de las actuaciones.

Ésta es la intención se adivina en la “Estrategia marco...” cuando durante el período de planificación ha abierto su propuesta a la consulta externa de los agentes sociales e institucionales, cuando se compromete a un completo ejercicio de evaluación y, por último, cuando somete los resultados de su actividad a la rendición de cuentas ante el Parlamento y la ciudadanía.

Además, esta cuestión se aborda en dos de los objetivos que se proponen conseguir en el **Programa de Gobierno 2013-2016 de la X Legislatura** en relación al apartado dedicado al impulso de la internacionalización lo que de manera lógica debe provocar una atención especial en relación la misma por parte de esta administración. En efecto, el Objetivo 1.- “Estrategia-País de Internacionalización”, pero particularmente el *Objetivo 2.- “Colaboración público-privada con empresas tractoras”* son reflejo de este **enfoque de integración** que se le pretende dar a esta política que se implementa por medio de la puesta en práctica fundamentalmente de sus tres iniciativas<sup>19</sup>.

Como así constata la EMIE existe desde hace ya un tiempo una **estructura consolidada** para la coordinación institucional y la colaboración con la agentes privados de esta política que ahora se pretende reforzar dedicando, por un lado, una atención especial a potenciación de los órganos de coordinación y ofreciendo por otro, una especial atención a los mecanismos de participación que posibiliten ese método de integración para lo que se creará el “Consejo asesor de Acción exterior”.

En consecuencia, la elección que la para la implementación de sus contenidos ha hecho la EBC parece alineada con las últimas propuestas que en torno a este ámbito de la actividad administrativa se manejan que pasan por completar los modos de actuación pública tradicionales con la idea de la mecánica de la integración, lo que además guarda coherencia con aspectos de la Estrategia tales como el carácter rector/marco del plan y los objetivos que persigue que se consideran estrategia de país e implican a todos.

Después de establecer y hacer visible la relación existente entre los vectores comunes de internacionalización y aquellos objetivos del Programa de Gobierno que contribuyen a su implementación<sup>20</sup>, la EBC centra su atención en la delimitación de las **áreas y ámbitos de actuación principales** tanto desde un punto de vista sectorial como desde un punto de vista geográfico, apartado éste último que es clásico en cualquier documento de planificación sobre internacionalización/acción exterior.

Debe decirse en relación a este asunto que el diagnóstico que la EMIE –hechas las salvedades oportunas- presenta junto con el análisis del contexto y de los desafíos y oportunidades que a futuro se presentan y la definición de la internacionalización como un reto de país y la determinación, asimismo, de la visión, constituye **base suficiente para una adecuada selección de los retos a los que el documento debe enfrentarse**. Este ejercicio previo posibilita la identificación de las actuaciones y medios que deberán ponerse en marcha, propiciando simultáneamente una **adecuada delimitación de los ámbitos de actuación** (lo que el documento denomina como “Ámbitos temáticos de actuación”) sobre los que incidir.

<sup>19</sup> Iniciativa 1.- Constituir una plataforma permanente de trabajo con las empresas y grupos empresariales más potentes de Euskadi en su proyección internacional.

Iniciativa 2.- Establecer un programa de actuación conjunta para facilitar que las empresas vascas proveedoras y subcontratistas de la empresas tractoras puedan acompañarles e implantarse en los nuevos mercados  
Iniciativa 3.- Reforzar las plataformas de Euskadi en el exterior, en colaboración con los grupos tractores y el tejido industrial de Euskadi.

<sup>20</sup> En este sentido el Plan define en coherencia con el análisis de contexto y coyuntura y con el diagnóstico cuatro ámbitos de actuación –vectores comunes de internacionalización entendidos como objetivos estratégicos que son comunes para el conjunto del Gobierno vasco- sobre los que aplicar los objetivos segmentados en los diferentes ámbitos materiales.

El documento define los ámbitos de actuación haciendo especial incidencia en evidenciar la **relación existente entre éstos y los vectores comunes de internacionalización** con el objeto de testar su congruencia. El hecho constatable de que casi todos los ámbitos sectoriales están afectados reafirma el carácter eminentemente transversal de esta política y justifica la propia existencia de la “Estrategia marco...”.

La elección de los ámbitos de actuación estratégicos alineados con los objetivos que la EBC propone es coherente tanto entre sí como en relación a los antecedentes, diagnóstico y análisis de coyuntura presentados e identifican con suficiencia en este momento del proceso de planificación, las áreas de actuación propias y aquellas que no siendo propias de esta política son indispensables o por lo menos, influyen en su ejecución y objetivos.

Aunque tal vez en su enumeración debiera haberse respetado la distribución material de las distintas áreas implicadas y su jerarquización<sup>21</sup>, se ha optado por una distribución basada en el peso que van a tener cada uno de ellos en la implementación de la Estrategia Basque Country siendo que concede un peso especial a las siguientes áreas:

- Acción exterior institucional.
- Internacionalización del tejido empresarial.
- Promoción internacional del sector turístico.
- Promoción exterior del euskera y de la cultura vasca.

Así mismo y siendo consecuente con el esquema que plantea (plan marco/vector/objetivo estratégico/ámbitos de actuación) este es el momento de descender en cuanto que es perfectamente identificable para cada ámbito, qué herramienta de planificación sectorial va a ser utilizada para materializar sus compromisos.

<b>Ámbitos temáticos de actuación</b>	<b>Documento de planificación</b>
Acción exterior	Plan de Acción Exterior
Internacionalización empresarial	Plan de Internacionalización empresarial 2014-2016
Cultura	Plan vasco de cultura
Turismo	Estrategia de Turismo Vasco 2020
Paz y convivencia	Plan de Paz y Convivencia 2013-2016
Cooperación al desarrollo	Plan Director de Cooperación al desarrollo
Igualdad	Plan vasco de Igualdad de mujeres y hombres 2013-2016
Administración pública y justicia	Estrategia de Innovación pública
Ciencia, tecnología e Innovación	Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación
Energía	Estrategia energética vasca
Agricultura y Pesca	Planificación agrícola (PAC) y Plan de Pesca
Empleo y políticas sociales	Plan de empleo y Plan de Servicios Sociales
Vivienda	Plan director de Vivienda 2013-2016
Educación	Plan de Formación profesional y Plan universitario
Política lingüística	Agenda estratégica del Euskera
Seguridad	Plan Estratégico de Seguridad
Salud	Plan vasco de Salud
Medio ambiente y Política territorial	IV Programa Marco Ambiental
Transporte	Plan vasco de Transporte sostenible.

