

Coherencia de políticas para el desarrollo

**Análisis de la política de internacionalización
empresarial del Gobierno Vasco**



EUSKADIKO GGKEn
KOORDINAKUNDEA

COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

Edita:



Casa de Asociaciones Simone de Beauvoir
San Ignacio de Loyola 8, 3º, oficina 1
01001 Vitoria-Gasteiz
945 28 07 45
araba@ongdeuskadi.org

Ronda s/n (frente al nº5), 3º, oficina C
48005 Bilbao
944 15 03 00
bizkaia@ongdeuskadi.org

Iparragirre 8, bajo
20001 Donostia
943 46 35 26
gipuzkoa@ongdeuskadi.org

www.ongdeuskadi.org

Autoría:

Gorka Xabier Martija Rodrigo

Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate

Beatriz Plaza Escrivà

Juan Hernández Zubizarreta

Esta publicación recoge la versión completa del Informe *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco*.

También está disponible una versión abreviada del mismo en la web www.ongdeuskadi.org

ÍNDICE GENERAL

Índice de acrónimos y siglas	6
Índice de figuras y cuadros	8
Introducción	9
Capítulo I. Marco de referencia	19
1.1. Coherencia de políticas para el desarrollo	19
1.2. Desarrollo humano sostenible	22
1.3. Política de internacionalización empresarial	25
1.3.1. Definición: ámbitos y herramientas en el marco vasco	25
1.3.2. Contexto: globalización y poder corporativo	28
1.4. Criterios de análisis de la internacionalización empresarial desde la CdP	31
Capítulo II. Mapa de actores	35
2.1. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad: agente principal	37
2.1.1. Dirección de Internacionalización	37
2.1.2. Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial – SPRI	38
2.1.3. Cámaras de Comercio e Industria de Bilbao, Gipuzkoa y Araba	38
2.1.4. Consorcio Vasco de Internacionalización	39
2.2. Secretaría General de Acción Exterior: rol subordinado	40
2.2.1. Dirección de Relaciones exteriores	40
2.2.2. Consejo Asesor de Acción Exterior	41
Capítulo III. Documentos estratégicos	44
3.1. Programa marco por la reactivación económica y el empleo	46
3.2. Estrategia marco de internacionalización 2020: <i>Estrategia Basque Country</i>	47
3.3. Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016	50
3.4. Plan de Acción Exterior 2014-2016	52
Capítulo IV. Instrumentos	57
4.1. Líneas subvencionales	59
4.1.1. Global Lehian	60
4.1.1.1. Entidades destinatarias	60
4.1.1.2. Criterios de valoración y baremación	61
4.1.1.3. Análisis de datos	62

4.1.2. Gauzatu Implantaciones exteriores	63
4.1.2.1. Entidades destinatarias	64
4.1.2.2. Criterios de valoración	64
4.1.2.3. Análisis de datos	65
4.1.3. Interlehian	67
4.1.3.1. Entidades destinatarias	68
4.1.3.2. Criterios de valoración y baremación	68
4.1.3.3. Análisis de datos	69
4.1.4. Elkartzen	70
4.1.4.1. Entidades destinatarias	70
4.1.4.2. Criterios de valoración	70
4.1.4.3. Análisis de datos	71
4.2. Diplomacia económica	73
4.2.1. Qué es la diplomacia económica	73
4.2.2. El ejercicio de la diplomacia económica por el Gobierno Vasco	74
4.2.3. Misiones comerciales/empresariales	76
4.2.4. Plan Estratégico para la Internacionalización Euskadi-México	79
4.3. Fortalecimiento de capacidades en origen	83
4.3.1. Generación de capital humano	84
4.3.1.1. Programa de becas de internacionalización BEINT	84
4.3.1.2. Global Training	86
4.3.2. Dinamización de capital humano	86
4.3.2.1. PROFEX	87
4.3.2.2. LANdhome	88
4.3.2.3. Global Basque Business Network	89
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones	93
5.1. Conclusiones	94
5.2. Recomendaciones	98
Bibliografía	103
Anexos	111
Anexo I. Fichas	111

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

- AIE.** Agrupación de Interés Económico
- AVCD.** Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo
- BID.** Banco Interamericano de Desarrollo
- BOPV.** Boletín Oficial del País Vasco
- CdP.** Coherencia de Políticas para el Desarrollo
- CAPV.** Comunidad Autónoma del País Vasco
- CCI.** Cámara de Comercio Internacional
- CIADI.** Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
- COP21.** 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
- DDEC.** Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad
- DHS.** Desarrollo Humano Sostenible
- I+D.** Investigación y Desarrollo
- IED.** Inversión Extranjera Directa
- OCDE.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ODS.** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OIT.** Organización Internacional del Trabajo
- OMC.** Organización Mundial del Comercio
- ONGD.** Organización No-Gubernamental para el Desarrollo
- PIB.** Producto Interior Bruto
- PIE.** Política de Internacionalización Empresarial
- PNUD.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PYME.** Pequeña y Mediana Empresa
- RSC.** Responsabilidad Social Corporativa
- S.A.** Sociedad Anónima
- S.Coop.** Sociedad Cooperativa
- S.L.** Sociedad Limitada
- SPRI.** Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial
- TLCAN.** Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TTIP. Transatlantic Trade and Investment Partnership (Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión)

UPV/EHU. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS

FIGURAS

1. Lógica de la investigación	15
2. Acotaciones al objeto del informe	16
3. Compromisos de la CdP del Gobierno Vasco	22
4. Ideas-fuerza Desarrollo Humano Sostenible	25
5. Los 3 ámbitos de la PIE	26
6. Herramientas de la PIE	26
7. Ámbitos, herramientas e iniciativas de la PIE	27
8. Ámbitos, herramientas e iniciativas de la PIE del Gobierno Vasco	28
9. 18 criterios del marco de referencia	32
10. Mapa general de actores	35
11. Composición del Consorcio Vasco de Internacionalización	39
12. Composición de delegaciones de Euskadi en el exterior	41
13. Esquema general de documentos estratégicos	44
14. Estrategia <i>4I</i>	46
15. Líneas de actuación	47
16. Objetivos estratégicos y vectores de internacionalización	48
17. Ejes estratégicos <i>Plan de Internacionalización Empresarial</i>	52
18. Instrumentos de la PIE del Gobierno Vasco	57
19. Resumen presupuestario de las líneas subvencionales 2016	59
20. Criterios de baremación programa <i>Global Lehian</i>	61
21. Principales empresas beneficiarias <i>Global Lehian 2014</i>	62
22. Principales empresas beneficiarias <i>Global Lehian 2015</i>	63
23. Empresas, países y dotación presupuestaria 2014	66
24. Criterios de baremación programa <i>Interlehian</i>	69
25. Empresas beneficiarias <i>Interlehian 2015</i>	70
26. Principales clusters beneficiarios programa <i>Elkartzen 2014</i>	71
27. Principales clusters beneficiarios programa <i>Elkartzen 2015</i>	72
28. Misiones comerciales Cámara de Comercio de Bilbao 2016	79
29. Sectores estratégicos	81
30. Criterios para prioridades geográficas	82
31. Fases del programa de becas de internacionalización <i>BEINT</i>	85

CUADROS

1. Valoración crítica mapa de actores	42
2. Valoración crítica de la documentación estratégica	54
3. Valoración crítica del marco de instrumento	90

INTRODUCCIÓN

En este apartado introductorio exponemos las principales señas de identidad del Informe, que analiza la política de internacionalización empresarial (PIE) del Gobierno Vasco desde el enfoque de la coherencia de políticas para el desarrollo (CdP).

Comenzaremos en primer lugar haciendo referencia al origen de esta iniciativa impulsada por la Coordinadora de ONGD de Euskadi, que se sitúa en un contexto marcado, en términos generales, por la profunda crisis global que atravesamos y que destaca, en lo que se refiere a la CdP en el ámbito vasco, por la apuesta explícita realizada en abril de 2016 por el Gobierno Vasco en favor de la coherencia de políticas en pos del desarrollo humano sostenible, especialmente en su actuación exterior.

En segundo término, enumeraremos los 3 objetivos que persigue este Informe –así como las premisas bajo las cuales estos se afrontan–, acotando en este sentido el sujeto y ámbito de análisis. Finalmente, concluiremos este apartado introductorio explicando la metodología utilizada, que ha combinado el análisis documental con entrevistas a personas clave en el entramado institucional de la PIE en el ejecutivo vasco, además de contar con un espacio conformado por agentes sociales diversos (ONGD, sindicatos y entidades de la economía solidaria), que ha contrastado cada avance de la investigación.

Contexto y origen del Informe

La humanidad –y el planeta en su conjunto– atraviesa hoy en día una situación crítica. Las desigualdades de todo tipo se acrecientan, e incluso se está poniendo en riesgo la propia sostenibilidad de la vida tal y como la hemos conocido, debido a la hegemonía del crecimiento económico ilimitado como principio civilizatorio. En este sentido, el cambio climático augura un presente y un futuro de gran inestabilidad. A su vez, el contexto energético, caracterizado por el agotamiento en las próximas décadas de los principales recursos fósiles sobre los que se sostiene el modelo actual (petróleo, gas, carbón), nos sitúa ante un nuevo escenario desconocido. Así, la drástica limitación que sufrirá la base material de dicho modelo generará importantes transformaciones económicas, políticas y sociales, en uno u otro sentido. Asistimos, por tanto, a un *momento histórico* muy relevante, en el que nos enfrentamos a retos sistémicos de gran calado y bajo una fuerte incertidumbre.

Abordamos dichos retos, además, en un contexto marcado por la complejidad. Este es fruto no solo de las múltiples variables que interactúan en la crisis vigente (desempeño económico, cambio climático, transición energética, reproducción social, cuidado, alimentación, financiarización, migraciones, violencia, etc.), sino también del nuevo escenario de gobernanza pergeñado por la globalización neoliberal. Se han alterado así las acepciones de ciudadanía y soberanía vinculadas al Estado-nación, sustituyéndolas por soberanías compartidas de menor intensidad democrática, que alejan las decisiones de las personas y los pueblos hacia espacios regionales y/o multilaterales, y que incluso las privatizan y corporativizan. En esta nueva gobernanza global ya no solo participan los Estados, sino también muchos otros actores como las instituciones locales, las

empresas transnacionales, los movimientos sociales, los organismos multilaterales, los pueblos y las comunidades, etc., operando desde claves diferentes y en sentidos diversos.

El desafío que tenemos por delante se resume, por tanto, en la necesidad de navegar esta complejidad incidiendo de manera explícita en favor de agendas que prioricen la defensa de la vida, el bien común, el marco internacional de derechos humanos y la sostenibilidad. A su vez, y en este contexto de soberanías compartidas, es fundamental asumir la interdependencia y corresponsabilidad entre actores de diferente naturaleza en pos de objetivos comunes vinculados a las agendas antes citadas, desde la necesidad de que cada cual dialogue, aporte y se comprometa a partir de sus identidades y capacidades.

Precisamente, la coherencia de políticas para el desarrollo (CdP) supone una apuesta en el sentido de asumir los retos globales desde la interdependencia y la corresponsabilidad, en un contexto multilateral marcado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y por el compromiso establecido en la COP21 de limitar el incremento máximo de temperatura media a 2 °C por encima de los niveles preindustriales.

De esta manera, la CdP se entiende como una vía prioritaria para incidir en estas y otras agendas de cambio desde una lógica institucional, posicionando el desarrollo humano y la sostenibilidad como referencia del conjunto de la acción política de cada gobierno, por un lado, así como de la articulación multinivel entre agentes diversos, por el otro. Se trata, en definitiva, de un enfoque que trata de superar tanto el impuso de políticas aisladas y bajo premisas diferentes e incluso antagónicas, como la descoordinación de esfuerzos en un momento como el actual, que exige transitar de manera conjunta hacia formas de organización social más justas, equitativas y sostenibles.

En este sentido, la CdP no es una cuestión únicamente de los Estados, sino que apela al conjunto de instituciones multilaterales, regionales y locales, cada cual en función de sus identidades, competencias y capacidades. Destaca de especial manera el rol que las entidades subestatales pueden jugar en el marco de la CdP, debido al protagonismo de lo local como sujeto de relevancia en la globalización neoliberal, ya que este sigue siendo el ámbito en donde se desarrollan fundamentalmente las vidas de las grandes mayorías sociales. A su vez, es también el espacio desde el cual se están ensayando de manera más activa nuevas alternativas políticas, económicas, sociales y culturales, arraigadas en el territorio y proyectadas desde el mismo. Por ello, la CdP tiene una especial significación en espacios subestatales, pudiendo incluso ofrecer una versión más transparente y participativa de la misma, dada su relativa mayor cercanía a los pueblos y a las personas.

La Coordinadora de ONGD de Euskadi ha sido muy consciente de ello, posicionando la CdP como uno de sus objetivos estratégicos en los últimos años. Ha impulsado numerosas actividades de formación, debate e incidencia política en este sentido, convirtiéndose en un referente vasco en la materia. Y es precisamente de su interés en avanzar en el proceso de CdP de donde surge la idea de complementar las iniciativas hasta ahora desarrolladas con una nueva línea de investigación, que permita conocer mejor el estado de la cuestión en temáticas de especial interés y facilitar así la reflexión conjunta –como en el caso que nos ocupa con este Informe–. A esta apuesta social

liderada por la Coordinadora de ONGD de Euskadi se le abre en estos momentos una ventana de oportunidad, fruto de la aprobación por parte del Gobierno Vasco del *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco* (en adelante, *Marco CdP*), en sesión celebrada el 5 de abril de 2016. Este documento explicita su compromiso institucional en favor del desarrollo humano y la sostenibilidad como referencias para el conjunto de la acción de gobierno, especialmente en su acción exterior, por lo que nos situamos en un nuevo escenario hipotéticamente más favorable para dialogar, incidir y avanzar en este horizonte.

Precisamente la internacionalización empresarial es la principal política exterior del Gobierno Vasco –junto a la cooperación internacional–, por lo que resulta de especial interés conocer el grado de coherencia entre ambas. Como ya hemos señalado, es fundamental proyectar a todos los niveles –y de manera muy significativa hacia el exterior–, una identidad común en consonancia con los retos globales que afrontamos.

Es importante señalar que la PIE no es en ningún caso una política más, de interés menor, ni una apuesta exclusiva del Gobierno Vasco. Muy al contrario, podríamos incluso afirmar que se trata de la herramienta hegemónica mediante la cual los gobiernos de todo tipo pretenden enfrentar en la actualidad la crisis económica. Así, estos funden su horizonte político con el de las empresas con matriz en su territorio, compitiendo con otros por unos menguantes nichos de mercado, y primando en última instancia la rentabilidad y la competitividad como principios fundamentales.

En estos términos hablaba el lehendakari Urkullu cuando señalaba lo siguiente en su intervención en el Foro Nueva Economía del 5 de febrero de 2014:

“La década actual, a partir de 2010, se centra en la internacionalización. El mundo es global y las empresas vascas quieren estar presentes en este mercado global. Hoy no es suficiente con exportar, el futuro es la implantación en los mercados exteriores. Vivimos la década de Basque Country, de la internacionalización” (Gobierno Vasco, 2014c: 3).

No obstante, los principios de rentabilidad, competitividad y competencia parecen chocar con las lógicas de interdependencia, corresponsabilidad, desarrollo humano y sostenibilidad. Tal es así que el diagnóstico encargado al Instituto Hegoa como base para la apuesta del Gobierno Vasco sobre CdP ya abunda en este sentido (AVCD, 2015b). De esta manera, y aunque este diagnóstico tiene un carácter más genérico –para el caso de la PIE únicamente analiza los principales documentos estratégicos, no el conjunto de actores, instrumentos, convocatorias y resoluciones–, ya apunta a la primacía de la competitividad frente a la colaboración o la cooperación como principios fuertes, así como a la inexistencia de líneas o mecanismos que garanticen la incorporación del desarrollo humano en la acción exterior del Gobierno Vasco. Por lo tanto, es de especial relevancia analizar críticamente la correlación entre la PIE y CdP, cuáles pueden ser las propuestas para fortalecer el vínculo entre ambas, e incluso valorar la compatibilidad o incompatibilidad entre una y otra.

El presente Informe, en definitiva, se plantea el reto de vincular los tres grandes conceptos que hemos venido señalando hasta el momento: la crisis global, la coherencia de políticas y la internacionalización empresarial, en el marco de las apuestas realizadas en este sentido por la Coordinadora de ONGD de Euskadi y por el Gobierno Vasco. De esta manera, se trata de ampliar el debate público sobre la coherencia respecto a los

enfoques de desarrollo humano y la sostenibilidad de la principal herramienta gubernamental para enfrentar la crisis, en un contexto incierto y complejo que nos exige altura de miras, determinación en defensa de la vida, corresponsabilidad e interdependencia.

Objetivos y estructura del Informe

En función del contexto y origen de esta investigación, el Informe se plantea los siguientes 3 objetivos complementarios:

1. *Conocer* el marco principal de enfoque, principios, agentes e instrumentos que actúan e interactúan en la política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno Vasco.
2. *Evaluar* críticamente el grado de coherencia de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco respecto a los enfoques del desarrollo humano y la sostenibilidad –en función de un marco de referencia de 18 criterios¹-, fundamentalmente en los ámbitos del apoyo a la exportación de bienes y servicios, por un lado, y a la implantación exterior, por el otro.
3. *Proponer* medidas concretas que garanticen una agenda y una estructura a favor de la coherencia de políticas en la acción exterior del Gobierno Vasco.

Se pretende, por tanto, y en primer lugar conocer quién, qué, cómo y a partir de qué enfoque político se está impulsando la PIE desde el Gobierno Vasco. Esta es una meta relevante, ya que a día de hoy no hay estudio crítico alguno que haya abordado de manera prioritaria esta cuestión. Este Informe abre así una línea estratégica de investigación, aportando un mapa de actores, instrumentos e iniciativas, así como un marco normativo de referencia desde el cual analizar el conjunto de la PIE.

En segundo término, se plantea el objetivo de evaluar el desempeño de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco en términos de desarrollo humano y sostenibilidad, valorando así el grado de coherencia alcanzado hasta el momento en función de 18 criterios de un marco de referencia construido *ex profeso* en la intersección de la CdP, el desarrollo humano, la sostenibilidad y la PIE.

Finalmente, en base al conocimiento acumulado y al balance realizado, se realizarán una serie de propuestas encaminadas al fortalecimiento de la apuesta explicitada por el Gobierno Vasco en favor de la CdP, si hubiera voluntad política para avanzar en este sentido.

Una vez expuestos los tres objetivos, debemos proceder a acotarlos tanto a las características del sujeto de estudio –el Gobierno Vasco–, por un lado, como a las del ámbito de análisis –la política de internacionalización empresarial–, por el otro.

¹ Los 18 criterios que conforman nuestro marco de referencia de análisis de la PIE desde los enfoques de desarrollo humano y la sostenibilidad se exponen en el primer capítulo del presente informe.

En este sentido, y en lo que se refiere al *sujeto de análisis*, 2 son las precisiones que creemos necesario realizar, vinculadas fundamentalmente al ámbito competencial del Gobierno Vasco:

- El Gobierno Vasco cuenta con unas competencias limitadas en el marco de la internacionalización empresarial, que no pueden compararse con aquellas de las que gozan los Estados o las estructuras regionales europeas. De esta manera, la política comercial es responsabilidad exclusiva de las instituciones de la Unión Europea (UE), mientras que la política exterior lo es de los Estados miembros, en este caso el español. En esta línea, tal y como refieren Paul Ortega y Ainhoa Ondarzabal², las empresas de mayores dimensiones no tienen tanta necesidad de apoyarse en los limitados recursos que puede ofrecer un gobierno sub-estatal como el vasco. No obstante, y a pesar de este estrecho marco, se pueden desarrollar y se desarrollan iniciativas dentro del mosaico de políticas que conforman la PIE a través de líneas subvencionales, procesos de diplomacia económica no estatal y estrategias de fortalecimiento de capacidades empresariales en los 3 ámbitos ya señalados de apoyo a la exportación, implantación exterior de empresas, y atracción de inversiones extranjeras. Así, el análisis que se realice se ceñirá al marco competencial y a las capacidades reales de actuación del Gobierno Vasco.
- El Gobierno Vasco no agota el conjunto de la política vasca de internacionalización empresarial, en la que también participan activamente las Diputaciones Forales, específicamente en el ámbito de atracción de inversiones extranjeras. Nuestro Informe se limita exclusivamente al estudio del Gobierno Vasco por considerarlo el agente más estratégico, pero anticipamos nuestra recomendación de que en un futuro se amplíe el análisis de la PIE a las Diputaciones Forales, generando así una fotografía general de la acción exterior vasca en materia de internacionalización empresarial.

A su vez, y respecto al *ámbito de análisis* –la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco–, 4 son los elementos que habría que tener en cuenta a la hora de abordar un Informe como el presente, que abre una nueva y estratégica línea de investigación:

- El Informe se centra en dos ámbitos considerados como señas de identidad de la PIE (políticas en favor de la exportación de bienes y servicios, por un lado, e implantación exterior de empresas, por el otro), dejando fuera de estudio a la atracción de inversiones extranjeras. Ambos espacios priorizados tienen una relación directa con la acepción más extendida de internacionalización empresarial (abordaje de mercados exteriores bien mediante la venta de bienes o servicios, bien desde la implantación estable en los mismos), guardando a su vez una fuerte correlación en lo que respecta a dinámicas de funcionamiento (en este sentido, la exportación suele entenderse como la fase previa a la implantación³), lo que genera que compartan estrategias e instrumentos comunes que facilita su análisis –mientras que la

² “Nuestros programas y servicios van fundamentalmente orientados a la PYME, ya que, obviamente, las grandes no nos necesitan, ya tienen su camino recorrido y son muchas veces ellas las que nos tienen que apoyar a nosotros para que a su vez nosotros apoyemos a las pequeñas.”

atracción de inversiones extranjeras sigue parámetros propios y diferentes—. Además, múltiples agentes políticos y empresariales ponen el foco de manera especial en la exportación y la implantación exterior como señas de identidad de sus estrategias de internacionalización, tal y como hemos visto en la cita anterior del lehendakari Urkullu. Por lo tanto, el estudio de estos dos ámbitos estratégicos nos ofrece información suficiente y muy valiosa sobre la caracterización de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco. No obstante, constatamos la necesidad de completar esta mirada —en un futuro y en el marco de estudios de dimensiones más amplias—, con el análisis específico de la política de atracción de inversiones extranjeras desde una perspectiva más integral, que incluya a las Diputaciones Forales.

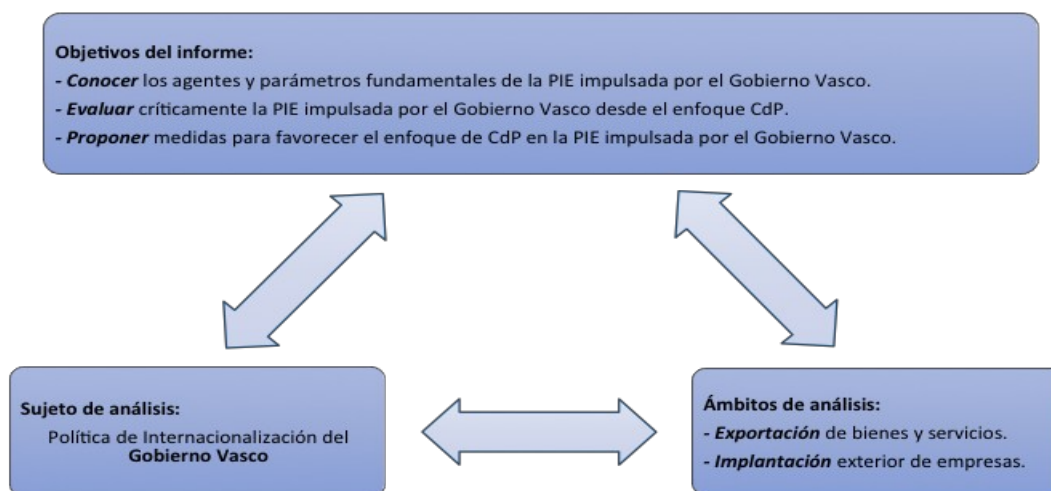
- El Informe se centra en el análisis de los fundamentos de la política de internacionalización empresarial, pero no en los impactos de la misma. Evaluamos de esta manera el conjunto de parámetros principales que conforman esta política pública impulsada por el Gobierno Vasco (estrategias, prioridades, agentes, instrumentos, requisitos, estructuras, sistemas de seguimiento), en función del marco de referencia ya apuntado. No obstante, no realizamos un balance de resultado obtenido en estos últimos años, por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, porque la amplia diversidad de iniciativas impulsadas requiere de una investigación de otra dimensión, tanto en tiempo como en recursos; en segundo término, por la inexistencia de un sistema público de seguimiento y evaluación en este sentido, lo que ayudaría a contar con información actualizada y suficiente para emprender esta tarea.
- El Informe toma como referencia un periodo de tiempo acotado: 2014-2016. Se trata del espacio temporal en el que se ha puesto en marcha la estrategia del Gobierno Vasco en materia de internacionalización para la X. Legislatura. Así, este periodo se corresponde con la vigencia del principal documento estratégico en la materia, el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. Asimismo, y dado el carácter crecientemente estratégico de la PIE en la perspectiva del Gobierno Vasco, ha sido un periodo de puesta en marcha de nuevas iniciativas de innovación y sistematización de la misma, lo cual confiere a este lapso temporal un peso específico sustancial en tanto que objeto de análisis. Por último, cabe señalar que la articulación dada en este tiempo es previsiblemente un indicador fiable de las líneas que en materia de PIE se desarrollarán en el futuro inmediato.
- El Informe analiza críticamente el grado de CdP de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco desde una enfoque propositivo, incidiendo especialmente sobre las fortalezas y debilidades de la misma, y con el ánimo de avanzar en su vínculo con el desarrollo humano y la sostenibilidad. No obstante, y pese a que este es el tono general del Informe no podemos obviar que, más allá de posibles mejoras, la propia

³ En esta línea abunda el lehendakari Urkullu cuando afirma: “*Hoy no es suficiente con exportar, el futuro es la implantación en los mercados exteriores*”.

política de internacionalización empresarial está en sí misma en cuestión como herramienta de desarrollo. De esta manera, un contexto de crisis global como el presente nos exige incidir de manera nítida en agendas en defensa de la vida, así como en la corresponsabilidad y en la interdependencia como principios de actuación. No obstante, crecen las dudas sobre si la PIE pudiera caminar en esa dirección, o si de manera natural camina en un sentido antagónico, dado su vínculo con el crecimiento económico ilimitado, la primacía del capital y la competencia como principios fuertes, por lo que todo esfuerzo de búsqueda de coherencia sería baldío o, en el mejor de los casos, testimonial y periférico. El presente Informe, sin entrar a fondo en este debate, lo apunta, y se centra básicamente en una perspectiva crítica sobre las carencias y capacidades de la PIE respecto a la CdP⁴.

En definitiva, el Informe se plantea tres metas (conocer, evaluar, proponer), acotando el objeto de estudio al análisis del grado de CdP de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco en el marco de sus competencias. A partir de ahí, profundizaremos en el estudio de los parámetros fundamentales de su política de internacionalización empresarial –no de sus impactos–, en los ámbitos estratégicos de exportación de bienes y servicios y de implantación exterior de empresas vascas. Por último, el enfoque de este análisis será crítico y propositivo, sin ocultar el debate latente sobre la idoneidad de la propia PIE como herramienta de desarrollo humano y la sostenibilidad.

FIGURA 1: LÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia

Bajo esta identidad, el Informe se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo expondremos el marco de referencia de la investigación, que define 18 criterios que nos servirán para evaluar críticamente la PIE impulsada por el Gobierno Vasco, a partir de los enfoques de desarrollo humano y sostenibilidad. Seguidamente

⁴ En todo caso, no son dos debates aislados. En este sentido, las conclusiones del análisis que extraigamos pudieran servir en buena medida para alimentar la reflexión sobre la incompatibilidad entre la PIE y la transformación social, a partir de las conclusiones que se deriven de este u otros estudios e investigaciones similares y complementarias.

abordaremos el mapa de agentes y estructuras que participan activamente y de manera prioritaria en la PIE, para en el tercer capítulo, adentrarnos en las señas de identidad de su enfoque y de sus prioridades a través del análisis de los principales documentos estratégicos con los que cuenta el Gobierno Vasco. Avanzaremos posteriormente hacia el estudio de los principales instrumentos e iniciativas que se derivan de los planes estratégicos para, en última instancia, sintetizar una serie de conclusiones y realizar a su vez recomendaciones. Se trata, por tanto, de un hilo conductor que parte de lo teórico-político (documentos estratégicos, estructuras, agentes) y llega hasta lo político-técnico más concreto (instrumentos, requisitos, baremaciones, iniciativas específicas) a partir de la secuencia *marco de referencia-documentos estratégicos-instrumentos e iniciativas*, lo que nos permite un análisis integral del conjunto de la PIE.

FIGURA 2: ACOTACIONES AL OBJETO DEL INFORME

<i>Acotaciones al objetivo del informe</i>
✓ <i>Análisis del Gobierno Vasco desde sus competencias como ejecutivo autonómico</i>
✓ <i>Análisis del principal pero no único agente de la PIE vasca</i>
✓ <i>Análisis de los ámbitos estratégicos de exportación e implantación exterior</i>
✓ <i>Análisis de la política de internacionalización empresarial, pero no en los impactos de la misma</i>
✓ <i>Análisis crítico y propositivo sobre el grado de CdP de la PIE impulsada por el</i>

Fuente: Elaboración propia

Metodología del Informe

El proceso de elaboración se ha basado en una metodología multidisciplinar adaptada a los términos de referencia de la propuesta –medida en términos temporales en 6 meses de trabajo– y coherente con los 3 objetivos marcados, que inciden en un conocimiento integral de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco en los ámbitos de la exportación de bienes y servicios y de implantación exterior de empresas.

En este sentido, y en primer lugar, se han analizado desde una lógica multidisciplinar algunos de los principales textos relativos a los conceptos principales de la investigación: desarrollo humano, sostenibilidad, coherencia de políticas e internacionalización empresarial.

En segundo término, se ha incidido en los documentos de referencia sobre desarrollo humano, sostenibilidad y coherencia de políticas del propio Gobierno Vasco, fundamentalmente el *Plan Estratégico de Cooperación para el desarrollo 2014-2017* (AVCD, 2015a), el informe *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas* (AVCD, 2015b) y, muy especialmente, el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco* (Gobierno Vasco, 2016).

Finalmente, se han estudiado pormenorizadamente el conjunto de documentos estratégicos, principales instrumentos de la PIE –decretos, convocatorias, baremaciones y resoluciones– e iniciativas recurrentes en el marco de la internacionalización empresarial. El análisis documental de este amplio y diverso conjunto de textos nos ha permitido sentar las bases de la investigación en sus términos fundamentales.

A su vez, el análisis documental se ha complementado con entrevistas a personas de referencia de las estructuras clave en el desarrollo de la PIE del Gobierno Vasco y del mundo empresarial. Las entrevistas se han centrado fundamentalmente en los dos espacios públicos más implicados en la PIE –Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y Secretaría General de Acción Exterior–, los distintos agentes vinculados paralela pero orgánicamente a la misma, y el espectro de entidades beneficiarias de las herramientas concretas que conforman esta PIE. Estas entrevistas nos han permitido contrastar y debatir sobre las impresiones derivadas del análisis documental, suponiendo asimismo una parte sustancial y determinante de los insumos utilizados en apartados como el referente a la diplomacia económica (Capítulo 4.2).

Las estructuras, entidades y personas entrevistadas son las siguientes:

- **Dirección de Internacionalización del Gobierno Vasco.** Ainhoa Ondarzabal (directora) e Iñaki Ezkurra⁵.
- **Dirección de Relaciones Exteriores del Gobierno Vasco.** Leyre Madariaga (directora)⁶.
- **Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.** Paul Ortega (director)⁷.
- **Área de internacionalización de la Cámara de Comercio de Bilbao.** Mikel Arieta-araunabeña (director) y José Luis Gil⁸.
- **Siderex (Asociación Española de Exportadores de Productos e Instalaciones Siderúrgicas) y Fundigex (Asociación Española de Exportadores de Fundición).** Joana Ibarondo⁹.
- **Walter Pack, S.L.** Lorea Azcona¹⁰.

Se consideró de importancia realizar una entrevista en profundidad a Miren Madinabeitia, directora del Área de Internacionalización de SPRI, pero finalmente no resultó posible concretar el contacto.

Por último, con el ánimo de impulsar procesos más participativos y de ampliar los debates sobre internacionalización empresarial, se ha creado un grupo social de contraste conformado por ONGD, sindicatos y entidades de la economía solidaria,

5 Entrevista realizada en Gasteiz el día 26-10-2016.

6 Entrevista realizada en Gasteiz el día 25-10-2016.

7 Entrevista realizada en Bilbao el día 21-10-2016.

8 Entrevista realizada en Bilbao el día 16-11-2016.

9 Entrevista realizada en Bilbao el día 25-01-2017.

10 Entrevista realizada en Igorre el día 27-01-2017.

espacio en el que se ha podido reflexionar colectivamente y poner en común los avances en el desarrollo de la investigación¹¹, más allá del flujo permanente de comunicación directa con los equipos de trabajo de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

Consideramos, en definitiva, que se ha empleado una metodología adecuada al objeto y a los términos del Informe, aunando análisis cuantitativo y cualitativo, y que además incide en la ampliación del debate a través de la participación de agentes sociales diversos

¹¹ En el grupo social de contraste han participado los sindicatos ELA, LAB y CCOO, así como REAS y la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA

El objetivo de este primer capítulo es el de concretar el marco de criterios que nos servirán de referencia para evaluar el grado de coherencia de la política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno Vasco, en función de los enfoques del desarrollo humano y de la sostenibilidad.

Para llegar a ese punto abundaremos previamente, y de manera sintética, en la definición y principales características de los tres grandes conceptos de la investigación: coherencia de políticas, desarrollo humano sostenible¹² e internacionalización empresarial.

En primer lugar, analizaremos la evolución y actual definición de la CpD, incidiendo especialmente en los compromisos adquiridos por el Gobierno Vasco en este sentido. En segundo término, expondremos las principales ideas-fuerza del desarrollo humano sostenible (DHS), base normativa desde la que proyectaremos los criterios del marco de referencia propuesto. Tercero, analizaremos las señas teórico-políticas de la internacionalización empresarial –en un contexto marcado por la crisis global, la globalización neoliberal y la hegemonía del poder corporativo–, adaptadas a la realidad concreta del Gobierno Vasco. Finalmente, y a modo de conclusión, fusionaremos estos tres conceptos en un marco que, a partir de las ideas-fuerza del DHS, defina una serie de criterios vinculados a la PIE que nos permitan evaluar la CdP del Gobierno Vasco en este ámbito.

1.1. Coherencia de políticas para el desarrollo¹³

El debate sobre la coherencia de políticas para el desarrollo (CdP) nace en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) durante la década de los 90, fundamentalmente vinculado al ámbito de la cooperación internacional. El eje de discusión en aquellos momentos se centraba en analizar el impacto que las múltiples políticas de desarrollo impulsadas por los gobiernos de los países enriquecidos tenían sobre los países empobrecidos, vinculando de este modo la

¹² El desarrollo humano y la sostenibilidad provienen de referencias, sujetos y lógicas diferentes. No obstante, son perspectivas complementarias, y así lo ha entendido de manera generalizada la cooperación internacional –especialmente la impulsada por el Gobierno Vasco–, convirtiéndose el desarrollo humano sostenible en su marco de referencia. A partir de este momento utilizaremos este concepto a lo largo del Informe. En todo caso, y para analizar la relación entre ambos enfoques, ver Fernández, Piris y Ramiro, (2013:67-77).

¹³ El concepto de coherencia de políticas para el desarrollo ya está profusamente explicado en dos textos del propio Gobierno Vasco: *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas* (AVCD, 2015b) y *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco* (Gobierno Vasco, 2016). Por lo tanto, en este apartado únicamente extraemos algunos de los elementos de mayor relevancia a la hora de entender este concepto, especialmente en su aplicación a un ámbito sub-estatal. En todo caso, y para un conocimiento más amplio, invitamos a profundizar en los dos textos citados.

cooperación internacional con un conjunto de iniciativas del ámbito exterior (comerciales, financieras, ajuste estructural, etc.).

La idea que permeaba este debate era que las metas de desarrollo de unos no podían lesionar las posibilidades de transformación social de los otros, por lo que eran necesarias agendas y estructuras que garantizaran una coherencia en el conjunto de la acción exterior e internacional de todos los países –en consonancia también con las políticas internas de desarrollo de los países del Sur Global¹⁴– a partir de premisas y metas comunes. En resumen, el origen de la CdP vinculaba cooperación internacional y el conjunto de la acción exterior de los países enriquecidos, y se basaba fundamentalmente en un enfoque *do no harm*, tratando de hacer el menor daño posible limitando al máximo los impactos nocivos sobre el desarrollo de los países empobrecidos (AVCD, 2015b).

