



COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA  
UN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

## Señas de identidad de la política de internacionalización empresarial en Euskadi



EUSKADIKO GGKEen  
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](mailto:araba@ongdeuskadi.org)

Ronda s/n (frente al nº 5), 3ª planta. Oficina C  
48005 Bilbao

☎ 944 15 03 00

[bizkaia@ongdeuskadi.org](mailto:bizkaia@ongdeuskadi.org)

Iparragirre 8, bajo

20001 Donostia

☎ 943 46 35 26

[gipuzkoa@ongdeuskadi.org](mailto:gipuzkoa@ongdeuskadi.org)

[www.ongdeuskadi.org](http://www.ongdeuskadi.org)

Año de publicación: 2020

Financian:

**araba**  **álava**  
foru aldundia diputación foral

 **Bizkaia**  
foru aldundia  
diputación foral

Gipuzkoako  
Foru Aldundia

Kultura, Lanbideak, Gasteiz  
eta Herri-Enpleguak



ETORKIZUNA  
ORAIN

**Autoría:**

Gorka Xabier Martija Rodrigo

Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate

Julia Martí Comas

Juan Hernández Zubizarreta

Diseño y Maquetación: Marra, SL

Imprime: Printheus SL

Depósito legal: BI 02021-2020

# Índice

1. Objeto y alcance de la investigación .....	9
1.1. Internacionalización empresarial como ámbito de estudio	9
1.2. Objeto y marco de referencia de la investigación	11
2. Señas de identidad de la política vasca de internacionalización empresarial .....	17
3. Conclusiones y recomendaciones .....	45
Bibliografía .....	53

## Índice de acrónimos y siglas

AIC	Automotive Intelligence Center
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AVCD	Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BC	Basque Consortium
BISC	Bizkaia International Startup Connection
BTI	Basque Trade & Investment
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CAV	Comunidad Autónoma Vasca
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CdP	Coherencia de Políticas
CFAA	Centro de Fabricación Avanzada en Aeronáutica
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIC	Cambridge Innovation Center
DDET	Departamento de Desarrollo Económico y Territorial
DDHH	Derechos Humanos
DF	Diputaciones Forales
DFA	Diputación Foral de Araba
DFB	Diputación Foral de Bizkaia
DFG	Diputación Foral de Gipuzkoa
DHS	Desarrollo Humano Sostenible
EEUU	Estados Unidos
EIC	Energy Intelligence Center
EOI	Expression of Interest
EPSV	Entidades de Previsión Social Voluntaria
ERE	Expediente de Regulación de Empleo
GV	Gobierno Vasco
I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación
IED	Inversión Extranjera Directa
NEBT	Nueva Empresa de Base Tecnológica

NIC	Nagusi Intelligence Center
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
PIE	Política de Internacionalización Empresarial
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PTS	Plan Territorial y Sectorial
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RIS3.	Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SGR	Sociedad de Garantía Recíproca
SOCADE	Sociedad de Capital Desarrollo de Euskadi
SPRI	Sociedad para la Transformación Competitiva, S.A.
TH	Territorio Histórico
UE	Unión Europea
UPV/EHU	Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

## Índice de figuras

1. Los 3 ámbitos de la PIE .....	10
2. Ámbitos, herramientas e iniciativas de la PIE .....	11
3. 18 criterios del marco de referencia .....	14
4. Señas de identidad de la PIE vasca .....	18
5. Marco de agentes PIE vasca .....	20
6. Marco estratégico PIE vasca .....	25
7. Prioridades geográficas .....	29
8. Prioridades sectoriales .....	30
9. Marco vasco de instrumentos .....	33
10. Análisis presupuestario marco vasco de instrumentos .....	36
11. Criterios socio-culturales en marco vasco de instrumentos .....	39

## Preámbulo

La Ayuda Oficial al Desarrollo es necesaria pero no suficiente. Los esfuerzos en desarrollo serán en vano si, en lugar de aprovechar la oportunidad de crear sinergias en beneficio de los países del Sur, los efectos de otras políticas los socavan o contradicen. Surge así el principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), definido aquí como la acción que busca que los objetivos y resultados de las políticas de cooperación al desarrollo de un determinado gobierno, no se vean afectadas por otras políticas del mismo que poseen una incidencia concreta en los países del Sur global.

Con la intención de garantizar la implementación de dicho principio, la Ley Vasca 1/2007 de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, en su artículo 3.11 establece que "las administraciones públicas vascas velarán por la coherencia de sus actuaciones relacionadas con la cooperación al desarrollo, para lo cual se articularán los mecanismos de coordinación necesarios entre ellas, así como con otras administraciones públicas, instituciones, agencias y organismos internacionales de cooperación".

Para este fin, y asumiendo como una de sus prioridades estratégicas el impulso y seguimiento de la CPD en base a la solidaridad internacional y el desarrollo humano sostenible, la Coordinadora de ONGD de Euskadi, nacida en el año 1988 y conformada por 79 ONGD de desarrollo que cooperan bajo un código de conducta común por un desarrollo humano sostenible, justo y en igualdad, publicó en el año 2017 una investigación que analizaba la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco<sup>1</sup>.

Con la finalidad de disponer de una radiografía completa de la política vasca de internacionalización empresarial, la presente investigación profundiza en el entramado foral de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) y efectúa seguimiento de la acción del Gobierno Vasco a dos años de la anterior publicación. En definitiva, las páginas que siguen ofrecen un análisis crítico de las señas de identidad de esta política de país concreta que vendrá acompañado de una serie de recomendaciones que persiguen su configuración coherente con los objetivos de desarrollo humano equitativo y sostenible, y con la mirada puesta en la erradicación de la pobreza y la superación global de las desigualdades<sup>2</sup>.

---

1 Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco: coherencia de políticas para el desarrollo. Disponible en [https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion\\_view.php?id=192&categoria=4&pagina=1](https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion_view.php?id=192&categoria=4&pagina=1)

2 Para una versión pormenorizada de los resultados de la investigación, se posibilita la consulta, en [https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion\\_view.php?id=239&categoria=4&pagina=1](https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion_view.php?id=239&categoria=4&pagina=1), del Análisis crítico de la política de internacionalización empresarial en Euskadi (2020) y de los estudios sistematizados e individualizados del conjunto de instituciones (Gobierno Vasco, Diputación Foral de Araba, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa).

Paradójicamente, esta investigación ve la luz en pleno *shock* económico y social provocado por la COVID-19. Este fenómeno ha puesto en jaque, entre otras cuestiones, el modelo económico vigente, basado en el protagonismo de las cadenas globales de valor. Precisamente, es la economía internacionalizada, aquella que se vuelca en la captura de nuevos mercados y en la atracción de inversión exterior, la que ha mostrado mayor vulnerabilidad y volatilidad en estos momentos críticos.

Por lo tanto, esta investigación llega en un momento clave para participar en los debates hoy en día estratégicos. ¿Se debe o no tender a una economía relocalizada y de circuitos cortos? ¿Es pertinente mantener el énfasis en la internacionalización, en un contexto no solo de pandemia sino también de crisis ecológica? ¿Es posible una internacionalización empresarial atravesada por criterios de bienestar, ambientales, de género y derechos humanos?

Esta última es la cuestión que se plantea en este documento, analizando la política impulsada a tal efecto por las cuatro principales instituciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. De este modo, aunque el análisis cubre únicamente el período 2017-2019, se estima que sus conclusiones y recomendaciones cobran hoy en día plena vigencia y pueden ser herramientas útiles para enfrentar las profundas transformaciones que la reconstrucción frente a la COVID-19 exige.



# 1. Objeto y alcance de la investigación

El ánimo de este proceso de investigación ha consistido en valorar si dicha *política de país* está o no contribuyendo a favorecer el bien común, la igualdad, la sostenibilidad, la participación y los derechos humanos –tanto en Euskadi como en los países donde operan las empresas vascas–, tal y como se comprometió el propio Lehendakari Urkullu cuando presentó públicamente en 2016 el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco* (Gobierno Vasco, 2016)<sup>3</sup>.

O sí, por el contrario, la internacionalización empresarial impulsada en Euskadi se rige por una agenda corporativa y mercantilizadora, que enfatiza la competitividad económica y la ganancia sobre la cooperación, el bien común y la sostenibilidad ecológica. Lamentablemente, como veremos, las conclusiones extraídas nos sitúan mucho más cerca de este segundo escenario.

## 1.1. Internacionalización empresarial como ámbito de estudio

La selección de la internacionalización empresarial como ámbito de estudio no es una cuestión baladí. Esta es uno de los vectores estratégicos de la salida hegemónica a la crisis actual, que consiste fundamentalmente en la trilogía austeridad, atracción de inversiones extranjeras y mejora de la posición internacional de las empresas de su territorio.

Se pretende de este modo generar las condiciones para que las grandes corporaciones inviertan en el país, compitiendo en muchas ocasiones a costa de mayor precarización laboral, del desmantelamiento de servicios sociales, así como de un fuerte esfuerzo público en forma de ayudas y beneficios fiscales. Al mismo tiempo, y en sentido inverso, se fomenta la exportación y la implantación de las empresas autóctonas en el extranjero, como vía de captura de nuevos mercados en un momento de escaso crecimiento económico. Todo ello, en definitiva, bajo la premisa de que una mejor posición internacional de estas generará en última instancia inversión y empleo.

Al servicio de esta estrategia, los intereses públicos se supeditan a los corporativos. Los esfuerzos institucionales se centran entonces en la generación de entornos competitivos y en la puesta en marcha de toda una batería de instrumentos en favor de la competitividad y la proyección exterior de las empresas, desde ayudas y subvenciones hasta iniciativas de fortalecimiento de sus capacidades económicas, tecnológicas y humanas, pasando por ejercicios de diplomacia corporativa mediante el impulso de *marcas-país*.

---

3 En adelante, Marco CdP.

La PIE, por tanto, no es una política cualquiera. Además, tiene implicaciones muy significativas con otras políticas (innovación, comercio, industria, fiscalidad, relaciones laborales, medio ambiente, conocimiento, etc.), siendo difusa la línea divisoria entre las mismas. Tal es así que 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*:

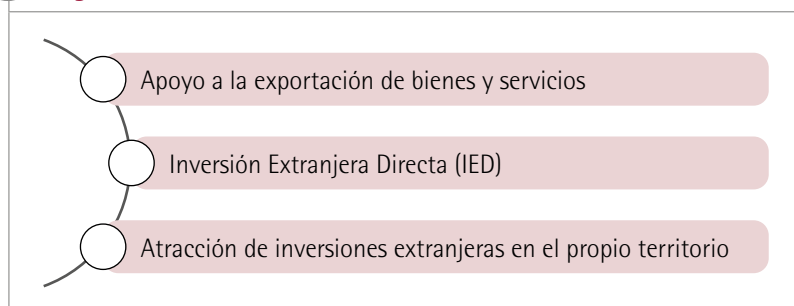
*"Como consecuencia de la diversidad de instrumentos y ámbitos políticos diferentes en los que se pueden concretar las acciones públicas que son determinantes para los procesos de internacionalización de las empresas, no se puede hablar de una política de internacionalización de la empresa, como tal. 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.

Destacamos 3 ámbitos principales de actuación: apoyo a la exportación de bienes y servicios, apoyo a la inversión extranjera directa y atracción de inversiones extranjeras en el propio territorio.



**Figura 1. Los 3 ámbitos de la PIE**



Fuente: elaboración propia.

Las herramientas habituales para impulsar cada uno de estos 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 2. Ámbitos, herramientas e iniciativas de la PIE**

Ámbitos	Herramientas	Iniciativas
Apoyo a la exportación de bienes y servicios	Líneas subvencionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudas, reembolsables o no, para: Iniciación</li> <li>- Nuevos productos</li> <li>- Consolidación</li> <li>- Implantación productiva y/o comercial</li> <li>- Licitaciones internacionales</li> <li>- Consorcios empresariales</li> </ul>
	Diplomacia económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidencia política</li> <li>- Misiones comerciales y/o inversión</li> <li>- Consultoría y asesoría</li> <li>- Inteligencia competitiva</li> </ul>
Apoyo a la implantación exterior	Fortalecimiento de capacidades empresariales en origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidades humanas (formación y prácticas)</li> <li>- Capacidades tecnológicas (innovación y centros inteligentes)</li> <li>- Capacidades económicas (crédito, aval, inversión estratégica)</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Esta figura, en última instancia, ha definido el ámbito de análisis del presente informe. 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), marco en el cual se desarrollan una diversidad de iniciativas.

## 1.2. Objeto y marco de referencia de la investigación

Los objetivos específicos del presente documento, dentro del ámbito de análisis de la internacionalización empresarial desarrollada en Euskadi, han sido los 3 siguientes:

1. **Conocer** las lógicas de la política de internacionalización empresarial en la CAV a través del análisis del desempeño del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales como principales protagonistas de la misma. Se sintetizarán de este modo sus señas de identidad, identificando agentes prioritarios, enfoques estratégicos hegemónicos e instrumentos habituales.

**2. Evaluar** críticamente el grado de coherencia de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales respecto a los enfoques del desarrollo humano y la sostenibilidad, específicamente 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 para un desarrollo humano sostenible en la internacionalización empresarial impulsada por Gobierno Vasco y Diputaciones Forales.

Además de situar estos 3 objetivos en el horizonte, se acotó el radio de acción de la investigación tanto en lo que se refiere a las características del objeto de estudio –Gobierno Vasco y Diputaciones Forales– como a las del ámbito de análisis –la política de internacionalización empresarial–.