<sup>21</sup> Tal vez se pudiera haber tenido en cuenta la jerarquía departamental contenida en el Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración CA del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (Decreto de áreas).

Por último, en relación al apartado de los **ámbitos geográficos de actuación** significar que se trata de una opción de carácter político en la que pudiera destacarse la influencia que ha tenido en ella el proceso participativo que relata el documento.

Asimismo merece un comentario la necesidad de que esta opción y otras que la EMIE adopta sean coherentes con las políticas sobre cooperación para el desarrollo también se llevan a cabo<sup>22</sup>. Se trata de prevenir incoherencias y crear sinergias no interfiriendo en el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás acciones de política exterior no interfieren con aquellas, ni desde un punto de vista material ni tampoco geográfico, constatando su consonancia con los objetivos de desarrollo humano equitativo y sostenible y de lucha contra la pobreza. En este sentido debe asumirse que la política de desarrollo de países terceros no es un tema exclusivo de la cooperación y que este es un ámbito en el que los mecanismos de coordinación tienen pleno sentido.

#### IV.- PLAN DE ACCIÓN EXTERIOR.

Una vez determinados en lo que pudiera denominarse parte expositiva -su contenido tiene un importante carácter descriptivo- los antecedentes, contexto, diagnóstico, ámbitos institucionales y geográficos, etc. y definida la Estrategia Basque Country, la EMIE entra en los que pudiera considerarse parte ejecutiva ya que se dota de un instrumento para materializar en parte sus aspiraciones (además de éste hay otros a los que ya se ha hecho referencia).

Este instrumento contiene, en consideración y como consecuencia a lo concluido en esa primera parte, la definición de su misión, unos objetivos estratégicos (propios de la EMIE, pero de cuya consecución material se hace responsable al área de Acción exterior a causa del sistema de distribución de funciones); una ordenación de actuaciones específicas a desarrollar, formuladas en torno a unas líneas de acción conectadas, a su vez, con los compromisos institucionales del Programa de Gobierno en relación a su apartado de internacionalización durante un período concreto.

En definitiva, el Plan de Acción Exterior se diseña como mecanismo ejecutivo de la EMIE para el denominado **área de “internacionalización institucional”** cuya responsabilidad se atribuye a la SGAEExt en concordancia con el establecido en el Decreto de áreas ya citado y con el art 13 y ss. del Decreto 187/2013, de 9 de abril, por el que se establece la Estructura orgánica y funcional de Lehendakaritza que también encarga a la propia SGAEExt el impulso y la coordinación de la definición y puesta en marcha del correspondiente *“Plan Estratégico de Acción Exterior”*.

En resumen, tal y como, establece la norma y reconoce el propio Plan los cometidos a desarrollar son básicamente:

- Impulsar y coordinar la actividad internacional de los departamentos y sector público.
- Relación con las instituciones europeas.
- Relación con la comunidad vasca en el exterior.
- Ámbito de la cooperación para el desarrollo.

En este sentido, este apartado de la EMIE dota a la SGAEExt de un instrumento que, con base en el contenido de la primera, determina los recursos, identifica los ámbitos de acción sobre los que extender su actividad, ordena los medios en función de las necesidades descritas y detecta las demandas sociales a las que la administración ha de responder.

El PAExt siendo consciente de que es parte de un todo se ciñe a determinar exclusivamente las responsabilidades del área de acción exterior en el entendimiento de que las atribuciones de la

---

<sup>22</sup> La coherencia en las políticas de cooperación se suele definir como la acción que busca que los objetivos y los resultados de las políticas de cooperación al desarrollo no se vean perjudicadas por otras decisiones del mismo gobierno que las adopta.

Lehendakaritza no habilitan para asumir o interferir en las que otros departamentos tengan asignadas (bien en virtud de los DEO o bien en virtud de otra planificación sectorial) en ámbitos también llamados a dar contenido al proceso de internacionalización de Euskadi en los que en la medida que se considere conveniente deberá colaborar a través de los mecanismos que la EMIE contempla a los que ya se ha hecho referencia. Precisamente en este ámbito se entiende que la mejora de la *“gobernanza en acción exterior”* es uno de los objetivos estratégicos del PAExt.

Determinada la misión y cometidos, el PAExt se dedica a los **objetivos estratégicos** que son, a su vez, reflejo de los objetivos estratégicos de la EMIE ordenados en relación a los vectores de comunes de internacionalización y a los objetivos estratégicos de internacionalización (Programa de Gobierno) con los que se corresponden y guardan la debida coherencia, pero limitados, en este caso, por las competencias que conforman la política de acción exterior *“institucional”*.

La materia se estructura y desarrolla en objetivos estratégicos, elementos claves del Plan o ámbitos prioritarios de actuación en materia de acción exterior institucional, que se formulan en base a las previsiones de los diferentes documentos teóricos de planificación y con los que guardan la necesaria coherencia: Estrategia Basque Country, Estrategia 4i para la Reactivación económica, Programa para el Empleo y la Reactivación económica y la propia EMIE, pero también responden de los resultados de los distintos foros de reflexión y participación convocados al efecto.

Se trata de seis objetivos estratégicos de Acción Exterior que indican cuáles son los objetivos generales de los distintos ámbitos de intervención y que se desarrollan a través de las Líneas de acción (constituyen la fragmentación del objetivo estratégico en unidades ejecutivas que facultan la intervención) y que, a su vez, se despliegan en actuaciones para las que se definen responsables, indicadores, metas y se establece un compromiso temporal.

Pues bien, el PAExt contempla **un adecuado diseño de las actuaciones referenciadas a sus líneas de acción**, a su vez, asociadas a cada uno de los objetivos estratégicos que como se ha manifestado tienen identidad con los objetivos del Programa de Gobierno relacionados con el área de actuación. Más aún, algunas de las actuaciones que desarrollan la líneas de acción coinciden en contenidos y en algún caso casi literalmente con las iniciativas que desarrollan los objetivos del propio Programa de Gobierno, lo que da una medida del **alto nivel de integración** que el Plan tiene con el Programa en cuanto que se entiende el Plan como un **instrumento directo para la implementación de esas iniciativas** y como un instrumento que ordena un determinado apartado de la acción de gobierno.