No obstante, esta acepción inicial de la CdP ha ido evolucionando y ampliando su mirada, adaptándose así a un mundo más complejo e interdependiente, pergeñado en la actual fase histórica de la globalización neoliberal. De esta manera, se transita de una CdP vinculada fundamentalmente a la acción exterior a otra que integra el conjunto de la acción gubernamental bajo las premisas del desarrollo humano y la sostenibilidad como vía para enfrentar los retos globales desde la corresponsabilidad. Se avanza así de un enfoque *do no harm* a otro conocido como *whole of government approach*, esto es, que transversalice el desarrollo humano sostenible en el conjunto la propuesta política de cualquier entidad pública (AVCD, 2015b).

Por lo tanto, en la actualidad la CdP se entiende fundamentalmente como una apuesta institucional que pretende enfrentar los grandes retos globales desde el posicionamiento del desarrollo humano sostenible como referencia tanto del conjunto de la acción política de cada gobierno como de la articulación multinivel de este en pos de objetivos comunes.

La acción exterior, por tanto, sigue jugando un papel relevante en la CdP, pero dentro de una perspectiva más integral e inclusiva, que parte de la premisa de que toda acción política tiene su incidencia sobre dichos retos globales. Pero, además, es importante constatar que esa mirada más amplia no se limita a las políticas, sino también a los agentes. Más allá de los Estados, también las instituciones multilaterales y sub-estatales tienen un papel muy relevante en el marco de sus competencias.

Especialmente destacable es el rol que pueden jugar las entidades locales, debido al carácter estratégico del territorio como espacio en el que fundamentalmente se desarrolla la vida y se ensayan alternativas. La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco abunda en este sentido al hablar sobre la CdP (AVCD, 2015b: 55):

“Se trata de un ámbito de gran relevancia dado que si se pretende avanzar hacia una gobernanza global multinivel para gestionar bienes y males políticos globales, es

¹⁴ A lo largo del texto haremos referencia de manera indistinta a los términos países enriquecidos/países empobrecidos (haciendo referencia a los procesos históricos que les han llevado a esta situación), como a Norte Global/Sur Global (destacando las notables asimetrías de todo tipo entre unos países y otros, pero no únicamente vinculados a una situación geográfica sino integral, en un Norte en el que hay muchos “Sures”, y un Sur en el que también hay “Nortes”).

necesario incorporar a la agenda transnacional a los actores y gobiernos locales que, por su cercanía, son elementos clave en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza”.

Se incide así no solo en la relevancia de la participación activa de los agentes locales, sino que además se plantea la idoneidad de que estos incorporen a su vez una CdP más transparente y participativa:

“Es necesario fortalecer el papel de los actores locales en la agenda de desarrollo global, incorporando además los procesos de transparencia y rendición de cuentas para incrementar la legitimidad democrática de los gobiernos y estrechar su relación con la sociedad civil” (AVCD, 2015b:55).

“Una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo humano puede ser un elemento clave para presionar a los gobiernos para que apliquen una mayor CdP a sus políticas públicas. Este es un aspecto crítico en el caso de los gobiernos locales al estar en una posición más cercana a la formación y educación de la ciudadanía” (AVCD, 2015b:57).

En definitiva, el Gobierno Vasco ha asumido un compromiso explícito con la coherencia de políticas para el desarrollo desde un enfoque integral, inclusivo, transparente y participativo, tal y como se recoge en el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*, aprobado el 5 de abril de 2016.

En este sentido el ejecutivo vasco define a la CdP como (Gobierno Vasco, 2016: 3):

“La Integración de la perspectiva del desarrollo humano y la sostenibilidad en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas en los distintos niveles, así como la coordinación y complementariedad entre las mismas”.

De esta manera la CdP se convierte en (Gobierno Vasco, 2016: 4):

“Una referencia básica para la acción de gobierno, tanto en lo que afecta a las estrategias de desarrollo internas como en lo que se refiere a la acción exterior o a la relación entre ambos asuntos”.

Y precisamente dentro de la acción exterior el Gobierno Vasco apuesta por (Gobierno Vasco, 2016: 9):

“Hacer compatibles los procesos de desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas en unos y otros países. Desde el respeto hacia las formas de organización económica y social de cada uno, se trata de que las decisiones que se tomen en un territorio no lesionen las posibilidades de otros de avanzar hacia mayores cotas de bienestar”.

En este sentido, alerta finalmente de la tensión y probable contradicción entre el modelo de crecimiento hegemónico y la competitividad como principio fuerte, por un lado, y el bienestar general, por el otro:

“En el plano económico se advierte la contradicción cada vez mayor entre el modelo de crecimiento y la capacidad del mismo para proporcionar medios de vida al conjunto de las personas, y garantizarles un nivel del vida digno” (Gobierno Vasco, 2016: 7).

“La defensa de la competitividad como un valor absoluto, sin concretar ni matizar el contenido de dicha noción, ni explicar su relación con otros valores como la colaboración o la solidaridad. Desde esta perspectiva consideramos necesario

promover una noción de competitividad basada en la defensa de la eficiencia social y ecológica como señas de identidad del modelo que se desea promocionar, más que como una disputa de mercados sustentada en ocasiones en la merma de derechos, la precariedad e inseguridad de las personas, o la destrucción de recursos naturales” (Gobierno Vasco, 2016:11).

FIGURA 3: COMPROMISOS DE LA CdP DEL GOBIERNO VASCO

Desarrollo humano y sostenibilidad de la acción de gobierno
Especial énfasis en la coherencia en la acción exterior
Diálogo y respeto mutuo entre territorios y países en base al bienestar común
Cuestionamiento del modelo económico hegemónico
Crítica a la competitividad como mera competencia por mercados

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, el Gobierno Vasco ha explicitado su apuesta por posicionar el desarrollo humano sostenible como referencia de su acción de gobierno, haciéndolo bajo un modelo basado en la transparencia y en la participación activa de la sociedad civil. Además, en lo que se refiere a la acción exterior –y directamente vinculado con nuestro análisis sobre internacionalización empresarial–, plantea la importancia del respeto a la organización económica y social de cada territorio en el que se opera, a la vez que cuestiona al modelo económico hegemónico y alerta sobre la competitividad como valor principal.

1.2. Desarrollo humano sostenible¹⁵

El vínculo entre el desarrollo humano y la sostenibilidad como referencia normativa empieza a ganar posiciones en la agenda global de desarrollo a partir de la década de los 90 del siglo pasado. Se articulan en este sentido la crítica desde el bienestar (desarrollo humano) y la crítica ambiental (sostenibilidad) al modelo hegemónico de sociedad global y a su mantra identitario, que iguala progreso con desarrollo, y a este con crecimiento económico.

Según la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la conmemoración de los 20 años desde la acuñación del concepto de desarrollo humano en 1990, el desarrollo humano sostenible (DHS) se definiría como:

“La expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellos mismos consideran valorables; y participar

¹⁵ El desarrollo humano sostenible es uno de los enfoques de referencia para la cooperación internacional, especialmente para la cooperación descentralizada y, muy significativamente, para el Gobierno Vasco. No insistiremos por tanto en un análisis pormenorizado de esta perspectiva, sino que nos limitaremos a destacar sus principales ideas-fuerza. Para un análisis más exhaustivo, ver Fernández, Piris, Ramiro (2013:67-83), así como los Planes estratégicos y directores del Gobierno Vasco (AVCD, 2015^a).

activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios y los impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo” (PNUD, 2010: 24).

El DHS es, por tanto, un enfoque crítico con el crecimiento económico como alfa y omega del desarrollo –así como principal indicador de este–, ya que plantea “*un espacio evaluativo que sitúa en las capacidades de las personas, y no en los recursos que dispone la sociedad en su conjunto*” (Dubois, 2008:36). A su vez, afirma que el problema no son únicamente los efectos indeseables del desarrollo, sino que incluso la generalización de este “*podría hacer imposible la vida*” (Sutcliffe, 1995:7), como hoy lamentablemente constatamos con el cambio climático y el contexto energético.

En este sentido, el DHS pretende, en palabras de Fernández, Piris y Ramiro (2013: 71):

“Aunar la centralidad de las personas y de sus capacidades –frente a la prioridad otorgada a las naciones y a sus recursos– con la necesidad de garantizar las condiciones de vida de las generaciones futuras. Se trataría, en definitiva, de entender el desarrollo en base a las capacidades no sólo de las generaciones actuales, sino también de las venideras”.

Volviendo a la definición acuñada por el PNUD, el cambio de paradigma que supone el tránsito desde los recursos y los países, por un lado, a las capacidades, las personas y la sostenibilidad, por el otro, conlleva una serie de elementos identitarios que se convierten en las principales ideas-fuerza del DHS:

- Bienestar común/centralidad del ser humano: Es el ser humano, de manera individual y colectiva, quien debe situarse como sujeto protagonista y fin último de todo proceso de desarrollo, por lo que el bien común debe ser el principio fundamental que guíe cualquier iniciativa política en este sentido. Esto supone, en primer lugar, el rechazo a cualquier enfoque que sitúe al bienestar de los seres humanos como consecuencia y no como objetivo en sí mismo –tal y como hace el modelo hegemónico al situarlo como derivada del crecimiento económico–, posicionando en sentido contrario al marco internacional de derechos como premisa y objetivo. En segundo término, conlleva la aceptación de que el desarrollo tiene un horizonte normativo, político, y que este es diverso cuan diversos son los enfoques de bienestar de las diferentes culturas, por lo que no puede imponerse un supuesto dogma único. Por último, invita a análisis amplios y no parciales, basados en actuaciones políticas que inciden en la cooperación y en la complementariedad, no en la competencia.
- Sostenibilidad: La realidad económica no es más que un subsistema del modelo de organización social y este, a su vez, del sistema ecológico. El desarrollo, por tanto, solo será posible si la dimensión económica y social asumen los límites físicos del planeta y, por tanto, se insertan en el flujo de los ciclos de energía, materiales y residuos. Lamentablemente, esto dista de ser real en la actualidad, y cada vez se hace más evidente la contradicción entre crecimiento económico y DHS. Debido a ello, urge repensar el modelo en su conjunto para abordar el cambio climático y la necesaria transición energética desde lógicas de consumo menor y responsable,

ahorro, el impulso a las energías renovables, compromisos vinculantes, desplazamiento de los mercados y del ánimo de lucro, etc.

- Capacidades/emponderamiento: El DHS posiciona el fortalecimiento de las capacidades en el centro de análisis, no los recursos que poseen los Estados-nación. Ello supone una nueva mirada amplia y multidimensional, que considera desarrollo el conjunto de ámbitos político, económico, cultural, social, sexual, psicológico, etc. En segundo lugar, y al ser nuestras vidas finitas y vulnerables, se vincula con una lógica no solo individualista sino también colectiva, incidiendo así en el fortalecimiento de las capacidades de organizaciones, comunidades y pueblos. En tercer término, conlleva un proceso progresivo, incierto y dinámico de emponderamiento, en el que se va tomando conciencia y transformando las relaciones de subordinación y asimetría. Por último, un enfoque de desarrollo que persigue el fortalecimiento multidimensional de capacidades y el bien común debe necesariamente sostenerse sobre horizontes compartidos y de intercambio mutuo, así como en base a estructuras de diálogo horizontal y fluido.
- Participación: La centralidad del ser humano, su avance en los referentes normativos establecidos y en sus procesos de emponderamiento únicamente pueden materializarse bajo una fuerte premisa democrática, en la que personas y pueblos tenga la capacidad de decidir sobre su futuro en aquellos aspectos que afecten especialmente a sus vidas. Por lo tanto, la participación es premisa y objetivo del DHS, así como elemento inalienable del mismo. En este sentido, es preciso fortalecer la devaluada democracia actual con apuestas en favor de experiencias y sistemas de democracia directa y participativa.
- Equidad: Abordar las múltiples desigualdades económicas, de género, raza/etnia, etc., es uno de los principales retos de un enfoque que sitúa al bien común y al ser humano en el centro de su análisis. Estas asimetrías nos afectan de diferente manera en función de la situación y posición que ocupemos en cada caso, por lo que es preciso contar con estrategias diversas de afrontamiento que incidan de manera específica sobre las mismas, a partir de objetivos políticos nítidos. Desde esta premisa, es una prioridad estratégica incidir en la redistribución de la riqueza (no solo entendida como recursos, sino como la base material necesaria para la vida, que incluye bienes comunes, acceso y control de servicios y bienes estratégicos, etc.) y de los trabajos (desde una visión amplia del trabajo como el conjunto de tareas necesarias para sostener la vida que revierta las asimetrías de género, así como desde una mirada global y decolonial que ponga fin a la división internacional del trabajo).

En definitiva, el DHS se define como un enfoque alternativo, crítico con el modelo hegemónico que iguala desarrollo con crecimiento económico y que entiende a este último como prioridad, lo que ha disparado las desigualdades de todo tipo y generado una grave crisis ambiental. Frente a la hegemonía del crecimiento económico, el individualismo, los recursos, la desigualdad como mal menor y la democracia de baja

intensidad vinculados al modelo hegemónico, el DHS propone situar la vida en el centro, primar el bien común, fortalecer las capacidades individuales y colectivas, la equidad y la participación activa y de calidad.

FIGURA 4: IDEAS-FUERZA DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Bienestar común / Centralidad del ser humano
Sostenibilidad
Capacidades / Empoderamiento
Participación
Equidad

Fuente: Elaboración propia

Serán precisamente estas ideas-fuerza del concepto de desarrollo humano sostenible las que, siguiendo los compromisos en coherencia de políticas explicitados por el Gobierno Vasco, den pie a la definición de los criterios de evaluación sobre la política de internacionalización empresarial al final del presente capítulo.

1.3. Política de internacionalización empresarial

Dada la relevancia de este apartado para formular el marco de referencia del Informe, lo dividiremos en dos partes. La primera acotará el concepto de política de internacionalización empresarial concretando ámbitos de actuación y principales herramientas, especialmente adaptados a nuestro sujeto de estudio.

La segunda situará a la PIE en un contexto actual marcado por las profundas asimetrías de poder entre pueblos y comunidades, por un lado, y mercados y grandes empresas, por el otro, fruto de una globalización neoliberal que ha situado al poder corporativo como protagonista del modelo vigente de sociedad global. En definitiva, explicaremos qué se considera PIE en estos momentos de crisis y a qué responde, insertando su análisis en un marco de profundas desigualdades económicas, culturales, políticas y jurídicas, a las que la PIE no es neutra ni ajena.

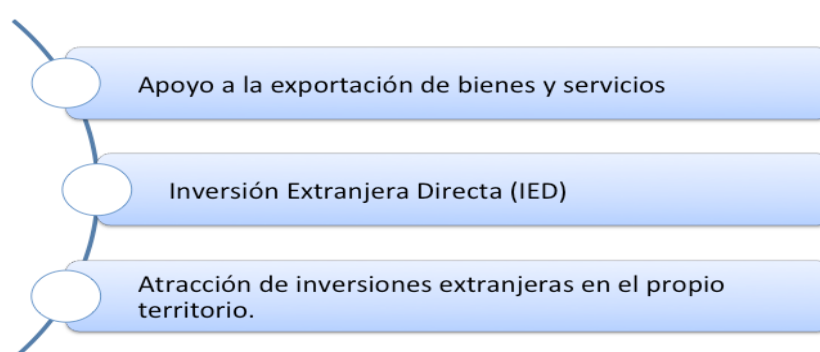
1.3.1. Definición: ámbitos y herramientas en el marco vasco

Si bien en los últimos años está siendo objeto de una creciente sistematización, paralela al aumento de su centralidad en las políticas económicas frente a la crisis, no podemos hablar en sentido estricto de política de internacionalización empresarial, ya que esta responde más a una lógica inclusiva en la que interactúa un mosaico de políticas:

“Como consecuencia de la diversidad de instrumentos y ámbitos políticos diferentes en los que se pueden concretar las acciones públicas que son determinantes para los procesos de internacionalización de las empresas, no se puede hablar de una política de internacionalización de la empresa, como tal. Esta se corresponde, más bien, con un mosaico de políticas compuesto por el sumatorio de los ámbitos políticos y temáticos que más influencia tienen” (Pérez, 2015: 12).

En este sentido debemos entender la PIE como el conjunto de políticas, medidas e iniciativas impulsadas por las instituciones públicas con el ánimo de favorecer el acceso, consolidación y ampliación de los espacios de las empresas de un territorio determinado en los mercados internacionales. De esta manera, podríamos destacar tres ámbitos principales: apoyo a la exportación de bienes y servicios, apoyo a la inversión extranjera directa, y atracción de inversiones extranjeras en el propio territorio.

FIGURA 5: LOS 3 ÁMBITOS DE LA PIE



Fuente: Elaboración propia

Los tres responden a una lógica de internacionalización económica, aunque con naturalezas diferentes. Así, mientras que el apoyo a la exportación y a la implantación lo hacen por la vía de competir por mercados exteriores –incluso ambas se entienden como fases consecutivas dentro de una misma estrategia–, el tercer ámbito se formula en el sentido contrario de atraer al propio territorio inversiones extranjeras para generar empleo y un efecto multiplicador sobre el tejido económico local. Las herramientas habituales para impulsar cada uno de estos 3 ámbitos se podrían a su vez ordenar en tres categorías: líneas subvencionales, diplomacia económica, e impulso a estrategias diversas de fortalecimiento de las capacidades de los agentes implicados, fundamentalmente en el territorio desde el que se pone en marcha la PIE.

FIGURA 6: HERRAMIENTAS DE LA PIE



Fuente: Elaboración propia

Dejando aparte el ámbito de atracción de inversiones –que como ya hemos señalado en la Introducción escapa al objeto de estudio y capacidades de este Informe–, destacan una serie de iniciativas que materializan estas 3 herramientas vinculadas a la exportación y a la implantación exterior de empresas.

FIGURA 7: ÁMBITOS, HERRAMIENTAS E INICIATIVAS DE LA PIE

ÁMBITOS	HERRAMIENTAS	INICIATIVAS
➤ Apoyo a la exportación de bienes y servicios.	Líneas subvencionales	Programas de crédito y seguro de crédito; apoyo para los primeros pasos en la implantación; acceso a licitaciones multilaterales; acceso a clústeres, etc.
➤ Apoyo a la implantación exterior vía IED.	Diplomacia económica	Incidencia política de embajadas y/o delegaciones en el exterior; misiones comerciales y/o de inversión; consultoría y asesoría público –privada, etc.
➤ Atracción de inversiones extranjeras en el territorio-	Fortalecimiento empresarial de capacidades en origen (financieras, humanas, tecnológicas e institucionales)	Fiscalidad, seminarios y programas de formación, I+D+i, etc.

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, la lógica *ámbitos-herramientas-iniciativas* nos ayuda a definir, acotar e integrar el mosaico de políticas que confieren identidad al concepto de internacionalización empresarial.

No obstante, como ya hemos señalado, este marco general debe adaptarse a las competencias y capacidades de cada institución pública que impulse la PIE. En este sentido, y para el caso específico del Gobierno Vasco, este no cuenta ni con la competencia de política comercial –en manos de la Unión Europea– ni exterior –bajo responsabilidad exclusiva del Estado español–, por lo que el marco de actuación se reduce.

No obstante, hay margen de actuación en los dos ámbitos estratégicos de análisis, desarrollando en este sentido iniciativas en los 3 tipos de herramientas disponibles:

- En primer lugar el impulso a 4 líneas subvenciones (Global Lehian, Gauzatu Implantaciones Exteriores, Interlehian y Elkartzen).
- En segundo término, la diplomacia económica se vehiculiza fundamentalmente a través de misiones comerciales, de la elaboración de planes de internacionalización-país, de la participación en diversos foros y espacios europeos, así como de la asesoría e incidencia público-privada desarrolladas por SPRI y Cámaras de Comercio.

- Por último, el fortalecimiento empresarial de capacidades se concreta sobre todo en programas de formación de expertos y expertas en internacionalización empresarial, así como de dinamización del capital humano preexistente.

FIGURA 8: ÁMBITOS, HERRAMIENTAS E INICIATIVAS DE LA PIE DEL GOBIERNO VASCO

ÁMBITOS	HERRAMIENTAS	INICIATIVAS
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoyo a la exportación de bienes y servicios ➤ Apoyo a la implantación exterior vía IED 	Líneas subvencionales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Global Lehian ▪ Gauzatu Implantaciones Exteriores ▪ Interlehian ▪ Elkartzen
	Diplomacia económica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actividad y servicios de SPRI y Cámaras de Comercio ▪ Misiones comerciales ▪ Planes país: Plan Estratégico Euskadi-México
	Fortalecimiento empresarial de capacidades en origen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Becas de Internacionalización Beint ▪ Becas Global Training ▪ PROFEX ▪ LANdhome ▪ Basque Global Network

Fuente: Elaboración propia

Este será, por tanto, el marco de análisis de nuestro Informe, que se centra así en 2 ámbitos estratégicos de actuación (exportación de bienes y servicios e implantación exterior de empresas vascas), a partir de 3 herramientas adaptadas a su nivel competencial (subvenciones, diplomacia económica y fortalecimiento empresarial de capacidades en origen), a través de una diversidad amplia de iniciativas que se inscriben en dichas herramientas.

1.3.2. Contexto: globalización y poder corporativo

La política de internacionalización empresarial se inserta en un contexto marcado por una profunda crisis multidimensional, ahondada por un proceso de globalización neoliberal que ha situado al poder corporativo como protagonista del modelo hegemónico de sociedad global. No se trata en este sentido de una política más, sino que generalmente se ha considerado como la vía impulsada por dicho poder corporativo para enfrentar la crisis, ahondando la agenda neoliberal desde el impulso a la competencia por mercados y recursos. Por ello, es importante analizar qué papel juega en la actualidad y hacia qué lado bascula en la asimétrica distribución de poder actual.

Asistimos, en este sentido, a un momento crítico para la humanidad y para el planeta, en el que a las crecientes desigualdades se le une la preocupación por la situación generada por los contextos climático y energético. En palabras del Gobierno Vasco:

“La humanidad, y la propia continuidad de la vida en el planeta, tal y como la conocemos, se encuentran en una encrucijada. (...) Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo fundamental” (Gobierno Vasco, 2016:3).

El proceso de globalización neoliberal vigente se sitúa en el origen de este panorama general, incidiendo y ahondando en un modelo hegemónico de desarrollo -basado en la primacía del lucro, la ganancia, los mercados y el crecimiento económico ilimitado-, que se ha demostrado excluyente e insostenible, y que además atraviesa por momentos de incertidumbre sobre su reproducción futura. Tal es así que la propia OCDE augura un lánguido crecimiento económico al menos hasta 2060 (OCDE, 2014).

Nos enfrentamos, por tanto, a un momento crítico, en el que la defensa de la vida nos empuja a tomar decisiones urgentes que redefinan el modelo desde valores alternativos, mientras que las inercias hegemónicas insisten en los valores ya citados, acentuando la competencia entre territorios, Estados y empresas por el acceso a unos menguantes mercados y al control de unos recursos que se agotan.

Y son las grandes corporaciones las principales impulsoras de esta agenda hegemónica, fruto del poder acumulado sin precedentes durante esta fase de globalización. Hablamos de poder corporativo ya que este no se circunscribe a las grandes empresas como agentes económicos de primer orden, sino que ampliamos la mirada al enorme poder económico, cultural, político y jurídico que estas atesoran. Esta hegemonía corporativa se concreta hoy a través de cuatro rasgos definitorios:

“En primer lugar, el control del centro neurálgico de la economía a través de sus mercados y cadenas globales; en segundo lugar, la primacía del relato que las vincula con el progreso y el éxito dentro del imaginario colectivo; en tercer lugar, la capacidad de redefinir a medida una democracia de baja intensidad, que supedita definitivamente el poder político al económico; por último, y en cuarto lugar, la implantación de una arquitectura de la impunidad en base al Derecho Corporativo Global, una lex mercatoria que se sitúa por encima de los derechos humanos y de la naturaleza, y que cierra el “círculo” de poder en favor de las grandes empresas desde el ámbito jurídico” (Fernández, 2016).

Centrándonos en el poder político-jurídico acumulado, la competencia por el acceso a mercados menguantes y excluyentes ha posibilitado la articulación de intereses entre empresas transnacionales, Estados de origen de dichas empresas, Estados de recepción de inversiones y organismos multilaterales. De esta manera, los organismos multilaterales -influenciados por los lobbies- generan la normativa global y las estructuras de decisión favorables a las empresas. En segundo lugar, los estados de origen de las empresas transnacionales vinculan su destino a estas, apoyándolas desde el ámbito diplomático con políticas de internacionalización, créditos blandos, incluso con apoyo militar si fuera necesario. Por último, los estados receptores compiten por la implantación de estas empresas mediante una carrera de desregulación de derechos a la baja alterando así su legislación desde lógicas neoliberales. Se trata, en definitiva, de

una estructura que suma intereses en la búsqueda de una competencia cada día más acusada.

Y este poder político se traslada al ámbito jurídico, posicionando la *lex mercatoria* (Hernández y Ramiro, 2015) sobre el marco internacional de derechos humanos. De esta manera, las empresas transnacionales han conseguido imponer un nuevo Derecho Corporativo Global que se sitúa por encima de los derechos humanos y de la propia capacidad de actuación política de los estados, dando lugar a una arquitectura de la impunidad en favor de sus intereses (Hernández y Ramiro, 2016; Teitelbaum, 2010). Así, la *lex mercatoria* está conformada por una muy diversa tipología de formatos, que van desde los más de 3.000 tratados y acuerdos globales, regionales y bilaterales vigentes sobre comercio e inversión, hasta los contratos que las instituciones establecen con las grandes corporaciones, pasando por los planes de ajuste estructural y los préstamos condicionados.

Esta normativa corporativa consagra la primacía de la seguridad de las inversiones como norma frente a los derechos humanos, y genera a su vez nuevas estructuras de arbitraje de los conflictos entre estados y corporaciones que escapan y/o se superponen al sistema público judicial. De esta manera, el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial (CIADI), la Corte Internacional de La Haya, o la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), definen espacios de carácter privado para dirimir los conflictos, siendo las grandes empresas las únicas que pueden apelar a los mismos. Por lo tanto, no solo se igualan sujetos de derecho público con sujetos de derecho privado, sino que incluso se ofrecen mayores garantías a estos últimos, primando como decimos el ánimo de lucro sobre el interés general.

El resultado final de este nuevo marco político-jurídico blinda los derechos de las empresas, a la vez que diluye sus obligaciones. En este sentido, la *lex mercatoria* supone un derecho fuerte, imperativo, coercitivo y ejecutivo, mientras que las obligaciones de las empresas se reducen al cumplimiento de un derecho débil. Este se conforma, en primer lugar, por las legislaciones nacionales de los países receptores –en un contexto de desregulación neoliberal, y donde las responsabilidades no se amplían extraterritorialmente hacia el centro corporativo. En segundo lugar, por un marco internacional de los derechos humanos no exigible y que no es aplicable más que a los estados –por lo que las grandes empresas solo deben respetarlo–. Y en tercer y último lugar, por el creciente papel internacional de la lógica voluntaria, unilateral y no vinculante de la RSC como preconizan el Pacto Global y los actualmente vigentes Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Ramiro, 2009). En definitiva, el poder de las grandes corporaciones y de su agenda se sustenta sobre un poder sin precedentes, consolidado sobre un marco político en el que participan múltiples actores y en una asimetría normativa entre *lex mercatoria* y derechos humanos.

La política de internacionalización empresarial se inserta en este contexto y en este escenario de poder asimétrico. Además, su identidad nace precisamente de la apuesta del poder corporativo por competir por mercados y recursos, sin cuestionarse en principio las transformaciones que nos exigen los retos globales en este momento histórico. Partiendo de ahí, la PIE no parece ser una herramienta de cambio en defensa

de la vida pero, ¿podría serlo?, ¿es posible plantear una PIE que tome como referencia real al desarrollo humano sostenible?

Como ya señalamos en la Introducción, únicamente apuntamos este estratégico debate, y nos centramos fundamentalmente en analizar y proponer qué sería necesario para que así fuera, entrando desde ahí al debate de su idoneidad. Por lo tanto, lo que nos planteamos en el Informe es proponer cómo una política pensada para aumentar el acceso de las empresas de un territorio a mercados exteriores posicionando la competencia y la competitividad como principios fuertes, debería redefinirse para enfrentar los retos globales y fortalecer interdependencias, diálogos horizontales e intercambios mutuamente provechosos. Y a partir de ahí, valorar si es o no posible.

Desde esta perspectiva, 2 son las ideas-fuerza que destacamos en lo referente a la PIE y el contexto global. Por un lado, *la PIE no puede ser ajena al grave problema de sostenibilidad de la vida y de desigualdades crecientes en el que nos encontramos*, por lo que los parámetros con los que se defina e implemente la misma deberán estar atravesados por la defensa del bien común, la transición energética, la lucha por la igualdad, la corresponsabilidad y el fortalecimiento mutuo de capacidades. Por el otro, *la grave asimetría jurídica en favor de las empresas hace necesario que esta se revierta también desde el posicionamiento de la PIE*. En este sentido, no es suficiente con cumplir con la legalidad internacional y la de los países en los que se opera –tamizada por la lógica neoliberal–, sino que es fundamental comprometerse con la vigencia del marco internacional de derechos humanos, asumiéndolo como premisa de actuación.

1.4. Criterios de análisis de la internacionalización empresarial desde la CdP

Finalmente, procedemos a vincular los tres principales elementos de nuestro marco de referencia (coherencia de políticas, desarrollo humano sostenible y política de internacionalización empresarial), generando en su intersección un cuadro que, asentado sobre el DHS, defina criterios para evaluar el desempeño de la PIE.

Partimos, en primer lugar, del compromiso explicitado por el Gobierno Vasco en favor de una CdP para el conjunto de su acción política, pero especialmente en el ámbito exterior. Una CdP basada en la transparencia y en la participación social, que cuestiona las políticas definidas según el modelo económico hegemónico y la primacía de la competitividad como principio fuerte, y que plantea la necesidad de espacios de diálogo horizontal e intercambio mutuo de capacidades con los territorios y países en los que se opera.

En segundo término, nos basamos en la apuesta en favor del desarrollo humano y la sostenibilidad, enfoques críticos con la consideración del crecimiento económico como valor fuerte del modelo de sociedad global, y que plantea transitar de los recursos y los países a una lógica de fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas, donde destacan los conceptos de bienestar común/centralidad del ser humano, la sostenibilidad, capacidades/empoderamiento, participación y equidad.

Por último, analizamos la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco específicamente en dos ámbitos estratégicos (exportación e implantación

exterior) que se vehiculizan en 3 herramientas: subvenciones, diplomacia económica y fortalecimiento de capacidades empresariales en origen). Esta política se sitúa en un contexto de crisis global y hegemonía del poder corporativo, por lo que en ningún caso es neutra si quiere enfrentar realmente los retos globales desde el desarrollo humano y la sostenibilidad.

Tomando como referencia los compromisos CdP del Gobierno Vasco, y ordenando los criterios en función de las ideas-fuerza del DHS, proponemos un total de 18 criterios como referencia para el análisis de la PIE del ejecutivo de la CAPV.

FIGURA 9: 18 CRITERIOS DEL MARCO DE REFERENCIA

IDEAS-FUERZA DHS	CRITERIOS
<p>BIENESTAR-CENTRALIDAD DEL SER HUMANO</p>	<p>1. Posicionamiento de objetivos, principios y compromisos vinculados al bien común, los derechos humanos y la sostenibilidad que se sitúan por encima de la competitividad y rentabilidad económica en los siguientes aspectos de la PIE:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documentos estratégicos • Prioridades geográficas • Decretos reguladores de instrumentos • Tablas de baremación de convocatorias • Actividades diversas (misiones diplomáticas, procesos formativos, etc.) <p>2. Existencia de agenda, estructura y sistema específico de evaluación participativa del impacto de las iniciativas y procesos impulsados.</p>
<p>SOSTENIBILIDAD</p>	<p>3. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de la sostenibilidad y la transición energética, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>4. Garantía de que cualquier iniciativa que se impulse cuenta con un estudio de impacto ambiental, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p>
<p>CAPACIDADES-EMPODERAMIENTO</p>	<p>5. Apuesta por procesos de fortalecimiento mutuo e intercambio horizontal de capacidades entre el lugar de origen y destino de la PIE en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documentos estratégicos • Prioridades geográficas • Decretos reguladores de instrumentos • Tablas de baremación de convocatorias • Actividades diversas (misiones diplomáticas, procesos formativos, etc.)

	<p>6. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan se sitúan en las prioridades estratégicas del territorio de destino y en coherencia con sus principales objetivos, así como sistema de seguimiento de los mismos.</p> <p>7. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan un impacto positivo en el tejido productivo local y en los servicios públicos locales, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>8. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan fórmulas de tecnología apropiada y transferencia tecnológica, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>9. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan fórmulas de formación local, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>10. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de un crecimiento neto del empleo digno y de los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>11. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de una inversión estable, sólida, en el largo plazo, y que prima la reinversión sobre la repatriación de beneficios, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p>
<p>PARTICIPACIÓN</p>	<p>12. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de iniciativas empresariales donde prima el trabajo y la democracia en la toma de decisiones, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>13. Garantía de que los planes-país y las iniciativas que se impulsen –especialmente las misiones de acción exterior– incorporen elementos de agenda vinculados al desarrollo humano y la sostenibilidad, así como la participación activa de un número suficiente y representativo de agentes sociales y sindicales.</p> <p>14. Impulso a una estructura vasca de coordinación con capacidades políticas suficientes para planificar, hacer seguimiento y evaluar el conjunto de la PIE.</p> <p>15. Impulso a una estructura vasca de coordinación de la PIE de carácter inclusivo, en el que participen activamente un número suficiente y representativo de agentes sociales y sindicales, tanto vascos como de los principales lugares de destino de la PIE.</p>
<p>EQUIDAD</p>	<p>16. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo y condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>17. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de la diversidad de etnia/razas en el empleo y las condiciones</p>

	<p>laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>18. Garantía de que los planes-país, las tablas de baremación y las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de las personas discapacitadas en el empleo y las condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p>
--	---

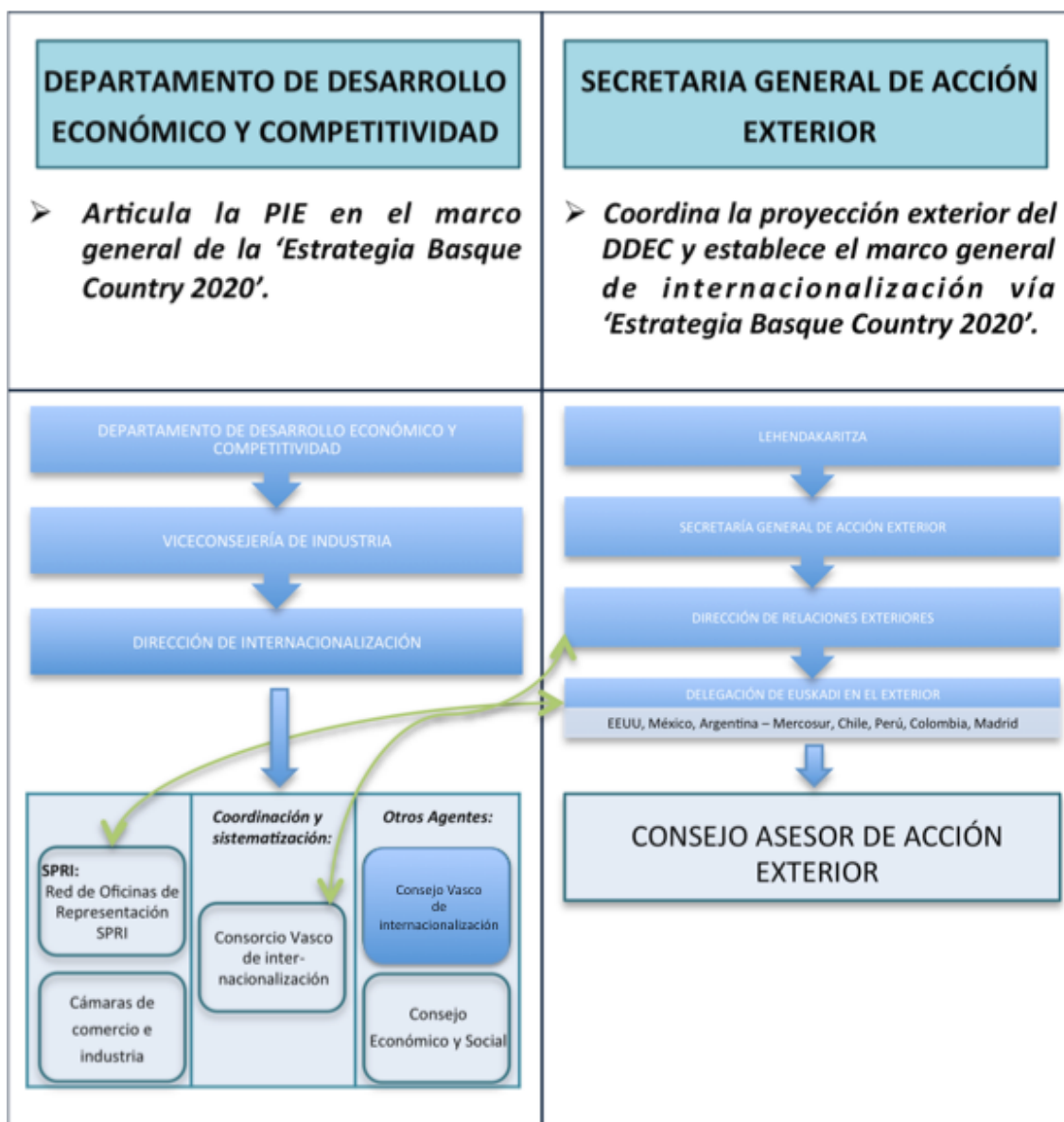
Fuente: Elaboración propia

Creemos que estos 18 criterios son los necesarios para evaluar la PIE desde una lógica de apuesta por un modelo de internacionalización empresarial no basado exclusivamente en el crecimiento económico (*bienestar común/centralidad del ser humano*); que apueste en la práctica por la impostergable transición energética y por asumir los ciclos de materiales, energía y residuos (*sostenibilidad*); que facilite procesos de fortalecimiento mutuo de capacidades en ámbitos estratégicos como el empleo, la tecnología, las condiciones laborales, etc. (*capacidades/empoderamiento*); que se sostenga sobre estructuras fluidas de diálogo horizontal e inclusivo (*participación*); y que luche por reducir las desigualdades y asimetrías de partida (*equidad*).