En este sentido, y en lo que se refiere al *objeto de análisis*, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales cuentan 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.

No obstante, estas instituciones pueden desarrollar y desarrollan iniciativas de apoyo a la internacionalización empresarial 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 origen. De hecho Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, dentro de este marco, son las principales protagonistas de la PIE impulsada desde la CAV<sup>4</sup>, ya que apuestan estratégicamente por el desarrollo/promoción económica como política pública, a la vez cuentan con resortes significativos –más evidentes en el caso del ejecutivo de Lakua– de acción exterior.

A su vez, y respecto al ámbito de análisis, 3 son los elementos que se han tenido en consideración:

- La investigación 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 –sobre la que únicamente realizaremos algunos comentarios generales–. 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

---

4 A lo largo del texto utilizaremos indistintamente los términos Comunidad Autónoma Vasca y Euskadi. A su vez, hablaremos de una política "vasca" de internacionalización empresarial, y caracterizaremos a esta como "política de país". Somos conscientes del trasfondo político de este debate terminológico, y así lo queremos dejar al menos apuntado. No obstante, nos atenemos a la terminología utilizada por la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

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 implantación), lo que genera que compartan estrategias e instrumentos comunes que facilita su análisis, mientras que la atracción de inversiones extranjeras sigue parámetros propios y diferentes. Por lo tanto, el estudio de estos dos ámbitos estratégicos nos ofrece información suficiente y muy valiosa sobre la caracterización de la PIE vasca. 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.

- La investigación 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 la institucionalidad autonómica y foral: agentes, enfoque estratégico e instrumentos. No estamos ante una investigación sobre resultados obtenidos, por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, porque la amplia diversidad de iniciativas impulsadas requiere de un estudio 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: 2017-19*. Se ha seleccionado esta horquilla temporal por múltiples motivos: en primer lugar, el estudio anterior cubrió el periodo comprendido entre 2014 y 2016 (Coordinadora de ONGD de Euskadi, 2017), por lo que la presente investigación da continuidad al ejercicio realizado. En segundo término, el *Plan de internacionalización* del Gobierno Vasco –líder de la internacionalización empresarial en la CAV– ha sido actualizado en 2017, así como en 2018 la estrategia *Euskadi Basque Country* en la que esta se enmarca. Por lo tanto, podemos seguir la evolución de los parámetros priorizados, que son en términos generales también asumidos por las Diputaciones Forales. Tercero, el intervalo 2017-2019 nos permite analizar a 3 años vista el grado de concreción de los compromisos explicitados en el Marco CdP de 2016.

En definitiva, este documento se plantea tres metas (conocer, evaluar, proponer), acotando el objeto de estudio al análisis del grado de coherencia de la PIE impulsada en la CAV en el marco de sus competencias, tomando como referencia el Desarrollo Humano Sostenible (DHS). 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, y desarrollando un análisis crítico y propositivo.

A partir de los objetivos específicos y de las acotaciones necesarias, se ha elaborado un marco teórico-político de referencia de análisis, en la intersección de los 2 conceptos clave de la investigación: DHS, por un lado, internacionalización empresarial y coherencia de políticas para el desarrollo, por el otro.

Este consta de los siguientes 18 criterios:



**Figura 3. 18 criterios del marco de referencia**

Ideas – Fuerza DHS	Criterios
<b>Bienestar – Centralidad del ser humano</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posicionamiento de <b>objetivos, principios y compromisos vinculados al bien común, los derechos humanos y la sostenibilidad</b> por encima de la competitividad y rentabilidad económica.</li> <li>2. Existencia de agenda, estructura y sistema específico de <b>evaluación participativa del impacto</b> de las iniciativas y procesos impulsados.</li> </ol>
<b>Sostenibilidad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Cláusulas en favor de la <b>sostenibilidad y la transición energética</b>, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> <li>4. Garantía de que las iniciativas de mayor dimensión (implantaciones productivas, licitaciones internacionales, agrupaciones empresariales, otras de impacto significativo) cuenten con un <b>estudio de impacto ambiental</b>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> </ol>
<b>Capacidades – Empoderamiento</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Apuesta por procesos de <b>fortalecimiento mutuo e intercambio horizontal de capacidades</b> entre el lugar de origen y destino de la PIE.</li> <li>6. Garantía de que las iniciativas que se impulsan se sitúan en las <b>prioridades estratégicas del territorio de destino</b> y en coherencia con sus principales objetivos, así como sistema de seguimiento de los mismos.</li> <li>7. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <b>un impacto positivo en el tejido productivo local y en los servicios públicos locales</b>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> <li>8. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan fórmulas de <b>tecnología apropiada y transferencia tecnológica</b>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> <li>9. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan fórmulas de <b>formación local</b>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> <li>10. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de un <b>crecimiento neto del empleo digno y de los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga</b>, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> <li>11. Garantía de las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de <b>una inversión estable, sólida, en el largo plazo, y que prima la reinversión sobre la repatriación de beneficios</b>, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</li> </ol>

Ideas – Fuerza DHS	Criterios
Participación	<p>12. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan cláusulas en favor de <b>iniciativas empresariales donde prima el trabajo y la democracia</b> en la toma de decisiones, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>13. Garantía de que las iniciativas que se impulsen –especialmente las misiones de acción exterior– incorporen elementos de <b>agenda vinculados al desarrollo humano y la sostenibilidad</b>, así como la participación activa de un número suficiente y representativo de agentes sociales y sindicales.</p> <p>14. Impulso a una <b>estructura vasca de coordinación con capacidades políticas suficientes</b> 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 <b>participen activamente un número suficiente y representativo de agentes sociales, comunitarios y sindicales</b>, tanto vascos como de los principales lugares y territorios de destino de la PIE.</p>
Equidad	<p>16. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <b>cláusulas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres –así como de no discriminación en función de identidades sexuales–</b> en el empleo y condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>17. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <b>cláusulas en favor de la diversidad de etnia/razas</b> en el empleo y las condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p> <p>18. Garantía de que las iniciativas que se impulsan valoran e incorporan <b>cláusulas en favor de las personas discapacitadas/diversas funcionalmente</b> en el empleo y las condiciones laborales, en origen y en destino, así como sistemas que garanticen su seguimiento.</p>

En base a estos, por tanto, analizaremos la política de internacionalización empresarial impulsada en Euskadi.

Por último, y en lo que se refiere a la *metodología*, se ha desarrollado bajo un enfoque multidisciplinar, adaptado a los términos de referencia de la propuesta. Se ha partido de del *estado del arte* en lo referente a desarrollo humano, sostenibilidad, coherencia de políticas e internacionalización empresarial, conceptos clave de la investigación.

A su vez, hemos realizado un análisis documental del conjunto de planes estratégicos, web institucionales, decretos reguladores, convocatorias y resoluciones de las 4 instituciones vascas analizadas.

Este análisis conceptual y documental se ha complementado con entrevistas a personas clave en el desarrollo de la PIE en la CAV, que han aclarado aspectos específicos y aportado sus impresiones sobre las señas de identidad de esta apuesta estratégica en favor de la internacionalización empresarial. Las estructuras, entidades y personas entrevistadas son las siguientes:

- **Agencia Vasca de Internacionalización (BTI).** Ainhoa Ondarzabal (Consejera Delegada) e Iñaki Ezkurra (Director de Internacionalización Empresarial).
- **Dirección General de Emprendimiento y Competitividad Empresarial de la Diputación Foral de Bizkaia.** Joseba Mariezkurrena (Director).
- **Dirección General de Innovación e Internacionalización de la Diputación Foral de Gipuzkoa.** Jon Gurrutxaga (Director) y Ángel Martín (Jefe de Servicio).
- **Departamento de Desarrollo Económico, Innovación y Reto Demográfico de la Diputación Foral de Araba.** M<sup>a</sup> Pilar García de Salazar (Consejera) y Javier Hernando (Director de Desarrollo Económico e Innovación).



## 2. Señas de identidad de la política vasca de internacionalización empresarial

Este capítulo recoge las principales características de la política vasca de internacionalización empresarial desarrollada en la CAV durante el período 2017-2019. Dos han sido las premisas que han guiado el presente ejercicio analítico, en coherencia con los objetivos marcados:

1. La secuencia *agentes-enfoque estratégico-instrumentos* es el hilo conductor que estructura la radiografía de los principales parámetros de la política. En este sentido, responder al *quiénes* (agentes), al *para qué y qué* (enfoque estratégico) y, finalmente, al *cómo* (instrumentos) nos permite identificar, de manera consecutiva e integral, patrones y singularidades de la PIE vasca. Para ello, hemos analizado y sintetizado la naturaleza de las principales estructuras vinculadas a la internacionalización empresarial a escala autonómica y foral, los valores, objetivos y prioridades emanados de todos los planes que incluyan este ámbito, así como el conjunto de instrumentos que aterrizan las prioridades estratégicas en iniciativas específicas.
2. Las señas de identidad de la PIE vasca son presentadas en *clave de país*, esto es, aunando análisis foral<sup>5</sup> y autonómico. De este modo, y más allá del necesario estudio particular de cada institución específica<sup>6</sup>, resulta de especial interés una mirada más holística, que identifique parámetros estructurales compartidos. Este enfoque es posible ya que, como hemos señalado, las cuatro protagonistas públicas de la PIE en la CAV comparten perspectivas, objetivos y prioridades sobre la internacionalización empresarial, llegando incluso a articularse bajo una arquitectura común.

Bajo estas premisas, exponemos a continuación las *19 principales señas de identidad* de la política de internacionalización empresarial en la CAV, comenzando por las relativas a su *marco de agentes*.

---

5 En el caso de las Diputaciones Forales, 2019 fue el año de inicio de una nueva legislatura. De esta manera, el período que cubre este informe (2017-2019) incluye información sobre dos legislaturas, a diferencia del marco autonómico. No obstante, y en lo que se refiere a la internacionalización empresarial, no se han producido cambios relevantes ni en los enfoques estratégicos ni en los instrumentos a lo largo del último semestre de 2019 (únicamente algunos cambios de organigrama, que señalaremos pertinentemente). Por lo tanto, el Informe se referirá fundamentalmente a los parámetros desarrollados durante la legislatura 2015-2019, señalando en cada caso los cambios que se han producido cuando estos sean significativos.

6 Para un estudio más pormenorizado de cada una de las instituciones autonómicas y forales, ver el informe *Análisis crítico de la política de internacionalización empresarial en Euskadi* (Coordinadora ONGD Euskadi, 2020).



**Figura 4. Señas de identidad de la PIE vasca**

### Marco de agentes

1. Arquitectura institucional de país en base a los departamentos de desarrollo económico
2. La alianza público-privada como fórmula prioritaria de articulación
3. *Basque Consortium*, núcleo de coordinación de la arquitectura público-empresarial de país
4. Entidades autonómicas de acción exterior, agentes institucionales débiles
5. Rol testimonial y periférico de los agentes sociales en la PIE

### Enfoque estratégico

6. Protagonismo y liderazgo del Gobierno Vasco en la definición estratégica
7. Agenda corporativa como referencia hegemónica y coherente de la PIE vasca
8. El desarrollo humano sostenible, complemento débil y parcial
9. Prioridades geográficas en función de criterios técnico-empresariales
10. Prioridades sectoriales en sectores diversos, algunos de especial vulnerabilidad
11. Las pymes agente prioritario, favoreciendo su salto de escala hacia empresas multilocalizadas
12. Volumen presupuestario significativo pero poco concluyente

### Marco de instrumentos

13. Marco vasco de instrumentos integral y en alianza público-empresarial
14. Complementación y diversificación autonómica y foral en el desarrollo de itinerarios
15. Relevancia de los fondos destinados a la PIE vasca mediante líneas subvencionales
16. Marco vasco de instrumentos coherente con la agenda corporativa
17. Presencia limitada, minoritaria y de ámbito vasco de criterios socio-culturales
18. Ausencia de sistema de evaluación y rendición de cuentas
19. Atracción de inversiones en la CAV, una política al servicio del despliegue corporativo global

Fuente: elaboración propia.

## Marco de agentes

### 1. Arquitectura institucional de país en base a los departamentos de desarrollo económico

La hegemonía institucional en la definición e implementación de la política de internacionalización empresarial recae en estructuras directamente vinculadas al *desarrollo/promoción económica y a la competitividad*, tanto a escala autonómica como foral: Departamento de desarrollo económico e infraestructuras, Grupo SPRI y Agencia vasca de internacionalización Basque Trade & Investment, en el caso del Gobierno Vasco; Departamento de promoción económica en Bizkaia; Departamento de Promoción Económica, Turismo y Desarrollo Rural en Gipuzkoa; Departamento de Desarrollo Económico, Innovación y Reto Demográfico en Araba<sup>7</sup>.

En coherencia, estos agentes defienden de manera prioritaria un marco de actuación centrado en la generación de entornos económicamente competitivos, la captura de mercados, la generación de inversiones y, de manera derivada, la mejora del empleo en la CAV. Aunque, como después veremos, también incluyen en su enfoque estratégico para el período 2017-2019 referencias al desarrollo humano sostenible (DHS) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>8</sup>, el peso de su naturaleza en favor de la agenda corporativa hegemónica en lo relativo a objetivos, valores, prioridades y alianzas es evidente.

Conforman de este modo el *marco fuerte de agentes institucionales*, determinando en última instancia el carácter de la política de internacionalización empresarial en Euskadi. Además, como posteriormente podremos comprobar al analizar sus principales dinámicas de funcionamiento, funcionan en una *lógica de arquitectura de país*, coordinada bajo el liderazgo de la Agencia vasca de internacionalización Basque Trade & Investment (BTI).