Una única cuestión se plantea en relación con esta identidad de objetivos e iniciativas y es el hecho de que la enumeración de objetivos (hasta 12) que se realiza cuando se describe la EBC (3.4 *“Esquema de la Estrategia Basque Country 2014-2016”*) **no debiera entenderse como una lista cerrada principalmente por dos razones:**

-Se constata la posibilidad de ampliar esta enumeración a objetivos ya contemplados en el Programa de gobierno que aunque van a ser implementados por otras áreas del gobierno van a contribuir al objetivo general tales como promoción de la marca turística Euskadi correspondiente al apartado 1.6.- *“La industria turística un sector emergente”*, o como el Objetivo 3 del Compromiso III.- *“Profundizar en la articulación territorial: Mejorar las comunicaciones en el marco de la Estrategia atlántica”*, o el más claro relativo a la *“Marca Euskadi-Basque Country”* pero desde la visión de la *“Apuesta por el emprendimiento y la economía productiva”* (apartado 1.2. Objetivo 6 del Programa de Gobierno).

-Se deja abierta la posibilidad de incluir nuevas iniciativas que por el momento no están incluidas en el Programa de gobierno que puedan ser útiles a la Estrategia Basque Country y que se incorporen a lo largo de la Legislatura.

Por último, debe destacarse que la coherencia existente entre los Objetivos estratégicos del PAExt y las previsiones del Programa de Gobierno para esta Legislatura para esta materia es perfectamente

visible y contrastable. El propio Plan realiza un ejercicio de coherencia entre unos y otros cuando identifica la coincidencia de contenidos entre los objetivos estratégicos de internacionalización - tomados directa y casi literalmente del Programa de Gobierno- (Estrategia marco) con los objetivos –estratégicos también- de Acción exterior (PAExt) utilizando como cadena de transmisión las Líneas de acción que desarrollan estos últimos<sup>23</sup>.

Dicho esto, hay que insistir en que, con carácter general, la elección y el diseño de los objetivos estratégicos de acción exterior **se considera adecuado a los fines que se persiguen con la ejecución de los mismos** y que la medida transversal que afecta a todos los ejes para su materialización dirigida a *“Aumentar la eficacia y la calidad de la Acción Exterior de Euskadi”* (OE 6) parece introducir los elementos necesarios para que estas acciones sean implementadas en gran medida por el órgano administrativo correspondiente en unos casos, y a través de la colaboración administrativa en el caso en que haya diferentes ámbitos administrativos implicados. De la misma manera se pretende avanzar en asunto de la **participación ciudadana** para el cumplimiento de un doble objetivo:

- el primero: el fomento de la participación ciudadana, propio ya de cualquier proceso planificador, que afecta a la puesta en práctica de uno de los principios que alimentan la idea de buen gobierno.
- el segundo: la implicación de la sociedad vasca, especial propósito de esta planificación, en el entendimiento de que se trata de una estrategia de país.

Por último, el Plan de Acción Exterior que contempla entre sus objetivos estratégicos el nº 5 relativo a *“Contribuir a la construcción de un mundo más justo y equilibrado”* -cometido correspondiente a la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo- **podiera valorar la posibilidad de no renunciar a citar la política que se implemente sobre cooperación al desarrollo** (que tiene proceso planificador específico) **para la materialización de una de las áreas específicos de la política de acción exterior**. Su tratamiento específico en el Plan vasco de Cooperación al desarrollo<sup>24</sup> no obsta para que tal y como se hace, así se refleje expresamente o para que, yendo más allá, se incluyan a efectos informativos en el Plan de Acción Exterior sus líneas fundamentales, contenido éste que no es extraño en un documento que se integra, a su vez, en otro que en se autocalifica de Estrategia marco, cuyo fin es tratar de convertirse en un **compendio integral y organizador** de toda la política que sobre internacionalización pretende llevar a cabo el Gobierno en esta Legislatura.

## V.- EL AJUSTE JURÍDICO COMPETENCIAL DE LA “ESTRATEGIA MARCO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE EUSKADI 2014-2016: ESTRATEGIA BASQUE COUNTRY” Y SU ADECUACIÓN A LOS OBJETIVOS DE LA PRESENTE LEGISLATURA Y A LA PLANIFICACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO.

El anexo II del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 relativo al *“Procedimiento de elaboración y tramitación de Planes Estratégicos del Gobierno”*, contempla en su apartado denominado Fase 2.1. *“Informes previos a la aprobación por Consejo de Gobierno”* el proceso de elaboración de Informes sobre los Planes. En lo que concierne a la Dirección de Coordinación de la Lehendakaritza, el

<sup>23</sup> Esta afirmación es constatable de manera clara en el contenido recogido en la Tabla nº 5 de la EMIE que recoge la *“Relación entre Líneas de acción de la Secretaría General de Acción Exterior, Vectores comunes de internacionalización y Objetivos estratégicos de internacionalización”*.

<sup>24</sup> El artículo 17 de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación al desarrollo, además de regular este ámbito de acción exterior, incorpora la figura del Plan director cuatrienal como *“máxima expresión político-técnica de la cooperación para el desarrollo en la Comunidad autónoma de Euskadi”* que *“definirá no sólo las prioridades geográficas y sectoriales de la política de cooperación de las necesidades presupuestarias de la acción pública en este ámbito, sino también las iniciativas en otras cuestiones que posibiliten el mejor cumplimiento de los objetivos de la ley”*. Se diseña, por tanto, un ámbito de planificación específico en la materia pero que no deja de ser uno de los planes sectoriales de los que ejecutan los objetivos comprometidos en la Estrategia Marco de Internacionalización 2014-2016.

citado apartado recoge los aspectos sobre los que tiene que pronunciarse esta Dirección a lo que a continuación se pretende dar cumplimiento.

## 1.- Los contenidos y objetivos establecidos en el Programa de Gobierno y demás documentos institucionales de la Legislatura.