CAPÍTULO II. MAPA DE ACTORES

El objetivo de este capítulo es identificar y acotar los distintos actores institucionales involucrados en el diseño e implementación de la PIE del Gobierno Vasco. Para ello analizaremos dos aspectos fundamentales respecto a cada uno de los organismos identificados: en primer lugar, la posición ocupada dentro del organigrama del Gobierno Vasco; en segundo término, las competencias que definen su rol.

FIGURA 10: MAPA GENERAL DE ACTORES



Fuente: Elaboración propia

Partiendo de esa premisa, una visión panorámica de actores, competencias e instrumentos nos lleva a fijar dos grandes bloques departamentales en el Gobierno Vasco, que participan en la política en cuestión de manera relativamente asimétrica.

- *Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad*, en torno al que gira el grueso de la PIE del Gobierno Vasco. Se ocupa del diseño e implementación del principal documento estratégico que dota de identidad a esta política (*Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*), del impulso de los principales instrumentos concretos que la componen (líneas subvencionales, diplomacia económica y programas de formación y dinamización de capital humano), y del desarrollo del Consorcio Vasco de Internacionalización.
- *Secretaría General de Acción Exterior*, dependiente de Lehendakaritza. Se trata de un agente relevante por su proyección hacia el mundo, pero que en la práctica juega un papel secundario dentro de la PIE. Fundamentalmente cumple roles de coordinación interdepartamental en materias que implican una proyección exterior, así como otras que atañen a iniciativas de diplomacia económica. También tiene un cierto rol de planificación estratégica a través de la *Estrategia Basque Country 2020*, marco general en el que se inserta la PIE.

Dentro del *Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad*, la PIE se articula fundamentalmente en torno a la *Dirección de Internacionalización*, principal estructura responsable del desarrollo y ejecución de dicha política. En segundo término, otra entidad importante en el organigrama de impulso de la PIE es la *Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial (SPRI)*, que es parte fundamental de la estructura de diplomacia económica del Gobierno Vasco a través de su Red de Oficinas en el Exterior. Además, es destacable una alianza público-privada con las *Cámaras de Comercio e Industria* de Bilbao, Gipuzkoa y Araba -con las que el Departamento tiene un convenio vigente-, que juegan un rol de primer orden en materia de misiones comerciales y otras vinculadas a la promoción exterior. Por último, Desarrollo Económico y Competitividad lidera el *Consorcio Vasco de Internacionalización*, organismo de coordinación y planificación estratégica llamado a ocupar un lugar cada vez más central en la sistematización e impulso de la internacionalización en la CAPV, y en el que participan las Diputaciones Forales y las Cámaras de Comercio, además del Gobierno Vasco.

Estas son las estructuras fundamentales que impulsan la PIE del Gobierno Vasco desde el liderazgo del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, que se complementan con otras entidades de competencias muy reducidas, y que participan en esta política de manera coyuntural y no sistematizada (*Consejo Económico y Social Vasco*), o bien desde un carácter consultivo, no vinculante y, por tanto, minorizado (*Consejo Vasco de Internacionalización*).

En cuanto a la *Secretaría General de Acción Exterior* ocupa, como hemos dicho, un rol menos prevalente. En su seno se ubica la *Dirección de Relaciones Exteriores*, que mantiene la relación con las Delegaciones de Euskadi en el Exterior. Estas cumplen, entre otras, tareas de diplomacia económica en los lugares en los que se encuentran implantadas, desde una perspectiva de representación institucional pero con el horizonte de profundizar en sinergias político-empresariales. Asimismo, esta Dirección coordina el conjunto de proyecciones exteriores de los distintos departamentos y áreas del Gobierno Vasco, de las cuales la empresarial es una de las principales. Junto a esta estructura específica, destacamos el *Consejo Vasco de Acción Exterior* que la Secretaría

ha impulsado –y en la que también participa la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo–, a través del cual se pretende debatir y consultar a la sociedad civil vasca sobre la política exterior del Gobierno, y que por tanto también podrá analizar la PIE.

A continuación abordaremos con más detalle este organigrama institucional, incluyendo una reseña de cada uno de los organismos referidos.

2.1. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD: AGENTE PRINCIPAL

El Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad forma la “columna vertebral” de la PIE del Gobierno Vasco. En su seno se lleva a cabo el diseño estratégico, así como el despliegue de los principales instrumentos que conforman la política analizada, en los que profundizaremos en los capítulos III y IV.

2.1.1. Dirección de Internacionalización

Como ya hemos dicho, la Dirección de Internacionalización, dependiente de la Viceconsejería de Industria, es el órgano que diseña, articula y coordina el conjunto de la PIE del Gobierno Vasco. Es la entidad más relevante, en la medida en desarrolla funciones especializadas, expresa y exclusivamente focalizadas en este ámbito.

En la entrevista realizada, Iñaki Ezkurra comenta que

“La lógica inscrita en nuestro objeto social es ayudar a las empresas para que puedan operar en los mercados globales. La idea que subyace ahí es que esto es lo que les permite mejorar, ganar competitividad”.

Así, es la principal encargada del diseño y gestión de las estrategias e instrumentos que se han expuesto en el anterior cuadro, salvo en algunos casos concretos como pueden ser el papel gestor de SPRI en el marco del programa *Gauzatu*, o el rol protagónico que tanto esta entidad como las Cámaras de Comercio tienen en el apartado de diplomacia económica. Más allá de este tipo de excepciones puntuales, la Dirección es la entidad de referencia, siempre en el seno de la línea jerárquica existente dentro del Departamento, que ejerce de elemento cohesionador.

Concretamente, y atendiendo al diseño de funciones y niveles de administración que el propio Departamento ha elaborado para la X. Legislatura, estas son las tareas y líneas de acción que competen a esta Dirección (Intersarea, 2014):

- Promocionar el Comercio Exterior;
- Apoyar la implantación de empresas vascas en el exterior, tanto en la creación de empresas mixtas o proyectos individuales como en la participación en proyectos ya existentes;
- Promocionar los acuerdos de colaboración entre empresas vascas y extranjeras;
- Apoyar la cooperación interempresarial a través de consorcios u otras posibles formas de colaboración;

- Promover instrumentos de financiación y medidas de apoyo para las empresas que tengan por objeto la internacionalización;
- Apoyar y promover la formación de personas expertas en Comercio Exterior;
- Propiciar la coordinación de las instituciones que operan en el área de la internacionalización;
- Desarrollar los planes de competitividad en lo que se refiere a la internacionalización;
- Desarrollar la política de clusters desde su creación, convenios de funcionamiento y relaciones con los mismos, así como la coordinación de sus planes estratégicos y actuaciones con las distintas políticas y áreas del Departamento.

2.1.2. Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial – SPRI

Sociedad pública dependiente del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad. Su relevancia se refleja en el hecho de que gestiona el 70% de su presupuesto, área de agricultura y pesca excluida (SPRI-b).

El Grupo SPRI participa ampliamente en las distintas aristas que componen el Sistema Vasco de Internacionalización de empresas (SPRI-a). Podemos sistematizar esta participación en dos ejes fundamentales:

- Líneas subvencionales:
 - o SPRI participa en la gestión del programa *Gauzatu*, incluyendo el análisis técnico de las propuestas de inversión.
- Diplomacia económica:
 - o Apoyo y asesoría sobre el terreno a empresas en proceso de internacionalización, y despliegue de dinámicas de diplomacia corporativa, a través de la Red de Oficinas de Representación SPRI localizadas en 14 mercados estratégicos. Así, cuenta con oficinas en Alemania, Argentina, Brasil, Chile, China (Shanghái y Pekín), Colombia, EEUU, India, México, Polonia, República Checa, Rusia, Singapur y Turquía (Consortio Vasco de Internacionalización, 2016:50). Como veremos en el Capítulo III, se trata de mercados identificados por su alto grado de interés para las exportaciones e implantaciones permanentes de empresas vascas. Además, SPRI cuenta con recursos de consultoría local especializada en un total de 60 países adicionales.

2.1.3. Cámaras de Comercio e Industria de Bilbao, Gipuzkoa y Araba

Las Cámaras de Comercio son “corporaciones de derecho público y gestión privada” que asumen un rol “de colaboración con las Administraciones Públicas” representando

los “*intereses generales de las empresas*” (Cámara de Comercio de Bilbao-a). Se trata, pues, de una alianza público-privada con la *entidad por excelencia* en materia de internacionalización, tal y como refiere José Luis Gil, de la Cámara de Bilbao.

Las actividades de las Cámaras que forman parte orgánica de la PIE del Gobierno Vasco se definen en el Convenio de Colaboración firmado con el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (Cámaras de Comercio de Álava, Bilbao, y Gipuzkoa y Gobierno Vasco, 2016). Apuntaremos solo las más relevantes:

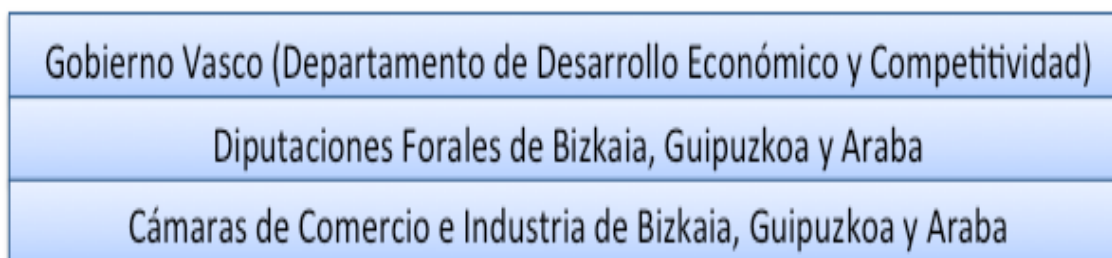
- *Promoción exterior*: es el centro del Convenio, e incluye fundamentalmente la organización de misiones comerciales a terceros países, ferias y similares. Es decir, tareas asociadas a la diplomacia económica.
- *Gestión del programa PROFEX* para la contratación a tiempo parcial de personal especializado en internacionalización de empresas, así como participación como entidad colaboradora en distintos programas subvencionales del Departamento.

Más allá de estas dos entidades que participan de manera orgánica en el despliegue de la política que estamos analizando, hemos de referir la existencia de un espacio de creciente importancia: el *Consortio Vasco de Internacionalización*. Como veremos, responde a una concepción diferente, ya que constituye fundamentalmente un espacio de coordinación y deliberación estratégica interinstitucional para el impulso y sistematización de la PIE en la CAPV.

2.1.4. Consortio Vasco de Internacionalización

Organismo concebido para sistematizar y coordinar las iniciativas en materia de internacionalización empresarial impulsadas en la CAPV por las distintas administraciones y sujetos actuantes en este ámbito geográfico. Se trata de evitar la dispersión, la duplicación de esfuerzos y los solapamientos entre distintas iniciativas en la materia, así como de proyectar el carácter estratégico de la internacionalización de la empresa vasca. Ver Convenio de Constitución en Consortio Vasco de Internacionalización (2014).

FIGURA 11: COMPOSICIÓN DEL CONSORCIO VASCO DE INTERNACIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia

Se trata del órgano de coordinación multinivel con mayor capacidad de fijar e implementar directrices, siendo la entidad llamada a ganar una mayor proyección en el futuro de la sistematización de la PIE del Gobierno Vasco. De ahí la presencia en su seno de aquellos organismos y actores que se consideran estratégicos e indispensables en esta política.

Por último, hemos de referir, en lo que respecta al ámbito de actuación del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, dos organismos de carácter secundario y colateral, ya sea por su limitación competencial dado su carácter consultivo, ya sea por la falta de sistematicidad de su participación en el Sistema Vasco de Internacionalización. Se trata del *Consejo Vasco de Internacionalización* y el *Consejo Económico y Social*. Destacar que se trata de los únicos espacios en los que se contempla la participación de las organizaciones sindicales.

Una vez finalizado el recorrido por los actores que participan en la PIE del Gobierno Vasco en el marco del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, pasaremos a abordar el segundo bloque, que hace referencia al papel de la Secretaría General de Acción Exterior.

2.2. SECRETARÍA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR: ROL SUBORDINADO

Es el “*órgano que asiste al lehendakari en la definición y dirección de la estrategia político-institucional de la Acción Exterior de la Comunidad Autónoma*” (Gobierno Vasco, s.f.). Uno de los aspectos que afectan a esta Acción Exterior es la internacionalización de la empresa vasca, y en este marco, constituye una “segunda pata”, supeditada al rol hegemónico del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

La Secretaría ha sido la responsable del documento *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country*. Como veremos en el Capítulo III, se trata de un “documento-paraguas” que aborda materias que van desde la acción institucional hasta la proyección exterior del euskera, la sanidad o la educación vascas, pero en cuyo seno se puede apreciar el peso determinante de la empresa. En este sentido, se encarga también del diseño e impulso de la *Marca Basque Country*.

Por otro lado, su participación principal en la PIE se da en términos de diplomacia económica (participación coyuntural en misiones institucionales y/o económico/comerciales, red de Delegaciones en el Exterior).

2.2.1. Dirección de Relaciones Exteriores

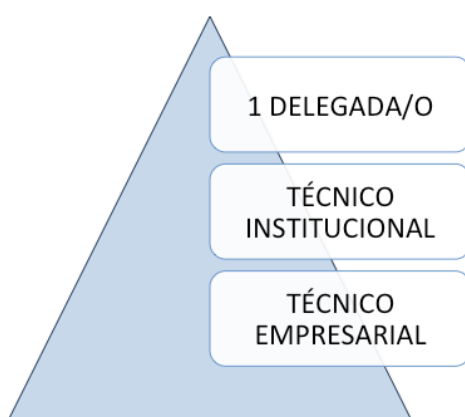
Aborda dos líneas de trabajo fundamentales vinculadas a nuestro objeto de estudio, y que resumimos aquí en base a información extraída de la entrevista a Leyre Madariaga, actual directora:

- Se encarga de coordinar las proyecciones internacionales de los distintos departamentos. Esto incluye al de Desarrollo Económico y Competitividad, y a

la PIE como actividad eminentemente exterior. Su titular participa con voz pero sin voto en el Consorcio Vasco de Internacionalización.

- Las Delegaciones de Euskadi en el Exterior se vinculan a tareas de diplomacia económica en los lugares en los que se implantan¹⁶: la Delegación de Euskadi en el Exterior y la Oficina del SPRI se funden, en el seno de la primera, allá donde hay presencia de ambas. Se sistematiza así la complementariedad entre la representación político-institucional, y las tareas de promoción comercial/empresarial. También tiene un papel importante la relación de la Dirección con organismos internacionales, que puede llegar a suponer un factor valioso para las empresas.

FIGURA 12: COMPOSICIÓN DE DELEGACIONES DE EUSKADI EN EL EXTERIOR



Fuente: Elaboración propia

Para concluir, hemos de referir un organismo cuya importancia y grado de incidencia es muy relativo dado su carácter consultivo, pero que desde su creación ha tenido una cierta proyección mediática. Se trata del *Consejo Asesor de Acción Exterior*. Su principal pretensión es la de constituir un foro de representación de sectores diversos de la sociedad para el diseño participativo de la Acción Exterior del Gobierno Vasco.

2.2.2. Consejo Asesor de Acción Exterior

Organismo consultivo vigente desde julio de 2016 (BOPV, 2016a). Pretende impulsar la participación de la sociedad civil en el diseño de la política multidimensional de internacionalización del Gobierno Vasco, asesorando a Lehendakaritzia.

De esta multidimensionalidad deriva la composición de este organismo: presidido por el Lehendakari, las personas miembro de pleno derecho son un total de 24, pertenecientes a ámbitos variados como la universidad, la investigación, la innovación tecnológica, la comunidad vasca en el exterior o la dinamización cultural. El ámbito de la empresa

¹⁶ Se trata de localizaciones que coinciden en su práctica totalidad con destinos geográficos de alta prioridad en la planificación estratégica de internacionalización empresarial. Ver Ficha 5 del Anexo 1.

tiene un peso relevante (ver Ficha 6 en Anexo 1). Paul Ortega reflexiona sobre el rol y el peso real de este organismo en la definición efectiva de la Acción Exterior y la PIE del Gobierno vasco: se trata de una iniciativa experimental que prácticamente no ha echado a andar. Así, refiere que será en su desarrollo futuro cuando se constate su grado de protagonismo y capacidad de incidencia. Asimismo, señala que este organismo padece los efectos negativos de la compartimentación propia de una visión tradicional de la administración todavía presente:

“Es el Consejo Asesor de la Secretaría General de Acción Exterior de Lehendakaritza, no es el de todo el gobierno. En el fondo hay varias acciones exteriores: la que lleva la Secretaría General de Acción Exterior en presidencia, la que lleva internacionalización en Desarrollo Económico y Competitividad, Etxepare, cooperación, y otros muchos actores. El reto es ¿se puede ir hacia una mirada compartida?”

Recapitulando, la estructura institucional de despliegue de la PIE del Gobierno Vasco se apoya en dos pilares que se caracterizan por su asimétrico peso respectivo.

- El pilar hegemónico se inserta en el marco del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, ya que concentra el grueso de competencias e instrumentos. Dentro del Departamento, el principal organismo especializado en la materia es la Dirección de Internacionalización. Asimismo, SPRI y Cámaras de Comercio forman parte orgánica del despliegue de la PIE del Gobierno Vasco, adquiriendo un alto grado de protagonismo. Finalmente, destaca la creación del Consorcio Vasco de Internacionalización como organismo de coordinación multinivel, llamado a ocupar un rol cada vez más estratégico.
- El pilar secundario orbita en torno a la Secretaría General de Acción Exterior. Se encarga de la proyección político-institucional del Gobierno Vasco, y cuenta en su seno con la Dirección de Relaciones Exteriores. Esta cumple roles de coordinación interdepartamental, de diplomacia económica, e incorpora las Delegaciones de Euskadi en el Exterior. Asimismo, recientemente se ha creado un organismo consultivo compuesto por agentes diversos del tejido social vasco: el Consejo Asesor de Acción Exterior.

Este organismo, junto con otros que se insertan en el primer bloque, pretende ampliar el grado de participación de la sociedad civil, aunque su naturaleza consultiva limita su potencial efectivo en ese sentido. En cambio, organismos con una incidencia tangible como el Consorcio Vasco de Internacionalización, parten de una perspectiva mucho más limitada de actores, agrupados en torno a la perspectiva económico-empresarial.

CUADRO 1. VALORACIÓN CRÍTICA DEL MAPA DE ACTORES

La primera conclusión que extraemos del organigrama de impulso a la PIE del Gobierno Vasco es que su diseño y ejecución recae de manera hegemónica en el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, lo que define una prioridad política por unos valores determinados. De esta manera, si antes señalábamos la más que notable tensión entre un concepto puramente economicista de competitividad y rentabilidad, por un lado, y el bien común, el bienestar y la sostenibilidad, por el otro, la estructura institucional parece decantarse hacia una lógica de entender la PIE como una herramienta destinada únicamente a ampliar los mercados para las empresas vascas, tal

y como se recoge entre los objetivos de las principales entidades impulsoras de la PIE.

Así, la participación activa de la Secretaría de Acción Exterior se subordina a la estructura institucional-empresarial, mientras que la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo –donde se apuesta de manera más explícita por el DHS– tiene un papel menor, limitándose a participar en un órgano consultivo de reciente creación y escaso peso político.

Destaca en este sentido la participación activa, orgánica y estructural –vía convenio específico– de las Cámaras de Comercio e Industria en el desarrollo y ejecución de la PIE, mientras que sindicatos, movimientos sociales y ONGD, en el mejor de los casos, toman parte en órganos deliberativos y de escasa proyección social y política (Consejo Vasco de Internacionalización, el Consejo Económico y Social, así como del Consejo Asesor de Acción Exterior). Esta asimetría pone de manifiesto el vínculo institucional-empresarial, dentro de una lógica de alianzas público-privadas en el que el beneficio empresarial y la captura de mercados se posicionan como principios fuertes.

En segundo término, destacamos la inexistencia de estructura alguna de control, seguimiento y evaluación de los impactos generados por la PIE en los países en los que las empresas vascas operan. En este sentido, no existe en la actualidad ninguna entidad pública o público-social que permita conocer las consecuencias de las acciones emprendidas a partir de iniciativas impulsadas por el Gobierno Vasco, lo que ayudaría a un análisis integral sobre el desempeño obtenido en base a los criterios de nuestro marco de referencia, como por ejemplo la construcción de tejido económico local, la transferencia de tecnología, la apuesta por la igualdad entre mujeres y hombres, la transición energética, etc.

Además, posibilitaría un ejercicio real de transparencia sobre una política tan controvertida. De esta manera, y frente a la relativa impunidad con la que actúan las empresas en base a la *lex mercatoria* vigente, el Gobierno Vasco no contrapone un espacio que permita valorar el grado de CdP del conjunto de la PIE y de cada una de sus iniciativas, cuestión estratégica si se pretende avanzar en este sentido.

En definitiva, el análisis de organigrama institucional de impulso a la PIE parece estructurado en torno a la competitividad y la rentabilidad económica, pese al cuestionamiento de estos valores como hegemónicos que el propio Gobierno Vasco hacía en su *Marco CdP*. En este sentido, destaca el peso que adquiere el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, así como el rol relevante de las Cámaras de Comercio e Industria.

En sentido contrario, sindicatos, movimientos sociales y ONGD tienen un papel testimonial y deliberativo en el mejor de los casos. A su vez, no hay estructura alguna que contrarreste este desequilibrio desde el seguimiento, control y evaluación de la PIE, que analice el conjunto de la PIE desde la lógica de la CdP, realizando así un necesario ejercicio de transparencia.

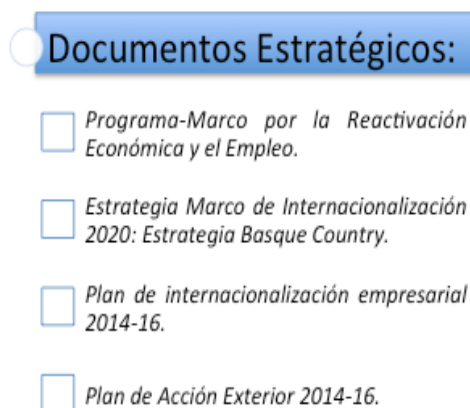
CAPÍTULO III. DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

Una vez analizado el cuerpo institucional que canaliza la PIE del Gobierno Vasco, pondremos el foco en su contenido concreto. Del *quién* pasaremos al *qué*.

Para ello dividiremos la exposición en dos partes. A lo largo de este Capítulo III estudiaremos las formulaciones más globales de la PIE, contenidas en la *documentación estratégica*. A partir de ahí, en el Capítulo IV analizaremos los *instrumentos* mediante los cuales esta estrategia de largo alcance se concreta en herramientas de política pública. Partiendo de lo general, desembocaremos en lo específico.

En el capítulo presente, por tanto, realizaremos un recorrido por los documentos estratégicos que dan forma general a la PIE del Gobierno Vasco. Se trata de un acercamiento desde una perspectiva *macro* que nos permitirá extraer conclusiones sobre valores dominantes, objetivos estratégicos, líneas generales de actuación, así como elementos de interés como los criterios de selección de países y regiones preferentes para el despliegue exterior de la empresa vasca. Son cuatro los documentos a analizar en este apartado.

FIGURA 13: ESQUEMA GENERAL DE DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS



Fuente: Elaboración propia

- *Programa Marco por la Reactivación Económica y el Empleo*, es el eje central de la política económica del Gobierno Vasco en la X. Legislatura. No es un documento expresamente orientado a la PIE, sino que conforma una estrategia económica más general. Su análisis nos permitirá establecer el rol que juega la PIE en el marco de la estrategia global de salida de la crisis, y los lineamientos más generales que dotan de identidad a la PIE.

- *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country* es el Plan Marco del Gobierno Vasco en materia de internacionalización, elaborado por la Secretaría General de Acción Exterior. En este caso, hablamos de *internacionalización* desde una perspectiva multisectorial y multidimensional. Este plan establece las líneas generales a las que deben amoldarse las políticas sectoriales involucradas en la proyección exterior de la CAPV: cultura, turismo, transporte, política lingüística, energía etc. El mundo de la empresa sería, formalmente, un campo más, aunque su peso es, como veremos, determinante.
- *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. Es el plan sectorial enfocado al ámbito concreto del fomento de la internacionalización empresarial para el periodo 2014-2016. Sería, por tanto, el aterrizaje de la *Estrategia Basque Country 2020* en el ámbito que nos ocupa. Su objetivo es “*promover la inserción y competitividad internacional de la empresa vasca, en especial PYME, en el mercado global, estableciendo un marco de apoyo adaptado a sus capacidades y necesidades*” (Gobierno Vasco, 2014c: 58). Elaborado en el seno del Departamento de Desarrollo y Competitividad, podríamos decir que se trata del documento de mayor importancia en materia de PIE por dos motivos: en primer lugar, porque aporta una concepción omnicomprendensiva e interrelaciona diagnósticos de coyuntura económica y política, local y global. En segundo término, porque es el único documento de estas características expresa y exclusivamente dirigido al ámbito de la PIE. Así, es el texto que, dentro de este primer bloque de herramientas, recoge de manera más nítida y fiel el espíritu que impregna esta política, así como sus lineamientos principales.
- *Plan de Acción Exterior 2014-2016* es la plasmación sectorial de la *Estrategia Marco Basque Country 2020* en el ámbito político-institucional, y su diseño corresponde a la Secretaría General de Acción Exterior. No le daremos un peso tan significado, dado que la centralidad, dentro de los planes sectoriales, corresponde al *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. Además la Secretaría de Acción Exterior ha elaborado la *Estrategia Marco Basque Country 2020*, teniendo por ello puntos en común.

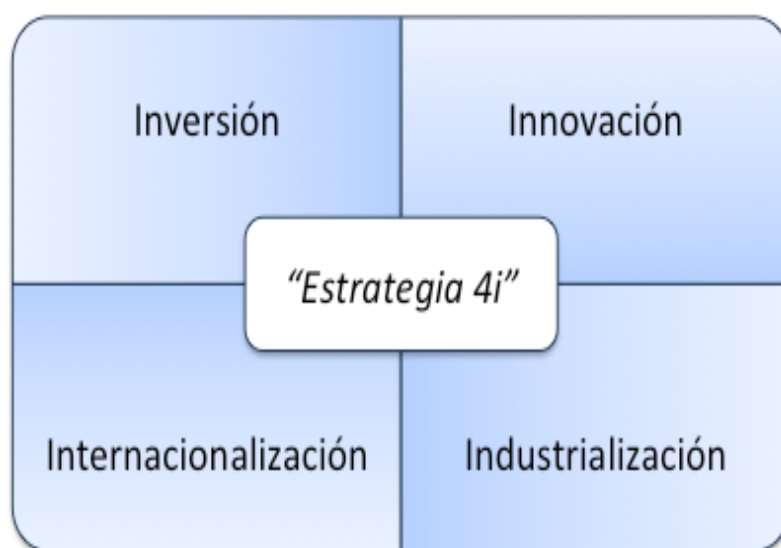
A continuación pasaremos a abordar cada uno de estos documentos de manera más detallada. Dado lo abundante de la información, trataremos de esquematizar recogiendo lo estrictamente indispensable. Nos centraremos para ello, en dos dimensiones: *naturaleza*, por un lado, y *lineamientos principales*, por el otro, de cada uno de los documentos. Finalizaremos con una reflexión sobre su grado de adecuación a los criterios de transversalización de las ideas-fuerza que componen el enfoque de DHS, recogidos en el Capítulo I.

3.1. PROGRAMA MARCO POR LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y EL EMPLEO¹⁷

Es el “*eje central*” de la política económica del Gobierno vasco en la X. Legislatura (Irekoa, 2014c).

Está constituido por dos grandes pilares con un objetivo prioritario: la reactivación y el crecimiento económicos y, como consecuencia de ello, la creación de empleo en la CAPV. Los dos pilares son el Plan de Empleo y la “*Estrategia 4i*”. Esta última plantea los cuatro vectores sobre los que reposa la recuperación económica en la CAPV, siendo la internacionalización uno de ellos¹⁸.

FIGURA 14: *ESTRATEGIA 4I*



Fuente: Elaboración propia

Las *líneas de actuación* definidas por el documento (Gobierno Vasco, 2014d: 72-73) constituyen la sistematización más clara del rol de la PIE en el marco de la estrategia económica global del Gobierno Vasco, así como de la perspectiva desde la que se plantea la misma. Se derivan de la definición de objetivos (ver *Ficha 7 en Anexo 1*).

Se dividen en dos áreas diferenciadas, pero con un alto grado de articulación entre sí: *Acción Exterior Institucional* e *Internacionalización Empresarial*. Esta articulación estructural es expresión de la centralidad que en la PIE vasca ocupa la generación de sinergias político-empresariales a través de la colaboración público-privada, explícita en la *línea de actuación n° 3* del bloque de *Acción Exterior Institucional*.

¹⁷ Responde al Acuerdo Político suscrito por EAJ-PNV y PSE-EE el 16 de septiembre de 2014, del que deriva el Programa de Gobierno para la X. Legislatura, y fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 28 de enero de 2014 (Irekoa, 2014a).

¹⁸ Dado que nuestro objeto de estudio solamente atañe a la PIE, nos centraremos en el análisis del apartado que, dentro de la “*Estrategia 4i*”, aborda concretamente los lineamientos estratégicos en este ámbito (Gobierno Vasco, 2014d: 71-74), dejando al margen el resto de este extenso documento.

FIGURA 15: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

ACCIÓN EXTERIOR INSTITUCIONAL	INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL
1. Definición y desarrollo de una “Estrategia-País” en el exterior.	1. Impulsar el desarrollo de empresas multilocalizadas vascas.
2. Potenciar las redes para la proyección de Euskadi en el exterior.	2. Internacionalización de las PYMES para ampliar la base exportadora de las PYMES vascas.
3. Una Red de Delegaciones vascas en el exterior que actúen como soporte a los proyectos empresariales e institucionales vascos.	3. Capital humano para la internacionalización: capacitación de los Recursos Humanos.

Fuente: Elaboración propia

Como podemos ver, además de la colaboración público-privada, destaca la importancia que en términos económico-empresariales tiene la *Marca Basque Country*, expresión de la “Estrategia-País”. También la centralidad de las PYMES, al tiempo que se promueven lógicas que sitúen a las empresas vascas en disposición de competir en los mercados internacionales (sobre todo vía implantación exterior). Esto implica trascender el estadio PYME, dado que es un análisis compartido en el Gobierno Vasco el que hace de la dimensión de las empresas el principal *hándicap* para su salida al exterior. De ahí la importancia del desarrollo de las “*empresas multilocalizadas*”.

3.2. ESTRATEGIA MARCO DE INTERNACIONALIZACIÓN 2020: ESTRATEGIA BASQUE COUNTRY

Elaborado por la Secretaría General de Acción Exterior, es el Plan Marco del Gobierno Vasco en materia de internacionalización, entendida no como algo exclusivamente empresarial, sino que afecta a todos los ámbitos de actuación del Gobierno Vasco¹⁹. Establece las líneas estratégicas a las que deben amoldarse las políticas sectoriales involucradas en la proyección exterior de la CAPV. Así, la Secretaría diseña este documento de vocación transversal, a partir del cual cada departamento elaborará un plan sectorial estratégico que se inserte en sus orientaciones generales.

Ahora bien, siendo la multidimensionalidad el principio general que informa las pretensiones del documento, a medida que avanza en su concreción se va estrechando el espectro de temáticas realmente preponderantes. Así, el texto señala explícitamente cuatro áreas que constituyen el centro de prioridades del Gobierno Vasco (2014a: 26):

- Acción Exterior Institucional

¹⁹ El listado de “*ámbitos temáticos de actuación internacional*” abarca un total de 19 (ver *Ficha 8 en Anexo 1*).

- Internacionalización empresarial
- Turismo
- Cultura

Y descendiendo aún más a lo concreto, hoy día solo hay dos planes sectoriales aprobados e implementados en el marco de esta *Estrategia Basque Country* (Acción exterior e internacionalización empresarial). Podemos decir que estas dos áreas son, *de facto*, las verdaderamente preponderantes²⁰, situándose así la empresa en el centro de esta estrategia.

Son tres los principales apartados del documento de los que extraemos conclusiones: objetivos estratégicos, vectores de internacionalización y prioridades geográficas.

FIGURA 16: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y VECTORES DE INTERNACIONALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia

²⁰ Pese a ser históricamente un vector central de la Acción Exterior del Gobierno Vasco, la cooperación al desarrollo se sitúa fuera de los ejes priorizados en la *Estrategia Basque Country 2020*, y en una posición subalterna en el seno de una estrategia de gran peso empresarial. Esto se ilustra, por ejemplo, en la contradicción que supone en términos de CdP el hecho de que la *Estrategia Marco* contemple Israel como país preferente, mientras que el *Plan Director de Cooperación 2014-17* señale los Territorios Ocupados Palestinos como localización prioritaria (Unceta et al, 2014: 147). Paul Ortega refiere a este respecto que es necesario tomar como punto de partida que, en términos discursivos, la Secretaría de Acción Exterior ha asumido el enfoque de CdP. Pero más allá de esto, el documento *Estrategia Basque Country 2020* es ajeno a esta visión (se señala que no se trata tanto de falta de voluntad como de cuestiones de tiempos etc.), constatándose además un cierto desconocimiento de los temas de desarrollo y del propio enfoque de CdP en el seno de la Secretaría que requerirían, a su entender, continuar profundizando en la labor pedagógica de divulgación del enfoque CdP en su seno.

En lo que respecta a la determinación de los *ámbitos geográficos de actuación*, se priorizan “*aquellos países y regiones que aglutinan una buena parte de los intereses multisectoriales vascos*” (Gobierno Vasco, 2014a: 51), una formulación en principio genérica y global. Pero, a medida que se desciende a lo concreto, se constata un peso cada vez mayor de los intereses y perspectivas empresariales en la definición de localizaciones referenciales. Un peso que, si bien no es exclusivo, si es preponderante.

Esto queda especialmente patente si observamos el mapeo efectivo de los países/regiones priorizados (*ver Ficha 8 en Anexo 1*), y las razones para su selección, donde se constata que la relativa centralidad de la dimensión empresarial va acompañada por un correlato lógico: la hegemonía de criterios de rentabilidad y captura de mercados. Así, la apuesta por los países de la Alianza del Pacífico²¹, definidos como los más dinámicos de la zona y con mayor potencial de desarrollo y crecimiento; o la definición de India y China como potencias emergentes caracterizadas por el enorme potencial de sus mercados; o los Países del Golfo, ámbitos de interés por la existencia de altos niveles de capacidad adquisitiva y, por tanto, de potencial consumo de productos vascos (Gobierno Vasco, 2014a: 53-54).