7 Como ya habíamos señalado, en 2019 se ha producido un cambio de legislatura a escala foral, en base a la cual se han producido algunos cambios de organigrama. En este sentido, Bizkaia impulsa un nuevo *Departamento de promoción económica*, que incluye la *Dirección general de emprendimiento y competitividad empresarial* y la *Dirección general de competitividad territorial y turismo*. Estas estructuras sustituyen al *Departamento de desarrollo económico y competitividad*, que incluía las direcciones generales de *Promoción exterior y turismo* y *Promoción empresarial y desarrollo económico*. A efectos de nuestro objeto de estudio, la línea de continuidad es más que notable. En este sentido, a lo largo del texto hablaremos prioritariamente de las estructuras actuales, pero haremos referencia a sus denominaciones antiguas cuando fuera necesario.

8 Solo para el caso del Gobierno Vasco en el período analizado (2017-2019). Las Diputaciones Forales no incorporan, aún como referencia genérica, ni el DHS ni ODS. Es a partir de 2020 cuando sí lo hacen en los nuevos planes de legislatura, específicamente en el caso de Bizkaia. No obstante, escapa a nuestro marco de estudio.

En este sentido, comparten una misma agenda, coordinan esfuerzos, evalúan conjuntamente apuestas y procesos, a la vez que se distribuyen funciones de manera articulada, complementaria y especializada, desarrollando itinerarios diversificados de internacionalización para las empresas vascas en función de su tamaño, identidad y territorio histórico de procedencia.



**Figura 5. Marco de agentes de la PIE vasca**

Agentes fuertes	Agentes débiles	Agentes periféricos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia vasca de internacionalización <i>Basque Trade &amp; Investment</i></li> <li>- Consorcio vasco de internacionalización <i>Basque Consortium</i></li> <li>- Departamento promoción económica Diputación Foral Bizkaia</li> <li>- Departamento de promoción económica, turismo y desarrollo rural Diputación Foral de Gipuzkoa</li> <li>- Departamento de Desarrollo Económico, Innovación y Reto Demográfico Diputación Foral de Araba</li> <li>- Cámaras de comercio de Bilbao, Gipuzkoa y Araba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría General de Acción Exterior</li> <li>- Dirección General de atracción a Bizkaia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo Vasco de Acción Exterior</li> <li>- Consejo Vasco de Internacionalización</li> <li>- Observatorio de coyuntura industrial</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## 2. La alianza público-privada como fórmula prioritaria de articulación

Los destinos de las instituciones públicas se vinculan –fusionan, incluso– con el de las empresas de su ámbito geográfico de actuación. El aumento de escala y posición internacional de estas se convierte en premisa para la actuación institucional en pos de objetivos de recuperación económica, cohesión social y mejora del empleo. *“Cuanto mejor les vaya a nuestras empresas en el escenario global, mejor nos irá a todos y todas”* es la máxima que resume el enfoque estratégico de las cuatro instituciones analizadas, a lo que se supeditan todos los esfuerzos. Quienes representan el interés general asumen así las metas empresariales como propias, y desarrollan a tal efecto toda una cartera de servicios, sin cuestionar en principio la veracidad del vínculo entre beneficio empresarial y bienestar de las mayorías sociales y de la naturaleza<sup>9</sup>.

9 Ejercicio que, por otro lado, si se realiza en el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el Desarrollo del Gobierno Vasco*, donde se pone en cuestión la tensión entre crecimiento económico y sostenibilidad, así como entre competitividad económica, por un lado, y eficiencia social y ambiental, por el otro.

Partiendo de esta premisa, cada institución foral hace explícita su alianza estratégica con la cámara de comercio de su territorio, generando una estrecha colaboración no solo en la definición de la política, sino también en la ejecución de la misma. Este esquema es válida también a escala autonómica, a partir de un *Basque Consortium* que, además del marco fuerte de agentes institucionales, incluye también a las tres cámaras de la CAV (Bilbao, Gipuzkoa y Araba) como principales protagonistas<sup>10</sup>.

En definitiva, si los agentes institucionales fuertes de la PIE vasca ya conferían un sesgo favorable a una agenda corporativa basada en la competitividad económica pura, la apuesta por la alianza público-privada lo refuerza. De esta manera, las agrupaciones empresariales se convierten en sujetos protagónicos, cuyos objetivos y dinámicas se convierten en premisa y seña de identidad de la política.

De este modo, la alianza entre instituciones y empresas –máxime en ausencia de contrapesos sociales, como a continuación explicaremos– abunda en un rol público supeditado y complementario al interés del poder corporativo.

### 3. *Basque Consortium*, núcleo de coordinación de la arquitectura público-empresarial de país

El marco fuerte de agentes que hemos ido desgranando en los puntos anteriores se articula en torno al *Basque Consortium*<sup>11</sup>. Este constituye, bajo el liderazgo de la Agencia vasca de internacionalización (BTI), su *núcleo duro*: BTI, DFB, DFG, DFA, por un lado, Cámaras de Bilbao, Gipuzkoa y Araba, por el otro.

Es en este espacio donde se ponen en común los principales valores que impregnan la política de internacionalización empresarial, los objetivos que se plantean, así como las prioridades geográficas, sectoriales y de actuación que permitirán avanzar en las metas establecidas.

---

10 Esta alianza público-privada se explicita en las tres planificaciones estratégicas de las Diputaciones Forales, en *Euskadi 2020 Programa de la XI Legislatura 2016-2020 del Gobierno Vasco*, en la *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Euskadi Basque Country* (como primer objetivo estratégico) y en el *Plan de Internacionalización 2017-2020* (desde la definición de la visión del plan hasta la concreción de alianzas estratégicas).

11 *Euskadi 2020, programa de gobierno Euskadi de la XI Legislatura 2016-2020*, recoge en su compromiso 25 la apuesta estratégica por la internacionalización empresarial y, dentro de esta, explicita dentro de sus 8 iniciativas estratégicas la implementación de un plan de internacionalización empresarial 2017-2020, "de la mano del *Basque Consortium*". En dicho plan, se define "el impulso de la gestión del *Basque Consortium*" como una de las "principales líneas de acción para la coordinación del sistema vasco de internacionalización" (Gobierno Vasco, 2017b). Este rol protagónico del *Basque Consortium* se evidencia también en el Plan de internacionalización 2017-2020, así como en los documentos de las 4 instituciones públicas que participan en este espacio.

A su vez, el *Basque Consortium* funge como estructura donde se valida la cogestión en la implementación de ciertos instrumentos. La alianza público-privada aborda por tanto desde los debates estratégicos a la ejecución de iniciativas (con participación empresarial prioritaria en ámbitos de consultoría, misiones, formación y prácticas), pasando por la evaluación de procesos y programas.

En consecuencia, el *Basque Consortium* hace realidad la consideración de la PIE como *política de país en base a una arquitectura crecientemente articulada y coordinada*, en la que la alianza público-empresarial es estratégica y protagonista.

#### 4. Entidades autonómicas de acción exterior, agentes institucionales débiles

El protagonismo de las entidades que conforman el *Basque Consortium* se complementa en la escala autonómica con diversos agentes institucionales de proyección internacional, articulados bajo el paraguas de la *Secretaría General de Acción Exterior*<sup>12</sup>. Estos tienen la misión de garantizar el desarrollo de la *Estrategia marco de internacionalización 2020: Euskadi Basque Country*<sup>13</sup> en todas sus dimensiones (política, cultural, social, etc.), incluyendo el componente de internacionalización empresarial.

No obstante, esta mirada más amplia de lo internacional –que concede un mayor peso específico a los retos globales y a los ODS en su planificación estratégica<sup>14</sup>–, no altera significativamente el enfoque ni los parámetros fundamentales de la PIE, con los que no entra en conflicto. Al contrario, y en coherencia con lo antes señalado sobre la prioridad otorgada a la alianza público-privada, la Secretaría no solo los asume como propios, sino que además toma un papel proactivo en su desarrollo y crecimiento.

---

12 Esta cuenta con 3 direcciones generales: *Dirección de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Europeos y Dirección para la Comunidad Vasca en el Exterior y Consejo Vasco de Acción Exterior*. También dinamiza otros organismos de coordinación: Comisión interdepartamental de Acción Exterior, Comisión interinstitucional de Acción Exterior, y Consejo asesor de Acción Exterior.

13 Formulada inicialmente en 2014, fue redefinida en 2018, estableciendo 5 vectores de actuación, 13 objetivos estratégicos (el OE 5 destinado al impulso de la internacionalización empresarial) y 27 ámbitos temáticos de actuación. Es el marco vasco de actuación más amplio para la internacionalización, que incluye no solo la empresarial, sino también ámbitos como el turismo, la cultura, las relaciones políticas, el deporte y la cooperación para el desarrollo (Gobierno Vasco, 2018a).

14 En este sentido, uno de los cinco vectores para el período 2018-2020, que sirven como referencia para la selección de los 13 objetivos estratégicos, es precisamente la "contribución a la resolución de los retos globales para el desarrollo sostenible" (Gobierno Vasco, 2018b).

De este modo, acompaña a los agentes que conforman el *Basque Consortium* desarrollando en su favor iniciativas de todo tipo en el marco de la estrategia *Euskadi Basque Country*. Ofrecen así a estas un marco más integral y sólido –que aúna iniciativas culturales y sociales junto a procesos de diplomacia, incidencia y lobby–, de gran fuerza y proyección política, al servicio del objetivo compartido de la internacionalización empresarial, pero sin condicionar sus actuaciones y dinámicas propias. Serían en este sentido un refuerzo que trasciende lo meramente empresarial, pero en ningún caso un contrapeso<sup>15</sup>.

Los consideramos de esta manera *agentes débiles* de la PIE, ya que no definen ni implementan la política, sino que más bien la acompañan y refuerzan. Jugarían así un rol subordinado y complementario, centrado en ampliar la posición internacional de las empresas vascas. En la escala foral, no existe esta figura al cargo de una acción exterior más integral<sup>16</sup>, por lo que lo económico y corporativo hegemonizan la conceptualización e implementación de la internacionalización.

## 5. Rol testimonial y periférico de los agentes sociales en la PIE

La participación de otros agentes sociales, como ONGD, movimientos sindicales, organizaciones internacionalistas, iniciativas de la economía solidaria, etc., se limita al *Consejo Vasco de Acción Exterior*, espacio deliberativo que se inserta en el marco de agentes débiles de la PIE.

Esta estructura funge, por tanto, como lugar de consulta, sin capacidad de desarrollar agenda autónoma, en la que la participación se produce por invitación del Gobierno Vasco<sup>17</sup>.

Otros agentes menores, como el *Consejo Vasco de Internacionalización* o el *Observatorio de Coyuntura Industrial* evidencian la hegemonía público-empresarial, sin prácticamente presencia social. En el ámbito foral no hay espacio alguno para la participación de otros agentes sociales, evidenciando la primacía de la lógica público-empresarial.

---

15 En este sentido, la propia Agencia vasca de cooperación para el desarrollo (AVCD), que impulsa una de las 2 principales políticas de acción exterior y que asume con mayor énfasis el enfoque DHS, no participa en el organigrama de la Secretaría, con lo que se reduce su capacidad de incidencia sobre la PIE vasca, limitándose a participar en escenarios de coordinación con menos peso específico y capacidad de incidencia directa.

16 Señalamos la salvedad del caso de Bizkaia, que también contaba en la anterior legislatura (2015-2019) con una estructura con funciones de acción exterior en el Gabinete del Diputado General, concretamente la Dirección General de Acción Exterior. No obstante, esta ha sido redefinida en 2019 como Dirección General de atracción a Bizkaia, especificando mucho más su función netamente económica.

17 Para ver funciones y estructura de este órgano deliberativo, analizar el decreto regulador (BOPV, 2016).

## Enfoque estratégico

### 6. Protagonismo y liderazgo del Gobierno Vasco en la definición estratégica

A escala autonómica, el enfoque estratégico de la internacionalización empresarial tiene cuatro características diferenciales: una, cuenta con un documento específico, el *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020*; dos, se inserta en planificaciones de internacionalización en sentido más amplio, como la *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Euskadi Basque Country*; tres, se desarrolla de manera equilibrada en los tres ámbitos que definen la internacionalización empresarial (exportación, implantación exterior y atracción de inversiones); y cuatro, concreta valores, objetivos, prioridades geográficas y sectoriales, así como líneas específicas de actuación.

A *escala foral* se comparte mirada estratégica, pero esta se desarrolla en términos más genéricos y con un peso específico relativamente menor de la internacionalización empresarial. En primer lugar, las instituciones forales no cuentan con planes propios, ni tampoco con documentos más amplios relacionados con la acción exterior. La internacionalización empresarial sigue siendo, no obstante, una apuesta relevante, pero dentro de estrategias generales de legislatura y, en ocasiones, también de planes sectoriales más concretos, como el caso de la estrategia del Departamento de Desarrollo Económico y Territorial de la Diputación de Bizkaia (DFB, 2015). No desarrollan, de este modo, un perfil específico, haciéndose más evidente la consideración de la PIE como mosaico de políticas, donde la internacionalización empresarial es solo un vector de una agenda integral pro-competitividad económica, junto a otros como la innovación, la especialización, el talento, la diversificación, etc.