La EMIE, como ya se ha adelantado, contiene con detalle las necesarias referencias al Programa de Gobierno del que se convierte en instrumento de ejecución al adoptar como objetivos estratégicos de internacionalización los propios objetivos a los que el Programa se comprometió con la ciudadanía en esta área. No se va a hacer mención especial ya que es la propia EMIE la que se encarga en su apartado 3.2. “*Alineamiento con el Programa de Gobierno de la X Legislatura*” de establecer las claras identidades existentes entre las Iniciativas del Programa de Gobierno en el área y los objetivos que el Plan se propone cumplir<sup>25</sup>.

Pueden resultar, sin embargo, insuficientes las **referencias que se hace en relación al encaje del contenido de la EMIE con el de otros documentos que son referencia en la Legislatura tales como el discurso de investidura del Lehendakari en el Parlamento Vasco el 13 de diciembre de 2012** (se encuentra un breve referencia en el apartado 3.1 centrada en el aspecto económico y una referencia en la Presentación), que pudiera ser completada con la referencia más genérica que el Lehendakari hace en relación a la Estrategia Bosque Country en cuanto elemento central objeto de esta planificación<sup>26</sup>.

Así mismo, se encuentran referencias esenciales a la Estrategia Bosque Country que pudieran ser tenidas en cuenta por lo que puedan tener de actualización y de apego al terreno, en el discurso de Lehendakari en el debate de política general celebrado el pasado día 19 de septiembre de 2013 en el incluyó a la EBC como uno de los diez pilares en los que se basa la acción de gobierno<sup>27</sup> y a la que se refiere en otro apartado del discurso en los siguientes términos: “*Estrategia bat agindu genuen munduan “Basque Country” indartzeko. Herri-izakerako estrategia da, gure ekonomiaren, industriaren, kulturaren eta hezkuntzaren abalmenak biltzen dituena. Gure abalmen instituzional, profesional eta turistikoa batzen dituena. Jaurlaritzak 130 milioi euro inbertituko ditu Euskadiren irudi moderno, fidagarri eta lehiakorra zabalitzeko nazioartean. Euskadiren eta euskal ekonomiaren nazioartetzera indartzea da ekimen horren helburua. Merkataritza-balantza hobetu nahi dugu, bisitariak erakarri eta aukera berriak sortu gure Herriarentzat, gero eta globalagoa den mundu bonetan. Hau da gure Jaurlaritzaren epe luzearako estrategia. Eragile ekonomiko, kultural eta instituzional guztiei planteatzen dieguna, herri-izakerako erronka moduan.*”

<sup>25</sup> Tomar en consideración la necesidad de incluir en ese apartado las Iniciativas relacionadas con el mismo en el Compromiso III del Programa de Gobierno.

<sup>26</sup> En efecto el Lehendakari manifestó partiendo de su compromiso “*con la internacionalización de la economía vasca*” en relación a este asunto lo siguiente: “*La salida de Euskadi al exterior contribuye decisivamente a nuestras posibilidades de progreso económico en un mercado que es más abierto cada día. El objetivo es ganar presencia y dimensión en el mercado global. Para ello es imprescindible que instituciones y empresas impulsemos una estrategia compartida de “diplomacia económica” para fortalecer la marca “Basque Country”. Reforzando nuestra imagen exterior como País fiable, cumplidor y competitivo. Esta apuesta estratégica y decidida por la internacionalización de nuestras empresas y de nuestro País, es la que nos va a permitir ofrecer productos y servicios innovadores con mayores posibilidades de éxito en el mercado exterior. Nos va a permitir, también, mantener la capacidad de atraer cada vez más visitantes que nos eligen como destino. Reforzar nuestro posicionamiento en la industria turística y de ocio, un sector de actividad emergente y con implantación creciente en Euskadi*”.

Para manifestar más adelante que: es el momento en el que “*Euskadi tiene que abrirse camino en el mundo económico, en el mercado global concibiendo este objetivo como algo de todos al entender que se trata de una estrategia de país. “Denok “Basque Country” aterkiaren babespean, munduarekin bobeto konektatuta egongo den Euskadi izan dezagun.*”*Basque country izanak eta izenak lagunduko gaitu mundo zabalean Herri gisa hazten*”.

<sup>27</sup> “*Sei: Basque Country estrategia, Gobernuak nazioartekotze-esparruan dituen ekimen guztiak antolatuzeko. Ekonomiaren, turismoaren, kulturaren eta jardun instituzionalaren esparruko ekimenek estrategia berari erantzuten diote. Indartsuagoak izan behar dugu gure enpresek, unibertsitateek, zentro teknologikoez eta erakundeek dibarduten jokaleku globalean.*”

Estos contenidos junto con las referencias a que al asunto dedicó la Secretaria General de Acción Exterior en la comparecencia ante la Comisión Parlamentaria de Asuntos Europeos y de Acción Exterior de fecha 5 de marzo de 2013 debieran formar parte del texto del Plan en cuanto origen y causa todas sus propuestas, bien sea incluyéndolos como medio de contextualización en su parte expositiva, o bien valorando la posibilidad de completar el apartado de Presentación que suscribe el Lehendakari.

No obstante, se constata con nitidez que los contenidos sustanciales de la EMIE se ajustan con idoneidad a los objetivos estratégicos del Gobierno en la presente Legislatura, concordando con la misión que legalmente tienen atribuida, en general, cada uno de los responsables sectoriales en la implementación de su parcela a través de sus planes y, en particular, la SGAext en cuanto responsable, por una parte, de la ejecución de una determinada política sectorial y, por otra, como coordinadora de la Estrategia marco.

En consecuencia, debe afirmarse que la EMIE muestra suficiente congruencia para el desarrollo de las acciones necesarias para materializar con solvencia los objetivos que el Programa de Gobierno establece en esta materia.

## 2.- La Estrategia Marco de Internacionalización de Euskadi 2014-2016: Estrategia Basque Country en el marco de la planificación general del Gobierno.

El “*Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016*” recoge para este período un total de 14 planes estratégicos –cifra sensiblemente inferior a la existente en la legislatura anterior –, entre los que se encuentra, dentro del ámbito competencial de la Lehendakaritzza, en colaboración con del Departamento de Desarrollo económico y Competitividad, la presente EMIE cuya denominación en origen era Plan de Internacionalización de Euskadi.