A esto hemos de sumarle la exclusión expresa de la cooperación al desarrollo para la realización del mapeo, bajo el argumento de la existencia de un “*mapa de actuación prioritario propio*” (Gobierno Vasco, 2014a: 51)²². Para finalizar, hemos de señalar que también se incluyen referencias a modelos de bienestar social de los que aprender, como Japón o los países nórdicos, siempre desde la perspectiva de la promoción de tales cotas de bienestar en el territorio de la CAPV.

Leyre Madariaga aporta claridad respecto a los criterios y balanzas utilizadas a este respecto, señalando la necesidad de conjugar visiones desde lo social con visiones empresariales que actúan en base a criterios como la *seguridad jurídica*:

“El hecho de que a tus empresas les interese vender en un determinado país, o que sea un mercado interesante, no quiere decir que esté de acuerdo con lo que pasa en ese país. Aunque entiendo también que hay que ser un poco coherente”

“Somos 2.200.000 personas, con el impacto que tenemos, las competencias que tenemos y las sillas que tenemos en el contexto internacional. Soy consciente de que los ejercicios individuales llegan hasta donde llegan. Entonces, por supuesto que creo que en el mundo debiéramos ser mucho más exigentes en todas estas temáticas. Pero creo también que debe ser desde un ejercicio de multilateralismo. Eso no exime de ninguna responsabilidad, pero debemos ser conscientes del impacto de las medidas que pueda tomar el Gobierno Vasco”.

Finalizamos aquí el apartado dedicado a la *Estrategia Marco Basque Country 2020*. Analizaremos a continuación los documentos sectoriales derivados de la misma, con especial hincapié en el de Internacionalización Empresarial. Pasamos, pues, del diseño estratégico más global, al más sectorial, concreto y ajustado a nuestro objeto de estudio.

21 México, Perú, Chile y Colombia.

22 Leyre Madariaga señala que “*por primera vez en muchos años, la cooperación al desarrollo vuelve a estar integrada en la estrategia de Acción Exterior*”, pero existiendo una brecha apreciable en tiempos y mecanismos de gobernanza que dificulta las sinergias y limita “*los inputs que haya podido aportar*”.

3.3. PLAN DE INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL 2014-2016

Probablemente el más importante de los documentos estratégicos. Elaborado por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, es el plan sectorial que concreta la *Estrategia Marco Basque Country 2020* en el área de la PIE. Por ello, es el que de forma más ajustada refleja sus orientaciones y lógicas dominantes.

La formulación de objetivos del documento sintetiza de manera bastante gráfica su orientación, perspectiva y principales elementos de relevancia:

“Promover la inserción y competitividad internacional de la empresa vasca, en especial PYME, en el mercado global, estableciendo un marco de apoyo adaptado a sus capacidades y necesidades en el contexto de crisis actual, impulsando el grado de apertura e internacionalización de la economía vasca, potenciando y consolidando el comercio exterior, contribuyendo al incremento de implantaciones vascas en el exterior y atrayendo inversión extranjera hacia Euskadi” (Gobierno Vasco, 2014c: 58).

A continuación, avanzaremos sobre sus principales ejes neurálgicos. Para fijar las líneas fundamentales que caracterizan el documento, atenderemos principalmente a tres vectores: principios, ejes estratégicos/líneas de actuación, y prioridades geográficas.

Los *principios* del Plan nos ofrecen afirmaciones ilustrativas:

“Todos los ámbitos sectoriales bajo este Plan (Industria y Energía) se conciben desde una visión empresarial de generación de riqueza, empleo y bienestar, sin olvidar las externalidades positivas que generan en materia de desarrollo territorial, de refuerzo de la identidad, etc.” (Gobierno Vasco, 2014c: 56)

Esta visión se enmarca en una pretensión general por *“reforzar la competitividad de nuestro tejido económico en el medio plazo”* (Gobierno Vasco, 2014c: 56). La centralidad de la competitividad/rentabilidad empresarial es manifiesta. Esto concuerda con una visión de conjunto que atraviesa el documento: la asociación recurrente de la *globalización* con el concepto de *oportunidades* que se vinculan a la idea de Euskadi como *“economía abierta”* (Gobierno Vasco, 2014c: 3), y que contrasta con el hecho de que una realidad derivada de su lógica de despliegue, como es el fenómeno de las deslocalizaciones, tenga una presencia tan limitada en el desarrollo del texto (Gobierno Vasco, 2014c: 30)²³. Ainhoa Ondarzabal es clara al respecto:

²³ Esta visión esencialmente positiva del modelo de gobernanza económica de la globalización es compartido en el seno del ejecutivo de la CAPV, y se refleja en la caracterización hecha por Leyre Madariaga del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés): Se hace una valoración esencialmente positiva del mismo (aunque recalando la necesidad de mantener la prudencia), señalándose que, en principio, y más allá de la limitada información de que se dispone hasta ahora, resultaría más beneficioso para PYMES que para multinacionales. Asimismo, se afirma que, pese a unos comienzos caracterizados por cierto oscurantismo, la Comisión habría llevado a cabo un esfuerzo de transparencia. Por otro lado, se valoran negativamente los planteamientos críticos existentes en diversos ámbitos en torno a este tipo de tratados. Para fijar posición, el Gobierno Vasco ha estado en contacto con sus eurodiputadas/os de confianza, como Izaskun Bilbao, que se ha manifestado con una contundencia que no deja lugar a dudas respecto a la aceptación de este enfoque en el ejecutivo vasco (Bilbao, 2016).

“Entendemos que la internacionalización es una pata más en este objetivo de maximización de la competitividad de las empresas. Hoy en día estamos en un mundo globalizado y no podemos negar la necesidad de ser parte de ese mundo. Y una cosa que ha quedado patente con la última crisis económica es que muchas de las empresas han sobrevivido por tener sus riesgos diversificados y no depender solamente del mercado local”.

Asimismo, esta cosmovisión hegemónica que impregna el plan da lugar a constantes referencias a la necesidad de dar apoyo desde la institución a las empresas vascas en proceso de internacionalización (Gobierno Vasco, 2014c: 3; 56). La centralidad de la colaboración público-privada es consecuencia lógica de esta unidimensionalidad en torno a la rentabilidad/competitividad empresarial.

Por otro lado, los principios recogen una referencia a la *“participación de los trabajadores en las organizaciones como mecanismo de mejora de la competitividad”* (Gobierno Vasco, 2014c: 3; 56), donde, señalándose esa necesidad de aumentar la participación, se subordina la democratización en la empresa a los objetivos principales vinculados al aumento de la competitividad pura.

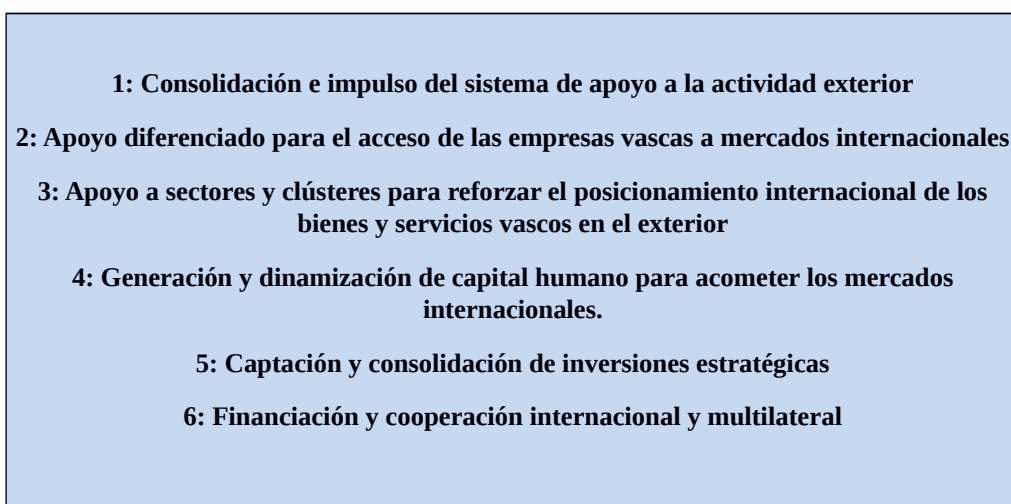
Respecto al modelo de empresa, Ainhoa Ondarzabal profundiza en algunos de los ejes que ya hemos avanzado en el Programa Marco para la Reactivación Económica y el Empleo, y que se trasladan a este:

“Es evidente que cuando las empresas empiezan a prepararse para competir en el mercado internacional, sus niveles de competitividad van a aumentar en todas las dimensiones, desde que la empresa se va a tener que “poner las pilas” en cuanto a la preparación de su personal etc., hasta el nivel de pura competencia de mercado, porque en un mercado global se van a ver obligadas a buscar sus nichos, con lo cual la empresa vive unos procesos de crecimiento y madurez importantes”.

El apartado de *ejes estratégicos y líneas de actuación* (Gobierno Vasco, 2014c: 58-66) es el más concreto, ya que entra a definir cómo, con qué estructura y a través de qué líneas de trabajo se avanzará en la consecución de los objetivos de la PIE en el periodo de vigencia del plan. Sus principales elementos se pueden enmarcar nítidamente dentro de cada uno de los tres tipos de herramientas que hemos establecido en el Capítulo I: apoyo financiero, diplomacia económica y fortalecimiento de capacidades en origen.

Asimismo, de manera transversal al despliegue de estas tres líneas estratégicas, debemos señalar la centralidad de la consolidación del *Sistema Vasco de Internacionalización*, entendida como una línea de trabajo con entidad propia, y cuyo principal exponente es la creación del Consorcio Vasco de Internacionalización. De ahí la existencia de un eje estratégico diferenciado al respecto, cuyos elementos principales quedan recogidos en el Capítulo II. También la presencia del ámbito de la atracción de inversiones, que como decíamos en la Introducción, no abordaremos en este trabajo.

FIGURA 17: EJES ESTRATÉGICOS PLAN DE INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL



Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, respecto a la definición de *mercados prioritarios*, se trata de un elemento de análisis sumamente ilustrativo, toda vez que mapeos que hemos podido ver anteriormente (como el de *Estrategia Basque Country 2020*) mezclaban criterios de corte económico-empresarial con otros de otra índole. En este caso, se trata de un mapeo circunscrito estrictamente a la PIE, por lo que su representatividad es máxima (*ver listado de países en Ficha 9 de Anexo 1*).

El Plan establece tres criterios de análisis y comparación de los países/mercados (Gobierno Vasco, 2014c: 62):

- Identificación de los países por su importancia relativa en las importaciones e inversiones mundiales;
- Elaboración de indicadores de atractivo de país, posición exportadora e inversora vasca;
- Fichas país y análisis de la estructura de las importaciones de los países identificados;

Estos criterios resultan profundamente ilustrativos a los efectos de nuestra investigación, ya que confirman la plena hegemonía de unos principios fuertes que atraviesan el plan: rentabilidad empresarial y ampliación/captura de mercados.

3.4. PLAN DE ACCIÓN EXTERIOR 2014-2016

Plan sectorial de internacionalización que obedece a la dimensión político-institucional del Gobierno Vasco. La Secretaría General de Acción Exterior aterriza y concreta en este documento los principios generales de la *Estrategia Marco Basque Country 2020* para este ámbito sectorial específico. Como hemos señalado en la introducción de este capítulo, realizaremos una reseña muy general. Para un análisis más detallado, ver *Ficha 10 en Anexo 1*.

Este plan no se circunscribe a la empresa, sino que contempla otra serie de ámbitos de actuación poco o nada relacionados con la misma. Esto no obsta para que, si bien no en exclusiva, la empresa sea un eje de intervención fundamental de esta estrategia político-institucional.

Como consecuencia de ello, el Plan comparte orientaciones generales con el resto de documentos estratégicos: promoción de sinergias político-empresariales, centralidad de la competitividad empresarial, importancia de la *Marca Basque Country* -definida como “*ventaja competitiva*” (Gobierno Vasco, 2014b: 60), en línea con una concepción de la marca-país que pone el interés empresarial en el centro²⁴-. La articulación de estos tres elementos pone de manifiesto una visión que presupone que el bienestar colectivo depende de un óptimo desenvolvimiento exterior de las empresas, del aumento de sus beneficios y el consiguiente crecimiento económico. Referiremos un único extracto para ilustrar este análisis:

“En el contexto actual, el grado de desarrollo y bienestar alcanzado por las sociedades depende del grado de integración de sus empresas y organizaciones en las redes y en las cadenas globales de valor, para lo que se requieren altos niveles de competitividad y diferenciación. Por este motivo, se hace preciso apoyar la inserción de agentes vascos en estos nuevos modelos de operación” (Gobierno Vasco, 2014b: 61).

A este respecto, resulta igualmente elocuente que la *construcción de un mundo más justo y equilibrado* sea el único de los objetivos estratégicos del plan que no va acompañado de una relación concreta de líneas de acción.

A modo de recopilación del conjunto de documentos estratégicos vinculados a la PIE, en este capítulo hemos tenido oportunidad analizar la identidad de los lineamientos de largo alcance para el Gobierno Vasco, esto es, los valores, objetivos y criterios prioritarios para el impulso de la PIE a partir de cuatro documentos de especial significación:

- *Plan Marco por la Reactivación Económica y el Empleo*, eje central de la estrategia económica del Gobierno Vasco para la X. Legislatura, y en la que la internacionalización empresarial ocupa un puesto destacado.
- *Estrategia Marco de Internacionalización: Estrategia Basque Country 2020*, “documento-paraguas” transversal, que recoge las líneas generales para la internacionalización de los ámbitos sectoriales bajo competencia del Gobierno Vasco, entre los que se cuenta la empresa de manera muy destacada.
- *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. Se trata del texto más importante, ya que recoge las líneas estratégicas fundamentales de la PIE del Gobierno Vasco. Es el plan sectorial que concreta en este ámbito concreto las

²⁴ Leyre Madariaga insiste en que la *Marca Basque Country* no se circunscribe al mundo de la empresa, sino que está a disposición de cualquier actor que quiera salir al exterior. “*Se asocia a valores de la sociedad vasca, de lo vasco. (...). Claro, un colectivo muy importante son las empresas*”.

orientaciones generales de la *Estrategia Basque Country 2020*, y el que refleja más nítidamente, por tanto, el espíritu dominante en su seno.

- *Plan de Acción Exterior 2014-2016*, plan sectorial que plasma la *Estrategia Basque Country 2020* en el ámbito político-institucional.

Pese a la diversidad de miradas y enfoques en los que estos documentos se inspiran, identificamos tres patrones que destacan especialmente como ejes articuladores de la PIE:

- La competitividad empresarial, centrada en la ampliación de mercados para las empresas vascas –especialmente PYMES–, como valor y criterio hegemónico;
- La *Marca Basque Country* y la *Estrategia-País* como horizonte a seguir;
- La colaboración público-privada como modelo de relación institución-empresa.

CUADRO 2: VALORACIÓN CRÍTICA DE LA DOCUMENTACIÓN ESTRATÉGICA

La primera conclusión que extraemos de los documentos estratégicos es que se encuentran atravesados por una perspectiva que constituye su principal seña de identidad. Elementos sustanciales como la definición de objetivos, líneas principales de acción, o determinación de prioridades geográficas se basan en su práctica integridad en criterios de competitividad y rentabilidad empresarial como principios fuertes.

Así, la mejora de la posición competitiva de la empresa vasca vía aumento de beneficios a través de la captura de mercados, es un factor claramente dominante en los planes de naturaleza más multisectorial (como *Estrategia Marco de Internacionalización: Estrategia Basque Country 2020*), y prácticamente exclusivo en el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*, que como ya hemos repetido es el buque insignia de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco.

Esto responde a un punto de partida explícito, constatable en todos los documentos, que establece una causalidad lineal entre *beneficios empresariales, crecimiento económico, desarrollo, creación de empleo y generación de bienestar colectivo*. Esto parece entrar en aparente contradicción con el *Marco CdP*, toda vez que este parte de una notable tensión entre el modelo de crecimiento fundado únicamente sobre el aumento del beneficio empresarial, por un lado, y la promoción del bien común, el bienestar y la sostenibilidad, por el otro.

Resulta en este sentido especialmente llamativa e ilustrativa la caracterización hecha en la *Estrategia Basque Country 2020* de los países del Golfo, en la que es absoluta la ausencia de referencias a la situación de los Derechos Humanos, a la equidad de género, o a las condiciones laborales que dominan en estos países los sectores penetrados por capital foráneo. Destaca esta circunstancia en un documento que pretende ser multidimensional e incorporar la visión de áreas como *paz y convivencia o igualdad*, más aún si tenemos en cuenta el rol de intervención que algunos de estos países están desarrollando en el conflicto bélico de Siria, origen en la actualidad de una de las más

importantes crisis humanitarias y de derechos humanos vividas en años en la Unión Europea, como es la de las personas refugiadas.

De esta concepción fundacional de la PIE derivan el resto de elementos que definen la visión estratégica del Gobierno Vasco. Así, la colaboración público-privada adquiere todo su significado a través de una institucionalidad entendida como plataforma de proyección exterior al servicio de las empresas, que no se plantea, por tanto, establecer condiciones y contrapesos sustanciales desde el desarrollo humano sostenible a dicho apoyo público.

Es aquí donde se inserta una *Marca Basque Country* entendida como *ventaja competitiva*, como refiere el *Plan de Acción Exterior 2014-2016*. Igualmente, la centralidad de la PYME que refieren reiteradamente los documentos, se combina con un horizonte de mejora de la posición competitiva de las empresas vascas en los mercados internacionales, lo que implica superar ese estadio PYME y convertirse en *empresa multilocalizada*, que es el término que emplea el *Plan Marco por la Reactivación Económica y el Empleo*, y que supone lógicamente avanzar hacia un modelo de gran empresa. Este análisis se plantea únicamente desde el prisma de la competitividad empresarial. De la misma manera, las escasas referencias a la democratización de las empresas se vinculan expresamente a la maximización de la competitividad de las mismas. Como contrapunto, debemos destacar el rol marginal de la cooperación al desarrollo, excluido incluso del que pretende ser documento multisectorial, *Estrategia Basque Country 2020*.

En segundo lugar, destacamos la centralidad de la promoción de intereses vinculados a la CAPV, no advirtiéndose prácticamente referencias a los impactos beneficiosos que en términos de fortalecimiento de capacidades pudieran tener sobre terceros países las actividades empresariales apoyadas. En general, no se incluye la perspectiva de los lugares de destino de las mismas. Esto resulta evidente en los criterios de selección de países/regiones priorizadas.

Así, incluso cuando se menciona expresamente el concepto de *desarrollo humano*, se hace en referencia a su promoción en la CAPV. Esta visión se ve reforzada por el peso que la “salida de la crisis” tiene en los planteamientos estratégicos, reflejo de una política que únicamente toma en consideración el fortalecimiento de capacidades en origen y la generación en la CAPV de indicadores de bienestar (fundamentalmente empleo). A partir de ahí, una serie de criterios vinculados al fortalecimiento de capacidades en destino están ausentes del análisis estratégico del Gobierno vasco: la contemplación de las prioridades estratégicas del territorio de destino, la incorporación de un impacto positivo en el tejido productivo y los servicios públicos locales, la incorporación de fórmulas de tecnología apropiada y transferencia tecnológica, o de fórmulas de formación local.

En definitiva, los documentos que recogen los lineamientos estratégicos de la PIE del Gobierno Vasco están atravesados y estructuralmente fundamentados sobre criterios de rentabilidad y competitividad empresarial. Esto se plasma en la articulación de ejes como la colaboración público-privada, la *Marca Basque Country*, o la modificación de un tejido productivo dominado por la PYME en favor de modalidades de empresa más competitivas en el exterior.

En este marco, la importancia de la ampliación de mercados de la empresa vasca no parece dejar lugar, o al menos se proyecta completamente ajeno a que el bienestar, el bien común, la sostenibilidad o el aumento de capacidades ocupen espacio alguno. A su vez, la reflexión sobre beneficios, impactos y fortalecimiento de capacidades generadas por las actividades empresariales apoyadas, se circunscribe estrictamente al ámbito de la CAPV, contradiciendo la razón de ser misma de la Cdp.

Damos por concluido el Capítulo III. Descenderemos a continuación a la práctica del desarrollo de la PIE, donde se concretan las prioridades estratégicas del Gobierno Vasco en instrumentos concretos.

CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS

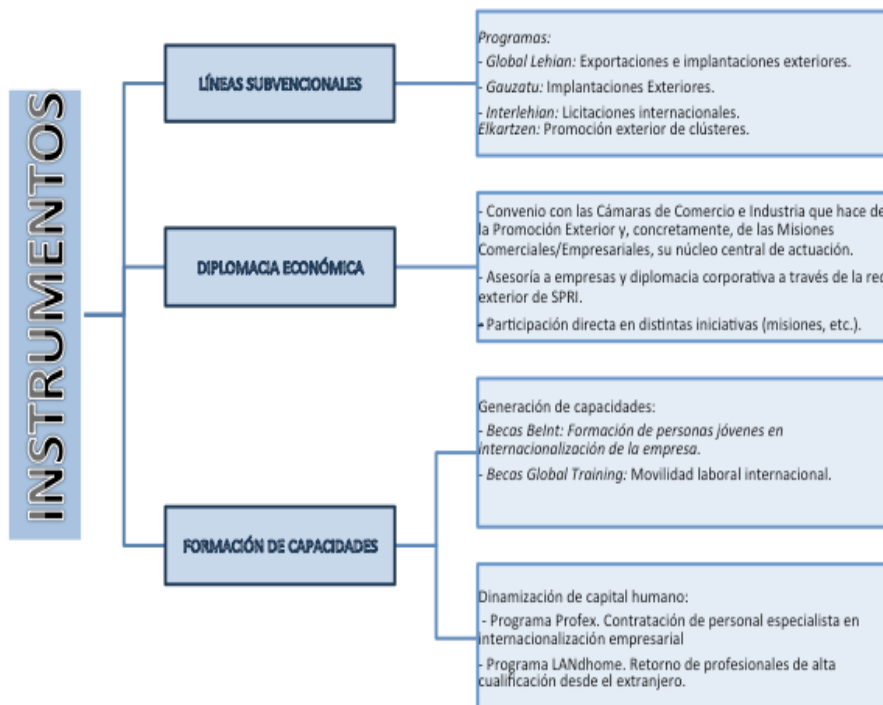
En este capítulo analizaremos los instrumentos concretos que componen la PIE del Gobierno Vasco. Podremos observar cómo los principales elementos que la dotan de identidad, y que hemos detallado en el capítulo anterior, toman forma y se plasman en herramientas concretas.

Así, analizaremos cuestiones muy apegadas a la realidad, como tablas de baremación de los programas subvencionales, criterios específicos de selección de entidades beneficiarias, formas de articulación y composición concreta de instrumentos como las misiones comerciales, etc.

Se trata quizá de la parte más importante de esta investigación, en la medida en que, a diferencia de los documentos estratégicos, no cabe la posibilidad de modelar el contenido a través del lenguaje, sino que estamos ante una fotografía desnuda de la PIE realmente existente.

Los instrumentos son plurales y diversos. Para tratar de sistematizarlos, estableceremos tres modalidades fundamentales, tres grandes bloques compuestos a su vez por herramientas, programas o líneas de trabajo específicas. Este es un esquema que ya venía avanzándose en los documentos estratégicos.

FIGURA 18: INSTRUMENTOS DE LA PIE DEL GOBIERNO VASCO



Fuente: Elaboración propia

El primer bloque está constituido por las *líneas subvencionales*. Se trata de programas que regulan la concesión de ayudas a empresas que se encuentren desarrollando distintos procesos o actividades vinculadas a su inserción en mercados internacionales, ya sea en términos de aumento de su base exportadora, o de implantación permanente en terceros países. En definitiva, subvenciones a empresas en proceso de internacionalización para sufragar gastos concretos vinculados al mismo. Se trata de la parte más relevante dentro de las posibilidades relativamente limitadas de que dispone en materia de PIE un gobierno sub-estatal como el vasco.

Así, contamos con cuatro programas subvencionales.

- *Global Lehian*, cuyo objeto es apoyar financieramente proyectos empresariales insertos en cualquiera de las fases de que se compone un proceso de internacionalización: inicio de exportaciones, consolidación de exportaciones e implantación exterior. Es el programa de más peso, con mayor dotación presupuestaria y mayor número de empresas beneficiarias. Así, en 2016 ha recibido el 44.4% del total de los fondos destinados a programas subvencionales.
- *Gauzatu Implantaciones Exteriores*, orientado específicamente a apoyar la fase de implantación permanente en terceros países de empresas vascas. Tiene un peso presupuestario importante (40.2% del total de los fondos destinados a programas subvencionales), y beneficia a un espectro mucho más localizado de entidades.
- *Interlehian*, programa de apoyo a empresas que deseen participar en licitaciones internacionales promovidas por organismos multilaterales o terceros países. Iniciativa experimental, a la que se orienta una cantidad relativamente escasa de los fondos totales destinados a programas subvencionales (2.4% en 2016).
- *Elkartzen*, programa de ayudas a *clústeres* que deseen realizar actividades de promoción en el exterior. En 2016 ha recibido el 12.9% del total de los fondos destinados a programas subvencionales.

El segundo bloque de instrumentos lo componen las actividades de *diplomacia económica* en sentido amplio. Incluye tanto tareas de apoyo sobre el terreno a empresas, asesoría y consultoría para la internacionalización, etc., como tareas más vinculadas a lógicas de diplomacia corporativa. Entendemos por diplomacia corporativa las actividades de intermediación desarrolladas por parte de instituciones públicas ante sujetos diversos de terceros países, con el fin de favorecer los intereses en el exterior de determinadas entidades empresariales. Dentro de este segundo bloque, destacan actores como las Cámaras de Comercio e Industria o el Grupo SPRI, y cobran especial relevancia las misiones comerciales/empresariales, así como los planes-país (concretamente, el *Plan Estratégico de Internacionalización Euskadi-México*).

En último lugar, el tercer bloque lo componen los instrumentos para el *fortalecimiento de capacidades en origen*. Se trata de distintos tipos de actividades destinadas a mejorar la preparación, disposición y, en general, el capital material y humano de que disponen las empresas para emprender y consolidar un proceso de internacionalización. Así, el grueso de esta categoría se centra en la formación y dinamización de capital humano especializado en la materia, con el fin de que se incorpore a empresas con interés en emprender este rumbo y aporten conocimiento profesional cualificado.

- En materia de formación, nos encontramos con dos programas de becas, las *BEINT* y las *Global Training*.
- En materia de dinamización tenemos los programas *PROFEX*, *LANdhome*, así como la red *Basque Global Network*, de importancia menor.

Entraremos a continuación a analizar de manera singularizada cada una de estas herramientas.

4.1. LÍNEAS SUBVENCIONALES

Las líneas subvencionales son programas públicos que regulan la concesión de ayudas a empresas que tengan intención de desplegar actividades orientadas a su inserción en mercados exteriores. Es decir, transferencias económicas a empresas vascas que prevean actividades orientadas al aumento de su base exportadora, a la creación o consolidación de implantaciones en terceros países, o a la participación en licitaciones internacionales, por mencionar las principales tipologías que veremos a continuación.

Reseñaremos a continuación cada uno de estos programas subvencionales: *Global Lehian*, *Gauzatu Implantaciones Exteriores*, *Interlehian* y *Elkartzen*. En el ejercicio de 2016 se han previsto un total de 12.420.000€ para financiar estas cuatro líneas, cuya aprobación en Consejo de Gobierno del 5 de abril y posterior publicación da fe de la centralidad que ocupa esta herramienta (Ireka, 2016). Asimismo, la asignación desglosada por programas nos permitirá hacernos una idea de cuáles son los que más peso tienen en el conjunto de este bloque de instrumentos (Consortio Vasco de Internacionalización, 2016).

FIGURA 19: RESUMEN PRESUPUESTARIO DE LAS LÍNEAS SUBVENCIONALES 2016

PROGRAMA	PRESUPESTO
Global Lehian	5.520.000€
Gauzatu Implantaciones Exteriores	5.000.000€
Interlehian	300.000€
Elkartzen	1.600.000€.

Fuente: Elaboración propia

Analizaremos caso a caso *qué son, a qué tipo de entidades se dirigen*, así como *criterios y baremos de concesión*. Posteriormente realizaremos un pequeño acercamiento a las *resoluciones de concesión* de cada uno de estos programas, con el fin de aterrizar sobre el terreno de los datos concretos la normativa reguladora general. A partir de esta información estaremos en disposición de establecer su grado de adecuación a los criterios de referencia para el análisis de la PIE desde el enfoque de CdP.

4.1.1. Global Lehian²⁵

Programa de subvenciones a fondo perdido para empresas radicadas en la CAPV que emprendan actividades de proyección hacia mercados exteriores. Se financia, de acuerdo con las aclaraciones de la Dirección, *“no la inversión, sino el gasto corriente destinado a viabilizar una inversión -permisos, estudios, infraestructura de base, etc.-”* (ver Ficha 11 en Anexo 1). Para tratar de concretar la naturaleza general de estas actividades, el programa sistematiza un proceso de internacionalización estándar, estableciendo un *continuum* de varias fases²⁶:

- Fase 1. Iniciación Exportaciones
- Fase 2. Consolidación Exportaciones
- Fase 3. Implantación exterior²⁷

Los objetivos del programa se recogen en el preámbulo de la orden reguladora:

“Sobre esas bases y para conseguir una mejor posición de las empresas vascas en el mercado global, lo que en definitiva redundará en mejorar el empleo y la riqueza en nuestra economía, el Plan de Acción del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y la Estrategia del Consorcio Vasco de Internacionalización establecen el objetivo principal de ganar competitividad a través del aumento de la base exportadora y de la actividad internacional de nuestras empresas.

En su desarrollo, se pone en vigor el programa Global Lehian que tiene como objetivo final promover la mejora de la competitividad de las empresas radicadas en la CAPV a través del fomento de su internacionalización.” (BOPV, 2014a).

4.1.1.1. Entidades destinatarias

Global Lehian se circunscribe a *microempresas y PYMES*. La normativa establece topes máximos de número de personas empleadas y de volumen de facturación anual²⁸.

²⁵ Consultar normativa reguladora en BOPV (2014a).

²⁶ Este esquema no es exclusivo de *Global Lehian*, sino que atraviesa el análisis estratégico del conjunto de la PIE del Gobierno Vasco. Por otro lado, la normativa incluye un cuarto eje transversal a todas las fases: *Activación del talento y adecuación de las organizaciones al mercado global*.

²⁷ Programa especializado en impulsar la implantación de corte comercial, como señala Iñaki Ezkurra.

Siendo esto así, y con el fin de fomentar la generación de sinergias que den lugar a conglomerados empresariales de mayores dimensiones y, por tanto, con mayor capacidad de actuación en mercados internacionales, el programa apuesta especialmente por el impulso de la *cooperación entre dos o más empresas*.

4.1.1.2. Criterios de valoración y baremación

Se trata del apartado más ilustrativo, ya que estos criterios reflejan las condiciones que efectivamente la institución impone a las empresas a cambio de la concesión de ayudas económicas. Es por ello el ámbito en el que se puede constatar la presencia o ausencia de medidas, requisitos y cláusulas concretas que hagan referencia a la transversalización del enfoque de DHS. Para un análisis más exhaustivo, ver *Ficha 11 en Anexo 1*.

FIGURA 20: CRITERIOS DE BAREMACIÓN PROGRAMA GLOBAL LEHIAN

CRITERIOS	PUNTOS
Calidad del Plan de internacionalización	35
Porcentaje de facturación en los nuevos mercados sobre la facturación total de la empresa o entidad	8
Impacto económico y en el empleo en la CAPV	12
Tamaño de la entidad o empresa	14
Cooperación entre empresas y/o entidades	12
Diversificación geográfica	12
Colaboración y acogida de becarios <i>BEINT</i> o similares	5
Responsabilidad social	2
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia

A este respecto, destacamos las declaraciones de Iñaki Ezkurra:

“Fruto de una reforma operada hace tres años, los proyectos que nos presentan las empresas para ser merecedores de ayuda entran en una competición de acuerdo a 8 criterios, uno de los cuales es la RSC. Ahí hay una muestra de una cierta preocupación porque no llegue el dinero de cualquier manera a cualquier lugar”.

28 A este respecto, es preciso realizar una puntualización que será de validez para todo el apartado 4.1. La orientación preferente hacia la PYME de la PIE del Gobierno Vasco deriva de una línea de trabajo establecida por la Comisión Europea a través de la *Estrategia Europa 2020* (Gobierno Vasco, 2014c: 8). Asimismo, tal y como nos señala José Luis Gil, de la Cámara de Comercio de Bilbao: *“Las limitaciones para apoyar a empresas de mas de 250 trabajadores no son limitaciones que se ponga el gobierno, son limitaciones de libre competencia o de competencia desleal en la UE. (...). Por eso no se pueden hacer programas para grandes empresas, y por eso los programas para PYMES están tremendamente regulados”.*

Por último, señalar que se establece la obligación de presentar declaración de la empresa solicitante de que no se encuentra sancionada por discriminación por razón de sexo, en los términos recogidos por la Ley 4/2005 para la igualdad de Mujeres y Hombres.

4.1.1.3. Análisis de datos

Tal y como nos adelantaba Iñaki Ezkurra, *Global Lehian* es el programa de mayor importancia dentro del bloque de líneas subvencionales. Esto se refleja en su dotación presupuestaria, la más alta de los cuatro casos que aquí analizamos.

Expondremos a continuación algunos datos derivados del análisis de las resoluciones de concesión de las convocatorias de 2014 y 2015. Esto nos permitirá observar la materialización de los parámetros establecidos en la normativa reguladora. Como reflexión preliminar, debemos señalar la limitación que supone el hecho de que las resoluciones de concesión de ayudas en este programa (y en los que analizaremos posteriormente), únicamente contengan relación de empresas beneficiarias y cantidades otorgadas, dificultando la reflexión sobre procedimientos y criterios de concesión, exigencias hechas a los proyectos subvencionados, etc.

En la convocatoria 2014 (Ireka, 2015b), 611 empresas solicitaron la ayuda, de las cuales resultaron beneficiarias 357. Únicamente 32 correspondieron a la modalidad de cooperación, de las cuales 24 han resultado beneficiarias de la ayuda (12 consorcios y 12 grupos de promoción). En cuanto a la distribución por etapas:

- Iniciación: 74
- Consolidación: 269
- Implantación: 15

FIGURA 21: PRINCIPALES EMPRESAS BENEFICIARIAS GLOBAL LEHIAN 2014

Nº	EMPRESA	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
1	Uniex Berri, S.L.	46.930,00
2	North Company S.A.	46.930,00
3	Basque Group Bastalde AIE	45.780,00
4	Soluciones de Equipamiento Hoteleros del País Vasco	44.658,20
5	Ticketbis, S.L.	44.580,00
6	Sinertecnic S.L.	43.575,00
7	Egamaster S.A.	43.190,00
8	Medop, S.A.	41.909,13
9	P.Q.C. Power Quality Control, S.L	40.790,00

Fuente: Elaboración propia

FIGURA 22: PRINCIPALES EMPRESAS BENEFICIARIAS GLOBAL LEHIAN 2015

Nº	EMPRESA	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
1	Mondragon Lingua, S. Coop.	47.050,00
2	Prosertek S.L.	45.515,20
3	Ticketbis, S.L.	44.728,60
4	TM Resources, S.L.	39.256,00
5	Basque Group Bastalde AIE	37.500,00
6	Uniex Berri, S.L.	35.532,80
7	Systemo Components A.I.E.	33.164,00
8	Metagra Bergara, S.A.	32.252,00

Fuente: Elaboración propia

El número de empresas, tanto solicitantes como beneficiarias, es bastante elevado, observándose un alto nivel de concurrencia en comparación con los otros programas. Esto es fruto del tipo de actividades a las que se dirige, ya que *Gauzatu* e *Interlehian* son programas más específicos orientados a ámbitos en los que la PYME tiene menor margen. Así, al tratarse de microempresas y PYMES, el grueso de solicitudes se concentra en la consolidación de exportaciones, observándose una barrera estructural a nivel de implantación, circunstancia reiterada por la Dirección de Internacionalización en entrevista realizada. Podemos observar asimismo que hay una serie de empresas que se encuentran entre las beneficiarias de las cantidades más abultadas en ambas convocatorias.

4.1.2. Gauzatu Implantaciones exteriores²⁹

Programa de impulso a la consolidación de implantaciones de empresas vascas en terceros países, a través del apoyo a inversiones de corte productivo. La ayuda se materializa a través de anticipos reintegrables, es decir, que en un plazo determinado tras el fin del proyecto inversor apoyado, deben ser reintegradas. Es el único caso de los que abordaremos que no consiste en subvenciones a fondo perdido³⁰.