En segundo término las Diputaciones Forales, debido a un marco competencial y territorial más estrecho que el del Gobierno Vasco –y sin la red exterior con el que este cuenta–, hacen especial hincapié en la *atracción de inversiones* y en la *generación de entornos competitivos* como prioridades. En este sentido, las 3 hacen especial incidencia en la innovación, especialmente Bizkaia, con una larga trayectoria en este ámbito. En todo caso, el fomento de la exportación y la implantación exterior cuentan también con líneas e instrumentos propios.

Por último, el marco de prioridades forales se concreta en una serie de líneas específicas de actuación –fundamentalmente desarrollo de instrumentos y nuevas estructuras de inteligencia competitiva<sup>18</sup>–, dentro de las apuestas principales de país concretadas en el plan 2017-2020 del Gobierno Vasco.

---

18 En este último ámbito, destaca especialmente Bizkaia, que se plantea en su Plan integral *Bizkaia Goazen 2030* para el período 2015-2019 la consolidación del *Automotive Intelligence Center*, así como la creación del *Energy Intelligence Center* y del *Nagusí Intelligence Center*.



Podemos, por tanto, afirmar que el ejecutivo vasco, por su ámbito competencial y territorial, así como por sus capacidades y mayor presencia en ámbitos de carácter internacional<sup>19</sup>, asume el liderazgo –a través de la BTI– de la definición de objetivos, estructuras y prioridades geográficas y sectoriales<sup>20</sup>, que se trasladan a escala de país en el marco del *Basque Consortium*.

Estas son asumidas por el conjunto de agentes públicos y privados, que posteriormente adaptan y aterrizan a cada contexto: el Gobierno Vasco incide en una mirada más integral y específica de la internacionalización empresarial, mientras que las Diputaciones Forales la complementan y desarrollan en ámbitos específicos.



**Figura 6. Enfoque estratégico PIE vasca**

<b>Gobierno Vasco</b>
Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco
Euskadi 2020, programa de gobierno Euskadi de la XI Legislatura 2016-2020
Estrategia Marco de Internacionalización 2020. Estrategia Euskadi Basque Country
Plan de Acción Exterior 2018-2020
<b>Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020</b>
<b>Diputación Foral de Bizkaia</b>
Plan Integral Bizkaia Goazen 2030
<b>Plan Estratégico Departamento de desarrollo Económico y Territorial 2015-2019</b>
<b>Diputación Foral de Gipuzkoa</b>
<b>Plan Estratégico de Gestión 2015-19</b>
<b>Diputación Foral de Araba</b>
<b>Plan estratégico de la Legislatura 2015-19</b>

Fuente: elaboración propia.

19 La presencia del Gobierno Vasco en espacios europeos y de Naciones Unidas posibilita un mejor acceso a agendas y estrategias de carácter global y/o regional como *Global Compact*, la *Agenda 2030* de desarrollo sostenible, o la europea *Regional Innovation Smart Specialization Strategy* (RIS3), por poner solo unos ejemplos.

20 Tal es así, que los diferentes planes de las instituciones forales recogen explícitamente esta alineación con los objetivos del *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020* del Gobierno Vasco.

## 7. Agenda corporativa como referencia hegemónica y coherente de la PIE vasca

Se asume, tanto a escala autonómica como foral, una *agenda corporativa fuerte*, que cifra en la competitividad su horizonte para enfrentar la crisis, recuperando así inversión y empleo; que entiende la internacionalización empresarial como estrategia incuestionable para avanzar en este sentido en un mundo globalizado; que insiste en la necesidad de aumento de escala de las pymes vascas como premisa para competir –bien mediante asociaciones empresariales diversas, bien a través de alianzas con empresas tractoras, bien a partir de su conversión en *empresas multilocalizadas*–; y que entiende que la alianza público-empresarial es la mejor herramienta para construir entornos inteligentes, emprendedores, innovadores, especializados y multiplicadores del talento, que son en definitiva estratégicos para posibilitar dicho horizonte de competitividad.

*Competitividad, internacionalización, alianza público-privada, inteligencia competitiva, emprendedurismo, innovación, especialización y talento*<sup>21</sup> son los valores que guían esta *agenda fuerte* de la PIE, con un explícito carácter técnico-empresarial. Esta no solo hegemoniza el relato sobre el que se construye la política, sino que informa de manera coherente el conjunto de sus parámetros, desde las prioridades estratégicas hasta el desarrollo de instrumentos e iniciativas.

---

21 Todos los planes de las 4 instituciones recogen estas ideas-fuerza y estos conceptos de manera repetida y transversal a lo largo de sus documentos estratégicos (marco teórico, misión, visión y definición de objetivos estratégicos, indicadores, etc.). Así, el *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020* señala que su "objetivo principal es facilitar un salto cualitativo en la inserción y competitividad internacional de la empresa vasca en el mercado global. Adicionalmente, el Gobierno Vasco aspira a afianzarse como el líder reconocido en el apoyo a la internacionalización empresarial en el País Vasco por su aportación de valor a las empresas, impulsando la necesaria transformación de las políticas y medios de apoyo a la internacionalización" (Gobierno Vasco 2017c).

## 8. El desarrollo humano sostenible, complemento débil y parcial

La agenda corporativa se complementa con referencias al DHS, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>22</sup> y al programa *Global Compact*<sup>23</sup>. Estas se limitan al caso del Gobierno Vasco –ausentes de este modo de las planificaciones genéricas de las Diputaciones Forales<sup>24</sup>–, y se sitúan fundamentalmente en el marco teórico de los documentos estratégicos, así como en el horizonte político de estructuras como el Grupo SPRI o BTI.

Sin duda, es un avance respecto al período anterior, donde estos conceptos estaban completamente ausentes. No obstante, no son sino una referencia más entre otras, un *complemento débil* de la agenda corporativa, a la que ofrece un marco más social en el que alinearse e hipotéticamente evaluar su desempeño, en términos todavía muy genéricos. De este modo, la inclusión de los ODS y la Agenda 2030 en el marco estratégico no cuestiona ni altera sustancialmente sus parámetros fundamentales.

En este sentido, y por un lado, su presencia se va diluyendo en el tránsito desde el marco teórico de referencia a la concreción de objetivos, prioridades sectoriales, prioridades geográficas y líneas de actuación, máxime en el núcleo duro que supone el plan de internacionalización 2017-2020. Se evidencia así un dislate entre relato y compromisos específicos<sup>25</sup>, trasladable

- 
- 22 Los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) definen 17 objetivos y 169 metas de desarrollo como agenda global para el conjunto de agentes internacionales durante el período 2015-2030, en clave de corresponsabilidad y desde la apuesta por vincular pobreza y sostenibilidad como retos cruciales. Esta propuesta, conocida como Agenda 2030, muy presente en el ámbito de la cooperación internacional, ha estado sujeta a diferentes críticas: en primer lugar, el auto-establecimiento de objetivos por parte de las instituciones, en base a indicadores que no son de obligado cumplimiento (como ya ocurrió con los Objetivos del Milenio 2000-2015, sistemáticamente incumplidos); en segundo término, la posible contradicción interna entre objetivos y metas, ya que persiguen a la vez crecimiento económico y sostenibilidad, conceptos como ya hemos señalado cada vez más enfrentados; y tercero, el escaso peso específico de la agenda 2030 en el escenario global respecto a otras agendas fuertes, como la comercial, que parecen caminar en sentido contrario al desarrollo humano sostenible. Para ampliar información sobre la Agenda 2030, ver Martínez Osés y Martínez (2016), disponible en: [https://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan\\_Harremanak/article/view/16094/14378](https://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/16094/14378)
- 23 Se trata de un Programa Global impulsado desde 2000 por Naciones Unidas, que consiste en el compromiso de hacer negocios responsables en base a 10 principios relacionados con los DDHH, el ambiente, el trabajo y la lucha contra la corrupción. Para ello, las empresas elaboran voluntariamente planes con acciones estratégicas en este sentido, dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Planes que la propia empresa autoevalúa. Este programa ha sido acusado por agentes sociales y sindicales de avalar la lógica voluntarista frente a la lógica regulatoria que pretende el proceso de NNUU para un *Tratado vinculante sobre empresas transnacionales y DDHH*, así como de servir de lavado de cara (*pinkwashing, greenwashing, etc.*) a las empresas participantes, que evitan el cumplimiento de los DDHH y además reciben el apoyo de la *marca Naciones Unidas*. Más información en: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>
- 24 A partir de las estrategias de legislatura desarrolladas en 2020 -fuera de este estudio, por tanto- Bizkaia también incluye referencias a los ODS.

también al conjunto de documentos estratégicos recogidos dentro del ámbito de la inteligencia competitiva<sup>26</sup>. De este modo, los informes-país sobre las relaciones económicas con Euskadi, los estudios sectoriales o sobre fenómenos internacionales como el Brexit o los tratados comerciales –documentos que, entre otros, se publican con el ánimo de generar conocimiento especializado en las empresas vascas– carecen de referencia alguna al DHS, centrándose exclusivamente en variables e indicadores vinculados a detectar oportunidades económicas. DHS y ODS<sup>27</sup> fungen, por tanto, más bien como una *referencia abstracta*, sin capacidad real para modificar significativamente la identidad de la política.

Por otro lado, la apropiación genérica de la agenda internacional de desarrollo en ningún caso se extiende a *los países donde la internacionalización empresarial vasca opera*. Esta cuestión es sistemáticamente obviada en todos los planes, que únicamente hacen referencia a un desarrollo humano sostenible –a veces desarrollo sostenible– respecto a la sociedad vasca, pero no de las comunidades y territorios donde las iniciativas empresariales se implementan. Esto resulta especialmente paradójico en el caso de una política exterior que actúa en países especialmente vulnerables en términos de derechos humanos, y que es consciente de la asimetría político-jurídica hoy vigente en favor de las grandes empresas, así como de las crecientes desigualdades sociales. Fenómenos, por tanto, a las que se muestra ajena.

En definitiva, el desarrollo humano sostenible supone una referencia menor, abstracta y limitada al ámbito vasco, que no cuestiona ni altera los parámetros de funcionamiento de la agenda corporativa fuerte.

### **9. Prioridades geográficas en función de criterios técnico-empresariales, incluyendo numerosos países donde se conculcan sistemáticamente los DDHH**

Las prioridades geográficas de la internacionalización empresarial vasca –explícitas en el *Plan de Internacionalización 2017-2020* del Gobierno Vasco– se definen estrictamente en función de criterios técnico-empresariales (interés de los países y territorios como mercados, su rol estratégico en las cadenas globales, sus expectativas de crecimiento), evidenciando el peso de la agenda corporativa.

---

25 Como luego veremos, los instrumentos también recogen referencias a los ODS y a compromisos referidos al DHS, fundamentalmente en el prólogo de las normativas, en la definición de los objetivos generales, así como en las tablas de baremación (bien bajo la presentación de certificaciones de calidad, bien demostrando la participación en el Programa de NNUU *Global Compact*).

26 Ver conjunto de informes publicados por la BTI: <https://basquetrade.spri.eus/es/servicios/inteligencia-competitiva/>

27 Así, las referencias al DHS y a los ODS se limitan a vincular objetivos generales de los planes correspondientes con diferentes ODS, sin mayor desarrollo en la definición de prioridades y requisitos.

Aunque la conculcación de los derechos humanos es un fenómeno global y que afecta a todos y todas, no podemos negar que los tres niveles de priorización presentes en dicho plan incluyen numerosos países en los que este se desarrolla de manera sistemática (Colombia, México, Brasil, China, EEUU, Rusia, India, Marruecos, etc.), contando algunos de ellos además con gobiernos especialmente autoritarios y contextos altamente violentos.



**Figura 7. Prioridades geográficas**

Prioridad 1: estratégicos	Prioridad 2: seguimiento	Prioridad 3: exploración
Alemania Italia Reino Unido China México Estados Unidos	Francia Colombia Brasil Rusia India	ASEAN (Singapur, Malasia, Indonesia, Tailandia) Oriente Medio Marruecos Japón Irán Corea del Sur

Fuente: elaboración propia.

Ello no parece afectar a las dinámicas con las que se plantean las iniciativas de internacionalización empresarial en dichos países. En este sentido, no se definen estrategias, compromisos ni actividades específicas que garanticen el cumplimiento del marco internacional de los derechos humanos, así como el bienestar de las mayorías sociales y de la naturaleza en estas condiciones.

No solo no es así sino que, como ya hemos señalado, los informes que elabora la BTI dentro del ámbito de la inteligencia competitiva, obvian toda referencia a la situación de derechos humanos, injusticias, desigualdades e insostenibilidad. Destacan únicamente, en sentido contrario, oportunidades económicas para las empresas vascas, incluso en sectores controvertidos desde la mirada del desarrollo humano sostenible como minería, petróleo, gas, etc., y en países tan complejos y violentos como Colombia, México o Brasil<sup>28</sup>.

La selección de países prioritarios es, por tanto, ajena al desarrollo humano sostenible, tanto en sus criterios de selección, en sus estrategias de implementación en países de especial vulnerabilidad, así como en el imaginario de oportunidades y amenazas que ofrecen a las empresas.

28 Ver el conjunto de informes elaborados por BTI en: [https://basquetrade.spri.eus/es/inteligencia-competitiva/?fwp\\_tipo\\_contenido=informes-y-estudios](https://basquetrade.spri.eus/es/inteligencia-competitiva/?fwp_tipo_contenido=informes-y-estudios)

## 10. Prioridades sectoriales de la PIE vasca en sectores diversos, algunos de especial vulnerabilidad para el desarrollo humano sostenible

Las prioridades sectoriales de la internacionalización empresarial vasca –definidas en el *Plan de Internacionalización 2017-2020* del Gobierno Vasco, pero asumidas por el conjunto de agentes institucionales analizados– son: *fabricación avanzada*; *energía*; y *biociencias y salud*. El Plan define, además, otros *territorios de oportunidad*: alimentación, hábitat urbano y ecosistemas.