De ello y de las medidas recogidas en el Programa de Gobierno se desprende una apuesta clara del Gobierno Vasco por el impulso a las políticas de internacionalización en la forma en la que se contemplan en el citado documento de planificación que **concede**, consciente de su trascendencia como mecanismo de impulso económico, **a la política de internacionalización empresarial una importancia tal que se ordenará en torno a un plan propio**, Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016, que aunque sectorial, implementa un aspecto de importancia capital en el Programa de Gobierno que sugiere la **necesidad de dotarle de individualidad propia y específica** en comparación con otros planes sectoriales que desarrollan otros aspectos de la Estrategia.

La EMIE une a su referido carácter de plan director una estrategia dual de intervención manifestada, por un lado, en el impulso y ordenación de las políticas sectoriales de internacionalización (identificadas en el diseño de la EBC y que afectan tanto a los agentes institucionales como a los sociales) y, por otro lado, en la puesta en práctica de políticas específicas de acción exterior propias de la administración de la CAE, así como funciones de coordinación interinstitucional para una acción exterior coherente de la Comunidad autónoma.

La Estrategia tiene, por tanto, un **marcado carácter de horizontalidad** que incide no solo en el proceso planificador del Gobierno Vasco, sino, también – y aunque solo fuera por la fijación de directrices de actuación en esta materia – en el resto de agentes institucionales y sociales que bien de manera directa o bien a través de la ejecución de políticas sectoriales en los diferentes niveles competenciales son a los que les corresponde en buena medida ejecutarlo.

En este contexto de actuaciones, la EMIE llega a adquirir no solo un papel de relevancia objetiva en el ámbito competencial de la Administración de la CAE (Programa de gobierno), sino que tiene su incidencia también, en **la actividad del resto de las Administraciones públicas de la CAE que realizan acciones de proyección exterior**, en la medida en la que les corresponde de manera coordinada concretar los procesos de intervención, los procesos de trabajo y las actuaciones a

desarrollar dotándolos presupuestariamente con el objetivo de implantar una “cultura de internacionalización” que propicie el tránsito de esta política pública hacia una estrategia país.

De los datos que ofrece el documento parece deducirse que este aspecto se considera consolidado en virtud de dos factores: (1) el proceso participativo en la elaboración del plan en el que se ha dado voz al resto de los agentes institucionales implicados y (2) la existencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional que puede propiciar la coherencia evitando duplicidades y limando las fricciones.

En consecuencia, la trascendencia a la EMIE le viene dada, no sólo por su condición de plan estratégico de carácter gubernamental e interinstitucional, sino también por erigirse en plan director que persigue un determinado cambio cultural que afecta en último término al conjunto de la ciudadanía y con ello al conjunto del entramado institucional existente en la CAE.

La “Estrategia marco...” consciente de estas circunstancias, ha entendido que el resto de la planificación estratégica del gobierno y, por qué no, también la de carácter departamental, es el instrumento adecuado para la materialización de sus objetivos, por entender que éstos se convierten en una referencia indispensable para el resto de los planes **que deberán dirigir su actuaciones o dedicar un apartado a la internacionalización de sus respectivos ámbitos** para la convergencia hacia la marca Basque Country. Esta reflexión puede ser trasladada con sus correspondientes matizaciones a la planificación del resto de los poderes públicos o a la actuación del resto de agentes.

La EMIE se refiere a la planificación concomitante cuando identifica lo que denomina “Ámbitos temáticos de actuación” en los que además de citarla, identifica o determina con diferente intensidad qué aspectos materiales u orgánicos de esos planes se considerarían afectados por las políticas de internacionalización con el propósito de facilitar su implementación sectorial. Dada su trascendencia se hace referencia a tres planes en concreto:

1.- Plan de Acción Exterior: No se trata de un plan estratégico ni tampoco está entre los cuarenta planes de carácter departamental identificados como tales en esta Legislatura<sup>28</sup>. Sin embargo, el Decreto 187/2013 de Estructura orgánica de Lehendakaritza atribuye a la SGAEExt la elaboración y gestión del “plan estratégico de acción exterior” (Artículo 13.2, b). Se trata de un plan sectorial más de ejecución de un aspecto de la “Estrategia marco...” pero tiene una cualificación<sup>29</sup> reconocida en el citado artículo 13 que es la labor de coordinación de sectores y órganos para tender hacia “la internacionalización de Euskadi en su conjunto”. Para ello se le reconocen tres cometidos:

<sup>28</sup> Una vez aprobada la EMIE en Consejo de Gobierno pudiera valorarse la posibilidad de incluirlo entre la planificación de carácter departamental. Esta misma posibilidad pudiera valorarse en relación al Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016.

<sup>29</sup> El documento de trabajo de PAExt presentado ante la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior en su reunión de 13 de septiembre de 2013 ya definía los “cinco objetivos de la Acción Exterior a nivel país”. El primero de ellos es “contribuir al desarrollo sostenido y sostenible de Euskadi mediante la promoción en el exterior de sus intereses multisectoriales” que se desarrolla en dos direcciones:

1. Defender los intereses de Euskadi allí donde resulte necesario, defendiendo el tejido productivo vasco y de los empleos vinculados al mismo, a la promoción de proyectos culturales o al apoyo a proyectos en el ámbito de las infraestructuras de transporte.
2. El triángulo del conocimiento formado por el mundo universitario, la investigación y la innovación serán objeto de atención preferente, desarrollando las actuaciones necesarias para la atracción de talento y el desarrollo de nuevos proyectos de interés para Euskadi.

Pero sobre todo aplica el cuarto objetivo denominado “Dar a conocer Euskadi en el mundo” cuyo propósito es proyectar la imagen de Euskadi en el exterior con una personalidad propia y diferenciada. Se trataría de difundir nuestra lengua o cultura; las políticas industriales, de energía y medio ambiente; y el autogobierno y el concierto económico.

- Servicio de apoyo integral a las políticas sectoriales para su internacionalización.
- Ejercicio de sus competencias propias en acción exterior.
- Cooperación y coordinación institucional.

Se constituye, por tanto, en un *instrumento indispensable para ordenar y coordinar* los diferentes sectores y agentes intervinientes en la implementación de la EMIE, pero también en un *instrumento ejecutivo* para la materialización de las competencias que le son propias.