El objetivo del programa pasa por aumentar *“la inversión productiva en el mercado exterior como fórmula para incrementar su competitividad y, por tanto, su viabilidad*

²⁹ Para el periodo objeto de análisis, son dos las normativas reguladoras a abordar, referidas en BOPV (2011b; 2016c). La segunda deroga a la primera, aunque sin introducir cambios sustanciales.

³⁰ En palabras de Iñaki Ezkurra, es una figura financiera *“amable”*, a interés 0. En caso de no devolución, se implementan las vías que habilita la legislación (vía de apremio e intentar el cobro por vía ejecutiva).

futura". Las referencias motivacionales se remiten al binomio *viabilidad/competitividad*, así como *captura de mercados*. Algo que se repite en los diferentes instrumentos, pero que en el caso de *Gauzatu* es especialmente marcado.

4.1.2.1. Entidades destinatarias

Destinado a *Pequeñas y Medianas Empresas*. De nuevo, la normativa fija topes máximos de número de personas empleadas y de volumen de facturación anual.

Además, se excluyen expresamente del espectro de proyectos subvencionables los vinculados a la inversión en los sectores *inmobiliario, financiero, seguros y defensa*. Al preguntar a la Dirección de Internacionalización por los motivos de esta exclusión, se aducen razones de priorización de sectores. En este sentido, se trataría de dejar fuera ámbitos económico-productivos considerados de menor interés.

4.1.2.2. Criterios de valoración

Los requisitos de interés para establecer en qué medida y manera se incorporan criterios basados en el enfoque de DHS, constan en diferentes apartados diseminados a lo largo de la normativa. Destacaremos los principales elementos:

En primer lugar, la *documentación de obligatoria presentación*. Destaca aquí la *memoria detallada del proyecto de inversión*, que debe contener: plan de implantación, plan económico-financiero, y plazos previstos de ejecución. Asimismo, debe “*demostrar que el proyecto refuerza su posición en el mercado, su competitividad y su viabilidad futura*”.

Por otra parte, la normativa aprobada en 2016 (BOPV, 2016c) incorpora la obligatoriedad de presentar *declaraciones responsables* que acrediten que la empresa

“*no se dedica a la producción, comercialización y financiación de armas*” (...)

“*Que se compromete a asumir las obligaciones impuestas por el art. 2.3 de la Ley 4/2005 de 18 de febrero para la igualdad de Mujeres y Hombres a las entidades que contratan, convenían o reciben ayudas de la Administración*”.

Aparte de la documentación obligatoria, otro elemento de interés se refiere al *procedimiento de análisis de las solicitudes y resolución de las convocatorias*. Para ello se crea una Comisión Valoradora que trabaja con los siguientes criterios:

- Primar en primer lugar los *proyectos de naturaleza industrial*. Dentro de esta categoría:
 - o Primar en primer lugar los *proyectos de mayor interés tecnológico*;
 - o En segundo lugar, aquellos *de carácter innovador*.

La normativa define los requisitos que debe cumplir un proyecto para ser considerado *de carácter tecnológico y/o innovador*. No reseñaremos todos ellos. Nos limitaremos a uno que entendemos reflejo del espíritu general desde el que se establecen condiciones a las empresas para poder ser beneficiarias de *Gauzatu*.

“Contar con un Plan de Internacionalización en el que se especifiquen la estrategia y las acciones a realizar para introducir sus productos en los mercados exteriores, señalando las zonas de interés y su periodificación”.

De nuevo, la centralidad del aumento de competitividad, la captura de mercados y la viabilidad económico/comercial del proyecto que orillan en gran medida otro tipo de dimensiones, sobre todo las referidas a condiciones laborales o DDHH³¹. Desde la Dirección se señala el carácter especialmente unidimensional de este programa:

“No existen elementos de restricción, primando un análisis técnico de la viabilidad en términos del buen uso que la empresa vaya a hacer de esa implantación, y del retorno del dinero que le hemos adelantado”

“Se trabaja en base a los documentos que presentan las empresas, que siempre tienen que ver con lo que es la actividad industrial puramente. Entonces, honestamente, no creo que nos hagamos ese tipo de preguntas”

De cara al futuro se señala la voluntad de avanzar en esta línea, a partir de la inclusión de la RSC en los criterios de valoración:

“Si lo hemos hecho en Global Lehian, si lo hemos hecho en Interlehian, lo razonable sería, en el momento de someter al nuevo diseño el programa y revisar la orden reguladora, contemplar esto de partida e incorporar este tipo de criterios”

4.1.2.3. Análisis de datos

Es el segundo programa en importancia a nivel de asignación presupuestaria.

Abordaremos a continuación el análisis de las resoluciones de concesión que se han producido en el periodo de referencia. En este caso, reflejaremos únicamente el caso de 2014, ya que no nos ha sido posible acceder a la de 2015. Desde la Dirección de Internacionalización se nos expuso que se trata de un programa al que accede un número mucho menor de empresas, habiéndose llegado al caso de contar únicamente con 3 solicitudes en la última convocatoria. Esto, señalan, es fruto de la dificultad inherente a conjugar PYME e implantación permanente en el exterior.

Dado que es un número escaso, analizaremos la totalidad de empresas beneficiarias y las respectivas cantidades. Además, en este caso también se refleja el país de implantación (BOPV, 2015d).

³¹ A este respecto, hemos de apostillar que, si bien los requisitos que acompañan al reseñado aquí mantienen esa misma línea general, el último de ellos señala lo siguiente: *“Contar con un Plan de Igualdad o con certificados de entidad colaboradora en igualdades de oportunidades entre mujeres y hombres así como, protocolos contra el acoso sexista, medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, etc.”*

FIGURA 23: EMPRESAS, PAÍSES Y DOTACIÓN PRESUPUESTARIA 2014

EMPRESA	PAÍS	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
Ekin, S. Coop.	México	600.000,00
Ekin, S. Coop.	India	600.000,00
Ekin, S. Coop.	Brasil	600.000,00
Walter Pack, S.L.	México	600.000,00
Walter Pack, S.L.	India	321.732,50
Panel Fijaciones, S. Coop.	México	600.000,00
Ecenarro, S. Coop.	China	600.000,00

Fuente: Elaboración propia

Destacamos aquí la escasa concurrencia, fruto de esa dificultad estructural de compatibilizar PYMES e internacionalización. También lo abultado de las cantidades consignadas en cada crédito, mucho más que en el caso de Global Lehian, si bien es cierto que en este caso estamos ante anticipos que se deben reintegrar. Por último, la presencia exclusiva de proyectos adscritos a países identificados como estratégicos en el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*.

Entrevistamos a Lorea Azcona, representante de Walter Pack, S.L., empresa que ha obtenido dos subvenciones en la convocatoria referenciada destinadas a sendas plantas en India y México, y que forma parte de Ner Group, en el que participa también Ekin, S. Coop. (máxima beneficiaria de las ayudas concedidas en la convocatoria de 2014).

Walter Pack es una empresa que comercializa un tipo de producto relativamente innovador, difícil de fabricar, que requiere una inversión importante en I+D. Por ello, son pocas las empresas que en el mundo realizan el mismo tipo de producto. Provee a las grandes transnacionales de la automoción como Volkswagen, por ejemplo. En la última década ha sufrido un proceso acelerado de crecimiento, derivado en gran medida de su apuesta por la implantación en mercados exteriores. Así, a día de hoy, Walter Pack cuenta con una sede matriz en Igorre (Bizkaia), dos plantas en India, una en México y una recién adquirida en Barcelona³². Así, en lo que respecta al volumen de personas empleadas, este ha aumentado sustancialmente desde las aproximadamente 45 que formaban la plantilla en 2006. Así, nos señalan que el conjunto de plantas que componen el Grupo Walter Pack ocupa a alrededor de 400 personas, unas 100 de ellas ubicadas en Igorre. La subvención es solicitada por Walter Pack Igorre, ejerciendo la matriz bizkaína un rol director y planificador sólido en el conjunto del grupo.

³² Esta última le ha permitido abarcar la totalidad de la cadena de producción del producto, facilitando el trabajo comercial directo con los grandes fabricantes de automóviles.

En cuanto a los criterios utilizados por el grupo para determinar los lugares en los que establecer sus nuevas plantas de fabricación, se nos refiere una importante dependencia de las necesidades de las grandes empresas fabricantes del sector a las que proveen. Efectivamente, son dos los elementos a tomar en consideración. Por un lado, este tipo de empresas disponen de plantas de ensamblaje y fabricación en distintos lugares del mundo, y establecen como condición a sus proveedoras auxiliares que sus plantas estén ubicadas a una distancia limitada de las propias, para eliminar los riesgos y dificultades que pueden derivar de una infraestructura de transportes y comunicaciones deficiente en un determinado país. El objetivo fundamental de estas grandes empresas es evitar a toda costa que se produzcan *paradas de línea* por la falta de provisión de una empresa auxiliar. Así, Walter Pack tendría este criterio como uno de los fundamentales a la hora de decidir donde instalarse. Es más, la subvención solicitada en el marco del programa que estamos analizando para implantarse en India, responde directamente a la exigencia de Volkswagen de que haya una cercanía respecto a su propia planta en ese país, pese a que Walter Pack ya tiene otra planta en la India (a una mayor distancia). Así, se nos refiere que los costes salariales, por ejemplo, no serían tan relevantes a la hora de determinar el destino, ya que priman las exigencias de las grandes empresas clientes.

Por último, en lo que respecta a las exigencias y fiscalización ejercida por el Gobierno Vasco en el marco de este programa, desde Walter Pack nos destacan el énfasis puesto en evitar que, fruto de los procesos de implantación exterior, se terminen por producir deslocalizaciones que resten peso o incluso eliminen la matriz vasca. Así, las *memorias* exigen referencias expresas a ciertas garantías de no deslocalización, y se realiza un seguimiento periódico del volumen del personal y de facturación, para garantizar que el peso de la matriz vasca no languidece en favor de las distintas filiales. Por otro lado, destacan los requisitos en materia fiscal, es decir, la obligación de estar al día de los pagos correspondientes respecto a las haciendas forales y la hacienda estatal. Dado que, como decíamos, la subvención la solicita Walter Pack Igorre, solo debe responder por sus obligaciones fiscales locales, no estableciéndose ningún análisis respecto a este cumplimiento por parte de las filiales en sus respectivas haciendas. Así, para finalizar, se nos señala claramente que no hay exigencia de ningún tipo por parte del Gobierno Vasco en materia de condiciones laborales o impactos ambientales en destino.

4.1.3. Interlehian³³

Programa de subvenciones a fondo perdido destinado a apoyar la participación de empresas vascas en licitaciones internacionales³⁴. Se trata de dotar de medios económicos a estas empresas para que concurren en mejores condiciones a este tipo de procesos, sufragando algunas de las actividades o costes asociados a los mismos.

Las entidades convocantes de las licitaciones serían de dos tipos:

³³ Consultar normativa reguladora en BOPV (2015b; 2016d).

³⁴ Según el artículo 1.2. de la norma reguladora (BOPV, 2015b), se entiende por licitación: “Un proceso formal, competitivo y público, de selección y adjudicación de contratistas, mediante el que se solicitan, se reciben y evalúan ofertas para la adquisición de bienes, obras y servicios”.

- Organismos multilaterales (Banco Mundial, BID, etc.).
- Organismos públicos estatales de terceros países

Estamos ante un instrumento de reciente creación (2015), concebido como iniciativa experimental o “piloto”, y que parte de una definición de objetivos muy concreta y focalizada (Irekia, 2015a):

‘Interlehian busca ajustar los instrumentos de impulso de la PIE al hándicap que supone la primacía de la PYME, y la consiguiente dificultad para acceder a un ámbito tan importante como el de las licitaciones internacionales, dada la envergadura de los proyectos que suelen ser objeto de las mismas. Para ello, se crea un mecanismo expresamente orientado a este ámbito’.

4.1.3.1. Entidades destinatarias

Como consecuencia del extracto anterior, en las entidades destinatarias se introduce una de las principales novedades del programa respecto a otros como *Global Lehian* o *Gauzatu*. Así, serían dos los tipos de empresa que podrían concurrir en *Interlehian*:

- Microempresas y PYMES
- Grandes empresas³⁵.

Efectivamente, se contempla de manera expresa la participación, parcial y condicionada, de grandes empresas. Entra en juego, por tanto, un tipo de actor hasta ahora excluido, y que responde a unas características y lógicas de funcionamiento propias.

El programa busca potenciar sinergias interempresariales mediante la constitución de *uniones de empresarios temporales*. Estas tienen por objeto superar las limitaciones de las empresas de menores dimensiones para acceder a este tipo de convocatorias internacionales. En este marco, existe la opción de que estas uniones estén compuestas por una gran empresa a la cabeza, junto con una serie de microempresas/PYMES que orbitarían a su alrededor, a rebufo de su capacidad de tracción.

4.1.3.2. Criterios de valoración y baremación

Como venimos señalando, se trata de uno de los apartados más ilustrativos. En este caso, contamos con una tabla de baremación. Para un análisis más exhaustivo del contenido de estos criterios, ver *Ficha 13 en Anexo 1*.

³⁵ Artículo 2.2. de la norma reguladora: “Empresas que no cumplan con la condición de PYME cuando el proyecto para el que se solicita la ayuda tiene una capacidad de tracción significativa para las PYME vascas” (BOPV, 2015b).

FIGURA 24: CRITERIOS DE BAREMACIÓN PROGRAMA INTERLEHIAN

CRITERIOS	PUNTOS
Calidad del Plan Estratégico	Hasta 30
Complejidad del proyecto presentado	Hasta 25
Existencia de financiación por parte de organismos de financiación multilaterales	25
Licitaciones o expresiones de interés convocadas por un organismo público mexicano	10
Colaboración con el programa de Becas de Internacionalización del Gobierno Vasco u otros similares	Hasta 7
Responsabilidad social	Hasta 3
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia

Como en el caso de *Global Lehian*, Iñaki Ezkurra refiere los 3 puntos sobre 100 que corresponden al apartado de *Responsabilidad Social* como vía de incorporación de criterios en línea con el enfoque de DHS. Llamamos la atención asimismo, los 10 puntos para licitaciones de administraciones mexicanas.

Por fin, hemos de recoger que, en el caso de las grandes empresas, se establece la obligatoriedad de aportar declaración jurada del cumplimiento del art. 45.2 de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que establece la obligatoriedad de elaborar y aplicar un Plan de Igualdad.

4.1.3.3. Análisis de datos

Al tratarse de un programa de reciente creación, solo contamos con datos de la única convocatoria resuelta hasta la fecha, la de 2015 (BOPV, 2016h). Estas son las empresas adjudicatarias y las cantidades económicas respectivas. No consta información sobre los proyectos concretos de licitación para los que estas empresas han concurrido, por lo que resulta difícil hacer un análisis que vaya más allá de la exposición de datos.

FIGURA 25: EMPRESAS BENEFICIARIAS INTERLEHIAN 2015

Nº	ENTIDAD	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
1	Basoinsa, S.L	6.482,18
2	Inkoa Sistemas, S.L	4.342,50
3	Odei, S.A	4.192,65
4	Odei, S.A	3.811,50
5	Saitec, S.A.	1.528,18
6	Saitec, S.A.	157,06
7	MKM International Business Consulting, S.L	527,58
8	Prosertek, S.L.	716,67
	TOTAL	21.758,32

Fuente: Elaboración propia

4.1.4. Elkartzen³⁶

Programa de subvenciones no reintegrables que tienen por objeto dotar de apoyo financiero a *clústeres* para sufragar parcialmente sus actividades de promoción exterior.

Las actividades concretas que son objeto de financiación responden en su práctica totalidad al eje de *diplomacia económica* (misiones, ferias, etc.), y concretamente, tal y como nos señala Joana Ibarrodo, representante del Grupo Agex (que comprende en su seno a Siderex y Fundigex, clústeres de ámbito estatal que reciben importantes cantidades en el marco de este programa), a la promoción de la exportación. Para un análisis más exhaustivo de este particular, ver *Ficha 14 en Anexo 1*.

4.1.4.1. Entidades destinatarias

La normativa habla genéricamente de *entidades sin ánimo de lucro*, refiriéndose a una figura de gran relevancia en el tejido empresarial vasco: *los clústeres*.

Los clústeres son agrupaciones que responden a la promoción de los intereses empresariales en un determinado ámbito sectorial -electrodomésticos, componentes de automoción, industria del medio ambiente, alimentación, etc. (Bizkaia Talent).

4.1.4.2. Criterios de valoración

Debemos señalar una cuestión previa: el procedimiento de resolución del programa no está basado en la concurrencia competitiva, sino que el cumplimiento de los requisitos establecidos otorga el derecho a acceder a las ayudas a todas las entidades que lo

³⁶ Consultar normativa reguladora en BOPV (2005; 2012).

soliciten. Por ello, se establecen umbrales de exigencia de mínimos, con gran presencia de requisitos de corte burocrático y una relativa ausencia de referencias a la actividad concreta para la que se solicita la ayuda. La orden de 2012 introduce requisitos adicionales, fundamentalmente en materia de equidad de género, como la aportación de la composición de la Junta Directiva desagregada por sexo (BOPV, 2012).

Destacaremos principalmente los *criterios de adjudicación y determinación de la cuantía de la subvención*. Son tres:

- N° de empresas en las que repercute la acción.
- Impacto de la acción en la consecución de los objetivos perseguidos por el programa.
- Mercado en el que se desarrolla o al que se dirige la acción.

Para un análisis más pormenorizado, ver *Ficha 14 en Anexo 1*.

4.1.4.3. Análisis de datos

En la convocatoria de 2014 (BOPV, 2014c) se han concedido ayudas a 35 clústeres por un total de 1.595.141,84€.

FIGURA 26: PRINCIPALES CLUSTERS BENEFICIARIOS PROGRAMA ELKARTZEN 2014

Nº	CLÚSTER	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
1	AFM	233.041,80
2	Fundigex	155.975,25
3	Siderex	144.057,40
4	Habic	128.730,29
5	Asociación Armera	96.236,42
6	Gaia	94.327,03
7	Eskuin	92.771,66
8	Afemma	91.370,80
9	Clúster de Energía	86.839,46

Fuente: Elaboración propia

En la convocatoria de 2015 (BOPV, 2016f), se han concedido ayudas a 30 clústeres por un volumen total de 1.593.255,61€.

FIGURA 27: PRINCIPALES CLÚSTERES BENEFICIARIOS PROGRAMA ELKARTZEN 2015

Nº	CLÚSTER	DOTACIÓN PRESUPUESTARIA
1	AFM	250.000,00
2	Habic	164.619,87
3	Fundigex	143.598,51
4	Asociación Armera	114.990,75
5	Siderex	113.383,39
6	Fluidex	108.359,99
7	Clúster de Energía	97.673,80
8	Foro Marítimo Vasco	72.787,50

Fuente: Elaboración propia

Destaca en este caso la presencia reiterada de determinados clústeres concretos como adjudicatarios de las máximas cantidades. Se percibe una fuerte focalización hacia sectores de gran importancia estratégica en el tejido industrial vasco, como son la máquina-herramienta, la siderurgia y la fundición, que reciben importantes volúmenes de fondos para sus actividades de promoción.

Como refiere Joana Ibarrodo, numerosas empresas están interesadas en realizar sus actividades de promoción exterior a través de los clústeres, dado que la participación directa en programas como *Global Lehian* resulta más costosa en términos de tareas burocráticas y cumplimiento de requisitos. Así, deducimos que si, en términos generales, la empresa estima conveniente para sus intereses la existencia del menor grado posible de requisitos impuestos desde la administración, esto se multiplica en el caso de las PYMES. En este sentido, y a modo de reflexión general, se nos traslada la coyuntura crítica en que se encuentran los sectores que comprenden estos clústeres (siderurgia y fundición), señalando como eje fundamental de preocupación la necesidad de competir en un mercado global con países que no deben cumplir con tantos requisitos (medioambientales, etc.) establecidos desde los poderes públicos, lo que sumado a cuestiones como el alto coste energético derivado del mercado estatal³⁷, merma su competitividad.

Por lo demás, la entrevistada nos refiere una valoración altamente positiva del programa y una adecuación notable a las necesidades e intereses de los clústeres y de las empresas que los componen. En cuanto a los criterios utilizados por las entidades subvencionadas a la hora de determinar los destinos geográficos de las actividades, se señala fundamentalmente la existencia de mercados con demanda para la exportación de las

³⁷ A este respecto, no podemos dejar de señalar que este coste energético es producto de la dinámica de fusiones, reestructuraciones y privatizaciones del sector energético español que se remonta a principios de los años 90, y que ha dado lugar a la situación de oligopolio privado que hoy vivimos. Es decir, se debe a una lógica de limitación de la intervención pública y prevalencia de la iniciativa del sector privado.

mercancías de estas empresas. Para determinar esto, resulta especialmente ilustrativa la existencia de asociaciones sectoriales homólogas en tales países.

Damos por finalizado el primer bloque de este Capítulo IV, centrado en las líneas subvencionales. Pasamos a continuación a abordar el segundo bloque de instrumentos.

4.2. DIPLOMACIA ECONÓMICA

Tras las líneas subvencionales, la *diplomacia económica* constituye el segundo gran bloque de instrumentos que el Gobierno Vasco pone a disposición de las empresas internacionalizadas. Un elemento preliminar a considerar es que nos encontramos ante la PIE de un gobierno de ámbito sub-estatal, lo cual limita objetivamente su potencial de incidencia. Esto, que es común al conjunto de herramientas que abordaremos aquí, es especialmente relevante en el caso de la diplomacia económica toda vez que, como veremos, hace referencia a la capacidad de interlocución directa de la institucionalidad autonómica vasca frente a agentes estatales o privados de terceros países. Tomando esta reflexión como punto de partida, analizaremos algunos de los principales elementos de esta categoría de instrumentos, señalando sus rasgos más representativos.

Comenzaremos exponiendo *qué es* la diplomacia económica, es decir, que tipo de actividades y dinámicas entran dentro de este concepto. A continuación profundizaremos en la *forma en que se plasman* las mismas en el marco de la PIE del Gobierno Vasco, para lo cual nos remitiremos fundamentalmente a los actores que juegan un papel protagónico en esta materia: las *Cámaras de Comercio* y *SPRI*. En tercer lugar realizaremos una caracterización de la que es considerada la principal herramienta del Gobierno Vasco en materia de diplomacia económica: las *misiones comerciales/empresariales*. Incluiremos aquí algunos apartados indispensables para entender la dinámica de este tipo de viajes: qué son, como funcionan, composición, y criterios de selección de destinos. Finalmente glosaremos el principal plan-país elaborado por el Gobierno Vasco: el *Plan Estratégico de Internacionalización Euskadi-México 2015-17*. A partir de estos factores, estaremos en disposición de valorar la adecuación de esta herramienta a criterios de DHS.

4.2.1. Qué es la diplomacia económica

La diplomacia económica es un concepto con límites relativamente difusos, ya que responde a pautas de funcionamiento no del todo regladas, al basarse en gran parte en esas labores de interlocución exterior que hemos mencionado. Realizando un ejercicio de sistematización que nos permita entender de qué estamos hablando, dividiremos la diplomacia económica en dos tipos de actividades:

- Diplomacia económica:
 - o Diplomacia corporativa
 - o Asesoría y apoyo a empresas en el exterior

La primera tipología de actividades es la *diplomacia corporativa*. Se trata de tareas de intermediación desarrolladas por instituciones públicas ante sujetos diversos de terceros

países, con el fin de favorecer el interés y la posición en tales países de empresas con sede matriz en el propio territorio. En el caso que nos ocupa, se trata de la intervención de actores del organigrama de despliegue de la PIE del Gobierno Vasco que hemos trabajado en el Capítulo II ante instituciones públicas u otros sujetos de terceros países, con el fin de favorecer el interés concreto de una o varias empresas de matriz vasca en tales mercados.

La segunda tipología de actividades es la *asesoría y apoyo a empresas en el exterior*. Domina aquí una perspectiva más técnica y menos política. Se trata de labores de asistencia y consultoría dirigidas a empresas del propio territorio y que pretendan proyectarse en mercados exteriores. Las instituciones aportarían tanto su conocimiento general sobre internacionalización empresarial, como sobre las dinámicas, lógicas institucionales y actores operantes en un determinado país. Se trataría, por tanto, de asesorar a las empresas vascas en áreas que van desde la manera de afrontar la burocracia de un determinado lugar, hasta el conocimiento de normativas vigentes, estado del tejido económico local, proveedores, etc.

Una vez conocemos en qué consiste la diplomacia económica, trataremos de aterrizar esta información sobre los mecanismos que el Gobierno Vasco articula en este ámbito.

4.2.2. El ejercicio de la diplomacia económica por el Gobierno Vasco

El punto de partida para analizar de qué manera el Gobierno Vasco despliega sus herramientas concretas de diplomacia económica, es la existencia de una delegación de competencias que involucra a actores cuya participación en esta estructura ya hemos recogido en el Capítulo II. Así, debemos comenzar señalando que dos entidades acaparan el protagonismo: *SPRI y Cámaras de Comercio*³⁸.

Trataremos de desarrollar las actividades que despliega cada una de estas entidades, lo que nos facilitará una visión panorámica de la manera en la que concibe la diplomacia económica el Gobierno Vasco³⁹.

- En lo que respecta al *SPRI*, lo primero que hemos de señalar es que, como refiere José Luis Gil, de la Cámara de Comercio de Bilbao, en los últimos años se ha especializado en una de las dimensiones que componen la internacionalización empresarial: el *apoyo a empresas vascas para la implantación permanente en terceros países*.

³⁸ Esta delegación competencial se refiere de manera expresa en la *Guía Basque Consortium* (2016: 48), y ha sido confirmada reiteradamente en varias de las entrevistas realizadas en el marco de este trabajo. En este punto es preciso puntualizar que, si bien son las entidades protagónicas de la diplomacia económica del Gobierno Vasco, éste, a través tanto del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad como de la Secretaría de Acción Exterior, juegan también un cierto papel. A continuación veremos cómo se concreta esta participación, por lo demás menos reglada y más basada en iniciativas políticas concretas.

³⁹ A este respecto, una reflexión de interés la aporta Paul Ortega: La AVCD y los actores vinculados a la política de cooperación al desarrollo del Gobierno Vasco en terceros países no tienen ningún tipo de relación o sinergia con los que despliegan las dinámicas de diplomacia económica sobre el terreno.

Partiendo de este punto, SPRI desarrolla, a través de su Red de Oficinas en el Exterior presente en 15 mercados estratégicos, tareas de *apoyo y asistencia a la introducción comercial*. Aquí se incluyen labores de asesoría y consultoría sobre cuestiones tanto de índole general como referentes a los principales aspectos a tener en cuenta a la hora de operar en un determinado país, como pueden ser trámites y burocracia, agentes económicos locales a tomar en consideración, naturaleza y lógicas de funcionamiento de la administración pública local, etc. También se incluyen en este apartado tareas de diseño de *agendas y acompañamiento in situ*, en línea con la definición de diplomacia corporativa arriba descrita. Así, las oficinas en el exterior de SPRI son intermediarias habituales en la organización de misiones comerciales vascas, como veremos, tomando a su cargo la elaboración de actividades, contactos y agendas de estos viajes en aquellos lugares en los que está implantado permanentemente. SPRI también se orienta hacia el *apoyo y asistencia a la implantación productiva, identificación de proveedores*, entre otras actividades. (Gobierno Vasco, 2014c: 61)

Debemos señalar que, si bien el listado de competencias de la Red Exterior del SPRI hace referencia en gran parte a tareas de apoyo logístico y asesoría (SPRI-a), el ejercicio de la diplomacia corporativa es de hecho uno de sus principales ejes de actuación. Así, el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016* recoge, en torno al *apoyo diferenciado para el acceso de las empresas vascas a mercados internacionales* un parámetro enunciado como “*diplomacia corporativa a través de la red física SPRI*” (Gobierno Vasco, 2014c: 61). De esta manera, podemos constatar que el accionar de este organismo en el apoyo al despliegue exterior de la empresa vasca responde nítidamente a las dos dimensiones que hemos señalado como constitutivas de la diplomacia económica: apoyo y asesoría a empresas, y también diplomacia corporativa, señalada explícitamente como tal.

- En lo que respecta a las *Cámaras de Comercio e Industria*, José Luis Gil realiza dos afirmaciones de interés para caracterizar su rol en materia de diplomacia económica. En primer lugar, son interlocutoras privilegiadas para cuestiones de internacionalización empresarial, tanto a ojos del Gobierno Vasco como de los agentes públicos y privados de terceros países. “*La Cámara siempre está ahí*”. En segundo término, se habrían especializado en los últimos años en el *impulso de las exportaciones de las empresas vascas*. La división de funciones entre Cámaras y SPRI es, pues, nítida y crecientemente sistemática.

Las tareas concretas a cargo de las Cámaras de Comercio se establecen en el Convenio con el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (Cámaras de Comercio de Álava, Bilbao, y Gipuzkoa y Gobierno Vasco, 2016: 2-3). Debemos mencionar el apartado de *Promoción Exterior*. Éste tiene un peso determinante dentro del conjunto de tareas que el Departamento delega en las Cámaras, e incluye entre sus actividades el impulso de uno de los instrumentos principales de desarrollo de la diplomacia económica: las *misiones comerciales*⁴⁰. También se incluye la participación en *Ferias*.

40 Mikel Arieta-Araunabeña señala que, efectivamente, el apartado de Promoción Exterior que da cobertura a las misiones comerciales es el principal objeto del Convenio, lo cual entronca

Por otro lado, el Convenio establece que las Cámaras impulsarán el *apoyo comercial a la industria auxiliar y subcontratista*, en línea con una orientación estratégica para promover que las empresas con mayor capacidad de salida al exterior (las más grandes o *tractoras*) lo hagan de la mano de PYMES vascas.

Una vez realizado este repaso general de las tareas de diplomacia económica desplegadas a través de estas dos entidades, desarrollaremos algunos de sus principales instrumentos. Para ello tomaremos con referencia dos de sus principales expresiones: por una parte, una herramienta de especial importancia e impacto como son las misiones comerciales, en las que juegan un rol central las Cámaras de Comercio. Por otro lado, el *Plan Estratégico de Internacionalización Euskadi-México* –único plan país hoy en día vigente–, donde destaca de manera primordial la actuación del SPRI a través de su oficina local.

4.2.3. Misiones comerciales/empresariales

Las misiones comerciales/empresariales constituyen una de las principales manifestaciones de diplomacia económica para un gobierno sub-estatal como el vasco. A continuación trataremos de realizar una caracterización de esta herramienta atendiendo a los siguientes criterios: *qué* es una misión comercial/empresarial, *cómo* funcionan, *quién* las compone, y cuáles son los criterios de selección de *destinos*.

Empezaremos pues, estableciendo *qué son* las misiones comerciales/empresariales. Se trata de viajes colectivos organizados desde un determinado punto de origen (en el caso que nos ocupa, la CAPV), que tienen por destino un tercer país. El objetivo es aumentar la presencia de empresas radicadas en el territorio de origen, en el seno del mercado de destino, habitualmente en términos de incremento de las exportaciones. Esto se canaliza mediante la facilitación de contactos, interlocuciones y contrapartes empresariales o institucionales.

Para ello, se organizan una serie de actividades y encuentros encaminados a fomentar el intercambio y el contacto directo entre agentes de origen y de destino. Estas misiones están tradicionalmente compuestas por una mezcla de personas del ámbito empresarial e institucional, en el marco de una lógica de apoyo desde instancias políticas al sector empresarial en su despliegue exterior. En el caso de la CAPV, esta sinergia se canaliza a través de la alianza público-privada con las Cámaras de Comercio.

Esta centralidad se percibe nítidamente si descendemos al *funcionamiento* de las misiones. Así, en el marco de la delegación competencial que en materia de promoción exterior dispone el Convenio, el procedimiento habitual en cuanto a organización de misiones cede la toma de iniciativa a las Cámaras. Efectivamente, el procedimiento más común consiste en que las tres Cámaras, de manera coordinada, planteen a la Dirección de Internacionalización una propuesta anual de misiones comerciales. Esta da entonces su visto bueno, añadiendo eventualmente algún otro destino que considere de especial interés en términos de ampliación de mercados⁴¹. En 2016 se han realizado en México y

con las afirmaciones de Ainhoa Ondarzabal, que señala que el grueso de la organización y despliegue de misiones de empresas a terceros países recaen sobre las Cámaras, que cuentan con una trayectoria consolidada en ese sentido.

⁴¹ En ocasiones desde el Gobierno Vasco se solicita a las Cámaras la inclusión de determinados destinos como consecuencia de compromisos o intereses derivados de la lógica político-

Sudáfrica. En cualquier caso, este procedimiento refleja una coincidencia importante entre Cámaras y Dirección de Internacionalización respecto a los criterios fundamentales desde los que se plantean las misiones.

Las Cámaras ponen al servicio de las empresas su extensa experiencia en distintos países, facilitando la identificación de mercados y supliendo el desconocimiento de las empresas. Esto supone: actividades logísticas, creación de agendas de trabajo para las empresas participantes (a través de SPRI si existe oficina en el destino, o a través de agentes externos locales), y apoyo *in situ* (cómo moverse, modulación de agenda, etc.).

Hay un aspecto de importancia respecto a la mecánica de las misiones que debemos puntualizar: pese al rol preponderante de las Cámaras, el Gobierno Vasco también participa en función del caso y la circunstancia⁴². Así, puede ocurrir que una delegación institucional se sume a una misión iniciativa de las cámaras; o que se trate de una misión con participación de las Cámaras pero gestada a iniciativa de la Dirección de Internacionalización o de la Secretaría General de Acción Exterior; o bien el caso de iniciativas institucionales gestadas directamente al margen de las propias Cámaras⁴³.

Uno de los ejemplos más destacados de participación proactiva del Gobierno Vasco en el periodo que estamos analizando, es la misión realizada a México en octubre de 2014 (Irekia, 2014b), dada la centralidad actual de este país en la PIE, así como la delegación del máximo nivel del Gobierno Vasco. Tomaron parte los principales agentes de la estructura de impulso de la internacionalización señalados en el Capítulo II: Arantxa Tapia (Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad), Ainhoa Ondarzabal (Directora de Internacionalización), y Alex Arriola (Director general del SPRI). Posteriormente, el propio Lehendakari se unió a la comitiva. El objetivo del viaje fue:

“Conocer in situ la situación de las empresas implantadas en aquel país, y sobre todo, analizar y buscar nuevas oportunidades de negocio que pueden ofrecer las diferentes reformas anunciadas por el actual Gobierno mexicano, y en particular la referida a la Reforma Energética” (Irekia, 2014b).

Una casuística a destacar es que una misión de corte institucional ejerza un rol tractor sobre las empresas, que consideran que el acompañamiento del Gobierno Vasco puede suponer un activo para sus intereses económico-comerciales. En esos casos, son las empresas las que muestran su interés por participar en una iniciativa de origen institucional. El componente de diplomacia corporativa es claro: empresas que quieren aparecer en determinados foros y países de la mano de la Consejera de Desarrollo Económico o del propio Lehendakari. Esta es una dinámica propia de empresas grandes y/o de aquellas que tienen un interés específico real en un determinado destino. En esta misma línea, señala el Director-gerente de la Cámara de Bilbao que hay ocasiones en las

institucional. Es el caso, como señalan los entrevistados, de visitas de embajadores al Lehendakari, que dan lugar a vínculos, intereses y compromisos para los que las misiones comerciales pueden resultar cauces de utilidad.

⁴² El principal problema es la aparente ausencia de un procedimiento claro respecto a esta participación. Parece primar el análisis de oportunidad realizado por la institución en una coyuntura determinada, y la participación se concreta a través de distintos grados de asunción de la iniciativa por su parte.

⁴³ La participación de la institución supone en ocasiones que las misiones incluyan componentes extraempresariales.

que el apoyo institucional se convierte en el elemento central de una determinada iniciativa. Se habla de “*abrir puertas y establecer contactos*” como elemento primordial. Así, una presencia institucional potente del Gobierno Vasco, supone para las empresas disponer de foros para llegar a autoridades locales de terceros países.

Esto nos lleva a un aspecto fundamental: *criterios de composición* de las misiones. Tal y como refieren los entrevistados, el enfoque es claro: la composición de las misiones es estrictamente empresarial, o como mucho político-empresarial. Es decir, una misión estándar organizada por las Cámaras de Comercio se compone exclusivamente de las empresas que se apunten a la misma en función de los mercados internacionales de su interés. Y en caso de que haya también participación del Gobierno Vasco, la única variación es la propia presencia institucional, asumiendo, por tanto, el Gobierno Vasco esta perspectiva unidimensional que hace de la empresa y su interés el eje exclusivo de esta herramienta. Como señala Ainhoa Ondarzabal, son “*misiones de negocio*”.