Figura 8. Prioridades sectoriales

Ámbito 1. Fabricación avanzada	Ámbito 2. Energía
Automoción Aeronáutica Naviero-Ferrovial Maquina Herramienta Bienes de Equipo Transformación Metálica Servicios Conexos	Electricidad Petróleo Gas Renovables
Ámbito 3. Biociencias/ Salud	Territorios de oportunidad
	Alimentación Habitat Urbano Ecosistemas

Fuente: elaboración propia.

El enfoque de abordaje de estos sectores no está suficientemente desarrollado, por lo que no conocemos el modelo que se sigue para su impulso. Esto es una cuestión estratégica para valorar su correlación con el desarrollo humano sostenible, ya que en un mismo ámbito pueden implementarse experiencias muy diferentes, bajo parámetros incluso antagónicos.

En todo caso, sí que se pueden señalar algunos sectores de especial vulnerabilidad desde la perspectiva del DHS, que merecerían un análisis en profundidad. Especialmente dos, de vínculo directo con el cambio climático: la automoción, por un lado, el petróleo y el gas, por el otro. Siendo el transporte y las energías fósiles algunas de las principales causas de este fenómeno sistémico, pareciera controvertido redoblar estas apuestas si realmente se quiere situar la sostenibilidad como centro referencial de la PIE vasca. Especialmente significativo es el caso de Bizkaia, que ya cuenta con el *Automotive Intelligence Center*<sup>29</sup>, y planifica en su horizonte la creación de un *Energy Intelligence Center*<sup>30</sup> como polos de desarrollo y fomento de la competitividad.

## 11. Las pymes como agente prioritario, favoreciendo su salto de escala hacia empresas multilocalizadas

La priorización de empresas, en coherencia con las señas de identidad del tejido empresarial vasco y con la normativa europea para ayudas subvencionales a corporaciones, se sitúa en las pymes<sup>31</sup>. El objetivo declarado es el de aumentar su escala vía asociaciones de empresas, consorcios, alianzas o conversión en *iniciativas multilocalizadas*.

A partir de esta tipología protagonista, y en coherencia también con la lógica de articulación entre diversas modalidades empresariales, se definen otros agentes también significativos: *start-ups*, *NEBT*<sup>32</sup>, *clústeres* y *empresas tractoras*<sup>33</sup>, con especial hincapié en las relacionadas con las prioridades sectoriales.

De esta manera, las pymes son protagonistas, pero también se abre la política de internacionalización empresarial a grandes empresas, dada su potencialidad de liderazgo internacional.

## 12. Volumen presupuestario significativo pero poco concluyente

No podemos contar, derivado de los compromisos establecidos en los planes, con una cantidad que explicita el *volumen de los esfuerzos económicos institucionales* en la PIE impulsada en la CAV. Únicamente el Gobierno vasco concreta un presupuesto de *94 millones de euros para el desarrollo de su Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020*. A escala foral, como la internacionalización empresarial no cuenta con plan propio, no es posible destacar montos específicos.

La única cifra general que podemos ofrecer (incluyendo montos autonómicos y forales) es la derivada del sumatorio de las convocatorias de los diferentes instrumentos subvencionales de las 4 instituciones, que asciende a la cantidad de *92.537.910 €* para el período 2017-2019.

29 <https://www.aicenter.eu/about>.

30 <https://web.bizkaia.eus/es/-/energy-intelligence-center>. El petróleo y el gas es una de las tres prioridades de este Centro, junto a la movilidad sostenible y el transporte y distribución de energía eléctrica.

31 La categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (pymes) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros.

32 Pymes de reciente constitución, creadas en los cinco ejercicios precedentes. Se considera de base tecnológica cuando la empresa reúna alguna de las características: ser beneficiarias de ayudas de las administraciones públicas como NEBT; haber surgido a iniciativa de un Centro Tecnológico o Universidad.

33 Se entenderá como empresa tractora: · Grandes empresas relevantes. · Empresas internacionalizadas con una potente red exterior. · La Cámaras de los distintos territorios históricos. · Los agentes de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología, excepto las entidades incluidas en el artículo 15 del Decreto 221/2002.

No obstante esta cantidad debe tomarse con suma cautela, ya que no refleja el peso presupuestario de una PIE entendida como mosaico de políticas, en el que la internacionalización es solo un vector estratégico de una agenda corporativa más amplia e interdependiente, cuyas líneas divisorias no están claras. De este modo, la PIE tiene una relación directa y/o indirecta con otros ámbitos, que también podrían sumarse a la cuantificación del volumen de fondos destinados a tal efecto. Así, por un lado, habría que incluir la atracción de inversiones, fenómeno estratégico al que se destinan significativos recursos fiscales, laborales, subvencionales, etc. Por el otro, iniciativas de inversión estratégica, líneas de crédito o procesos de innovación tienen un vínculo más o menos marcado con la PIE, cuya incorporación a nuestro cálculo incrementaría notablemente los resultados obtenidos<sup>34</sup>.

En definitiva, las cantidades señaladas nos permiten señalar que se trata de una política suficientemente dotada para la consecución de sus objetivos. No obstante, no refleja en su justa medida la dimensión presupuestaria de la misma.

## Marco de instrumentos

### 13. Marco vasco de instrumentos integral y en alianza público-empresarial

El marco de instrumentos guarda coherencia con la arquitectura público-corporativa y con la consideración de política de país de la internacionalización empresarial.

De esta manera, y en función de las señas de identidad de los ámbitos autonómico y foral, se definen *itinerarios diversificados y segmentados* en función de la tipología prioritaria de empresas (Pyme, NEBT, start-up, tractora, clúster/otras agrupaciones empresariales), de *la intensidad en el punto de partida de internacionalización* (iniciación, nuevo producto, consolidación, implantación, cooperación empresarial, licitaciones internacionales), y bajo una *perspectiva integral de actuación*: ayudas subvencionales, diplomacia corporativa (misiones, inteligencia competitiva y consultoría) y fortalecimiento de capacidades empresariales (personas/talento, tecnología y crédito).

La alianza institucional con las Cámaras de Comercio –y el *Basque Consortium* como núcleo– genera que estas participen activamente en la implementación del marco de instrumentos, fundamentalmente en lo relativo a diplomacia corporativa y fortalecimiento de capacidades humanas.

---

34 Como muestra un botón: en julio de 2019 se anunció la puesta en marcha de dos nuevos instrumentos financieros de apoyo a las empresas, para fortalecer esfuerzos de internacionalización y arraigo de las inversiones en la CAV, respectivamente. Por un lado, un fondo de capital riesgo público-privado (operado por una gestora llamada ABE Capital Partners), contando con el apoyo de las Diputaciones Forales, Mondragón Unibertsitatea, EPSV y diferentes entidades financieras, con un total de 100 millones de euros, de los que 12 millones son aportados por el Gobierno Vasco y 1 por cada Diputación Foral. Por el otro, el proyecto FINKATUZ, que comienza en 2020 y cuenta con 75 millones de euros y es fondo estrictamente público, complementando las actuaciones del Fondo de Capital Riesgo, que ya concede inyecciones inferiores a 5 millones de euros.





Figura 9. Marco vasco de instrumentos

Ámbito	Instrumentos	
Líneas subvencionales	Gobierno Vasco	<b>Zabaldu:</b> Iniciación. <b>Sakondu:</b> Consolidación. <b>Gauzatu:</b> Implantación exterior. <b>Pilotu:</b> Licitaciones públicas internacionales. <b>Elkartu:</b> Cooperación empresarial.
	Bizkaia	<b>Programa de internacionalización de pymes:</b> Iniciación. <b>Programa de Consorcios Internacionales:</b> Cooperación empresarial. <b>Programa 3i:</b> Programa corporativo diverso.
	Gipuzkoa	<b>Programa de internacionalización:</b> Línea 1: Ayuda desarrollo nuevo producto. Línea 2: Ayuda implantaciones exteriores.
	Araba	<b>InterKOOP:</b> Cooperación. <b>ÁLAVA Innova:</b> programa corporativo diverso.
Diplomacia Corporativa y Asesoría	Gobierno Vasco	<b>Basque Country Licitaciones:</b> licitaciones multilaterales. Misiones corporativas. Asesoría y diplomacia corporativa a empresas a través de la Basque Trade&Investment. Inteligencia competitiva.
	Bizkaia	Misiones corporativas. <b>Programa Bizkaixt:</b> consultoría.
	Gipuzkoa	Misiones corporativas. <b>Programa de apoyo a NEBT:</b> Asesoría. <b>Lagundex Licitaciones internacionales:</b> Asesoría.
	Araba	Misiones corporativas. Consultoría a través Cámara de Álava.
Fortalecimiento de capacidades empresariales	Gobierno Vasco	<b>Becas Beint. Becas Global training. Profex.</b> Apoyo internacionalización desde sociedades parapúblicas (SOCADE, SPRI, etc.).
	Bizkaia	Automotive Intelligence Center (AIC). Energy Intelligence Center (EIC, en proyecto). Nagusi Intelligence Center (NIC, en proyecto). Centro de Fabricación Avanzada en Aeronáutica (CFAA) Bizkaia International Startup Connection. Bridge to MassChallenge Biscay.
	Gipuzkoa	<b>Apoyo a pymes en su internacionalización</b> (crédito).
	Araba	<b>Financiación pymes:</b> avales para crédito.

Fuente: elaboración propia.

## 14. Complementación y diversificación autonómica y foral en el desarrollo de itinerarios empresariales

El Gobierno Vasco, a través de la BTI, cubre en base a múltiples instrumentos el marco completo de los itinerarios (iniciación, consolidación, implantación) y apuestas estratégicas (asociaciones empresariales, licitaciones), así como el conjunto de los ámbitos de actuación (ayudas, diplomacia y fortalecimiento de capacidades). Es, por tanto, el *carril central* del marco vasco de instrumentos.

Las Diputaciones Forales despliegan una cartera de instrumentos relativamente más estrecha, que prima la iniciación y los nuevos productos para la internacionalización –aunque también desarrolla en menor medida líneas de consolidación e implantación–, así como la diplomacia corporativa y el fortalecimiento de capacidades vía aval crediticio. Por último, también participan en 2 de las prioridades estratégicas de la PIE: el fomento de las agrupaciones empresariales, por un lado, y las licitaciones internacionales, por el otro<sup>35</sup>.

Más específicamente, Bizkaia combina su apuesta por la fase de iniciación, por la generación de consorcios internacionales pero, sobre todo, destaca por su trayectoria y estrategia en innovación.

Gipuzkoa, por su lado, se alinea directamente con las prioridades estratégicas del momento, buscando multiplicar su impacto en términos de implantación exterior de las empresas gipuzkoanas, de fortalecimiento de NEBT y de favorecer la cooperación corporativa.

Álava, finalmente, desarrolla en otra escala lógicas también vinculadas a la innovación –como Bizkaia– y a la cooperación empresarial.

En conjunto, esta gama de instrumentos se estructura en diferentes itinerarios, en función de las características de cada empresa. Así, y a pesar de las diferencias entre cada territorio histórico, podríamos decir que las Diputaciones Forales complementan, en términos generales, los esfuerzos del Gobierno Vasco en los ámbitos de asesoría, misiones diplomáticas y apoyo a la iniciación de empresas con un menor grado de internacionalización. Del mismo modo, realizan aportes a las 2 apuestas de país (asociaciones empresariales y licitaciones internacionales).

El Gobierno Vasco, por su parte, cubre como ya hemos señalado todas las fases y ámbitos de los itinerarios, siendo la entidad que en exclusiva desarrolla dos elementos estratégicos de los mismos. Por un lado, la facilitación del *salto de escala empresarial* en la internacionalización hacia fases avanzadas, mediante instrumentos más amplios de implantación exterior<sup>36</sup> y de licitaciones especializadas. Por el otro, el fomento del *desarrollo de capacidades humanas* para la IE, a través de diferentes programas de formación y prácticas.

---

35 No nos referimos aquí a los instrumentos de atracción de inversiones, muy presentes en las Diputaciones Forales, ya que escapan al ámbito de estudio de la presente investigación.

Cada empresa vasca, de este modo, en función de su identidad, punto de partida y territorio, cuenta con resortes institucionales de apoyo que le permiten avanzar de manera progresiva y articulada en su nivel de internacionalización, dentro de la agenda corporativa compartida por todas las entidades que conforman el *Basque Consortium*.

## 15. Relevancia de los fondos destinados a la PIE vasca mediante líneas subvencionales

El monto total que acumulan las diferentes líneas subvencionales en la CAV para el período 2017-2019 es de 92.537.910 €, como ya hemos señalado. El Gobierno Vasco, institución líder de la PIE en la CAV, aporta el 65,63%. La DFB el 25,11%, la DFG el 3,05% y la DFA el 6,21%<sup>37</sup>.

En términos generales<sup>38</sup>, destaca el peso de los instrumentos que incluyen la iniciación/consolidación en la IE<sup>39</sup> (al menos 31%), así como apuestas estratégicas por la agrupación/cooperación empresarial (al menos 8%) y la formación (25%). Las licitaciones internacionales también son un compromiso fundamental, pero se vehiculizan sobre todo a través de fórmulas de asesoría/consultoría. Finalmente, la implantación exterior también es una apuesta sólida, al que el Gobierno Vasco destina el 25% de sus fondos.