2.- Plan de Paz y Convivencia 2013-2016: El Gobierno de la X Legislatura considera la acción en materia de paz y convivencia como uno de sus compromisos fundamentales (Compromiso II). Esta circunstancia junto a los últimos acontecimientos (intervención de la Comisión Internacional de Verificación) acaecidos en este ámbito dotan a este asunto en este momento de la Legislatura de una relevancia especial desde el punto de vista de la acción exterior.

Además de constatar desde un punto más teórico, la doble vertiente de la internacionalización en esta materia: aprender y enseñar, se debe poner evidencia que la dinámica del proceso requiere la **implicación de la Comunidad internacional** en orden a conseguir legitimar en la medida de lo posible lo que parece no conseguir legitimidad o validez interna. Para ello, pudieran aplicarse estándares internacionales en situaciones post violencia, buscarse el consenso con las instituciones europeas o crearse un espacio de cooperación internacional, todas ellas iniciativas reconocibles en el Programa de Gobierno.

En virtud de estas circunstancias, **pudiera merecer que a la dimensión internacional de la acción sobre paz y convivencia se le dedique un párrafo específico en el apartado de "Presentación" de la EMIE**, puesto que además de tratarse de un aspecto troncal entre los objetivos para esta Legislatura, su coyuntura actual merece un impulso especial que en parte se puede conseguir potenciando en la práctica su dimensión internacional, contribuyendo, de manera simultánea, en la parte que le toca a la integración de la EBC.

3.- Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016: Se trata de un plan liderado por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (en adelante DDEC) que adquiere, a pesar de no tener el carácter de plan estratégico de los de la X Legislatura, una **relevancia especial** que tiene su base en la concepción que sobre la **política de internacionalización** presenta Programa de Gobierno que basa la misma principalmente en **dos pilares**: La internacionalización empresarial a la que califica como apuesta de país y la política de acción exterior propiamente dicha.

Esta circunstancia obliga a establecer nexos de unión pero también mecanismos de coordinación entre los dos ámbitos bajo dos premisas:

- La política de internacionalización empresarial que es propia de DDEC no debe aislarse en cuanto que contribuye como cualquier otro sector a la proyección de Euskadi en el exterior (Estrategia Basque Country).
- Las atribuciones de la SGAEExt en ámbitos de actuación no propios no la habilitan para asumir o interferir en los cometidos propios y asignados específicamente a otros ámbitos orgánicos.

En este sentido, el avance del PIE 2013-2016 entiende que la política de internacionalización empresarial es un ámbito en el que confluyen bajo el liderazgo del DDEC, dos áreas orgánicas del gobierno que además se entienden como complementarias para su implementación con el propósito último de *"fomentar la presencia internacional de Euskadi"*: Acción Exterior y Política Industrial.

De esta manera para el momento en que se aprueben definitivamente ambas planificaciones **debieran quedar fijadas con concreción qué líneas de actuación, unidades administrativas, sistemas de coordinación; y recursos materiales y presupuestarios afectos a la**

**implementación de esta política de los que ambas áreas de gobierno van a disponer;** circunstancias éstas que en este momento se vislumbran en parte ya que sí parece apreciarse un sistema de coordinación adecuado y suficiente pero en la determinación de funciones y campos de colaboración se ponen en evidencia dos circunstancias que debieran ser determinadas: (1) La ausencia de referencias al papel de la SGAEExt en la descripción de los eje estratégicos y la líneas de actuación del borrador del PIE y (2) La falta de concreción en relación a los cometidos de la SGAEExt en su implicación con el aspecto de internacionalización de las diferentes áreas sectoriales que aplican en la EBC.

Es decir, se echa en falta fundamentalmente cuál vaya a ser la aportación agregada que parte de la SGAEExt, la labor a desarrollar en conjunto con los responsables de esas políticas para definir esas necesidades y los mecanismos que vayan a utilizarse para cumplir esos cometidos.

### **3.- El encuadre de sus iniciativas en el marco de la articulación institucional del País Vasco y su marco competencial.**

Aunque el Estatuto de Autonomía sí identifica tres supuestos concretos<sup>30</sup>; no reconoce de manera específica la competencia sobre actuación exterior. No obstante, resulta pertinente partir de la afirmación de que la EMIE se adecua, desde la perspectiva jurídico-competencial, a la realidad institucional de la CAE porque esa inicial indeterminación fue resuelta a partir del reconocimiento del Tribunal Constitucional (STC 165/1994) de la constitucionalidad de la acción exterior autonómica, ante la inexistencia, entre otras cosas, de regulación de tales actividades en el ordenamiento estatal y la consideración del término “*relaciones internacionales*” (art. 149.1.3 CE) como abarcador “*de todo tipo de actividad con alcance y proyección exterior*”.

Esta es la base sobre la que se asienta la producción legislativa autonómica sobre la materia que se desarrolla por el momento a través de dos leyes: Ley 8/1994 de 27 de mayo, de relaciones con las Colectividades y Centros Vasco en el Exterior y Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo que constituyen el pilar normativo a partir del cual – aunque no solo – resulta necesario plantear políticas públicas en la materia en cumplimiento de los mandatos que ahí se prevén.

En este ámbito en el que por el momento no existe regulación específica alguna de la actividad relacionada con la acción exterior propiamente dicha, debe tomarse en consideración el **cambio en la reglas de juego** que se adivina como consecuencia de la tramitación a nivel estatal del proyecto de **Ley de Acción y de Servicio Exterior del Estado**<sup>31</sup> que se propone ordenar la actividad de las distintas administraciones en el extranjero así como garantizar la unidad de acción en el exterior. En la medida en que sus preceptos supongan una injerencia ilegítima en los ámbitos reservados a competencia de la Comunidad autónoma deberán tomarse las medidas necesarias de defensa partiendo de la idea de que al Gobierno central le corresponden labores de coordinación de la acción exterior, pero no funciones directivas ni de vigilancia.

En ese sentido, el Proyecto de Ley señala, que a futuro (a partir del momento en que entre en vigor la Ley) las CC. AA. deberán sujetarse a los instrumentos de planificación de la acción exterior del gobierno (Estrategia de acción Exterior y Plan de acción exterior) pero bien entendido que solo

<sup>30</sup> En el actual Estatuto de Autonomía del País Vasco se encuentran tres supuestos de actuación exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

- a) Facultad de instar a la negociación: posibilidad de solicitar al Gobierno del Estado que inicie gestiones para celebrar un Tratado internacional en materia de interés para el País Vasco, en este caso, en materia de relaciones culturales a fin de salvaguardar y fomentar el euskera (artículo 6.5 del Estatuto).
- b) Facultad para ser informado sobre los Tratados y convenios que afecten a materias de específico interés para el País Vasco (artículo 20.5 del Estatuto).
- c) Facultad para ejecutar Tratados internacionales y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia (artículo 20.3 del Estatuto).