Finalmente, abordaremos los *criterios de selección de destinos*. Se establecen dos ejes de análisis en torno a los que orbitan:

- Mercados habituales/consolidados
- Apuesta estratégica por mercados emergentes no habituales

Entre los *mercados habituales y consolidados* (es decir, destinos con cierta tradición y presencia consolidada del tejido empresarial vasco), el criterio fundamental para decidir la realización de una determinada misión es el *grado de demanda de las empresas*. En cambio, en el caso de los *mercados emergentes*, hemos de sumarle a este criterio la voluntad de las Cámaras de trasladar al tejido empresarial vasco la idoneidad de un destino no tradicional dada la oportunidad de negocio que representa, incluyendo las *apuestas estratégicas* del Gobierno Vasco como es el caso de México actualmente.

A este respecto, señalan los entrevistados que la sintonía entre Cámaras y Dirección de Internacionalización es muy amplia, y los criterios compartidos. Así, el Gobierno Vasco nunca ha vetado destinos propuestos por las Cámaras, asumiéndose como propia la voluntad del sector empresarial que estas encarnan. Preguntados por este particular, los entrevistados refieren explícitamente que no se tienen en cuenta criterios que vayan más allá de la perspectiva empresarial de rentabilidad económica y captura de mercados. Concretamente, no se toma en consideración la situación de los Derechos Humanos en los países de destino o en los que se pretende trabajar desde las Cámaras.

“El criterio que se está utilizando es: ¿Puede servir a la industria vasca nuestro esfuerzo en un determinado mercado para vender, para mantener la facturación de las empresas, el mantenimiento de los puestos de trabajo de esa empresa? Si es así, apoyamos viajes a esos países, y alguno de ellos puede ser delicado, por ejemplo Arabia Saudita.

Tal y como lo vemos, son ámbitos diferentes de actuación. Nuestro rol es ayudar a las empresas a dar trabajo en su fábrica. Y si dan trabajo en su fábrica, se genera riqueza, se generan impuestos, y el gobierno tiene un dinero, igual puede actuar en otros aspectos como la ayuda al desarrollo, o ejercer la influencia que puedan tener en otros ámbitos.”

En esta línea, también se refieren en esta entrevista como elementos a tomar en consideración a la hora de determinar destinos para las misiones, cuestiones como la

existencia de un entorno político y legislativo favorable a la instalación de inversión extranjera, la denominada *seguridad jurídica*, o la no existencia de un sector público de envergadura, entre otros. Así, se mencionan varios ejemplos latinoamericanos, destacando la explícita contraposición entre los países que componen la Alianza del Pacífico, valorados muy positivamente, frente a otros como Argentina o Venezuela, en los que la existencia de control de cambios, o la utilización que en determinadas ocasiones se ha hecho por parte de los gobiernos locales de la herramienta de la nacionalización, conlleva una valoración negativa y su salida del espectro de países susceptibles de recibir una misión vasca.

FIGURA 28: MISIONES COMERCIALES CÁMARA DE COMERCIO DE BILBAO 2016

ÁFRICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Argelia ➤ Costa de Marfil-Ghana ➤ Guinea Ecuatorial-Camerún 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Marruecos ➤ Sudáfrica-Mozambique ➤ Túnez
AMÉRICA LATINA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Brasil ➤ Perú-Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Chile ➤ México
NORTEAMÉRICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Idaho 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ EEUU
ASIA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ China ➤ India 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indonesia-Tailandia-Filipinas ➤ Kazajistán-Uzbekistán
EUROPA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Georgia-Armenia ➤ Rusia 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Serbia-Rumanía
ORIENTE MEDIO	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Arabia Saudita ➤ EAU-Qatar 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Irán ➤ Turquía

Fuente: Elaboración propia

4.2.4. Plan Estratégico para la Internacionalización Euskadi-México

Un elemento de gran importancia en el marco del ejercicio de la diplomacia económica son los planes-país. Es decir, planes específicos orientados a establecer estrategias que tengan como finalidad la introducción de empresas pertenecientes al propio tejido empresarial en un determinado mercado exterior. Se trata de dar un paso más en la focalización sobre determinados destinos de las exportaciones y/o la IED originarias del propio territorio.

En el caso de México, se trata de uno de los países identificados como centrales, tanto en la *Estrategia Basque Country 2020* como en el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. Como se señala desde la Dirección de Internacionalización, es

un mercado con larga tradición para las empresas vascas, y el que acoge al mayor número de entidades de matriz vasca en el exterior.

Abordaremos a continuación algunos trazos principales que componen la estrategia de diplomacia económica contenida en este plan, así como algunos otros aspectos que, pese a no estar vinculados de manera nítida a este segundo bloque de herramientas, resulten de especial interés para esta investigación.

Nuestro análisis comenzará exponiendo resumidamente la *perspectiva general* desde la que se encara este Plan-país, las líneas inspiradoras y principios fuertes que informan el documento. A continuación expondremos los *sectores estratégicos y localizaciones geográficas* sobre las que el Plan prevé incidir de manera prioritaria, lo que nos permitirá acercarnos a los criterios específicos utilizados a la hora de planear la penetración en el mercado mexicano, y conocer así si existen elementos ligados al enfoque de DHS. En tercer lugar, reseñaremos el apartado dedicado a la *estrategia de diplomacia corporativa* en México.

En el análisis que se hace de la realidad mexicana prevalecen de manera sustancial la promoción de la rentabilidad empresarial y la captura de mercados como principios fuertes que dotan de sentido e identidad al conjunto del texto, desde una visión que prima el interés de la parte vasca, pese a que se señale que este prisma constituye un enfoque “*ganar-ganar*” (SPRI-ULIKER 3, 2014: 23). Dominan en este sentido las reflexiones sobre el potencial que supone la desregulación de la actividad económica e inversora.

Así, se considera una debilidad la existencia, entre otros factores que limitan la competitividad empresarial, de “*regulaciones laborales restrictivas*” o “*regulaciones impositivas poco eficientes*” (SPRI-ULIKER 3, 2014: 5). Por el contrario se afirma que:

“*El marco legal en México y la estabilidad política y democrática del País, hacen de México un país de total garantía y con la máxima seguridad jurídica en el ámbito fiscal, financiero y mercantil*”. (SPRI-ULIKER 3, 2014: 11)⁴⁴

Siguiendo la línea dominante, como elemento de valoración estratégica, se señala que:

“*El Gobierno de México ha tomado la decisión de eliminar las barreras a la libre competencia existente en sectores estratégicos como los de la energía, telecomunicaciones, transportes, etc., favoreciendo la participación y la inversión privada en los mismos, y poniendo fin a monopolios y situaciones de hecho que limitan esa libre competencia*” (SPRI-ULIKER 3, 2014: 12).

En este marco, son varias las referencias a los efectos positivos que para los objetivos de este plan tienen Tratados de Comercio e Inversión como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

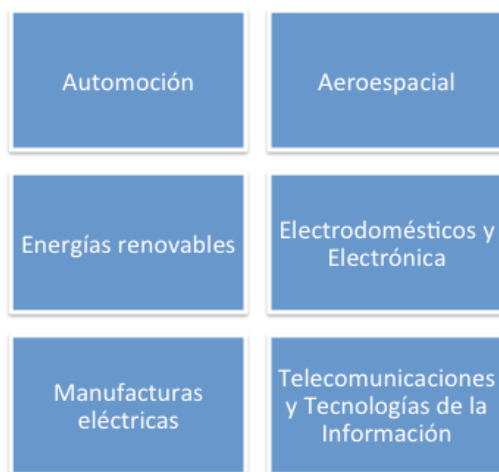
“*La importancia y el alcance de los Acuerdos y Tratados de libre comercio firmados por México con terceros, aportan una importante seguridad jurídica en los negocios y la actividad comercial de México con terceros*”. (SPRI-ULIKER 3, 2014: 5)

44 Se trata de afirmaciones que difieren sustancialmente de la visión que se tiene de la realidad mexicana desde otros ámbitos, como la cooperación al desarrollo. Así, a pesar de la importancia de la cooperación descentralizada de la AVCD en México, su participación en el diseño de este plan es inexistente.

Por otro lado, si bien es cierto que esta es la línea dominante, es necesario referir la inclusión en el DAFO que abre este documento, de varias referencias a cuestiones que no se adscriben de manera lineal a criterios puros de ampliación de mercados para las empresas vascas, como la desigualdad o el analfabetismo (SPRI-ULIKER 3, 2014: 5). También se consigna un apartado específico, dentro de las oportunidades que ofrece México, al *Desarrollo Sostenible* (SPRI-ULIKER 3, 2014: 13).

Respecto a los *sectores estratégicos y localizaciones geográficas*, se priorizan aquellos sectores que favorezcan la ampliación de cuotas de mercado para las empresas vascas, ya sea por tratarse de ámbitos sectoriales en los que estas son punteras o altamente competitivas, ya sea porque desde el Gobierno mexicano se establecen condiciones especialmente beneficiosas, ya sea porque la propia coyuntura económica convierta tales sectores en nichos de interés (SPRI-ULIKER 3, 2014: 24-32).

FIGURA 29: SECTORES ESTRATÉGICOS



Fuente: Elaboración propia

Señalar aquí que dentro del apartado “*Otros espacios de oportunidad*” se le concede un espacio al ámbito del *Desarrollo Humano Sostenible*. Se asume aquí la discutible premisa de que México pretende abordar un proceso de transformación hacia un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible, en cuyo despliegue las empresas vascas tendrían mucho que aportar, dado “*el reconocimiento conseguido por Euskadi a nivel internacional por sus políticas y sus resultados*” (SPRI-ULIKER 3, 2014: 31). Se incluyen aquí elementos como el modelo de Formación Profesional, la economía social y el cooperativismo, la política industrial o las experiencias de regeneración urbana.

En cuanto a las prioridades geográficas, el plan pone el foco en una serie de Estados del país en base a determinados factores o criterios (SPRI-ULIKER 3, 2014: 33-38). Destacan aquí, entre otros, la centralidad del crecimiento del PIB como elemento de valoración considerado intrínsecamente positivo, o, muy elocuentemente, la importancia que, dentro de la categoría de *costes industriales*, se concede a los costes salariales como elemento exclusivo de competitividad.

FIGURA 30: CRITERIOS PARA PRIORIDADES GEOGRÁFICAS



Fuente: Elaboración propia

Respecto a la *diplomacia corporativa* en México, su objetivo es:

“Asegurar un buen posicionamiento de Euskadi y su Marca “Basque Country” en México, el de sus empresas instaladas en México, y que facilite nuevas implantaciones comerciales y productivas en México y el incremento de las operaciones comerciales en ambos países”. (SPRI-ULIKER 3, 2014: 45).

Para su consecución, destacan las orientaciones encaminadas a reforzar las relaciones institucionales con instancias político-administrativas mexicanas. Estas alcanzan un alto nivel de concreción, visualizándose la naturaleza y objetivos de un Plan-país como este:

A nivel Federal

- relación y contacto al máximo nivel posible con todas las Secretarías de Gobierno que son prioritarias para Euskadi de acuerdo con este Plan Estratégico (Secretarías de Economía, Energía; y Comunicaciones y Traspotes)
- relación con Organismos y Sociedades de máximo interés (INADEM, PROMÉXICO, PEMEX, CFE, BANCOMEXT, NAFINSA, etc.)
- relación con Organismos y Sociedades Privadas como COMCE, CANACYNTRA, COPARMEX, Organizaciones Empresariales de ámbito Federal, Clusters de los Sectores identificados como estratégicos, etc.
- participación activa en encuentros y foros empresariales a nivel Federal

A nivel Estatal

- relación y contacto permanente y, en lo posible, Acuerdos de colaboración con TODOS los Gobiernos de los Estados considerados prioritarios para Euskadi en México
- relación con los Secretarios de Desarrollo Económico y de Desarrollo Urbano de todos los Estados identificados como prioritarios para Euskadi
- relación con todas las organizaciones locales de los organismos y sociedades públicas y privados arriba indicados (PROMEXICO, CANACYNTRA, Organizaciones Empresariales, Clusters, etc.)

- participación activa en foros y seminarios locales relacionados con los objetivos de internacionalización de Euskadi en dichos Estados” (SPRI-ULIKER 3, 2014: 45-46).

Damos aquí por finalizado el recorrido por el bloque dedicado a las herramientas de diplomacia económica.

4.3. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN ORIGEN

La categoría de fortalecimiento de capacidades en origen nos remite a una serie diversa de actividades y procesos encaminados a mejorar la disposición y preparación de las empresas para enfrentar los distintos retos técnicos, económicos, logísticos, formativos, de personal, etc., que debe enfrentar todo proceso de inserción en mercados internacionales.

Efectivamente, todos los análisis del Gobierno Vasco asumen que la salida al exterior de las empresas supone un cambio sustancial de perspectiva, actitud, formas de operar, etc. Esto implica tanto abandonar determinadas inercias asociadas a los métodos de funcionamiento, formación etc., propios de las empresas que operan exclusivamente en el mercado interno, como adquirir determinados conocimientos y recursos específicamente asociados a las casuísticas que se dan en el desenvolvimiento en mercados internacionales. Y para abordar estos cambios es para lo que se habilitan una serie de medidas e instrumentos públicos, que tienen como objetivo mejorar cualitativamente el capital material, intelectual y humano con el que las entidades cuentan a la hora de emprender este tipo de procesos de internacionalización, y que a continuación analizaremos más pormenorizadamente.

Dentro del amplio elenco de dimensiones susceptibles de insertarse en el apartado de fortalecimiento de capacidades en origen (fiscalidad, I+D+I, etc.), el despliegue de recursos del Gobierno Vasco en este ámbito responde a una línea de actuación muy específica: *la generación y dinamización de capital humano*⁴⁵:

- La línea de *generación de capital humano* promueve la formación de personas que, a través de los instrumentos previstos, adquieran una serie de capacidades en materia de internacionalización empresarial de las que anteriormente carecían, con el fin de que se inserten posteriormente en el tejido empresarial vasco al servicio de entidades que deseen emprender procesos de salida a mercados exteriores, aportando el valor cualitativo de su conocimiento especializado en la materia. Se trata, pues, de formar desde cero a personas en el ámbito concreto de la internacionalización empresarial, para ponerlas posteriormente a disposición de las entidades que requieran este tipo de perfiles.

⁴⁵ El análisis de partida del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad se sustenta, una vez más, sobre el problema que representa la dimensión de las empresas vascas. Efectivamente, un tejido empresarial dominado por PYMES adolece de problemas estructurales en lo referente a la cualificación del personal que enfrenta los retos que supone emprender el camino de la internacionalización. Al no ser las PYMES entidades orientadas hacia el ámbito internacional, tampoco cuentan con personal formado en los elementos específicos que precisa este tipo de iniciativa. Este es el ámbito fundamental de intervención que se fija el Gobierno Vasco, y al que se orientan, por tanto, el grueso de instrumentos.

Analizaremos dos programas en este campo: Programa de Becas de Internacionalización o *Becas BEINT*, y programa de becas *Global Training*.

- La línea de *dinamización de capital humano* responde a otra perspectiva. Se trata de movilizar el capital humano ya existente, es decir, el compuesto por aquellas personas que, por formación académica y/o experiencia laboral en el ámbito internacional, conocen las lógicas, procedimientos, herramientas etc. que debe seguir una empresa que pretenda dar el salto a mercados exteriores. El objetivo es sistematizar una línea de trabajo que conduzca a maximizar los recursos humanos ya formados, poniéndolos en contacto con las empresas vascas que estén en proceso de internacionalización y requieran de este tipo de personal cualificado. En este apartado abordaremos tres herramientas: los programas *PROFEX*, *LANdhome*, y la red *Basque Global Network*.

A continuación, pasaremos a tratar cada una de estas líneas de formación de capacidades, realizando una caracterización general de los instrumentos concretos que componen cada una de ellas.

4.3.1. GENERACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Línea enfocada a la formación de personas en el ámbito específico de la internacionalización empresarial para que, una vez concluyan tales programas de cualificación, estén en disposición de ponerse al servicio de empresas vascas en proceso de salida a mercados exteriores y que requieran ese conocimiento especializado. Está orientada, por tanto, a personas que carecen en principio de esta formación, o disponen de ella a unos niveles aún insuficientes para resultar un valor añadido para las empresas.

Dentro de este apartado hay dos programas dirigidos a personas menores de 30 años que pretenden impulsar este tipo de especialización: Programa de becas *BEINT*, y Programa de becas *Global Training*. *BEINT* es un programa exclusiva y específicamente orientado a la formación de personal cualificado en materia de internacionalización empresarial, mientras que *Global Training* abarca un espectro más amplio, emparentándose con el fomento de la movilidad laboral internacional de manera general. De ahí que consideremos el primero como el de mayor relevancia para nuestra investigación, dado que es el que más se circunscribe a nuestro objeto de estudio.

Pasaremos a glosar brevemente cada uno de los programas, analizando *qué son, qué objetivos tienen, y criterios de selección y resolución*, así como, puntualmente, *elementos procedimentales* de interés para nuestra investigación.

4.3.1.1. Programa de becas de internacionalización *BEINT*⁴⁶

Se trata de un programa de becas de formación destinado a personas menores de 30 años con titulación universitaria superior. Las becas adquieren la forma de subvenciones

⁴⁶ Consultar normativa reguladora en BOPV (2011a; 2013; 2016b).

no reintegrables, y el contenido de la formación destaca por circunscribirse exclusivamente al ámbito de la internacionalización de la empresa.

Su objetivo es que *“las empresas y otras entidades vascas puedan disponer en el futuro de una base de profesionales que les permita atender con eficacia los retos de la economía abierta”* (BOPV, 2016b).

El programa consta de tres fases, aunque, en función de la modalidad de cumplimiento que la persona becada elija, es posible realizar todas o solamente algunas de ellas.

FIGURA 31: FASES DEL PROGRAMA DE BECAS DE INTERNACIONALIZACIÓN BEINT

FASE 1	Formación teórica especializada
FASE 2	Formación práctica en entidades de apoyo público a la internacionalización y otras entidades de desarrollo regional o sectorial
FASE 3	Práctica profesional en empresa

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las *personas becarias y a los criterios de selección*⁴⁷, destacan en la normativa una serie de elementos que denotan una orientación de corte marcadamente económico-empresarial, como la preferencia que se establece por las titulaciones superiores en Economía, Dirección y Administración de Empresas, e Ingenierías. En lo que respecta a la valoración de méritos resulta especialmente ilustrativos la mención al *Máster oficial universitario de Comercio o de Gestión Empresarial* (BOPV, 2016b), así como la valoración de la experiencia laboral relacionada con esta formación académica.

A su vez, debemos reseñar otro elemento de interés: las entidades colaboradoras del programa.

- En la Fase 1 consta la *UPV/EHU*, a través de la firma de un convenio de colaboración con el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad para impartir un Título Propio de Postgrado de Especialista de Universidad en Internacionalización. Consultar programa completo del Título en UPV/EHU (2015).
- En la Fase 2, las *oficinas de la Red exterior de SPRI*, las *Oficinas Comerciales Españolas en el extranjero*, y eventualmente, *otros organismos de promoción de la Internacionalización*.
- En la Fase 3, entidades que faciliten a los y las becarias una práctica profesional de carácter empresarial. *Ver requisitos para empresas en Ficha 15 del Anexo 1*.
- Finalmente, las *Cámaras de Comercio* participan eventualmente.

⁴⁷ En este apartado recogeremos simplemente algunos elementos de relevancia para nuestra investigación, dejando a un lado componentes de corte burocrático-formal u otros.

4.3.1.2. *Global Training*⁴⁸

Programa de becas de movilidad internacional (subvenciones a fondo perdido). Su característica fundamental es que no se ciñe a la formación en materia de internacionalización empresarial, sino que parte de una visión más amplia: impulsar la experiencia laboral de personas jóvenes en empresas y entidades en el extranjero. Por ello, tanto el abanico de prestaciones laborales, como los perfiles de las personas becarias y de las entidades en las que realizar las prácticas, abarcan un espectro más amplio. La otra cara de la moneda es que se difumina parcialmente su carácter de programa de formación en materia de internacionalización de la empresa. Aun así, el perfil empresarial es ampliamente hegemónico.

El programa se canaliza a través de entidades ajenas al Gobierno Vasco, que son las que concurren a esta convocatoria, y que realizan una labor de intermediación entre las personas becarias y las entidades/empresas en las que se desarrollan las prácticas.

Así, una vez el Gobierno Vasco ha concedido a estas entidades la gestión de un determinado número de becas, éstas realiza su propia convocatoria de concesión de becas individuales, que es a la que concurren las personas que realizarán las prácticas internacionales. Cada entidad beneficiaria realiza su respectivo proceso de selección y articula el contacto con las empresas/entidades en las que finalmente se realizarán las prácticas profesionales, en función de su propia red internacional.

Como hemos visto, el Gobierno Vasco recibe solicitudes de entidades que desean realizar esta tarea de intermediación, es decir, que desean gestionar un número determinado de estas becas. Los criterios de valoración y baremación aplicados por el Gobierno Vasco se refieren, por tanto, a estas entidades.

Estos criterios se orientan casi en exclusiva a garantizar la viabilidad, la capacidad efectiva de las entidades para hacer frente a los compromisos que se derivan de su participación en el programa, sobre todo en términos operativos. No hay condiciones expresas que tengan que ver con el tipo de empresas y actividades en que se concrete posteriormente la realización de las prácticas (*Ver Ficha 16 del Anexo 1*).

Finalizamos aquí el apartado dedicado a la generación de capital humano. Pasaremos a continuación a glosar los instrumentos existentes en materia de dinamización.

4.3.2. DINAMIZACIÓN DE CAPITAL HUMANO

Estamos ante la segunda línea de trabajo en materia de formación de capacidades. En este caso no se trata de transmitir conocimientos y herramientas a quien no dispone de ellas con el fin de reforzar las capacidades de las empresas. Esta vertiente focaliza sus esfuerzos en la *optimización de los recursos humanos ya existentes*.

Existen personas que, por formación académica, o por su experiencia laboral en empresas ubicadas en terceros países, suponen un capital cualitativo muy importante,

⁴⁸ Consultar normativa reguladora en BOPV (2014b; 2015a).

que pueden aportar conocimientos adquiridos sobre mercados internacionales de gran valor para empresas que pretendan profundizar en la senda de la internacionalización. El objetivo de esta línea de trabajo es movilizar ese capital humano, preexistente pero disperso, y sistematizar su potencial mediante una serie de herramientas que tienen en común una misma lógica: poner en contacto empresas con necesidad de personal cualificado en materia de internacionalización, y profesionales con experiencia y conocimiento especializado en este ámbito.

Estas herramientas son: el programa *PROFEX*, el programa *LANdhome*, y la red *Basque Global Network*. Esta última no ha tenido un desarrollo demasiado potente. Por su parte, *PROFEX* responde al objetivo inicialmente concebido en el *Plan de Internacionalización 2014-2016* de impulsar la contratación a tiempo parcial de profesionales en exportación/internacionalización en pequeñas empresas. Mientras que *LANdhome* es una iniciativa “piloto” relativamente reciente, no planteada en el momento de elaboración del plan estratégico, pero que se impulsa *a posteriori* al llegarse a la conclusión de la necesidad de una herramienta más innovadora que responda a una casuística concreta:

“la imposibilidad de las empresas de poder reubicar a los profesionales que tras una larga estancia en el extranjero, y habiendo ejecutado la misión para la que fueron trasladados, solicitan retornar a Euskadi” (Ireki, 2015a).

Ambas dependen del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

Pasaremos a continuación a realizar una caracterización general de cada una de estas herramientas. Para ello, abordaremos los siguientes elementos: *naturaleza general* del programa, *entidades destinatarias* y *perfil de las personas contratadas*, así como aspectos relevantes de *funcionamiento*, si los hubiere.

4.3.2.1. *PROFEX*⁴⁹

Programa subvencional cuyo objeto es financiar la contratación por parte de empresas vascas de personal promotor/especialista en internacionalización empresarial. La finalidad es impulsar la creación de departamentos de exportación en el seno de las PYMES participantes para que se inicien en la salida a mercados extranjeros.

Los fondos del programa son aportados por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, mientras que la gestión del mismo corresponde a las Cámaras de Comercio de Bilbao, Gipuzkoa y Araba. Esta gestión está prevista, regulada y fiscalizada a través del Convenio vigente entre el Departamento y las Cámaras⁵⁰.

Las entidades destinatarias son las *PYMES vascas* que por su tamaño, capacidad económica y/o capital humano, no dispongan de un departamento de exportación propio.

⁴⁹ Analizaremos aquí la normativa publicada en la web de la Cámara (Cámara de Comercio de Bilbao-c).

⁵⁰ La *Memoria justificativa del Convenio* es el principal instrumento de fiscalización del desarrollo del programa por parte del Gobierno Vasco. Aquí se analizan incidencias y detalles del desarrollo del mismo.

Sus funciones en el marco del Plan son tres:

- Cumplimiento de compromisos con la persona contratada (pago de salario, firma de contrato mercantil, provisión de medios para el desarrollo de sus tareas).
- Dar seguimiento al Plan Comercial.
- Someterse periódicamente a la fiscalización de la Cámara.

Las personas contratadas son seleccionadas y formadas por las Cámaras de Comercio. El requisito principal pasa por acreditar *experiencia en internacionalización*, valorándose la *experiencia en mercados y/o sectores de interés* para las empresas.

Su función consiste en dar cumplimiento al Plan Comercial Internacional de la empresa. Este Plan es elaborado por cada PYME bajo la supervisión y asesoría de las Cámaras.

4.3.2.2. *LANdhome*⁵¹

Programa de subvenciones no reintegrables orientadas a promover la contratación por parte de empresas de la CAPV de personas profesionales vascas que estén desarrollando sus carreras en el exterior.

El propósito es favorecer el retorno de profesionales de alta cualificación que estén en disposición de volcar en el seno del tejido productivo vasco sus conocimientos en el ámbito internacional. Esto se concreta en un tipo de programa relativamente innovador.

Perfil de la persona contratada:

- Menor de 50 años.
- Mínimo de 4 años ininterrumpidos como persona profesional expatriada (u 8 años computados de manera discontinua).
- Ocupar un puesto directivo o técnico en la empresa en el exterior desde la que se le pretende repatriar.
- Vecindad administrativa en la CAPV inmediata anterior a la expatriación de al menos 2 años.
- Comprometerse a permanecer en Euskadi desempeñando su labor profesional durante al menos 4 años.

Las entidades destinatarias son las empresas radicadas en la CAPV con un plan de internacionalización vigente. Pueden concurrir individualmente o en cooperación, y se comprometen a formalizar un contrato laboral indefinido para cubrir un puesto de nivel directivo o de técnico superior.

En cuanto a los requisitos a cumplir, la normativa establece una serie de criterios y condicionantes que no recogeremos aquí, dada su extensión y su carácter no

⁵¹ Consultar normativa reguladora en BOPV (2015c; 2016e).

determinante para el objeto de la investigación (ver *Ficha 18 del Anexo 1*). Lo único que cabe destacar es que la norma promulgada en 2016 introduce algunas adiciones que suponen un incremento del nivel de exigencia sobre las empresas participantes en distintos ámbitos, como la promoción de la equidad de género o la lucha contra la evasión fiscal.

4.3.2.3. *Global Basque Business Network*

El *Plan de Internacionalización 2014-2016* prevé crear una subred que capte y vincule entre sí a personalidades de la diáspora vasca del campo empresarial, inserta a su vez en la *Global Basque Network* (BGN), red dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior y que pretende desarrollar los vínculos de la Diáspora en distintos ámbitos sectoriales. A día de hoy, el grado de desarrollo del proyecto es embrionario: la puesta en funcionamiento de la BGN fue hecha pública en julio de 2016⁵². En lo que respecta a su faceta empresarial, solo se refiere que será una de las cinco áreas o subredes, junto con institucional, cultural, educativa y cooperación al desarrollo.

En definitiva, y a modo de recapitulación sobre el marco de instrumentos en base a los cuales se desarrolla la PIE impulsada por el gobierno Vasco, estos se estructuran en tres bloques:

1. Las *líneas subvencionales*. Es el bloque más relevante, siendo cuatro los programas de ayudas financieras a empresas que hemos estudiado: *Global Lehian*, *Gauzatu*, *Interlehian*, y *Elkartzen*. Destaca la centralidad de criterios de rentabilidad/competitividad empresarial, así como de viabilidad de los proyectos financiados. También la utilización parcial de la RSC como vía de inclusión de criterios basados en el enfoque de DHS, aunque en porcentajes ínfimos que en ningún caso superan el 3 % del total.
2. La *diplomacia económica*, que combina actividades de diplomacia corporativa (con una connotación más política), con otras de asesoría y apoyo a empresas sobre el terreno. Son centrales las Cámaras de Comercio y SPRI, así como las misiones comerciales y el *Plan Estratégico Euskadi-México*. Destaca especialmente la importancia de las sinergias político-empresariales al servicio del sector privado, así como la ausencia de transversalización de elementos extraempresariales.
3. El *fortalecimiento de capacidades*. Dentro de un apartado que contempla una variedad relativamente amplia de actividades, el Gobierno Vasco se centra en dos dimensiones interrelacionadas como son la *formación* y la *generación de capital humano*, orientadas a poner a disposición de las empresas personal

52 <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2016/el-gobierno-vasco-crea-la-red-basque-global-network-para-integrar-a-la-comunidad-vasca-en-el-exterior/>

cualificado en el ámbito concreto de la internacionalización de la empresa. Dentro de la primera, destacan los programas *BEINT* y *Global Training*, mientras que en la segunda, los principales exponentes son *PROFEX* y *LANdhome*.

CUADRO 3. VALORACIÓN CRÍTICA DEL MARCO DE INSTRUMENTOS

La principal conclusión que extraemos del análisis de los tres bloques en que se dividen los instrumentos concretos de despliegue de la PIE del Gobierno Vasco, es la misma que venimos señalando respecto a documentos estratégicos y organigrama institucional: toda su articulación orbita alrededor de una concepción de la competitividad empresarial basada únicamente en la captura de mercados.

Efectivamente, las normativas reguladoras de los programas subvencionales (tanto de fomento de exportaciones e implantaciones exteriores, como de impulso a la formación), sus respectivos criterios de valoración y baremación de solicitudes, así como los principales ejes de diplomacia económica, se fundamentan en esta idea.

La consecuencia directa es la ausencia destacada de elementos de análisis y valoración inspirados en perspectivas más allá de la obtención de beneficios, la captura de mercados y la generación de empleo en Euskadi, sin apenas explicitar –y por supuesto, sin ningún peso político– criterios vinculados al desarrollo humano sostenible, esto es, a los valores de bienestar y centralidad del ser humano, sostenibilidad, fortalecimiento de capacidades y empoderamiento, participación y equidad.

Resulta especialmente ilustrativa la forma en que esto se plasma en los programas *Global Lehian* e *Interlehian*, que incorporan la RSC en sus respectivas tablas de baremación de solicitudes. En estos casos, la exigencia de la administración a las empresas no se refiere a elementos de obligatoria incorporación al proyecto concreto que va a ser objeto de subvención, sino a la tenencia separada de tales certificaciones. Certificaciones que suponen una aportación tan exigua en términos de puntuación (no llegan a superar el 3 % del total en ningún caso), que no resultan determinantes para condicionar la presencia o ausencia de una determinada solicitud entre las beneficiarias de la convocatoria. En todo caso, son las convocatorias que en mayor grado incorporan este tipo de criterios, ya que *Gauzatu* es totalmente ajeno a enfoques que no tengan por objeto exclusivo la mejora competitiva de la empresa vasca.

En el caso de la diplomacia económica y las misiones comerciales, la ausencia de perspectivas inspiradas en criterios de sostenibilidad y desarrollo humano es más que notoria, dada la unidimensionalidad económico-empresarial desde la que se conciben la composición o la selección de destinos de los viajes. A este respecto, destaca la solidez de la alianza público-privada con las Cámaras de Comercio en el despliegue de estas actividades de promoción exterior, y la consiguiente ausencia de agentes vinculados a sectores como el sindical, la cooperación al desarrollo o de otros movimientos sociales, aun cuando estos tengan incluso presencia permanente o alianzas estables en los lugares de destino. Por otro lado, las referencias del *Plan Estratégico de Internacionalización Euskadi-México* a los costes laborales como factor nuclear de competitividad en materia de costes industriales, o la valoración positiva de los TLC, por poner dos ejemplos,

resulta igualmente ilustrativa. No lo es menos la carencia de relevancia de la conculcación estructural de derechos humanos que se desarrolla en el país a la hora de plantear objetivos y prioridades, explicitando que la *lex mercatoria* se sitúa por encima de los derechos humanos, y que la PIE no solo no trata de revertir esta asimetría, sino que es ajena a la misma. A este respecto, la sentencia del Tribunal Permanente de los Pueblos - Capítulo México de noviembre de 2014 es categórica al señalar que “*el TLCAN colisiona frontalmente contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*” (TPP, 2014: 15), o que “*lo que no se conoce con suficiente claridad fuera de México, salvo en las instancias de protección de derechos humanos, es la frecuencia con que amenazas, agresiones, asesinatos, desapariciones, torturas, apropiación de tierras y desplazamientos forzados golpean a quienes tratan de defender sus derechos y a quienes lideran las resistencias*” (TPP, 2014: 32).

Siguiendo esta lógica, toda una serie de criterios nucleares están ausentes. No existen cláusulas a favor de la sostenibilidad y la transición energética, ni exigencia alguna de estudios de impacto ambiental de las iniciativas apoyadas por el Gobierno Vasco.

La búsqueda de impactos positivos y fortalecimiento de capacidades se circunscribe claramente al ámbito de la CAPV, siendo el fortalecimiento de capacidades del tejido empresarial vasco y la creación de empleo en nuestro territorio los únicos enfoques asumidos. Esto excluye la reflexión sobre una de las cuestiones más sangrantes en el campo de la internacionalización empresarial: la inexistencia de indicadores, cláusulas o baremos que pretendan controlar las condiciones laborales en destino, señalándose por los responsables de internacionalización de las Cámaras de Comercio que, a este respecto, el estándar utilizado es el respeto a la normativa legal de destino, atravesadas por la lógica neoliberal.

Siguiendo este hilo, las prioridades estratégicas de los territorios de destino no se incluyen en iniciativas, análisis ni tablas de baremación. Tampoco se contempla la promoción de impactos positivos sobre el tejido productivo local, ni la consecución de dinámicas de transferencia tecnológica. De hecho, estas últimas son incluso obstaculizadas por algunas de las lógicas promocionadas en instrumentos como *Interlehian*, o por el *apoyo a la industria auxiliar y subcontratista* que se refiere en el Convenio entre Cámaras de Comercio y Departamento, que reflejan la pretensión de que las empresas tractoras se desplieguen en el exterior acompañadas de sus proveedoras vascas, limitando así la interacción con entidades locales.

Las herramientas de formación están íntegramente concebidas para generar y dinamizar un capital humano que se vuelque exclusivamente sobre el tejido empresarial vasco, y dominadas por un enfoque economicista clásico de ampliación de mercados.

En general, el enfoque con el que se desarrolla el conjunto de instrumentos plantea una visión de largo plazo, por la cual se pretenden impulsar lógicas de internacionalización estables que supongan la consolidación permanente de posiciones de empresas vascas en mercados exteriores. Pero no está tan claro que prime la reinversión sobre la repatriación de beneficios, toda vez que el interés del tejido vasco, así como la centralidad de criterios de rentabilidad son plenamente hegemónicos, y nada concreto se señala en este sentido. Además, la introducción de lógicas democráticas en el despliegue empresarial vasco no se contempla en ningún modo, ni en origen ni en destino.

Respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, tiene una cierta presencia en las normativas que regulan los programas subvencionales. Aun así, la mayoría de incorporaciones normativas a este respecto derivan de la aprobación a nivel estatal de la *Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*. Asimismo, no hay una perspectiva específica y diferenciada en torno a la promoción de la equidad de género en destino. Así mismo, no existen cláusulas de promoción de la diversidad de etnias/razas, ni que incorporen la perspectiva de personas discapacitadas.

Por último, y como ya hemos señalado, no hay establecida estructura ni sistema de seguimiento alguno para evaluar el impacto de las iniciativas impulsadas en términos de desarrollo humano sostenible.

En definitiva, los valores y objetivos que se definían como estratégicos y hegemónicos en el capítulo anterior (competitividad y rentabilidad, captura de mercados, y seguridad en las inversiones por encima de otras consideraciones) se trasladan de manera coherente –aunque en absoluto con el desarrollo humano sostenible– a un marco de instrumentos en el que únicamente dichos valores y objetivos se explicitan como ejes de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco.