Se trata, por tanto, de un volumen significativo de presupuesto público, aunque como ya hemos señalado no es definitivo en lo que respecta a lo realmente destinado a impulsar la PIE vasca.

---

36 Siendo cierto que desde instancias forales como la DFB se habilitan líneas subvencionales expresamente orientadas a la implantación exterior, no se puede negar el peso cuantitativo y cualitativamente superior de programas a nivel autonómico como Gauzatu Implantaciones Exteriores.

37 A lo largo de la entrevista realizada a los representantes institucionales de la DFA se planteó la duda de si el programa Álava Innova era o no parte de la PIE, ya que fundamentalmente tiene una identidad de apoyo a la innovación en términos generales. No obstante, se ha optado por mantener este instrumento como parte de la PIE por un doble motivo. Por un lado, a partir de la consideración de esta como mosaico de políticas, dentro de una agenda más amplia que incluye la innovación. Por otro lado, el propio *Basque Consortium* incluye este instrumento dentro de su cartera de programas PIE.

38 Y teniendo en cuenta las salvedades establecidas previamente sobre los montos realmente destinados a la política de internacionalización empresarial.

39 Las convocatorias de las Diputaciones Forales no distinguen en muchos casos las fases de iniciación consolidación e implantación, por lo que no es posible aclarar definitivamente qué cantidad se destina a cada una de ellas.


**Figura 10. Análisis presupuestario marco de instrumentos**

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
Zabaldu	GV	Iniciación	5.520.000 € (2019) 5.520.000 € (2018, Global Lehian) 5.520.000 € (2017, Global Lehian)	15.000 € (3 máx.)	
Sakondu	GV	Consolidación	800.000 € (2018) 800.000 € (2019)	20.000 € (2 máx.) 25.000 € asociaciones/ clústeres	
Gauzatu	GV	Implantación productiva	5.000.000 € (2017) 5.000.000 € (2018) 5.000.000 € (2019)	1.000.000 € (reembolsable)	
Elkartu	GV	Cooperación empresarial	1.600.000 € (2017, Elkartzen) 500.000 € (2018, Elkartzen berri) 500.000 € (2019)	45.000 € por solicitud 15.000 € por empresa	
Pilotu	GV	Proyectos piloto Inversión Pública Internacional	200.000 € (2017, Interlehian) 200.000 € (2018) 200.000 € (2019)	50.000 €	
Basque Country Licitaciones	GV	Asesoría Licitaciones			
BEINT	GV	Formación	3.482.716 € (2017) 3.784.956 € (2018) 3.651.738 € (2019)	28-60.000 €	
Global Training	GV	Formación	4.120.000 € (2017) 4.120.000 € (2018) 4.120.000 € (2019)		
PROFEX	GV	Asesoría	1.100.000 € (2019)	350 € /mes	<b>Gobierno Vasco: 60.739.410 € (65,63%)</b>
Intern. pymes	BIZ	Iniciación	1.825.000 € (2017) 1.600.000 € (2018) 2.252.500 € (2019)	60.000 €	

Instrumento	TH	Objeto programa	Presupuesto	Máximo ayuda	Presupuesto
<b>Consortios Internacionales</b>	BIZ	Cooperación empresarial	840.000 € (2017) 840.000 € (2018) 840.000 € (2019)	75.000 € proyectos nuevos, 50.000 € ya subvencionados	
<b>Programa 3i</b>	BIZ	Agenda corporativa diversa	4.800.000 € (2017) 5.120.000 € (2018) 5.200.000 € (2019)	450.000 € para pequeñas empresas, 500.000 para otras	
<b>Bizkaiaext</b>	BIZ	Asesoría			<b>DFB:</b> <b>23.237.500 €</b> <b>(25,11%)</b>
<b>Internaz.</b>	GPZ	Iniciación/ Implantación	800.000 € (2017) 1.006.000 € (2018) 1.006.000 € (2019)	35.000 € nuevo producto 100.000 € implantaciones productivas 40.000 € implantaciones comerciales	
<b>Apoyo NEBT Lagundex</b>	GPZ	Asesoría			
	GPZ	Asesoría Licitaciones			
<b>Pymes Internac.</b>	GPZ	Aval crédito			<b>DFG:</b> <b>2.812.000 €</b> <b>(3,05%)</b>
<b>InterKOOP</b>	ALV	Iniciación/ consolidación	630.000 € (2017) 500.000 € (2018) 500.000 € (2019)	120.000 €, si liderada por tractora 40.000 €, si liderada por asociaciones de pymes o Clúster 10.000 € para licitación internacional	
<b>Álava Innova</b>	ALV	Innovación	1.373.000 € (2017) 1.373.000 € (2018) 1.373.000 € (2019)	30.000 €, 40.000 si supera los 80 puntos de baremación	
<b>Financiación pymes</b>	ALV	Aval crédito			<b>DFA:</b> <b>5.749.000 €</b> <b>(6,21%)</b>
<b>Total</b>					<b>92.537.910 €</b>

Fuente: elaboración propia.

## 16. Marco vasco de instrumentos coherente con la agenda corporativa

Los instrumentos, tanto a escala autonómica como foral, confirman la *hegemonía de la agenda corporativa en lo concreto*, trasladando esta de manera coherente a los criterios de baremación de las diferentes ayudas, al enfoque de la diplomacia económica, a la información facilitada en los informes de inteligencia competitiva, así como a los procesos de fortalecimiento de capacidades empresariales.

De este modo, y en primer lugar, el marco vasco de instrumentos posiciona fundamentalmente los *conceptos de la agenda fuerte*: competitividad, mercados, innovación, inversiones, aumento de escala, etc.

En segundo término, los criterios estrictamente técnico-empresariales son protagonistas absolutos dentro de los *criterios de baremación* del marco completo de instrumentos, situándose sin excepción en una horquilla que cubre entre el 85% y el 95% del total de puntos obtenibles.

Tercero, los *rubros financiables* se acotan casi únicamente a actividades y gastos de matriz técnico-empresarial.

Cuarto y último, la *perspectiva del relato, prioridades, indicadores y requisitos* de los diferentes programas de información y formación, así como la composición y agenda de las misiones corporativas, se rigen bajo la égida de la competitividad económica pura.

En definitiva, podemos afirmar que existe una notable coherencia en el marco de agentes, estrategias e instrumentos en favor de una agenda corporativa como seña de identidad de la política vasca de internacionalización empresarial.



**Figura 11. Criterios socio-culturales en marco de instrumentos**

Instrumento	TH	DHS Marco	Baremo DHS	Rubros DHS
Zabaldu	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	15 puntos (certificados de calidad) Antes 2 en <i>Global Lehian</i>	Financiación estudios de impactos en ODS
Sakonduta	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	15 puntos (certificados de calidad) Antes 2 en <i>Global Lehian</i>	Financiación estudios de impactos en ODS
Gauzatu	GV			
Elkartu	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)		
Pilotu	GV	ODS (prólogo) y DHS (objeto)	15 puntos ( <i>Global Compact</i> )	
Basque Country Licitaciones	GV			
Internacionalización pymes	BIZ		5 puntos (certificados ambiente, igualdad y RSC, euskera)	
Consortios Internacionales	BIZ		6 puntos (certificados ambiente, igualdad, RSC, euskera)	
Programa 3i	BIZ		5 puntos (certificados ambiente, igualdad, RSC, euskera)	
Bizkaiaext	BIZ			
Internacionalización	GPZ		10 puntos (certificados ambiente, igualdad, RSC, euskera)	
Apoyo NEBT	GPZ			
Lagundex	GPZ			
Pymes Internacionalización	GPZ			
InterKOOP	ALV		Máximo 10 puntos (temas sociales, de calidad y gestión avanzada)	
Álava Innova	ALV		Máximo 10 puntos (temas sociales, de calidad y gestión avanzada)	
Financiación pymes	ALV			

Fuente: elaboración propia.

## 17. Presencia limitada, minoritaria y de ámbito vasco de criterios socio-culturales

El desarrollo humano sostenible o, más concretamente, algunos criterios socio-culturales más allá de lo técnico-empresarial, están presentes en el marco de instrumentos, especialmente en el caso del Gobierno Vasco.

Este realizó en 2018 una revisión general de algunos de sus instrumentos, estableciendo algunas novedades<sup>40</sup>:

1. Incluyó referencias teóricas a los ODS y al DHS en la exposición de motivos y en el objeto de 4 instrumentos: Zabaldu, Sakondu, Elkartu y Pilotu.
2. Aumentó el porcentaje de criterios socio-culturales en las tablas de baremación de estos hasta el 15%. La acreditación de los puntos correspondientes se obtendría bien mediante la presentación de ciertos certificados de calidad (igualdad, responsabilidad social corporativa, medio ambiente, euskera), bien mediante acreditación de participación en el programa de Naciones Unidas *Global Compact*.
3. Incluye entre los rubros financiables de 2 instrumentos (Zabaldu y Sakondu) la posibilidad de contratar expertas para la elaboración de estudios de impacto de las iniciativas desde la perspectiva de los ODS.
4. Apuesta por acceder a licitaciones internacionales con cierto sesgo social (convocatorias del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo) a partir de los programas Pilotu<sup>41</sup> y Basque Country Licitaciones.

En la escala foral, las referencias al DHS no existen, los criterios socio-culturales de baremación se mueven en una horquilla entre el 5-10% –acreditados también mediante certificados de calidad–, y no incluyen rubro financiable alguno vinculado al DHS.

Volviendo al caso del Gobierno Vasco, la mejora es evidente, dado el punto de partida del análisis realizado para el período 2014-2016<sup>42</sup>.

---

40 Además de las 4 novedades expuestas, la BTI ha puesto en marcha un proceso de autoevaluación empresarial del impacto de las actividades económicas desde la referencia de los ODS en China, México y Colombia, no finalizado para el momento de la entrevista, realizada el 27 de febrero de 2020.

41 Este instrumento incluye dos novedades interesantes: por un lado, exige una declaración responsable a las empresas de no operar en paraísos fiscales; por el otro, plantea la necesidad de demostrar que la iniciativa está alineada con las autoridades en destino.

42 Ver conclusiones del informe *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco 2014-2016* (Coordinadora ONGD Euskadi, 2017).



No obstante, estos avances no invalidan la afirmación de que la agenda corporativa en favor de la competitividad económica pura define fundamentalmente el conjunto de la política de internacionalización empresarial, también su marco de instrumentos.

Por un lado, como ya hemos analizado, la asimetría entre referencias teórico-políticas, peso de los criterios de baremación, rubros financiados y enfoque de las diferentes iniciativas respecto a la agenda económica y al DHS sigue siendo evidente e incuestionable. Por el otro, la perspectiva bajo la que se posicionan estos elementos socio-culturales no necesariamente tiene un vínculo directo y fuerte con el desarrollo humano sostenible.

Así, y en primer lugar, las *referencias al DHS y los ODS*, así como su plasmación en las tablas de baremación de los 4 instrumentos mencionados, se vehiculiza a través de diversos certificados genéricos de calidad y/o de participación en el programa *Global Compact* de Naciones Unidas, no en la práctica concreta de la iniciativa de internacionalización empresarial en sí, y sin referencia alguna al impacto de esta en el país en el que se opera.

En este sentido, su acreditación responde a análisis generales del funcionamiento y protocolos de trabajo de la empresa vasca, pero no a los compromisos definidos para la iniciativa específica que se pretende impulsar, ni al impacto y bienestar del territorio de destino, cuestión especialmente grave cuando se opera en países de conculcación sistemática de derechos humanos. La dimensión socio-cultural, tal y como está planteada en el conjunto de los instrumentos vascos de la PIE, es por tanto ajena en la práctica a los 18 criterios de nuestro marco de referencia, que se vinculan con la *planificación e implementación concreta* de la política en general, y de cada iniciativa en particular.

En segundo término, las experiencias que posibilitan la financiación de estudios de impacto según los ODS, se limitan a dos líneas de ayudas específicas cuyo tope máximo se sitúa en los 15.000 € (Zabaldú) y 20.000 € (Sakondú)<sup>43</sup>. No se trata, por tanto, de un ejercicio preceptivo sino voluntario. Además, se considera solo un rubro más entre otros muchos posibles, cantidad notoriamente insuficiente para realizar en condiciones un análisis profundo y serio de impactos.

Tercero y último, el marco vasco de instrumentos no incorpora *criterios preceptivos vinculados al DHS*<sup>44</sup>, más allá del cumplimiento de la legalidad vigente a escala estatal. De esta manera, no se incluyen premisas, por poner solo unos ejemplos, como la exclusión de empresas vinculadas a crímenes internacionales tipificados en el Convenio de Roma, la obligatoriedad del cumplimiento integral del marco laboral internacional, o el carácter preceptivo de la transparencia en las prácticas comerciales, productivas y financieras –identificando filiales, proveedoras, subcontratistas y la forma jurídica de participación en otras empresas o entidades con personalidad jurídica–.

---

43 25.000 € para el caso de agrupaciones empresariales, fundamentalmente clústeres.

44 La única excepción es el requisito en el instrumento del Gobierno Vasco Pilotu (licitaciones internacionales) de demostrar que este es socialmente viable, sostenible y alineado con las prioridades en destino.

## 18. Ausencia de sistema de evaluación y rendición de cuentas

El marco vasco de instrumentos no cuenta con *sistema público alguno de seguimiento de los impactos* de las iniciativas vascas de internacionalización empresarial que se impulsan. No es posible por tanto conocer el efecto real de estas, tanto en origen como en destino, en función de los criterios de DHS.