<sup>31</sup> Aprobada en el Congreso de los Diputados el día 13 de marzo de 2004. Pendiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado para su entrada en vigor.

cuando fijen directrices de política exterior o política internacional, **en el entendimiento de que todas las actividades en el extranjero no son relaciones internacionales** y que, por lo tanto, las CC. AA., aun no siendo consideradas sujetos de derecho internacional, **sí se les reconocen competencia para bajo estos parámetros, llevar a cabo una acción exterior autónoma.**

El PAExt como elemento de coordinación, pudiera valorar la posibilidad de introducir entre las Líneas de acción o actuaciones comprendidas en su Objetivo estratégico nº 6 (en realidad nº 5) la relativa al análisis, **toma de medidas o puesta en marcha de actuaciones para la defensa del marco competencial en el área de acción exterior** ante el nuevo escenario que se presenta como consecuencia de la inminente aprobación del Proyecto de ley referido. Otra línea de pudiera pasar por evaluar la posibilidad de iniciar un **proceso de elaboración de normativa propia** cuyo fin pudiera ser ordenar y coordinar aquella parte de la actividad institucional en el exterior en el ámbito de la Comunidad autónoma todavía no regulada.

#### **4.- Los planteamientos que en su área se lleven a cabo en otros ámbitos administrativos del entorno.**

En el ámbito de la **Unión Europea** no se adivina la existencia de un proceso planificador que, en términos generales, persiga el mismo objetivo básico que la presente EMIE: **proyección conjunta de un ámbito territorial y social hacia el exterior**. Sí existe un sistema conjunto para la política sobre acción exterior de la UE (vinculado al aspecto de seguridad) que ha ido creciendo, ampliando sus relaciones y mejorando los distintos acuerdos de cooperación económica y comercial, así como de ayuda y cooperación al desarrollo con el resto del mundo, apartados éstos en los que se centra también la actividad exterior de la CAE.

En ese sentido, el PAExt puede considerarse reflejo de los principios y objetivos de acción exterior de la Unión Europea recogidos en el Tratado de la Unión Europea<sup>32</sup> salvo el aspecto de seguridad; todo ello, con las necesarias particularidades que le confiere un entorno político y socio-económico más específico en el que va a ser desplegada.

Sin embargo, la EMIE aun siendo consciente de la tradicional vocación europeísta de actividad exterior de la CAE, **no detalla de forma expresa el contexto europeo en el que debiera enclavarse** en relación a aquellos aspectos de la Acción exterior de la propia Unión Europa como sujeto de derecho internacional, ignorando una referencia adecuada y necesaria para visualizar la necesidad que como país se afronta en un contexto que trasciende el ámbito autonómico, que necesita coordinarse o cuando menos alinearse con la política europea sobre la materia, con la que

---

<sup>32</sup>Los cinco objetivos principales de la acción exterior de la Unión Europea son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión. Esta defensa incluye la integridad de la Unión y debe hacerse de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus Estados miembros en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

coincide en ya que como objetivo último, ambos pretenden convertirse en **actores globales en el escenario internacional**<sup>33</sup>.

Esta necesidad de alineamiento aparece reconocida en el apartado dedicado al Vector 3 “*Alineamiento con el marco europeo*” que parece hacer una referencia al asunto, pero que en realidad lo que aborda es (1) la posición de Euskadi dentro de la organización interna de la UE para optimizar la irrenunciable integración de Euskadi en el espacio común europeo y (2) la cooperación transfronteriza e interregional.

En términos comparativos en el ámbito autonómico -sin realizar un estudio exhaustivo-, es de destacar la identidad de concepción y tratamiento que en relación a la EMIE se le da al asunto en el *Plan de Acción Exterior del Gobierno de Cataluña 2010-2015* en razón a las siguientes circunstancias:

- Se diseña una acción exterior que debe cumplir con la misión de hacer de Cataluña un auténtico actor global que promueva sus valores y defienda sus intereses con el objetivo de alcanzar mayores niveles de prosperidad y bienestar en nuestro país
- Para el Gobierno de la Generalitat la política de acción exterior es una política de país.
- La acción exterior que debe mostrarse ambiciosa (que agote la posibilidades que proporciona el Estatuto de Autonomía), debe promover la internacionalización de Cataluña como un auténtico motor de progreso y bienestar, en defensa de sus intereses económicos, sociales, políticos y culturales.
- Promover la internacionalización socioeconómica de Cataluña.
- Desde un punto de vista metodológico el documento, al igual que la EMIE, además de contener la planificación sobre de acción exterior propiamente dicha amplía su ámbito a aquellos aspectos que contribuyen a la proyección de Cataluña hacia el exterior para su consideración como actor global.

##### **5.- La coherencia técnica de la Estrategia Marco de Internacionalización de Euskadi 2014-2016: Estrategia Basque Country desde el punto de vista metodológico en los aspectos básicos de la planificación.**

El contenido que el documento de planificación propone cumple con los requisitos que desde el punto de vista metodológico se entienden como necesarios para desarrollar un adecuado ejercicio de planificación. De igual manera debe manifestarse que **el diseño del plan y la secuencia de sus contenidos son coincidentes con lo que se considera una práctica ortodoxa en este aspecto.**

---

<sup>33</sup> “*Euskadi ha de posicionarse como un actor global: ganar presencia en el escenario internacional. La proyección de Euskadi en el exterior ha de servir para alcanzar un espacio propio en el contexto europeo e internacional con el fin de promover los intereses vascos, proyectar nuestra identidad y profundizar en ella al tiempo que contribuimos a la configuración de un nuevo orden internacional más justo y sostenible, al servicio de las personas*”. “3.1 La internacionalización de Euskadi: un Reto de País” (EMIE). Por su parte, la Unión Europea entiende que para su posicionamiento internacional los estados miembros deben proporcionarle la orientación política internacional y estratégica que precisa para ser un actor global y crear los instrumentos necesarios para actuar en el mundo con un mayor peso político y diplomático, “*La Unión Europea en la sociedad internacional*”, Gustavo Palomares Lerma (Cuadernos pedagógicos sobre la Unión Europea- año 2010).