Así, todas las consideraciones vinculadas al DHS (bienestar de las mayorías, fortalecimiento mutuo de capacidades, sostenibilidad, participación y equidad) están completamente ausentes en las líneas subvencionales y de capital humano–salvo mínimas referencias a la controvertida RSC en algún instrumento, o la aplicación de la *Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres*, aunque nunca para los países en los que se opera–. A su vez, la diplomacia económica se guía estrictamente por criterios de ganancia y competitividad, a partir de una alianza público-privada con las Cámaras de Comercio, de la que se excluye a los movimientos sociales y a cualquier eje de DHS. El resultado final explicita así que la PIE se decanta por la competitividad pura frente al marco de derechos humanos y al desarrollo humano sostenible, en contradicción con lo afirmado por el Gobierno Vasco en su *Marco Cdp*.

Con este apartado damos por finalizado el análisis de los distintos elementos que componen la PIE del Gobierno Vasco, en el que hemos abordado el organigrama institucional encargado de su diseño y despliegue, la documentación que recoge la planificación estratégica de esta PIE, y los instrumentos concretos en que esta se materializa, a saber, líneas subvencionales, diplomacia económica y fortalecimiento de capacidades en origen. Pasaremos a continuación a volcar todo este acumulado en la sistematización de conclusiones y la propuesta de recomendaciones.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Terminamos el presente Informe sistematizando las principales conclusiones sobre la valoración de la política de internacionalización empresarial (PIE) impulsada desde 2014 por el Gobierno Vasco desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo (CdP), tras el recorrido integral realizado sobre agentes y estructuras, documentos estratégicos e instrumentos principales.

A su vez plantearemos, desde un punto de vista propositivo, una serie de recomendaciones para ahondar en una PIE donde primara el enfoque de desarrollo humano sostenible –tal y como explícitamente plantea el propio ejecutivo vasco en su *Marco CdP*–, sin olvidar el hecho de que la propia PIE en sí misma está en cuestión como herramienta en favor del bien común y la sostenibilidad.

Para todo ello, nos valdremos del marco de referencia construido en el primer capítulo, en base a los 18 criterios que hemos definido como claves para entender la PIE desde la CdP. Recordemos que estos criterios se articulan en torno a 5 ideas-fuerza:

- *Bienestar–Centralidad del ser humano* (objetivos, principios y compromisos vinculados al bien común, los derechos humanos y la sostenibilidad; agenda, estructura y sistema específico de evaluación participativa de impactos).
- *Sostenibilidad* (cláusulas en favor de la sostenibilidad y la transición energética; estudios de impacto ambiental).
- *Capacidades–empoderamiento* (fortalecimiento mutuo e intercambio horizontal de capacidades entre el lugar de origen y destino; coherencia con las prioridades estratégicas del territorio de destino; impacto positivo en el tejido productivo local y en los servicios públicos locales; fórmulas de tecnología apropiada y transferencia tecnológica; formación local; crecimiento neto del empleo digno y de los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga; inversión estable, sólida, en el largo plazo, y que prima la reinversión sobre la repatriación de beneficios).
- *Participación* (iniciativas empresariales donde prima el trabajo y la democracia en la toma de decisiones; garantía de que los planes-país y las iniciativas que se impulsen –especialmente las misiones de acción exterior– incorporen elementos de agenda vinculados al desarrollo humano y la sostenibilidad, así como la participación activa de un número suficiente y representativo de agentes sociales y sindicales; estructura con capacidades políticas suficientes; de carácter inclusivo, en la que participen activamente un número suficiente y representativo de agentes sociales y sindicales).
- *Equidad* (igualdad entre hombres y mujeres en el empleo y condiciones laborales; diversidad de etnia/razas en el empleo y las condiciones laborales; personas discapacitadas en el empleo y las condiciones laborales).

5.1. Conclusiones

Antes de comenzar con la exposición de las principales conclusiones, es pertinente recordar alguno de los elementos que ya expusimos en la Introducción de este Informe a la hora de acotar el objeto de estudio:

- El análisis de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco se circunscribe a un *marco competencial limitado* –que carece de responsabilidad y agencia sobre la política exterior y comercio internacional–; a un *espacio geográfico determinado* –la Comunidad Autónoma Vasca–; y a un *tejido empresarial específico* –en el que abunda la mediana y pequeña empresa–. Esto provoca que cualquier análisis comparativo de las conclusiones de la presente investigación respecto a otras realidades con marcos competenciales, geográficos y tejidos económicos diferentes, debe ser tomado con relativa prudencia.
- El Informe se centra exclusivamente en dos de los tres principales ámbitos de la internacionalización empresarial (exportación de bienes y servicios, por un lado, implantación exterior, por el otro), dejando para futuras investigaciones la línea de promoción en la atracción de inversiones extranjeras. A su vez, se ha focalizado en la *política pública* en sí misma, esto es, en las estructuras, el marco teórico-político y los instrumentos en base a los cuales se desarrolla la PIE impulsada por el Gobierno Vasco. De esta manera, no evaluamos impactos de dicha política –que deberían ser objeto de informes complementarios en base a sistemas sólidos de rendición de cuentas, que a día de hoy no existen–, sino la definición de la misma, *quién*, sobre *qué* y *cómo* está construida.

Por lo tanto, no valoramos el resultado final de las ayudas concedidas e iniciativas desarrolladas, sino si la configuración de la política pública en la que estas se basan contempla o no la CdP. En todo caso, podemos también afirmar, sin entrar en contradicción, que si la entidad pública al mando de la política –defensora del interés general– no garantizara la defensa de los derechos humanos, el bien común y la sostenibilidad, es difícil que lo hagan entidades privadas cuya identidad se basa en la obtención del máximo beneficio. De esta manera, y aunque no podamos evaluar directamente las múltiples iniciativas impulsadas, el análisis integral de la PIE nos arrojará luz indirecta sobre cómo interpretar el impacto final de estas.

Además de tener en cuenta ambas cuestiones, también debemos recordar los principales hitos de la apuesta política realizada por el Gobierno vasco en favor de la coherencia de políticas para el desarrollo explicitada en el *Marco CdP*, aprobado en 2016. Según este documento referencial, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo debe:

- Concebirse como la integración de la perspectiva del *desarrollo humano* y la *sostenibilidad* en el *diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas* en los distintos niveles, así como la *coordinación y complementariedad* entre las mismas;

- Ser una *referencia básica* para la acción de gobierno, tanto en lo que afecta a las estrategias de desarrollo internas como en lo que se refiere a la *acción exterior* o a la relación entre ambos asuntos;
- Hacer compatibles los procesos de desarrollo y la *satisfacción de las necesidades humanas en unos y otros países*. Desde el respeto hacia las formas de organización económica y social de cada uno, se trata de que las decisiones que se tomen en un territorio no lesionen las posibilidades de otros de avanzar hacia mayores cotas de bienestar;
- Promover una noción de *competitividad basada en la defensa de la eficiencia social y ecológica como señas de identidad* del modelo que se desea promocionar, más que como una disputa de mercados sustentada en ocasiones en la merma de derechos, la precariedad e inseguridad de las personas, o la destrucción de recursos naturales.

Partiendo de este conjunto de premisas, extraemos las siguientes conclusiones generales, que después aterrizaremos de manera sistemática y específica a las ideas-fuerza del desarrollo humano sostenible –y a los 18 criterios en la que estas se concretan para el análisis de la PIE–:

- La política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno Vasco sigue *un enfoque* (desde la definición del marco teórico hasta la concreción de criterios para el desarrollo de ayudas e iniciativas, pasando por la concreción de agentes y estructuras prioritarias) *exclusivamente basado en la meta de aumentar la competitividad y rentabilidad* para las empresas vascas, la captura de nuevos mercados y, en última instancia, la generación de empleo en la Comunidad Autónoma Vasca. En sentido contrario, afirmamos que la PIE del Gobierno Vasco es *ajena al enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo*, de una manera integral y generalizada, esto es, abarcando todas las fases y ámbitos de definición de la política pública. En este sentido:
 - Los principales documentos estratégicos en los que se basa la PIE no se sustentan en valores y objetivos vinculados al desarrollo humano sostenible. Se constatan menciones puntuales en la *Estrategia Basque Country* que en ningún caso afectan a la identidad y metas prioritarias definidas en el documento. También el *Plan de Acción Exterior* incluye un objetivo estratégico vinculado a la *construcción de un mundo más justo y equilibrado*, pero que no se materializa en líneas de actuación concretas. Este tipo de menciones desaparecen en el centro neurálgico de la PIE, el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. Este texto concreta y explicita la apuesta por los principios rectores antes citados de competitividad pura, rentabilidad, captura de mercados y generación de empleo en Euskadi, sin contrapeso de ningún tipo.
 - Los requisitos y criterios de baremación para participar en los diferentes instrumentos –eje central de toda política pública, ya que traslada a la práctica el marco teórico-político– se sostienen únicamente sobre elementos técnico-empresariales, obviando por completo aspectos sociales, laborales,

ecológicos o vinculados al fortalecimiento de las capacidades de los países donde se opera. En lo que se refiere a las líneas subvencionales, únicamente dos convocatorias hacen una vaga referencia a la responsabilidad social corporativa (RSC) como criterio a baremar, pero cuyo carácter es testimonial y residual, no superando en ningún caso el 3 % de la puntuación total. Asimismo, los escasos criterios adicionales que podemos encontrar (especialmente en materia de equidad de género, u otros como la exclusión de empresas dedicadas a la producción, comercialización y financiación de armas), derivan en gran parte de legislaciones preexistentes, como la *Ley 4/2005 de 18 de febrero para la igualdad de Mujeres y Hombres*, la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* o la *Ley 14/2007, de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos*, y resultan claramente insuficientes frente al peso que adquieren los factores técnico-empresariales. Respecto a la diplomacia económica, el conjunto de criterios y de patrones de funcionamiento se inserta en dicha hegemonía técnico-empresarial, sin referencia siquiera retórica a otros valores. Así, resulta ilustrativo que el Plan-país México se refiera exclusivamente a la situación de los costes salariales en los distintos estados mexicanos priorizados en el apartado de *costes industriales*, así como la consideración negativa que se hace de *regulaciones laborales restrictivas* o *regulaciones impositivas poco eficientes*. Las distintas herramientas destinadas al fortalecimiento de capacidades en origen están asimismo ampliamente dominadas por esta perspectiva técnico-empresarial, tanto a nivel de orientación general como de requisitos y contenidos formativos.

- o La estructura del conjunto de la PIE se asienta sobre la hegemonía del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (DDEC), cuya misión es la de impulsar el desarrollo económico y la competitividad de las empresas vascas, objetivo que se traslada absolutamente a la identidad de la PIE. El papel de Acción Exterior fundamentalmente complementa el definido por el DDEC a través de la diplomacia económica-corporativa. Además, la política pública se sostiene sobre una alianza público-privada que muestra la colusión de intereses entre Gobierno Vasco y Cámaras de Comercio, pero que en sentido contrario excluye a movimientos sociales y sindicales. Únicamente en el Consejo Vasco de Acción Exterior –de reciente creación y con escaso peso específico– hay participación social, aunque limitada a ONGD.
- La política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno Vasco es incoherente con el *Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco* en sus cuatro hitos fundamentales. En este sentido, y en primer lugar, en ningún caso puede considerarse que asume el desarrollo humano y la sostenibilidad como referencias del diseño, ejecución y evaluación de la PIE, posicionando en sentido contrario la competitividad y la rentabilidad de las empresas vascas como eje central. En segundo término, no es una referencia para el conjunto de su acción exterior, ya que la PIE es, junto a la cooperación internacional, la más importante política internacional. De esta manera, la ausencia

de la CdP en este ámbito muestra vías e identidades divergentes para las dos principales políticas exteriores, lógica reforzada por la relativa subalternidad que la cooperación al desarrollo tiene en el seno de la *Estrategia Basque Country 2020*. Tercero, es completamente ajena al interés por la satisfacción de necesidades en otros países en los que se opera, criterios que no aparecen ni en documentos estratégicos ni criterios de baremación de los instrumentos –ni por supuesto en un sistema de evaluación inexistente–. Por último, no apuesta por una competitividad desde la eficiencia social y ecológica, sino que posiciona un concepto de competitividad como disputa de mercados, a partir de una dimensión puramente empresarial.

- En coherencia con las dos conclusiones anteriores, y en relación a nuestro marco de referencia, la política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno Vasco no llega al mínimo de cumplimiento en ninguno de los 18 criterios priorizados para valorar el grado de coherencia de políticas con la que cuenta la PIE. En este sentido, se podría afirmar que la PIE no toma en consideración, en el conjunto de su definición e implementación, al enfoque de desarrollo humano sostenible, que quedaría a expensas de la voluntad de cada entidad subvencionada y/o participante en convocatorias e iniciativas. Así, parece complejo que una entidad privada con ánimo de lucro apueste por el DHS sin una regulación pública, máxime en un contexto marcado, como vimos en el primer capítulo, por la hegemonía de la *lex mercatoria* y la simetría normativa en detrimento de los derechos humanos. Este enfoque queda plasmado en los criterios de selección de destinos de internacionalización señalados por las entidades empresariales entrevistadas.

A partir de estas tres conclusiones generales, concretamos una serie de conclusiones específicas, en función de las ideas-fuerza y los 18 criterios de nuestro marco de referencia:

- *Bienestar/centralidad del ser humano*: El conjunto de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco es coherente con la apuesta por la competitividad y la rentabilidad empresarial como valores fuertes, mientras que el bien común, el bienestar, los derechos humanos y la sostenibilidad no ocupan espacio alguno, desde el marco teórico a la definición de los instrumentos (*criterio 1*). Además, no se ha generado estructura ni sistema alguno de evaluación que al menos pudiera evaluar y rendir cuentas sobre el impacto de las iniciativas puestas en marcha, elemento estratégico para valorar la PIE en su conjunto (*criterio 2*).
- *Sostenibilidad*: Pese al gravísimo contexto climático y energético, los objetivos, principios y criterios sobre los que se asienta la PIE son completamente ajenos al ámbito ecológico y a la necesidad perentoria de avanzar en una transición energética –máxime en un territorio tan dependiente del exterior y de los fósiles como Euskadi– (*criterio 3*). En este sentido, no se solicita a ninguna iniciativa contar previamente, o realizar una vez concedida la ayuda, un estudio de impacto ambiental (*criterio 4*).

- *Capacidades/empoderamiento*: Los objetivos de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco se limitan estrictamente al ámbito vasco, en donde en función de la captura de nuevos mercados exteriores se pretende aumentar el empleo en la Comunidad Autónoma Vasca –aunque sin compromisos explícitos ni condiciones sobre la calidad de dicho empleo–. En este sentido, la lógica de fortalecimiento mutuo de capacidades, incluso la política de no hacer daño –do no harm– está completamente ausente (*criterio 5*), y por tanto, la inserción de las iniciativas en las prioridades políticas del lugar de destino de las mismas (*criterio 6*). Derivado de ello, no hay objetivo, meta, condición o criterio de análisis que incida en la adecuación de las iniciativas al tejido productivo local (*criterio 7*), a sus necesidades tecnológicas y formativas (*criterios 8 y 9*), así como al crecimiento digno del empleo local en base al marco laboral internacional (*criterio 10*). Por último, no hay condición alguna para garantizar una inversión estable y en el largo plazo, que prime la reinversión a la repatriación de beneficios (*criterio 11*). Destacamos así la nula relevancia del intercambio horizontal entre territorios en la PIE del ejecutivo vasco, centrada en el acceso a nuevos mercados para las empresas vascas, independientemente de cómo y en base a qué lo hagan.
- *Participación*: La participación en la PIE se circunscribe a la alianza público-privada entre Gobierno Vasco y Cámaras de Comercio, quienes juegan un papel muy activo en la diplomacia económico-corporativa, en base a objetivos compartidos vinculados a la competitividad y rentabilidad. En este sentido, no se generan lógicas de discriminación positiva para entidades de mayor sustrato democrático como cooperativas y entidades de la economía social y solidaria (*criterio 12*), ni se cuenta con la participación activa de un marco más amplio y diverso de agentes sociales en las iniciativas en el exterior (*criterio 13*). Respecto a las estructuras de coordinación, seguimiento y evaluación, estas se fundamentan en la hegemonía del DDEC, carecen de responsabilidades y capacidades suficientes para desarrollar su labor, y sufren una infra-representación de agentes sociales y sindicales (*criterios 14 y 15*).
- *Equidad*: En coherencia con la ausencia de criterios sociales, laborales y ecológicos ya esgrimidos –salvo la referencia puntual y residual a la RSC–, la PIE impulsada por el Gobierno Vasco, pese a recoger de manera limitada determinados criterios de equidad de género, no hace referencia expresa alguna a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los países de destino (*criterio 16*), así como a políticas de discapacidad y no discriminación racial (*criterios 17 y 18*), cuestiones de relevancia en muchos de los países considerados prioritarios.

5.2. Recomendaciones

Antes de enumerar y explicar las recomendaciones para avanzar en una PIE basada en la coherencia de políticas para el desarrollo humano y la sostenibilidad, recordamos las vinculadas directamente a las limitaciones del marco del presente Informe, y que pudieran ser acciones estratégicas para una mejor comprensión del conjunto de la PIE vasca. Así, proponemos:

- Ampliar la investigación al ámbito de *atracción de inversiones extranjeras*, para así completar el conjunto de las dimensiones fundamentales de la PIE;
- Ampliar la investigación a las *Diputaciones Forales*, que precisamente desarrollan una labor muy activa en la promoción económica y atracción de inversiones extranjeras;
- Ampliar la investigación a los *impactos*, ahondando así en el análisis de los resultados finales de las iniciativas desarrolladas.

Respecto a las recomendaciones para la PIE impulsada por el Gobierno Vasco, estas se inscriben en el marco competencial, geográfico y empresarial de la Comunidad Autónoma Vasca. Tomando esto como premisa, proponemos:

- *Reformular la identidad de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco* para revertir la hegemonía absoluta actual del enfoque de competitividad y rentabilidad empresarial –circunscrito estrictamente al ámbito vasco– en favor del desarrollo humano sostenible. Solo a partir del posicionamiento de este enfoque como referencia para la definición de principios, objetivos, criterios e iniciativas prioritarias, es posible avanzar en una lógica CdP. Para ello, planteamos:
 - La necesidad de asumir al menos los *18 criterios que vinculan CdP e internacionalización empresarial* como referencia normativa del conjunto de la PIE, desde el marco teórico de los documentos estratégicos hasta la definición de los instrumentos;
 - La necesidad de asumir el *marco internacional de derechos humanos* como referencia jurídica y legal para el conjunto de la PIE, como contrapeso a la asimetría existente en la actualidad entre *lex mercatoria* y los derechos de los seres humanos y la naturaleza, y dado el carácter de obligado cumplimiento de una gran parte de este cuerpo jurídico;
 - La necesidad de *eliminar toda referencia opuesta al desarrollo humano sostenible y al marco internacional de derechos humanos*, como los casos en los que se identifican como ámbitos geográficos estratégicos/prioritarios países no firmantes de convenios internacionales, o la explícita caracterización de normativas laborales y fiscales como debilidad, es decir, como factores a valorar negativamente en el análisis de un determinado destino para las empresas vascas –tal y como aparece en el Plan México–.
- *Crear un Centro Vasco de Empresas y Derechos Humanos* que, en consonancia con la propuesta aprobada en el parlamento catalán en 2016⁵³ (ODHE, 2016), tenga la misión de analizar, rendir cuentas y evaluar el conjunto de la PIE vasca, así como de dar seguimiento a la actividad exterior de las empresas vascas. En

⁵³ Para un análisis más exhaustivo de la propuesta de Centro de Evaluación de Impacto de Empresas Catalanas en el Exterior, consultar en la Federación de Organizaciones para la Justicia Global (2016).

este sentido, las delegaciones del SPRI deberían tener la obligación de complementar esta función del Centro, a través de informes e inspecciones a partir del desarrollo humano sostenible y el marco internacional de derechos humanos, realizados en colaboración con agentes sociales y sindicales locales.

- *Ampliar de manera decidida el marco de agentes sociales* que participan activamente en las diferentes estructuras e iniciativas de la PIE, como vía para revertir la actual asimetría respecto a las empresas y las Cámaras de Comercio, con las que hay una colusión de intereses plasmada en una alianza público-privada que cuenta con un convenio específico. En este sentido, se plantea la necesidad de incluir a sindicatos, ONGD, movimientos sociales y entidades de la economía social y solidaria en estructuras de coordinación, seguimiento y evaluación –como el Consejo Asesor de Acción Exterior o el propuesto Centro Vasco de Empresas y Derechos Humanos–, así como su participación obligatoria en toda misión vinculada a la diplomacia exterior.
- *Fortalecer el peso político de Acción Exterior del Gobierno Vasco* en la definición y dinamización de la PIE como estructura de coordinación del conjunto de la política exterior, de manera que cuente con la capacidad suficiente para incidir en favor del enfoque CdP en toda iniciativa fuera de la Comunidad Autónoma Vasca –en detrimento del DDEC, cuya misión se vincula de manera nítida a una perspectiva de competitividad pura–. En este sentido, es estratégico dotar de contenido, capacidad política y peso presupuestario al *Consejo Asesor de Acción Exterior* como referencia en la fiscalización, seguimiento y evaluación de la PIE.
- *Establecer una serie de criterios preceptivos* –excluyentes, por tanto, para recibir ayuda o participar en iniciativa alguna– basados en el desarrollo humano sostenible y en el marco internacional de los derechos humanos:
 - *La exclusión de aquellas empresas vinculadas a crímenes internacionales tipificados en el Convenio de Roma;*
 - *La exigencia de que toda iniciativa plantee ex ante de la concesión de la ayuda –o al menos antes de comenzar su ejecución– un estudio de impacto ambiental;*
 - *La exigencia de garantizar que la iniciativa en cuestión es coherente con las prioridades estratégicas del territorio de destino, siempre en la medida en que estas prioridades se adecuan a un enfoque de desarrollo humano y sostenibilidad ;*
 - *La exigencia de garantizar que la iniciativa cuenta con una estrategia con retorno económico y social para ambos territorios implicados (bienestar, tejido social, tecnología, empleo, etc.) y de eficiencia integral del gasto público, que establece la obligatoriedad de no financiar ninguna actividad que, como consecuencia de sus impactos negativos, suponga la necesidad de asumir otro tipo de costes posteriormente;*

- La exigencia de garantizar el *cumplimiento integral del marco laboral internacional*, independientemente de si las legislaciones nacionales se sitúan por debajo en términos de protección de los y las trabajadoras. En ese sentido, se excluirá toda iniciativa en países que no hayan firmado los convenios laborales fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- La exigencia de *medidas de protección y corresponsabilidad laboral*, mediante propuesta técnica con indicación concreta de medidas como cheque servicio o acceso a recursos sociocomunitarios que faciliten la atención de menores o personas dependientes; mejoras sobre la reducción de jornada, excedencias, licencias o permisos de paternidad o maternidad; la flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios en función de las necesidades de conciliación; u otras similares. Este criterio debe ser extensivo a los centros de trabajo de origen y destino en los casos de implantación permanente en un tercer país;
- La exigencia de garantizar la *no discriminación por razones de sexo, género, raza/etnia o diversidad funcional* en las iniciativas impulsadas, tanto en la propuesta como en el desarrollo posterior de la misma;
- La exigencia de que las misiones diplomáticas cuenten con una *amplia participación social y sindical vasca*, además de una agenda que incluya actividades junto a agentes sindicales y sociales locales;
- La exigencia de hacer pública, en los países en los que las empresas vascas llevan a cabo sus prácticas comerciales, productivas y financieras, la *identificación de filiales, proveedoras, subcontratistas y la forma jurídica de participación en otras empresas o entidades con personalidad jurídica*;
- La exclusión directa de *empresas vascas con cuentas en paraísos fiscales*;
- La obligación de encontrarse al *corriente de pago de sus obligaciones fiscales en el país de destino* de la/s actividad/es a apoyar por parte del Gobierno Vasco.
- *Transformar los criterios de baremación de las convocatorias de ayudas* para que los criterios sociales, ecológicos, laborales, culturales y de equidad de género alcancen al menos un 40 % del total de la puntuación –siempre a partir del cumplimiento de los criterios preceptivos establecidos en la recomendación 5–, junto con los criterios técnico-empresariales. En este sentido, destacamos la relevancia de baremar en origen, y especialmente, en destino:
 - La apuesta por la sostenibilidad y la transición energética;
 - Objetivos y estrategias para el fortalecimiento de capacidades en destino y origen en términos de bienestar y desempeño económico;

- El grado y adecuación de la transferencia tecnológica;
- La relevancia de la formación en destino y el mutuo aprendizaje;
- El grado de protección laboral del empleo generado;
- El compromiso con una inversión estable y a largo plazo que prime la reinversión;
- El énfasis en fortalecer fórmulas diversas de economía social y solidaria;
- Los indicadores y metas concretas de empleo que reviertan las asimetrías de sexo, género, raza/etnia y diversidad funcional.

En definitiva, concluimos afirmando que el margen de mejora de la PIE impulsada por el Gobierno Vasco es amplio, ya que todo está por hacer. En este sentido, nuestras recomendaciones se centran en transformar en profundidad los parámetros actualmente vigentes – más centrados en la competitividad –, para posicionar otros alternativos en base al desarrollo humano sostenible y al marco internacional de derechos humanos.

De esta manera, proponemos una nueva estructura que rompa el estrecho marco de la alianza público-privada con las Cámaras de Comercio, en favor de una mirada más inclusiva con la diversidad de agentes sociales, tanto en origen como en destino; que prime la coordinación de la acción exterior desde miradas más allá de la competitividad; y que genere una nueva estructura de seguimiento y evaluación que garantice la primacía de la CdP fiscalizando la acción empresarial vasca en el exterior, tanto la que participa de la PIE como la que no.

Además, se plantea una estrategia basada en instrumentos que de manera preceptiva tengan que cumplir una serie de requisitos sociales, ecológicos, laborales mínimos y de equidad de género –a los que se daría estricto seguimiento–, estableciendo estos a su vez como valores para baremar las diferentes iniciativas, junto a la carpeta más técnica y empresarial.

Esta es, en nuestra opinión, la senda que debería seguir una PIE que realmente apueste por la CdP. No obstante, y como no hemos dejado de repetir a lo largo del Informe, las propuestas realizadas no entran en contradicción con el cuestionamiento general de la PIE como posible estrategia de desarrollo humano sostenible, dada su adscripción a la competitividad como sustrato fundamental. En todo caso, si esta hoja de ruta planteada se muestra viable o no, será un insumo fundamental para avanzar en el debate sobre la naturaleza y capacidad transformadora de la PIE.

BIBLIOGRAFÍA

- AVCD (2015a): *III Plan Director de cooperación para el Desarrollo*, Gasteiz.
Disponible en: http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/plan_director/es_pla ndire/adjuntos/III%20Plan%20Director%202014-2017_definitivo.pdf
- AVCD (2015b): *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
Disponible en: http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_mem orias/es_pubmem/adjuntos/Coherencia%20de%20Pol%C3%ADticas%20para %20el%20Desarrollo%20-%20Diagn%C3%B3stico%20y%20propuestas.pdf
- BILBAO, Izaskun (2016): *TTIP: No todo vale*, Deia, 17 de julio. Disponible en: <http://www.deia.com/2016/07/17/opinion/tribuna-abierta/ttip-no-todo-vale>
- BIZKAIA TALENT (s.f.): *El País Vasco te espera. Un sistema de clústeres referencia en el mundo*. Disponible en: <http://www.bizkaiatalent.eus/pais-vasco-te- espera/apuesta-de-futuro/sistema-clusteres-referencia/>
- BOPV (2005): *Orden de 15 de marzo de 2005, de la Consejera de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regula el Programa Elkartzen, sobre Ayudas destinadas a Entidades sin Ánimo de Lucro para la realización de actividades de promoción exterior*. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22- bopv/es/bopv2/datos/2005/04/0501995a.shtml>
- BOPV (2011a): *Orden de 13 de abril de 2011, del Consejero de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, por la que se regula el Programa de Becas de Internacionalización*. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22- bopv/es/bopv2/datos/2011/04/1102289a.shtml>
- BOPV (2011b): *Orden de 18 de mayo, del Consejero de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, por la que se regula el Programa Gauzatu-Implantaciones Exteriores, de impulso a la creación y desarrollo de implantaciones de empresas vascas en el exterior*. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22- bopv/es/bopv2/datos/2011/06/1102920a.shtml>
- BOPV (2012): *Orden de 13 de junio 2012, del Consejero de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, de modificación de la Orden por la que se desarrolla el Programa Elkartzen, de ayudas destinadas a entidades sin ánimo de lucro para la realización de actividades de promoción exterior*. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/06/1202878a.shtml>
- BOPV (2013): *Orden de 20 de marzo de 2013, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, de modificación de la orden por la que se regula el programa de Becas de Internacionalización*. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2013/04/1301640a.shtml>

- BOPV (2014a): Orden de 19 de marzo de 2014, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se desarrolla el programa Global Lehian de apoyo a la internacionalización de pymes individuales y en cooperación. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/04/1401522a.shtml>
- BOPV (2014b): Orden de 26 de marzo de 2014, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regulan ayudas a entidades capacitadas para poner en marcha un programa de Becas para que Jóvenes con titulación universitaria y de formación profesional de grado superior puedan realizar Prácticas en Empresas y Organismos en el Extranjero, denominadas Becas Global Training. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/04/1401546a.pdf>
- BOPV (2014c): Resolución de 12 de noviembre de 2014, de la Directora de Internacionalización, por la que se hace pública la relación de beneficiarios en 2014, de las ayudas previstas en la Orden de 15 de marzo de 2005, de la Consejera de Industria, Comercio y Turismo y su posterior modificación por Orden de 13 de junio de 2012, por la que se regula el Programa Elkartzen sobre ayudas destinadas a entidades sin ánimo de lucro para la realización de actividades de promoción exterior, cuya convocatoria para el año 2014 se hizo mediante Resolución de 30 de abril de 2014 del Viceconsejero de Industria. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2014/11/1404989a.pdf>
- BOPV (2015a): Orden de 1 de abril de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, de modificación de la Orden de 26 de marzo de 2014, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regulan ayudas a entidades capacitadas para poner en marcha un programa de becas para que jóvenes con titulación universitaria y de formación profesional de grado superior puedan realizar prácticas en empresas y organismos en el extranjero, denominadas becas Global Training. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/04/1501651a.pdf>
- BOPV (2015b): Orden de 17 de junio de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula y convoca, para el ejercicio 2015, el Programa Interlehian, de apoyo a la participación en licitaciones internacionales. Disponible en: https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015002887&BOPV_HIDE_CALENDAR=true
- BOPV (2015c): Orden de 17 de junio de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula y se convoca, para el ejercicio 2015, el programa LANdhome de concesión de subvenciones a empresas radicadas en la CAPV para la contratación de profesionales vascos retornados a Euskadi. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2015/06/1502860a.pdf>
- BOPV (2015d): Resolución de 23 de febrero de 2015, del Viceconsejero de Industria, por la que se hace pública la relación de beneficiarios en el ejercicio 2014 de las ayudas previstas en la Orden de 18 de mayo de 2011, del Consejero de

Industria, Innovación, Comercio y Turismo, por la que se regula el Programa Gauzatu – Implantaciones Exteriores, de impulso a la creación y desarrollo de implantaciones de empresas vascas en el exterior. Disponible en:
<http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2015/03/1501096a.pdf>

BOPV (2015e): *Resolución de 26 de febrero de 2015, del Viceconsejero de Industria, por la que se hace pública la relación de beneficiarios en el ejercicio 2014 de las ayudas previstas en la Orden de 19 de marzo de 2014, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula el Programa Global Lehian, de apoyo a la internacionalización de Pymes individuales y en cooperación. Disponible en:*
<http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2015/03/1501128a.pdf>

BOPV (2016a): *Decreto 96/2016, de 28 de junio, por el que se crea y regula el Consejo Asesor de Acción Exterior. Disponible en:* <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/07/1602939a.shtml>

BOPV (2016b): *Orden de 27 de enero de 2016, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula el programa BEINT de becas de internacionalización. Disponible en:* <http://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/02/1600685a.pdf>

BOPV (2016c): *Orden de 6 de abril de 2016, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula el Programa Gauzatu Implantaciones exteriores para el impulso a la creación y desarrollo de implantaciones de empresas vascas en el exterior. Disponible en:* <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/05/1601934a.shtml>

BOPV (2016d): *Orden de 6 de abril de 2016, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula y convoca, para el ejercicio 2016, el Programa Interlehian 2016, de apoyo a la participación en licitaciones internacionales. Disponible en:*
<http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/04/1601763a.pdf>

BOPV (2016e): *Orden de 29 de junio de 2016, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula y se convoca, para el ejercicio 2016, el programa LANdhome de concesión de subvenciones a empresas radicadas en la CAPV para la contratación de profesionales vascos retornados a Euskadi. Disponible en:* <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/07/1603354a.pdf>

BOPV (2016f): *Resolución de 14 de enero de 2016, de la Directora de Internacionalización del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se hace pública la relación de beneficiarios en 2015, de las ayudas previstas en la Orden de 15 de marzo de 2005, de la Consejera de Industria, Comercio y Turismo y su posterior modificación por Orden de 13 de junio de 2012, por la que se regula el Programa Elkartzen sobre ayudas destinadas a entidades sin ánimo de lucro para la realización de actividades de promoción exterior, cuya convocatoria para el año 2015 se hizo mediante*

Resolución de 25 de febrero de 2015 del Viceconsejero de Industria. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/02/1600553a.pdf>

BOPV (2016g): Resolución de 10 de febrero de 2016, de la Directora de Internacionalización, por la que se hace pública la relación de beneficiarios en el ejercicio 2015 de las ayudas previstas en la Orden de 19 de marzo de 2014, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula el Programa Global Lehian, de apoyo a la internacionalización de Pymes individuales y en cooperación, cuya convocatoria para el año 2015 se hizo mediante Resolución de 22 de abril de 2015 del Viceconsejero de Industria. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/03/1600924a.pdf>

BOPV (2016h): Resolución de 9 de mayo de 2016, de la Directora de Internacionalización, por la que se hace pública la relación de beneficiarios en 2015, de las ayudas previstas en la orden de 17 de junio de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se regula y convoca para el ejercicio 2015, el Programa Interlehian, de apoyo a la participación en licitaciones internacionales. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/05/1602039a.pdf>

CÁMARA DE COMERCIO DE BILBAO-a (s.f.): La Cámara. Disponible en: https://www.camarabilbao.com/ccb/la_camara

CÁMARA DE COMERCIO DE BILBAO-b (s.f.): Misiones Comerciales 2016. Disponible en: https://www.camarabilbao.com/ccb/comercio_internacional_promocion_exterior_misiones_comerciales_2016_contenidos_3069300_6702261_contenidos_3069300_3069300_contenidos_3069300_3069300/contenidos/3069300/6702261

CÁMARA DE COMERCIO DE BILBAO-c (s.f.): Servicio de exportación a tiempo parcial – PROFEX. Disponible en: https://www.camarabilbao.com/ccb/comercio_internacional/servicio_de_exportacion_a_tiempo_parcial_profex

CÁMARAS DE COMERCIO DE ÁLAVA, BILBAO Y GIPUZKOA y GOBIERNO VASCO (2016): Convenio de colaboración entre el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad del Gobierno Vasco y las Cámaras oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Álava, Bilbao y Gipuzkoa para la organización y desarrollo de acciones conjuntas en el ámbito del comercio exterior, durante el ejercicio 2016. Disponible en: http://opendata.euskadi.eus/contenidos/tramita_nbnc_convenio_colaboracion/nbnc_cco_89580_2016_03/es_def/adjuntos/convenio_camaras_firmado_2016.pdf

CONSORCIO VASCO DE INTERNACIONALIZACIÓN (2014): Convenio de Constitución del Consorcio vasco de Internacionalización, Gasteiz. Disponible en: http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/5548/firma_convenio_colaboracion_creacion_consortio_vasco_de_internacionalizac...pdf?1417789105