Este es una cuestión especialmente sensible para una política que tiene en las empresas su principal sujeto y alianza –y por tanto la búsqueda de beneficio como prioridad–, que prima la actuación en países de especial vulnerabilidad en términos de derechos humanos, y que opera en un contexto global marcado por la más que notable asimetría político-jurídica actual entre intereses corporativos, por un lado, y el marco internacional de los derechos humanos, por el otro.

En la misma línea, no existe espacio alguno de *recepción y análisis de posibles denuncias* por parte de personas y/o comunidades afectadas, ni de rendición de cuentas a la sociedad vasca –y a la de los países donde se opera– sobre la política vasca de internacionalización empresarial.

Por último, no se cuenta con ningún órgano, con fuerte participación social, con capacidad para hacer propuestas de política pública desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

En definitiva, se carece de un sistema y estructura de rendición de cuentas, atención a posibles víctimas y generación de propuestas, elementos estratégicos para un ámbito de estas características.

## 19. Atracción de inversiones en la CAV, una política concebida al servicio del despliegue corporativo global<sup>45</sup>

La política de atracción de inversiones en la CAV responde plenamente a los valores que componen la agenda fuerte de la PIE vasca. Las autoridades forales y autonómicas comparten la prioridad estratégica por la atracción del capital foráneo como una de las principales vías de recuperación económica, en un contexto de extrema competencia entre territorios.

De este modo, la apuesta por la internacionalización se redobla: no solo se persigue la captura de nuevos mercados, sino que se impulsa la llegada de capitales como fórmula de aumento de la inversión. Se trata de una estrategia que hemos denominado como de *alfombra roja* al capital extranjero, consistente en que este conozca las capacidades del tejido empresarial vasco, cuente con incentivos para implantarse en Euskadi, y constate a su vez el entorno

---

45 La atracción de inversiones no forma parte del marco de análisis del informe. No obstante, realizamos una serie de reflexiones generales.

competitivo público-privado en el que poder operar. Hablamos, por tanto, de diplomacia económica en sentido inverso, fortalecimiento de capacidades empresariales en origen y ecosistema competitivo vasco, respectivamente. Una política que, prácticamente no establece en sentido contrario condiciones significativas en términos normativos para las mayorías sociales: sectores estratégicos, calidad del empleo, arraigo, etc.

En lo referente a la diplomacia económica, asistimos a la proliferación de misiones inversas con destino en la CAV –crecientemente bidireccionales, incluso–, bajo el auspicio de las instituciones públicas y las Cámaras de Comercio. Estas pretenden acercar al capital a la realidad vasca, conectándoles con oportunidades de inversión y negocio, fundamentalmente en los ámbitos de industria y turismo.

En lo que respecta a ayudas y beneficios al capital foráneo, destacamos por un lado la expansión de los servicios de ventanilla única, que asesoran a los y las inversoras desbrozándoles el camino y construyéndoles itinerarios personalizados para consumir su inversión. Sería el caso de los programas *Doing Business in Biscay*, o *Invest in Basque Country*, a escala de la CAV. Por el otro, la fiscalidad ocupa un lugar central como atractivo a la inversión extranjera directa (IED). Así, la rebaja del impuesto de sociedades por parte de las diputaciones se ha tornado eje central de la política de atracción, en una lógica de competencia a la baja con repercusiones para el erario público.

Por último, las instituciones, en lógica de alianza público-privada, se empeñan en generar entornos competitivos, completando el cuadro con apuestas por el desarrollo de centros especializados de innovación (*Automotive Intelligence Center*, *Energy Intelligence Center*, etc.), *estructuras formativas adecuadas*, contextos políticos estables que garanticen la seguridad de las inversiones, marcos laborales que contengan costes laborales unitarios<sup>46</sup>, etc.

Se trata, en definitiva, de una política de un alto coste en recursos económicos para el conjunto de la sociedad, pero que no parece revertir en favor del bienestar general, como evidencia un contexto de crecientes desigualdades. Además, genera impactos nocivos derivados de la turistificación, la precariedad, etc. Por último, no asegura ni siquiera la eficacia en la consecución de sus objetivos, dada la volatilidad de las decisiones de empresas transnacionales, fondos de inversión, capital riesgo, etc. Destacamos en este sentido el creciente cuestionamiento de esta política en el ámbito industrial, consecuencia de la sucesión de deslocalizaciones, salidas del territorio de los centros de decisión de los grupos empresariales y, en casos más sangrantes, ERE, despidos, etc. (Euskaltel, General Electric, Siemens Gamesa, Arcelor Mittal, etc.).

---

46 Según el Informe de la competitividad del País Vasco 2018, realizado por el *Instituto vasco de la Competitividad Orkestra* de la Universidad de Deusto, desde 2013 asistimos a un contexto de reducción de la masa salarial en el Estado español y en la CAV. La reducción de los costes laborales unitarios es una de las claves de la competitividad en Euskadi, que se sitúan en 2017 por debajo de la media de la UE-28 (Orkestra, 2018). Disponible en: <https://www.orkestra.deusto.es/competitividad-euskadi/2018/comportamiento-empresarial-costes-laborales.php>

Ante esta asunción acrítica del capital foráneo, que no impone condicionalidades significativas, sí que se han puesto en marcha ciertas herramientas en sentido contrario: planes territoriales de lucha contra el fraude fiscal, o normativas forales antideslocalización que obligan a devolver ayudas públicas a aquellas empresas que abandonen el territorio dentro de unos plazos temporales mínimos tras su concesión. En cualquier caso, son cuestiones que no revierten ni mucho menos el peso de la cartera de servicios que se ponen a servicio de las empresas.

La atracción de inversiones, de este modo, amplía aún más el radio de acción de la internacionalización empresarial, asume sus postulados técnico-empresariales y suma un ingente volumen de fondos en favor de la agenda de la competitividad económica, sin condiciones significativas y bajo un cuestionamiento creciente sobre su pertinencia para el bienestar de las mayorías sociales, no solo de una minoría.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

Una vez expuestas las principales ideas-fuerza de la política de internacionalización empresarial en la CAV para el período 2017-2019, pasamos a continuación a sintetizar las principales conclusiones derivadas del mismo.

Para ello, nos basaremos tanto en el marco de referencia de 18 criterios expuesto en el primer capítulo, como en el propio *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo* del Gobierno Vasco, principal protagonista y líder institucional de la PIE vasca.

Partiendo de estas variables de análisis, concluimos que:

1. La política de internacionalización empresarial en la CAV para el período 2017-2019 es una prioridad política de primer orden, que responde fundamentalmente a una agenda corporativa basada en la búsqueda de competitividad y rentabilidad para las empresas vascas, la captura de nuevos mercados, la atracción de inversiones y, en última instancia, la generación de empleo. Esta agenda corporativa, y no el desarrollo humano sostenible, es la que da coherencia al conjunto de parámetros sobre los que se estructura la política, desde el marco de agentes a la concreción de los diferentes instrumentos, pasando por los valores, objetivos y prioridades estratégicas. El desarrollo humano sostenible fungiría únicamente como una referencia débil –y circunscrita estrictamente al Gobierno Vasco– que en estos momentos no altera ni cuestiona, sino que complementa dichos parámetros fuertes:

a. En lo que respecta al *marco de agentes*, los departamentos de desarrollo/promoción económica protagonizan la planificación e implementación de la política –bajo el liderazgo de la Agencia vasca de internacionalización *Basque Trade & Investment*–, imprimiéndole su carácter de búsqueda de la competitividad económica pura.

La alianza público-privada entre estas y las Cámaras de Comercio de Bilbao, Gipuzkoa y Araba, en una lógica de fusión de intereses que se concreta en el *Basque Consortium* como núcleo de coordinación de una verdadera arquitectura de país, refuerza las señas de identidad técnico-empresariales de la PIE vasca.

Las estructuras agrupadas en la *Secretaría de Acción Exterior* del Gobierno Vasco funcionan como agentes débiles de la política de internacionalización empresarial, acompañando y complementando sus señas de identidad mediante el impulso a la marca *Basque Country*, a las que se supeditan y con las cuales no entran en conflicto.

Finalmente, los agentes sociales (ONGD, movimientos sociales y sindicales, iniciativas de la economía solidaria) juegan un rol periférico y residual, limitado a un *Consejo vasco de acción exterior* con escaso peso político y presupuestario.

b. En relación al *enfoque estratégico*, se comparte una agenda corporativa fuerte, que cifra en la competitividad su horizonte para enfrentar la crisis, recuperando así inversión y empleo; que entiende la internacionalización empresarial como estrategia incuestionable

para avanzar en este sentido en un mundo globalizado; que insiste en la necesidad de aumento de escala de las pymes vascas como premisa para competir –bien mediante asociaciones empresariales diversas, bien a través de alianzas con empresas tractoras, bien a partir de su conversión en “empresas multilocalizadas”–; y que entiende que la alianza público-empresarial es la mejor herramienta para construir entornos inteligentes, emprendedores, innovadores, especializados, multiplicadores del talento, estratégicos para posibilitar dicho horizonte de competitividad.

El conjunto de objetivos y prioridades se definen en función de estos parámetros. El desarrollo humano sostenible, por el contrario, no es sino un *complemento débil y circunscrito al ámbito vasco*. Funge, por un lado, como referencia teórica sin incidencia significativa en prioridades y dinámicas. Por el otro, obvia el impacto en los países de destino, cuando la selección realizada incluye numerosos países muy vulnerables en términos de conculcación de los derechos humanos y de la naturaleza.

- c. En lo referente al *marco de instrumentos*, la agenda corporativa se concreta en la ausencia de requisitos obligatorios para las empresas; en la hegemonía de los criterios técnico-empresariales (85-95%) en las tablas de baremación; en la prácticamente exclusiva financiación de rubros de carácter económico; en el enfoque de las iniciativas de diplomacia corporativa; en la información facilitada en los informes de inteligencia competitiva; en los procesos de fortalecimiento de capacidades empresariales, así como en la ausencia de un sistema integral de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas sobre el impacto de las iniciativas empresariales financiadas.

Bajo esta premisa, los instrumentos se articulan en múltiples *itinerarios* para las empresas en función de su tamaño, identidad y grado de internacionalización, desarrollando una *verdadera política de país*. De esta manera, las instituciones forales y autonómica asumen roles complementarios a la vez que diferenciados.

De este modo, si el Gobierno Vasco cubre de manera completa e integral el conjunto de itinerarios posibles, las Diputaciones Forales los complementan en las fases de iniciación, nuevo producto y consolidación (Bizkaia, Araba y Gipuzkoa), implantación (Gipuzkoa), asesoría (Bizkaia y Gipuzkoa), licitaciones (Bizkaia y Gipuzkoa), cooperación empresarial (Bizkaia), y aval crediticio (Araba).

En términos del enfoque del desarrollo humano sostenible, se constata un avance en el Gobierno Vasco respecto al período 2014-2016:

- Integra referencias teóricas a los ODS y al desarrollo humano sostenible en la exposición de motivos y en el objeto de 4 instrumentos: Zabaldu, Sakondu, Elkartu y Pilotu.
- Aumentó el porcentaje de criterios socio-culturales en las tablas de baremación de estos hasta el 15%. La acreditación de los puntos correspondientes se obtendría bien mediante la presentación de ciertos certificados de calidad (igualdad, responsabilidad social corporativa, medio ambiente, euskera), bien mediante acreditación de participación en el programa de Naciones Unidas *Global Compact*.

- Incluye entre los rubros financiables de 2 instrumentos (Zabaldu y Sakondu) la posibilidad de contratar expertas para la elaboración de estudios de impacto de las iniciativas desde la perspectiva de los ODS.
- Apuesta por acceder a licitaciones internacionales con cierto sesgo social (convocatorias del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo) a partir de los programas Pilotu<sup>47</sup> y Basque Country Licitaciones.

No obstante, estos avances no invalidan la afirmación de que la agenda corporativa en favor de la competitividad económica pura define fundamentalmente el conjunto de la política de internacionalización empresarial, también su marco de instrumentos, dada la hegemonía evidente de los valores y dinámicas tecno-empresariales.

2. La política de internacionalización empresarial impulsada por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales *no cumpliría en sentido estricto ninguno de los 18 criterios* del marco de referencia para el análisis de la PIE desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

En consecuencia, podemos afirmar que la PIE vasca no se rige en función del DHS, cuyo cumplimiento quedaría a expensas de la voluntad cada entidad empresarial que participe en dicha política. De este modo, quienes representan el interés general no establecen regulaciones, estructuras, mecanismos y dinámicas que permitan avanzar en esta perspectiva. A su vez, confían en que agentes cuyo principal objetivo es la maximización de la ganancia sí lo hagan, en un contexto marcado por la crisis y por una notable asimetría político-jurídica entre intereses corporativos y derechos humanos.