Este diseño, después de una breve Presentación, se centra en describir el proceso participativo de reflexión estratégica que tendrá continuidad a través de la puesta en marcha del Consejo Asesor de Acción Exterior.

En el apartado titulado “*Diagnóstico de situación*” se adivinan algunas líneas básicas del diagnóstico de la situación actual de la materia que trata, desgranadas a través de un relato cronológico en el que se describe los antecedentes existentes, hitos principales<sup>34</sup> y desafíos a futuro, **que siendo necesarias no parecen ser suficientes** en orden a establecer con claridad un diagnóstico de la situación o problema social sobre el que el plan pretende influir.

No es que el plan no trate con suficiencia este aspecto, lo que ocurre es que parece no hacerlo identificable de manera fácil, por ir desgranándolo a través de todo su texto a medida que se van describiendo cada uno de sus apartados. De igual manera, quizá la normal asunción social de la situación o su consolidada consideración como política pública hayan sido causas para entender que no es necesario dedicar un tratamiento específico a este asunto.

Es claro que el diagnóstico existe como la demuestra la concreción con la que en el apartado 3.1 “*La internacionalización de Euskadi: un reto de país*” se describen los retos del plan; fruto todo ello de un análisis previo que ha concluido que la internacionalización, además de proponer como un estrategia país la proyección de Euskadi hacia el exterior para su posicionamiento como actor global, debe ser también un estrategia de reactivación económica y de generación de empleo.

La EMIE se dedica consecuentemente en el apartado 3.- “*Estrategia Basque Country*”, partiendo de los contenidos del Programa de gobierno del que es instrumento de ejecución, a definir la visión, a identificar la bases compartidas sobre las que aplicar las políticas (vectores), a establecer las conexiones entre los objetivos y sus posibles mecanismos de ejecución y, en fin, a determinar los ámbitos temáticos y geográficos de actuación, contenido éste propio de un documento de planificación.

En relación a los ámbitos geográficos de actuación, resulta un tanto contraproducente la fijación en algunos casos de determinados países, a la par que el ámbito geográfico del que dependen (caso de México con respecto a América Latina o de Dinamarca con los Países Nórdicos, por citar dos ejemplos), por lo que la eliminación de alguno de estos conceptos, o bien su visualización separada por países y áreas geográficas, probablemente ayudaría a una mejor interpretación del texto. Asimismo, infiere a la duda acerca de si dicha elección obedece a lo explícitamente recabado en el proceso participativo inicial o, por contra, y tal como sería deseable, hay un ejercicio reflexivo previo y proactivo por parte de la Secretaría General de Acción Exterior en torno a la situación actual y a los distintos escenarios mundiales.

El apartado 4.- titulado “*Plan de Acción Exterior*” descubre el perfil de la EMIE como plan director, asunto éste al que ya se ha hecho referencia. Asimismo reconoce que consecuencia de lo anterior la “**Estrategia marco...**” **no es de ejecución directa**, sino que se ejecuta a través de planes o programas de actuación entre los cuales se encuentra el propio Plan de Acción Exterior.

El PAExt repica la estructura y contenido típico de un documento planificación ejecutivo aunque comparte los antecedentes, el diagnóstico y la descripción del contexto con la EMIE. Define su misión y objetivos estratégicos y determina las líneas de acción y las actuaciones, es decir, contiene lo que puede considerarse parte ejecutiva sobre la que se han ido realizando observaciones a lo largo de este Informe y que, en líneas generales, muestran la **oportuna coherencia tanto con la**

<sup>34</sup> Dos comentarios en relación a este asunto:

-La conveniencia de que entre los hitos de la actividad internacional del Gobierno vasco se incluya el proceso de creación de la Red de Delegaciones de Euskadi en el exterior.

-La conveniencia de tratar y colocar, en función de su trascendencia, en distinto nivel el Acuerdo alcanzado entre el Gobierno Vasco y la Unesco en materias culturales y educativas (1997) y el Memorando de Entendimiento suscrito con Irlanda en materia de Salud y Asistencia Social (2012).

**Estrategia en su conjunto y con los objetivos que persigue**, como con lo que es una planificación que se considera convenientemente definida para la consecución de esos mismos fines.

En relación al **aspecto económico-presupuestario** junto con la constatación de que la EMIE no contempla la realización de actuaciones de contenido económico, sino que se configura como un plan rector que señala los objetivos que deben ser desarrollados y ejecutados a través de planes sectoriales, en algunos casos, en otros ámbitos administrativos con sus respectivos presupuestos, nos remitimos a la apreciación que por parte de los órganos del Departamento de Hacienda y Finanzas pueda efectuarse tal y como se ha señalado al analizar la aplicabilidad procedimental del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 a este documento.

Pudiera también incluirse alguna información o análisis referente a la posibilidad de poner en valor también el impacto en positivo tanto desde el punto de vista económico como presupuestario que la implementación de un Plan de este tipo genera en el ámbito territorial sobre el que se aplica.

En otro orden de cosas, para acabar, debe recordarse que el Acuerdo de Consejo de Gobierno aprobatorio del Plan deberá prever la mecánica correspondiente al seguimiento y la evaluación, recogiendo expresamente. En este sentido, en el Procedimiento que se contempla en el Anexo II del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2013 relativo al *“Calendario de Planes estratégicos del Gobierno de la X Legislatura 2013-2016”*, se prevé que: *“Los Planes Estratégicos del Gobierno serán objeto de seguimiento y evaluación en los términos que contemple el propio Plan que habrán de quedar reflejados en el Acuerdo aprobatorio por el Consejo de Gobierno.”* (Punto.- 3.2).

Asimismo, debe incluirse en ese Acuerdo el compromiso de remitir el documento al Parlamento para su conocimiento, así como, en su caso, para posibilitar la rendición de cuentas poniendo de esta manera en práctica un apartado esencial del Buen Gobierno.

Vitoria – Gasteiz, de marzo de 2014

Fdo. Gonzalo López Revuelta  
Técnico en planificación y coordinación

VºBº Mikel Burzako Samper  
Director de Coordinación