- CONSORCIO VASCO DE INTERNACIONALIZACIÓN (2016): *Guía de programas y servicios para la internacionalización de las empresas vascas 2016*. Disponible en: http://www.spri.eus/doc/guia_basque_comsorcium_es.pdf
- DUBOIS, Alfonso (2008): *Equidad, bienestar y participación. Bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro*, Cuadernos de Trabajo nº 26, Bilbao, Hegoa.
- INTERSAREA (2014): *Organización. Dirección de Internacionalización*. Disponible en: http://www.industria.ejgv.euskadi.eus/r44-int8984/es/contenidos/organo/8_direc_internacionalizacion/es_10440/dir_internacionaliz.html
- FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES PARA LA JUSTICIA GLOBAL (2016): *Centro de evaluación de los impactos de las empresas catalanas en el exterior*. Disponible en: <http://www.lafede.cat/wp-content/uploads/2016/06/InformeAvEmpCAST.pdf>
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2016): *Alternativas al poder corporativo: 20 propuestas para una agenda de transición en disputa con empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo, PIRIS, Silvia y RAMIRO, Pedro (2013): *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: Bases para un encuentro necesario*, Bilbao, Hegoa. Disponible en: http://omal.info/IMG/pdf/cooperacion_internacional_y_movimientos_sociales_emancipadores.pdf
- GARAY, Ane (2012): “Inversión Extranjera Directa” en *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria, pp. 130-134.
- GOBIERNO VASCO (s.f.): Secretaría General de Acción Exterior. Organigrama. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/secretaria-general-de-accion-exterior/web01-s1leheki/es/>
- GOBIERNO VASCO (2014a): *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country*, Gasteiz, pp. 1-56. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4437/EstrategiaBasqueCountry_es.pdf
- GOBIERNO VASCO (2014b): *Plan de Acción Exterior 2014-2016*, Gasteiz, pp. 57-100. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/assets/attachments/4437/EstrategiaBasqueCountry_es.pdf
- GOBIERNO VASCO (2014c): *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*, Gasteiz. Disponible en: http://www.industria.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_programas_2010/es_planes/adjuntos/Plan_de_Inter_Emp_es.pdf

- GOBIERNO VASCO (2014d): *Programa Marco por la Reactivación Económica y el Empleo*, Gasteiz. Disponible en: http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/4142/doc_integro_programa_marco_de_empleo_y_reactivacion_economica.pdf?1391778647
- GOBIERNO VASCO (2016): *Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco*, Gasteiz. Disponible en: http://www.elankidetz.euskadi.eus/contenidos/informacion/coherencia_avcd/es_def/adjuntos/Marco%20Referencia%20CPD%20-%20CAS.pdf
- HERNÁNDEZ, Juan y RAMIRO, Pedro (2015): *Contra la lex mercatoria*, Barcelona, Icaria.
- HERNÁNDEZ, Juan y RAMIRO, Pedro (2016): *¿Qué son los crímenes económicos y ecológicos internacionales?*, La Marea, 22 de enero. Disponible en: <http://www.lamarea.com/2016/01/22/que-son-los-crimenes-economicos-y-ecologicos-internacionales/>
- IREKIA (2014a): *Acuerdo de aprobación del Programa Marco por la Reactivación Económica y la Creación de Empleo “Euskadi 2020”*. Resumen del acuerdo del Consejo de Gobierno del 28-11-2014), 28 de enero. Disponible en: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/17656-acuerdo-aprobacion-del-programa-marco-por-empleo-reactivacion-economica-euskadi-resumen-del-acuerdo-del-consejo-gobierno-del-2014?track=1>
- IREKIA (2014b): *Arantxa Tapia viaja a México donde arrancará una agenda exclusivamente empresarial hasta la llegada del Lehendakari*, 22 de octubre. Disponible en: https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/22492-arantxa-tapia-viaja-mexico-donde-arrancara-una-agenda-exclusivamente-empresarial-hasta-llegada-del-lehendakari?criterio_id=774992&track=1
- IREKIA (2014c): *El Gobierno Vasco aprueba el programa por el empleo y la reactivación económica para crear 32.000 nuevos puestos de trabajo*, 28 de enero. Disponible en: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/17767-gobierno-vasco-aprueba-programa-por-empleo-reactivacion-economica-para-crear-000-nuevos-puestos-trabajo>
- IREKIA (2015a): *El Gobierno Vasco impulsa LANdhome e Interlehian, dos programas innovadores en materia de internacionalización*. (Resumen del acuerdo del Consejo de Gobierno del 16-06-2015), 16 de junio. Disponible en: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/26885-gobierno-vasco-impulsa-landhome-interlehian-dos-programas-innovadores-materia-internacionalizacion-resumen-del-acuerdo-del-consejo-gobierno-del-2015>
- IREKIA (2015b): *Global Lehian: 5.520.000 euros para internacionalización de empresas*. (Resumen del acuerdo del Consejo de Gobierno del 21-04-2015), 21 de abril. Disponible en: http://www.irekia.eus/es/news/25786-global-lehian-520-000-euros-para-internacionalizacion-empresas-resumen-del-acuerdo-del-consejo-gobierno-del-2015?criterio_id=858251&track=1

- IREKIA (2016): *12,4 m de euros para la internacionalización de empresas vascas* (Consejo de Gobierno 05-04-2016), 5 de abril. Disponible en: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/news/31770-euros-para-internacionalizacion-empresas-vascas-consejo-gobierno-2016?track=1>
- OCDE (2014): “Policy challenges for the next 50 years”, *OECC Economic Policy Papers*, nº9.
- ODHE (2016): *El parlamento de Cataluña aprueba la propuesta de resolución para crear un centro de evaluación de impacto de empresas catalanas en el exterior*, 4 de noviembre. Disponible en: <http://www.odhe.cat/es/el-parlamento-de-cataluna-aprueba-la-propuesta-de-resolucion-para-crear-un-centro-de-evaluacion-de-impacto-de-empresas-catalanas-en-el-exterior/>
- PÉREZ, Javier (2015): *La política española de internacionalización de la empresa. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*, Madrid, Plataforma 2015 y más. <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2015/1594/la-politica-espanola-de-internacionalizacion-de-la-empresa-un-analisis-desde-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo/#.WHNV56JyzBQ>
- PNUD (2010): *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano*.
- SPRI-a (s.f.): Servicios Red Exterior de SPRI. Disponible en: <http://www.spri.eus/es/internacionalizacion/servicios-red-exterior-de-spri>
- SPRI-b (s.f.): *SPRI, quienes somos*. Disponible en: <http://www.spri.eus/es/quienes-somos>
- SPRI-ULIKER 3 (2014): *Plan Estratégico para la Internacionalización Euskadi-México. Resumen ejecutivo*.
- UNCETA, Koldo; MILLÁN, Natalia; ÁLVAREZ, Yesica; AMIANO BONATXEA, Iratxe; GUTIÉRREZ GOIRIA, Jorge; LABAIEN, Irati; MARTÍNEZ HERRERO, María José; SABALZA, Michel; VILLENA, Unai; ZABALA, Idoie (2014): *Coherencia De políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*, Bilbao, Hegoa; Gobierno Vasco. Disponible en: <http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/335>
- UPV/EHU (2015): *Programa. Título Propio de Especialista de Universidad en internacionalización en el ámbito empresarial. Curso 2015*. Gasteiz.
- RAMIRO, Pedro (2009): “Las multinacionales y la Responsabilidad Social Corporativa: de la ética a la rentabilidad”, en HERNÁNDEZ, Juan y Pedro Ramiro (eds.), *El negocio de la responsabilidad*, Barcelona, Icaria.
- SUTCLIFFE, Robert (1995): “Desarrollo frente a ecología”, en *Ecología Política: Cuadernos de Debate Internacional* n.º 9, 27-49.
- TEITELBAUM, Alejandro (2010): *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Icaria.

TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS (2014): *Libre comercio, violencia, impunidad y derechos de los pueblos en México. Audiencia final*. Ciudad de México, 12-15 de noviembre de 2014. Disponible en:
<http://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2014/11/SENTENCIA-AUDIENCIA-FINAL-TPP-MEXICO-definitiva-final.doc>

ANEXOS

ANEXO I. FICHAS

En este apartado recogeremos información complementaria de interés para profundizar en la caracterización de los actores, documentos e instrumentos que hemos analizado a lo largo de la investigación.

1. CONSORCIO VASCO DE INTERNACIONALIZACIÓN	
Funciones	<ul style="list-style-type: none">• Asesorar en materia de promoción de la internacionalización a los agentes públicos de la internacionalización en Euskadi.• Coordinar y colaborar con otras administraciones, organismos públicos y entidades privadas de Euskadi en su ámbito de competencia.• Diseñar servicios de formación, información y asesoramiento a las empresas vascas para que mejoren sus niveles de internacionalización.• Alinear los diferentes programas de ayudas y subvenciones y demás iniciativas de promoción de la internacionalización y de atracción de inversiones exteriores.• Fomentar el uso compartido de los servicios exteriores del Consorcio Vasco de Internacionalización (Red SPRI) como elemento permanente en mercados exteriores.• Realizar evaluaciones periódicas de la política pública correspondiente y de su impacto, así como de sus instrumentos y programa
	<i>Ámbito competencial</i> <ul style="list-style-type: none">• Programas de apoyo a la Internacionalización; individuales y en cooperación.• Misiones comerciales; directas e inversas, auspiciadas por cualquiera de las partes signatarias.• Formación: programas de becarios y contratación de expertos.• Financiación internacional. Multilaterales.• Internacionalización de nuevos sectores de actividad.• Inversión extranjera.• Red de oficinas en el exterior

2. SPRI

Funciones	<i>Servicios proporcionados por la Red Exterior de SPRI</i>
	<ul style="list-style-type: none">➤ Inteligencia de mercado<ul style="list-style-type: none">• Información y análisis de mercados objetivo.• Estudio Arancelario producto: Importaciones / Exportaciones.• Preparación de Agendas de Viaje.• Acompañamiento.• Apoyo en Ferias.• Contactos y gestiones ante Entidades Públicas. ➤ Estructura en destino<ul style="list-style-type: none">• Identificación de socios locales.• Búsqueda de terrenos, pabellones, oficinas, instalaciones especializadas.• Orientación Jurídica y Fiscal, ayudas públicas.• Asesoría tramitación apertura cuentas bancarias en destino.• Asistencia en el Registro en los Organismos de Homologación de producto, Propiedad Intelectual Industrial.• Búsqueda y preselección de RRHH en el exterior.• Servicios de Oficina Virtual ➤ Servicios para ampliar la red<ul style="list-style-type: none">• Búsqueda de Distribuidor, agente, cliente.• Seguimiento temporal de distribuidores locales.• Búsqueda de proveedores.• Investigación sobre empresa local e informes comerciales.• Apoyo en la creación de Consorcios de Exportación en el exterior. ➤ Financiación<ul style="list-style-type: none">• Asistencia en Licitaciones en el marco de Organismos Multilaterales: <p><i>Paso 1: evaluación y estrategia.</i></p> <p><i>Paso 2: prospección y búsqueda de negocio.</i></p> <p><i>Paso 3: apoyo en la actividad comercial.</i></p>

3. CÁMARAS DE COMERCIO

Funciones	<p><i>Listado de proyectos de actuación a realizar por las Cámaras de Comercio recogidos en el Convenio con el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad</i></p> <ul style="list-style-type: none">➤ Promoción<ul style="list-style-type: none">• Misiones Comerciales• Ferias Multisectoriales• Ferias de la industria subcontratista• Misio Berriak➤ Diagnósticos y planificación de la internacionalización<ul style="list-style-type: none">• Diagnósticos de iniciación-Potencial Exportador• Tutorización en la iniciación• Diagnósticos de Diversificación Sectorial• Planes de Diversificación Sectorial• Diagnósticos de Diversificación de Mercados➤ Apoyo comercial a la industria auxiliar y subcontratista➤ Programa PROFEX (Profesionales de exportación compartidos)➤ Cooperación➤ Smithsonians Folklife Festival
------------------	--

4. CONSEJO VASCO DE INTERNACIONALIZACIÓN

Funciones	Órgano consultivo cuya función pasa por apoyar la inserción internacional institucional del país y de los diferentes agentes económicos, científicos, educativos, sociales y culturales que en él participan.
Composición	<ul style="list-style-type: none">• Dirección de Internacionalización del Gobierno Vasco.• Diputaciones Forales• Cámaras de Comercio.• Clústeres• Asociaciones empresariales.• Asociaciones sindicales• BEC• ICEX• CESCE

5. DIRECCIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

Composición	<p>➤ Listado de Delegaciones de Euskadi en el Exterior</p> <ul style="list-style-type: none">• Estados Unidos• México• Argentina-Mercosur• Chile, Perú y Colombia• Madrid
--------------------	--

6. CONSEJO ASESOR DE ACCIÓN EXTERIOR

Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar las tendencias más relevantes a nivel global y su impacto en el mundo, con el objetivo de ayudar a la contextualización de la Acción Exterior del Gobierno Vasco. • Contribuir al establecimiento y elaboración de directrices y líneas de orientación estratégica de acción exterior. • Participar en los trabajos de elaboración del Plan Estratégico de Acción Exterior y en su seguimiento. • Remitir al Gobierno, con carácter no vinculante, iniciativas y propuestas que considere convenientes para la mejora de las actuaciones en materia de acción exterior. • Analizar y asesorar sobre aquellas materias relativas al ámbito de acción exterior que se sometan a su consideración. • Contribuir a la colaboración, cooperación y asistencia recíproca de los diferentes agentes que lleven a cabo una notable actividad internacional. • Conocer de las iniciativas e instrumentos plurianuales de planificación, en materia de Acción Exterior
Composición	<ul style="list-style-type: none"> • Iñigo Urkullu. Lehendakaria. Presidente del Consejo • Maria Angeles Elorza, Secretaria General de Acción Exterior. • Arantxa Tapia, Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, en representación de las áreas de industria y turismo del Gobierno Vasco. • Cristina Uriarte, Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, en representación de las áreas de cultura y euskera del Gobierno Vasco. • Mariam Popescu, Decana del Cuerpo Consular. • Pedro Esnaola, Presidente de las Cámaras de Comercio vascas. • Juan Ignacio Vidarte, Director General del Museo Guggenheim de Bilbao. • Alberto García, Presidente de Innobasque-Agencia Vasca de Innovación. • Oskar Goitia, Presidente del Grupo Corporativo Mondragón Internacional. • Juan José Ibarretxe, Director del Centro de Estudios Políticos y Sociales Agirre Lehendakaria Center. • Guillermo Dorronsoro, Presidente de la ONG Unesco-Etxea. • José María Zeberio, Presidente de la Asociación para el Desarrollo Foro Rural Mundial. • Joxe Mari Aizeaga, Director General de la Fundación Basque Culinary Center. • Iñaki Goirizelaia, Rector de la Universidad del País Vasco. • Joseba Jauregizar, Director General de la Corporación Tecnológica Tecnalia. • Adolfo Morais, Presidente del Centro de Investigación de Excelencia BC3-Basque Center for Climate Change.

	<ul style="list-style-type: none">• Iñaki Mujika, Director ejecutivo del Centro de Innovación para la Formación Profesional del País Vasco, Tknika.• Fernando Cossío, Director Científico de la Fundación Vasca para la Ciencia-Ikerbasque.• Kirmen Uribe, en calidad de persona experta en representación del ámbito del euskera.• Ana María Arriola, en representación de los agentes sociales vascos de cooperación para el desarrollo, integrantes del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.• Arantza Anitua, en representación de la Comunidad Vasca en el Exterior.• Eneko Landaburu y Ana María Correo, en su calidad de personalidades con proyección internacional.• Leyre Madariaga, Directora de Relaciones Exteriores, que hará funciones de secretaria del Consejo.
--	--

7. PROGRAMA MARCO POR LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y EL EMPLEO

Naturaleza, objetivos y líneas de acción	<p>➤ Objetivos estratégicos</p> <ul style="list-style-type: none">• Convertir la internacionalización de Euskadi en una estrategia de País: Estrategia Basque Country.• Fomentar la colaboración público-privada con las empresas tractoras líderes.• Ampliar la base exportadora de las PYMES vascas.• Generar capital humano en internacionalización.• Acción exterior activa, impulso de la participación de Euskadi en instituciones y organismos europeos e internacionales.• Intensificar los lazos con la diáspora vasca.• Impulsar la proyección de Euskadi como “actor global” en el ámbito internacional a través de iniciativas sectoriales y departamentales.
---	--

8. ESTRATEGIA MARCO DE INTERNACIONALIZACIÓN 2020: ESTRATEGIA BASQUE COUNTRY	
Naturaleza, objetivos y líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ámbitos temáticos de actuación internacional • Acción Exterior • Internacionalización Empresarial • Cultura • Turismo • Paz y Convivencia • Cooperación al Desarrollo • Igualdad • Administración Pública y Justicia • CTI • Energía • Agricultura y Pesca • Empleo y Políticas Sociales • Vivienda • Educación • Política Lingüística • Seguridad • Salud • Medio Ambiente y Política Territorial • Transporte
Prioridades geográficas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Países/regiones prioritarias • Unión Europea • Países Nórdicos • Alemania, Reino Unido, Francia • Aquitania, Escocia, Babiera, Flandes • Estados Unidos • América Latina • México, Brasil, Colombia, Perú • Corea, Singapur • India, China • Sudáfrica

	<p>➤ Países/regiones preferentes</p> <ul style="list-style-type: none">• Holanda, Irlanda• Rusia, Turquía• Argentina• Chile• Canadá• Sudeste Asiático (Indonesia, Malasia, Vietnam)• Japón• Israel• Países del Golfo
--	---

9. PLAN DE INTERNACIONALIZACIÓN EMPRESARIAL 2014-2016

**Naturaleza,
objetivos
y
líneas de acción**

➤ **Principios generales**

- Acción y resultados a corto y medio plazo
- Apuesta por la industria productiva
- Perspectiva económica transversal
- Focalización de esfuerzos:
- Impulso de cadenas completas de actividad
- Segmentación de políticas
- Participación central de las personas
- Colaboración multiagente
- Equilibrio territorial.

➤ **Ejes estratégicos y líneas de actuación**

- Consolidación e impulso del sistema de apoyo a la actividad exterior
 - Diseño del Consorcio Vasco de Internacionalización
 - Establecimiento de acuerdos de colaboración y lanzamiento progresivo del Consorcio Vasco de Internacionalización (vía convenios y acuerdos políticos) entre las 7 instituciones implicadas
 - Elaboración de un plan de internacionalización interinstitucional 2014-2016 que materialice el sistema integral de apoyo a la internacionalización
- Apoyo diferenciado para el acceso de las empresas vascas a mercados internacionales
 - Refuerzo de actividades de información general, sensibilización, formación y networking para empresas vascas
 - Actualización de programas subvencionales de Departamento, contemplando las diferencias de tamaño y etapa de internacionalización de las empresas (nuevos exportadores, exportadores, multilocalizadas).
 - Consolidación de la red exterior SPRI adecuando sus servicios a las necesidades del tejido industrial vasco
 - Desarrollo de planes específicos en mercados prioritarios (Prioridad 1: Alemania, China, India, México, USA. Prioridad 2: Brasil, Rusia, Turquía)
 - Diseño de herramientas de apoyo a proveedores de empresas tractoras para facilitar su implantación exterior
- Apoyo a sectores y clústeres para reforzar el posicionamiento internacional de los bienes y servicios vascos en el exterior
 - Actualización de programas subvencionales de Departamento

	<p>relacionados con la internacionalización de sectores y clústeres</p> <ul style="list-style-type: none"> o Actualización del Convenio con las Cámaras de Comercio Vascas para el desarrollo de acciones de apoyo a la internacionalización de sectores y clústeres <ul style="list-style-type: none"> • Generación y dinamización de capital humano para acometer los mercados internacionales. <ul style="list-style-type: none"> o Adaptación de programas de formación a jóvenes talentos o Apoyo a la contratación de profesionales en exportación/internacionalización en pequeñas empresas o Desarrollo de la Red Global Basque Network en el ámbito de la empresa en colaboración con Lehendakaritza • Captación y consolidación de inversiones estratégicas <ul style="list-style-type: none"> o Impulso de los servicios de “after care” para extender las actividades de las empresas IED de Euskadi e incrementar su valor o Puesta en valor de los factores de atracción de IED de Euskadi y entrada en los canales de venta o Diseño e impulso de estrategias proactivas en sectores y ámbitos prioritarios o Articulación y puesta en marcha de un sistema de apoyo integrado para la captación de IED o Promoción de las capacidades científico-tecnológicas de las Universidades y Centros Tecnológicos de Euskadi • Financiación y cooperación internacional y multilateral <ul style="list-style-type: none"> o Refuerzo del conocimiento, visibilidad y contactos de SPRI en el ámbito de la financiación y cooperación internacional y multilateral o Formación, sensibilización y acompañamiento a empresas sobre Instituciones de financiación multilateral (jornadas técnicas, jornadas sectoriales, diplomacia y contactos) o Promoción de capacidades de Euskadi en políticas integrales de Competitividad y Desarrollo Regional a través de misiones directas y misiones inversas o Diseño y ejecución de herramientas de financiación específicas para operaciones de internacionalización empresarial, de la mano del departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y del departamento de Hacienda y Finanzas o Apoyo financiero a la exportación
Prioridades geográficas	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prioridad 1:</i> Alemania, China, EEUU, India, México. • <i>Prioridad 2:</i> Brasil, Rusia y Turquía. • <i>Prioridad 3:</i> Australia, Colombia, Indonesia, Malasia, Perú, Singapur, Sudáfrica, Vietnam.

10. PLAN DE ACCIÓN EXTERIOR 2014-2016

Naturaleza, objetivos y líneas de acción	<ul style="list-style-type: none">➤ Objetivos estratégicos y líneas de acción• OE1. Proyectar Euskadi en el mundo<ul style="list-style-type: none">○ LA1.1. Consolidar la Marca Basque Country○ LA1.2. Generar un entorno propicio para la internacionalización○ LA1.3. Incrementar el posicionamiento internacional de Euskadi• OE2. Contribuir al desarrollo sostenido y sostenible de Euskadi mediante la promoción en el exterior de sus intereses multisectoriales.<ul style="list-style-type: none">○ LA2.1. Desarrollar relaciones con regiones estratégicas para Euskadi○ LA2.2. Intensificar las relaciones de Euskadi con los Organismos Internacionales○ LA2.3. Incrementar las relaciones institucionales de Euskadi en el exterior○ LA2.4. Fomentar la participación de los agentes vascos en redes temáticas• OE3. Ser co-partícipes y co-responsables de la Construcción Europea<ul style="list-style-type: none">○ LA3.1. Fomentar el liderazgo de Euskadi para defender sus intereses en Europa○ LA3.2. Reforzar la cooperación transfronteriza○ LA3.3. Incrementar la participación y presencia de agentes vascos en las instituciones, proyectos e iniciativas de la UE○ LA3.4. Velar por la aplicación del Derecho Comunitario• OE4. Promover, apoyar e intensificar las relaciones de Euskadi con la Comunidad Vasca en el Exterior<ul style="list-style-type: none">○ LA4.1. Conectar a los colectivos que componen la actual comunidad vasca en el exterior○ LA4.2. Fomentar la investigación y conocimiento sobre aspectos relacionados con la emigración y la diáspora vasca○ LA4.3. Contribuir al fortalecimiento de la comunidad vasca en el exterior a través de la red de Euskal Etxeak○ LA4.4. Atender a las personas que integran la comunidad vasca en el exterior• OE5. Contribuir a la construcción de un mundo más justo y equilibrado.• OE6. Aumentar la eficacia y calidad de la Acción Exterior de Euskadi.<ul style="list-style-type: none">○ LA6.1. Consolidar la coordinación de la Acción Exterior○ LA6.2. Activar la participación de la sociedad en el proceso de
---	--

	<p>internacionalización de Euskadi</p> <ul style="list-style-type: none">o LA6.3. Profesionalizar la acción exterior de Euskadio LA6.4. Consolidar la coordinación con las Delegaciones
--	--

11. GLOBAL LEHIAN

Gastos subvencionables

- **Etapa Iniciación**
 - Elaboración del Plan de internacionalización.
 - Acciones tempranas; viajes y/o visitas a ferias y elaboración de agendas.
 - En la modalidad de cooperación, estudio de viabilidad y gastos de constitución.

- **Etapa Consolidación.**
 - Viajes de prospección.
 - Invitaciones a empresas potenciales clientes y/o proveedoras extranjeras.
 - Viajes de prospección en cooperación.
 - Misión directa en cooperación.
 - Misión inversa en cooperación.
 - Participación en ferias en el exterior con stand y presentación de productos.
 - Material de promoción.
 - Publicidad.
 - En los consorcios de exportación, gastos de funcionamiento del consorcio.
 - Estudio de viabilidad de potenciales proyectos de implantaciones.
 - Otras actuaciones de promoción e investigaciones y estudios necesarios para introducirse en los mercados identificados en el plan de internacionalización.

- **Etapa Implantaciones exteriores.**
 - Gastos de constitución.
 - Gastos de estructura.
 - Gastos de viaje entre matriz e implantada.
 - Gastos de promoción vinculados con la implantación.

- **Activación del talento y adecuación de las organizaciones al mercado global.**
 - Gastos de selección para las contrataciones de personal técnico especialista.
 - Coste salarial bruto por nueva contratación de personal técnico especialista en internacionalización en la empresa o entidad radicada en la CAPV.
 - Coste salarial bruto por nueva contratación de personal técnico especialista

	<p>en internacionalización en implantaciones exteriores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coste salarial bruto del o la gerente en el caso de los consorcios de exportación.
Criterios de valoración	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Calidad del Plan de internacionalización.</i> Se evaluará teniendo en cuenta el ajuste del Plan al perfil singular de la entidad o empresa; los fundamentos del diagnóstico realizado, la selección de los mercados y las acciones propuestas para la entrada en los mismos, la estrategia comercial y la viabilidad económica. • <i>Porcentaje de facturación en los nuevos mercados sobre la facturación total de la empresa o entidad.</i> Se entenderá por nuevo mercado aquel en el que se esté operando en un porcentaje de facturación no superior al 10% de las exportaciones totales y por un período inferior a 3 años. • <i>Impacto económico y en el empleo en la CAPV.</i> Se favorecerá el mantenimiento y la creación de empleo de la empresa o entidad solicitante en la CAPV. • <i>Tamaño de la empresa.</i> Se favorecerán proyectos presentados por empresas de menor tamaño. • <i>Cooperación entre empresas y/o entidades.</i> Se discriminará positivamente la mayor complejidad de las alianzas y las colaboraciones intersocietarias. • <i>Diversificación geográfica.</i> Se favorecerá la ampliación de mercados de destino de las empresas y entidades solicitantes. • <i>Colaboración con el programa de Becas de Internacionalización BEINT u otros similares de otras agencias de promoción de la internacionalización.</i> • <i>Responsabilidad social.</i> Compromiso de la entidad o empresa con la promoción tanto en la matriz como, en su caso, en las implantadas, de la igualdad entre mujeres y hombres, el euskera, el medio ambiente, y en general aspectos constituyentes de la responsabilidad social. Para la evaluación de este criterio se tendrán en cuenta las certificaciones y reconocimientos en vigor emitidos al efecto por entidad competente.

12. GAUZATU IMPLANTACIONES EXTERIORES

Gastos subvencionables	<p>Se entienden por proyectos de implantación productiva, en el exterior aquellos acometidos por las empresas beneficiarias y consistentes en la apertura de una nueva planta productiva en un país extranjero, o adquisición de sociedades extranjeras, siempre que la participación de la empresa vasca en los mismos sea mayoritaria, salvo imperativo legal del país destino de la inversión.</p> <p>Respecto a los proyectos consistentes en la apertura de nuevas plantas productivas será susceptible de apoyo la adquisición de activos fijos nuevos que se incorporen al activo de la implantación objeto de ayuda y que se trate de alguna de las siguientes categorías</p> <ul style="list-style-type: none">• Propiedad Industrial y Patentes• Aplicaciones informáticas• Terrenos y Bienes naturales• Construcciones• Instalaciones técnicas• Maquinaria• Utillaje• Otras instalaciones• Equipos para procesos de información.
-------------------------------	---

13. INTERLEHIAN	
Gastos subvencionables	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adquisición de pliegos, incluso desplazamiento para la adquisición. <ul style="list-style-type: none"> • Análisis y preparación de la oferta. • Gastos internos, entendiéndose como tales el coste salarial del tiempo dedicado por el personal de la entidad solicitante. • Gastos de asesoría externa que tengan relación con la preparación de la propuesta. • Traducciones de euskera/castellano al idioma de presentación de la documentación. • Desplazamientos a destino. • Estancias en destino. • Alquiler de oficina provisional en destino (no se incluyen gastos de funcionamiento como teléfono, agua, electricidad...). ➤ Registro del producto en el mercado destino. <ul style="list-style-type: none"> • Propiedad industrial. • Homologaciones. • Certificaciones.
Criterios de valoración	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Calidad del Plan Estratégico.</i> Particularmente, aquellas empresas que basen su estrategia de internacionalización en la participación en licitaciones internacionales tendrán una consideración más favorable. • <i>Complejidad del proyecto presentado.</i> Se atenderá a cuestiones como el número de empresas participantes, su origen geográfico, la capacidad de tracción del proyecto en las empresas vascas, el protagonismo de las PYME vascas o la dificultad objetiva de la oferta a presentar. • <i>Existencia de financiación por parte de organismos de financiación multilaterales.</i> • <i>Licitaciones o expresiones de interés convocadas por un organismo público mexicano.</i> • <i>Colaboración de la entidad solicitante y de las empresas agrupadas con el programa de Becas de Internacionalización del Gobierno Vasco u otros de similares características de otras agencias de promoción de la internacionalización.</i> • <i>Responsabilidad social.</i> Compromiso de la entidad solicitante y de las empresas agrupadas con la promoción tanto de la igualdad entre mujeres y hombres, el euskera, el medio ambiente, y en general aspectos constituyentes de la responsabilidad social.

14. ELKARTZEN	
Gastos subvencionables	<ul style="list-style-type: none"> • Misiones Comerciales Directas • Misiones Comerciales Inversas • Ferias en el Exterior • Elementos de Promoción y Difusión • Oficinas en el exterior • Cualesquiera otras actividades que a juicio del Departamento incidan en la promoción exterior de las empresas vascas.
Criterios de valoración	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 8.3 recoge cuatro requisitos documentales, más un quinto introducido en la modificación normativa de 2012. <ul style="list-style-type: none"> o Memoria de actividades de la entidad del ejercicio anterior. o Presupuesto anual de ingresos y gastos. o Plan de actuación global de la entidad. o Copia de las solicitudes que, con el mismo objeto, se hayan presentado en otras administraciones. o Documentación que aporte la composición de la Junta Directiva desagregada por sexo • El artículo 16 establece las obligaciones de la entidad beneficiaria. En ellas destacan las encaminadas a garantizar el buen uso del dinero público, que se traduce en la utilización del mismo en las actividades para las que ha sido concedido y no en otras. Por otro lado, la orden de 2012 introduce un párrafo en el que se recoge la obligación de cumplir <p style="text-align: center;"><i>“las obligaciones impuestas por el artículo 2.3 de la Ley 4/2005 a las entidades que convenían o reciben ayudas de la Administración, a la igualdad de trato, de oportunidades, al respeto a la diversidad y a la diferencia, a la integración de la perspectiva de género en sus actuaciones, a la acción positiva, a la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo, la representación equilibrada en los ámbitos de toma de decisiones (artículo 2.3), al uso del lenguaje de forma inclusiva (18.4), la adecuación de estadísticas y estudios (artículo 16) y la presencia equilibrada de mujeres y hombres en sus órganos colegiados y directivos (artículo 23).”</i></p>

15. BECAS DE INTERNACIONALIZACIÓN BEINT

Requisitos y funciones

➤ **Requisitos de las empresas beneficiarias**

- Ser empresa internacionalizada y contar, preferentemente, con al menos un establecimiento, de carácter comercial o productivo en el exterior.
- Disponer de un plan de actividades y formación de la persona becada que comprenda todo el periodo de prácticas con detalle pormenorizado de las funciones y las tareas que le son asignadas.
- Disponer de persona tutora que se responsabilice de la formación del becario o becaria.
- Estar dispuesta a abonar el billete de ida y vuelta del becario o becaria al país de destino establecido. Únicamente en el caso de que se resuelva la finalización de la beca antes del cumplimiento de la fase 3 por causa imputable al o la becaria, la empresa quedará exonerada de su obligación del pago del billete de vuelta.
- En los casos en los que resulte un requisito imprescindible para formalizar la estancia del becario o becaria en el país acordado, la empresa deberá facilitar la obtención del visado del becario o becaria asumiendo los gastos y las gestiones necesarios.

16. GLOBAL TRAINING

Requisitos y funciones	<ul style="list-style-type: none">➤ Requisitos de las entidades beneficiarias<ul style="list-style-type: none">• Estar constituidas e inscritas en el registro que corresponda, con dos años de antelación.• Experiencia de un mínimo de dos años en la realización de proyectos y actividades de formación universitaria o de formación profesional de grado superior, y/o experiencia, de igual período, de formación de personas jóvenes en las capacidades necesarias para facilitar su inserción en el mundo laboral, a través de programas de movilidad internacional.• Tener como ámbito de actividad el conjunto de la CAPV.• Ser miembros de alguna red de ámbito internacional o haber firmado convenios o acuerdos de colaboración con otras instituciones extranjeras de características similares, en virtud de los cuales quede garantizada la provisión de empresas u organismos extranjeros en los que los jóvenes vascos deben realizar las prácticas.• Hallarse al corriente de sus obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social.• No hallarse sancionada administrativa o penalmente con la pérdida de la posibilidad de obtención de subvención o ayudas públicas, ni estar incurso en prohibición legal alguna que la inhabilite para ello.• Presentar un proyecto de desarrollo de un programa de Becas <i>Global Training</i>.➤ Todo Proyecto de desarrollo de un programa de Becas «Global Training» deberá incluir:<ul style="list-style-type: none">• Número de Becas <i>Global Training</i> que propone convocar.• Plan formativo a impartir a los jóvenes seleccionados, con anterioridad a su incorporación a la empresa u organismo en el que se realizaran las prácticas. Este Plan formativo incluirá necesariamente cursos que tendrán una duración de entre 40 y 60 horas y se adecuaran a un programa base.• Cronograma de las acciones a realizar que garantice el desarrollo del proyecto en los términos de la convocatoria.• Presupuesto completo.• Recursos humanos, materiales y/o experiencia para el desarrollo del proyecto.• Currículum Vitae de las personas implicadas en el desarrollo del proyecto.
-------------------------------	---

17. PROFEX

Requisitos y funciones	<ul style="list-style-type: none">➤ Funciones de la persona contratada<ul style="list-style-type: none">• Reparto equitativo del tiempo entre las tres empresas a las que da servicio• Reportar periódicamente a cada empresa y a la Cámara de Comercio• Dar cumplimiento al Plan Comercial• Código de conducta• Compromiso de confidencialidad ➤ Funciones de las Cámaras de Comercio<ul style="list-style-type: none">• Gestión operativa del proyecto• Selección de empresas participantes• Selección de los promotores, formación y asignación a las empresas en función de sus características.• Prestación de apoyo en la elaboración del Plan Comercial Internacional• Apoyo a empresas y promotores durante el proyecto• Evaluación y seguimiento del programa• Compromiso de confidencialidad ➤ Funciones de la empresa<ul style="list-style-type: none">• Apoyar al promotor asignado• Dotar de medios suficientes al técnico para el buen desempeño de sus funciones• Satisfacer la remuneración fijada al técnico, con carácter mensual• Dar seguimiento al plan comercial• Sufragar los gastos de desplazamiento devengados en el natural desarrollo de las acciones comerciales por parte del técnico• Compromiso de permanencia de 18 meses• Firma del correspondiente contrato mercantil con el técnico• Reuniones de seguimiento y evaluación periódicas con la Cámara
-------------------------------	---

18. LANdhome

Requisitos y funciones	<p>➤ Requisitos de las entidades destinatarias</p> <p>Además de contar con un Plan de Internacionalización vigente, y el compromiso de formalización de un contrato laboral, la normativa fija una serie de condicionantes.</p> <p>Entidades excluidas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Entidades y empresas del sector público• Entidades y empresas que no se encuentren al corriente de sus obligaciones con Hacienda y con Seguridad Social.• Entidades y empresas que hayan sido sancionadas penal o administrativamente con la pérdida de la posibilidad de obtención de subvenciones o ayudas públicas, así como las que estén incurso en prohibición legal alguna que las inhabilite para ello, con inclusión de las que se hayan producido por discriminación por razón de sexo de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final sexta de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.• Personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias mencionadas en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. <p>Documentación a presentar: además de la Declaración Jurada respecto al cumplimiento de los aspectos señalados anteriormente, destaca la exigencia de una memoria detallada del proyecto de contratación a subvencionar, que incluya:</p> <ul style="list-style-type: none">• Información general de la empresa o empresas agrupadas.• Descripción de la contratación a realizar con expresión del puesto ofertado, curriculum vitae de la persona a contratar y el coste salarial bruto.• Las ayudas que para el mismo proyecto haya recibido de otras instituciones públicas o privadas.• Cumplimiento de la normativa de mínimos para lo cual deberá informarse sobre las ayudas públicas recibidas en los dos ejercicios fiscales anteriores.• Justificación de un incremento neto del número de contrataciones indefinidas de la empresa con respecto al ejercicio cerrado anterior.
-------------------------------	--