Concretamos a continuación esta conclusión en función de cada uno de los 18 criterios, agrupados en 5 variables directamente vinculadas al DHS:

- a. Bienestar/centralidad del ser humano:* la PIE vasca 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 ocupan un espacio periférico y débil, desde el marco teórico a la definición de los instrumentos (*criterio 1*). Además, no se ha generado estructura ni sistema alguno de evaluación, rendición de cuentas y atención a posibles víctimas (*criterio 2*).
- b. Sostenibilidad:* Pese al grave contexto climático y energético los objetivos, principios y criterios sobre los que se asienta la PIE vasca, más allá de referencias genéricas a los ODS, no están atravesados por la sostenibilidad. En un contexto global donde la transición energética –máxime en un territorio tan dependiente del exterior y de los fósiles como Euskadi– es una cuestión ineludible. La apuesta estratégica por el sector de la energía, en

---

47 Este instrumento incluye dos novedades interesantes: por un lado, exige una declaración responsable a las empresas de no operar en paraísos fiscales; por el otro, plantea la necesidad de demostrar que la iniciativa está alineada con las autoridades en destino.

este sentido, combina energías renovables con el empecinamiento en los recursos fósiles, sin a su vez asumir un cuestionamiento general del modelo económico de consumo y producción (*criterio 3*). En esa misma lógica, no se solicita a ninguna iniciativa contar previamente, o realizar una vez concedida la ayuda, un estudio de impacto ambiental. Tampoco a aquellas de mayor envergadura, como las implantaciones productivas, las licitaciones internacionales u otras de cierta envergadura (*criterio 4*).

c. *Capacidades/empoderamiento*: Los objetivos se limitan estrictamente al ámbito vasco. En este sentido, la lógica de fortalecimiento mutuo de capacidades, incluso la política de no hacer daño –“*do no harm*”– es obviada y asumida como *auto de fe* en las empresas vascas (*criterio 5*). No se tiene en consideración, por tanto, la inserción de las iniciativas en las prioridades políticas del lugar de destino de las mismas<sup>48</sup> (*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*).

d. *Participación*: La participación se circunscribe a la alianza público-privada entre Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Cámaras de comercio. 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 deliberación con cierta presencia social, como el *Consejo vasco de acción exterior*, carecen de responsabilidades y capacidades suficientes para desarrollar una verdadera labor de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (*criterios 14 y 15*).

e. *Equidad*: Más allá del cumplimiento de la legislación vigente y de la inclusión en algunas tablas de baremación de criterios de género acreditados mediante certificados de calidad, no se hace referencia expresa a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los países de destino dentro de las iniciativas concretas que se apoyan (*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.

3. La política vasca de internacionalización empresarial es básicamente ajena al *Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco* en sus cuatro hitos fundamentales.

---

48 Como excepción, se señala en Pilotu del Gobierno Vasco la necesidad de garantizar que la iniciativa se adecúa al interés de las autoridades del país de destino.



En este sentido, y en primer lugar, no 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, y en esa misma línea, el DHS no define la impronta de la acción exterior vasca, 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; tercero, la PIE vasca obvia la meta de garantizar también la satisfacción de necesidades en los países donde se opera; por último, no se apuesta realmente 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 básicamente técnico-empresarial.

Una vez radiografiado y sintetizado el punto de partida a 31 de diciembre de 2019, y tomando como base estas cuatro conclusiones principales, pasamos a continuación a realizar una serie de recomendaciones<sup>49</sup> en clave propositiva. Estas se estructuran de manera integral en la misma secuencia de la investigación –*agentes-enfoque estratégico-instrumentos*–:

1. Crear un *Centro vasco de empresas y derechos humanos*, con el objetivo de analizar, evaluar, rendir cuentas, atender e investigar denuncias, así como hacer propuestas de política pública para el conjunto de la PIE vasca, dando especial seguimiento a la actividad exterior de las empresas vascas desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible y del marco internacional de derechos humanos.

Bajo esta premisa, y en colaboración con la Agencia vasca de internacionalización (BTI), el *Centro* emitiría informes con carácter periódico que permitieran conocer el desempeño de la PIE vasca, tanto ante la ciudadanía de la CAV como la de los países donde se opera; evaluaría los impactos de las principales iniciativas impulsadas; contaría con un buzón de denuncias, así como con un equipo de peritaje suficiente para responder ante las mismas; y propondría medidas políticas que fortalecieran el peso del DHS en la PIE vasca desde el seguimiento y regulación de las empresas vascas. Este espacio debería ser de carácter público, pero con fuerte presencia y participación activa y de calidad de agentes sindicales y sociales.

Esta apuesta podría complementarse, para el caso del territorio histórico de Bizkaia –con una PIE con cierto peso político y presupuestario– con la creación de la figura de un *ombudsman* o *defensoría de derechos humanos y empresas*, en consonancia con la iniciativa aprobada

---

49 Aunque nos centremos en propuestas para la política pública de internacionalización empresarial, creemos que también deben redoblar los esfuerzos para seguir mejorando el diagnóstico de esta. En este sentido, consideramos fundamental abrir una línea de investigación sobre la política de atracción de inversiones. Por otro lado, es fundamental también realizar evaluaciones de impacto de las iniciativas impulsadas, especialmente en países especialmente vulnerables en términos de derechos humanos. Por último, sería necesario abundar en la concreción de los fondos reales destinados a la PIE vasca, para poder valorar en su justa medida el peso presupuestario de esta apuesta estratégica.

en enero de 2018 por el Ministerio de Comercio Internacional del gobierno canadiense, que asumiría la misión de analizar y dar seguimiento a la actividad internacional de las empresas de Bizkaia desde el prisma del respeto a los derechos humanos. Se trataría de un cargo unipersonal e independiente de la administración, similar en su configuración a una Defensoría del Pueblo, pero especializado en la fiscalización de la actividad de las empresas ubicadas en terceros países para que no incurran en violaciones del marco internacional de derechos humanos.

2. *Ampliar el marco fuerte de agentes del Basque Consortium a las ONGD, a los sindicatos y a las entidades de la economía solidaria*, en función de su representatividad. Si el *Basque Consortium* es el núcleo central de coordinación de la arquitectura de la PIE vasca, es necesario que la actual alianza público-empresarial se amplíe incluyendo una tercera pata social, pudiendo así realzar sus aportes tanto en el ámbito de la definición estratégica de la PIE como en la concreción de sus diferentes iniciativas.

Ese nuevo *Basque Consortium*, además, debería enviar anualmente al Parlamento Vasco un informe de desempeño de la PIE vasca, favoreciendo así un debate amplio sobre prioridades, dinámicas e impactos de esta.

3. *Redefinir el enfoque estratégico de la PIE vasca* desde la actual hegemonía de la agenda corporativa de la competitividad pura a la primacía del desarrollo humano sostenible. Para ello planteamos:

- a. Asumir de manera decidida *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. Bienestar/centralidad del ser humano, sostenibilidad, capacidades/empoderamiento, participación y equidad deberían ser los nuevos valores fuertes.
- b. Apropiarse en la práctica del *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.
- c. Establecer protocolos específicos de seguimiento y evaluación de las iniciativas de empresas vascas en el exterior. Asimismo, definir *estrategias y mecanismos específicos de actuación empresarial*, de carácter obligatorio para todas las entidades.
- d. Ofrecer *formación e información actualizada sobre la situación de derechos humanos* en los países considerados prioritarios.
- e. Generar un debate público sobre la pertinencia de apoyar *sectores especialmente vulnerables desde el enfoque del desarrollo humano* y la sostenibilidad, como la automoción y las energías fósiles, entre otros.

4. *Establecer una serie de criterios preceptivos* –excluyentes por tanto para recibir ayuda o participar en iniciativa alguna– basados en el DHS y el marco internacional de los derechos humanos:

- a. La exclusión de aquellas empresas vinculadas a *crímenes internacionales* tipificados en el Convenio de Roma.
- b. La exigencia de que toda iniciativa de cierta envergadura (implantaciones productivas, licitaciones internacionales y otras<sup>50</sup>) planteen *ex ante* de la concesión de la ayuda –o al menos antes de comenzar su ejecución– *un estudio de impacto ambiental*.
- c. La exigencia de garantizar que la iniciativa en cuestión es coherente con las *prioridades estratégicas del territorio de destino*, en términos de DHS.
- d. La exigencia de desarrollar una *estrategia en derechos humanos* para iniciativas de implantación exterior, licitaciones internacionales y otras de cierta envergadura.
- e. La exigencia de garantizar que la iniciativa cuenta con una estrategia de *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.
- f. 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).
- g. 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.
- h. 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.

---

50 Se exigiría un estudio de impacto ambiental para participaciones empresariales vascas que, aún pequeñas en presupuesto, se insertan en megaproyectos más amplios, generando de este modo impactos relevantes. Esta propuesta es válida también para la exigencia de estrategia en derechos humanos del apartado 4.d.

- i. La exigencia de que las misiones diplomáticas cuenten con una *amplia participación social y sindical*, además de una agenda que incluya actividades junto a agentes sindicales y sociales locales.
  - j. La exigencia de hacer pública la identificación de filiales, proveedoras, subcontratistas y la forma jurídica de participación en otras empresas o entidades con personalidad jurídica, en los países en los que las empresas vascas llevan a cabo sus prácticas comerciales, productivas y financieras.
  - k. La exclusión directa de empresas con cuentas en paraísos fiscales.
  - l. La obligación de encontrarse al *corriente de pago de sus obligaciones fiscales en el país de destino* por parte de las empresas vascas.
4. Transformar los criterios de baremación de las convocatorias de ayudas para que *los criterios vinculados al DHS alcancen al menos un 40% del total de la puntuación* –siempre a partir del cumplimiento de los criterios preceptivos antes señalados–. En este sentido, destacamos la relevancia de baremar en origen, y especialmente, en destino:
- a. La apuesta por la sostenibilidad y la transición energética.
  - b. Objetivos y estrategias para el fortalecimiento de capacidades en destino y origen en términos de bienestar y desempeño económico.
  - c. El grado y adecuación de la transferencia tecnológica.
  - d. La relevancia de la formación en destino y el mutuo aprendizaje.
  - e. El grado de protección laboral del empleo generado.
  - f. El compromiso con una inversión estable y a largo plazo que prime la reinversión.
  - g. El énfasis en fortalecer fórmulas diversas de economía social y solidaria.
  - h. Los indicadores y metas concretas de empleo que reviertan las asimetrías de sexo, género, raza/etnia y diversidad funcional.

## Bibliografía

- AVCD (2015): *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Disponible en: <https://n9.cl/ekqx3>
- COORDINADORA ONGD DE EUSKADI (2017): *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco*. Disponible en: [https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion\\_view.php?id=192&categoria=4](https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion_view.php?id=192&categoria=4)
- COORDINADORA ONGD DE EUSKADI (2020): *Coherencia de políticas para un desarrollo humano sostenible. Análisis de la política de internacionalización empresarial en Euskadi 2017-2019*. Disponible en: [https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion\\_view.php?id=239&categoria=4&pagina=1](https://www.ongdeuskadi.org/es/coordinadora/documentacion_view.php?id=239&categoria=4&pagina=1)
- DIPUTACIÓN FORAL DE ARABA (2016): *Plan estratégico de la Legislatura 2015-19 de la Diputación Foral de Álava*. Disponible en: <https://n9.cl/gwv11>
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2015): *Desarrollo Económico y Territorial 2015-19*. Disponible en: <https://n9.cl/ws3ze>
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2016): *Bizkaia Goazen 2030*. Disponible en: <https://n9.cl/gdwz>
- DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA (2017): *Informe anual sobre la situación de las actuaciones prioritarias Bizkaia Goazen 2030. Situación a 31 de diciembre de 2016*. Disponible en: <https://n9.cl/z0d4>
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2016): *Plan Estratégico de Gestión 2015-19*. Disponible en: <https://n9.cl/0b6ug>
- 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.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2016): *Alternativas al poder corporativo: 20 propuestas para una agenda de transición en disputa con empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2018): *Mercado o democracia. Los tratados comerciales en el capitalismo del siglo XXI*, 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: <https://n9.cl/fdr8c>
- BOPV (2016): *Decreto 96/2016, de 28 de junio, por el que se crea y regula el Consejo Asesor de Acción Exterior*. Disponible en: <https://n9.cl/nohn7>
- GOBIERNO VASCO (2016): *Marco de referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco*, Gasteiz. Disponible en: <https://n9.cl/05dl>

- GOBIERNO VASCO (2017a): *Agenda Euskadi Basque Country 2030*. Disponible en: <https://n9.cl/qm01b>
- GOBIERNO VASCO (2017b): *Euskadi 2020, programa de gobierno Euskadi de la XI Legislatura 2016-2020*. Disponible en: <https://programa.irekia.euskadi.eus/>
- GOBIERNO VASCO (2017c): *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020*. Disponible en: <https://n9.cl/dhci7>
- GOBIERNO VASCO (2018a): *Actualización de la Estrategia Marco de Internacionalización 2020. Estrategia Euskadi Basque Country*. Disponible en: <https://n9.cl/06k0>
- GOBIERNO VASCO (2018b): *Plan de Acción Exterior 2018-2020*. Disponible en: <https://n9.cl/li8q>
- 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: <https://n9.cl/jn25d>
- MARTÍNEZ-OSÉS, Pablo y MARTÍNEZ, Ignacio (2016): *La agenda 2030. ¿Cambiar el mundo sin cambiar la distribución de poder?* en Revista Lan Harremanak nº 33, UPV/EHU. Disponible en: <https://n9.cl/yxc50>
- OCDE (2014): "Policy challenges for the next 50 years", *OECC Economic Policy Papers*, nº 9.
- ORKESTRA (2018): *Informe vasco de la competitividad 2018*. Universidad de Deusto. Disponible en: <https://n9.cl/e7k0>
- PNUD (2010): *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano*.
- 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.
- 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. <https://n9.cl/l3aj>
- SUTCLIFFE, Robert (1995): "Desarrollo frente a ecología", en *Ecología Política: Cuadernos de Debate Internacional* nº 9, 27-49.
- TEITELBAUM, Alejandro (2010): *La armadura del capitalismo. El poder de las sociedades transnacionales en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Icaria.

