

Extremadura: Presente y futuro de su acción exterior

MARIA ISABEL NIETO FERNÁNDEZ

*Doctora en Ciencias Políticas y Sociología Y
especialista en Relaciones Internacionales (UCM).
Profesora del Departamento de Ciencia Política (UC3M)*
minieto@polsoc.uc3m.es

RESUMEN

Este documento analiza las potencialidades de la Acción Exterior de Extremadura en un mundo global, así como los principales mecanismos de participación de las CCAA y el Estado a nivel doméstico y europeo en la defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones comunitarias. El diseño de un Plan Estratégico permitirá evaluar su eficacia en la escena internacional¹.

PALABRAS CLAVE: Extremadura, Comunidades Autónomas, Relaciones Internacionales, Plan Estratégico, Asuntos Exteriores, Instituciones Europeas.

SUMMARY

This paper analyzes the potential of Extremadura foreign affairs in a global world, and the main mechanisms of participation of the Spanish regions and the State at domestic and European level in order to promote and defend their interests to the European institutions. The design of a Strategic Plan will allow assessing its effectiveness on the international stage.

KEYWORDS: Extremadura, Autonomous Communities, International Relations, Strategy Plan, Foreign Affairs, European institutions.

¹ Quisiera dar las gracias a D. Fernando CORTÉS CORTÉS, Director de la *Revista de Estudios Extremeños* por invitarme a participar en este número de la Revista en atención a los profundos lazos que me unían a mi tío y mentor Julio Fernández Nieva, cuyo espíritu sirvió de espejo para mirarme y animarme en cada paso de mi trayectoria personal y profesional. Mi pasión por Extremadura vino de su mano.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la aparición del Estado Autonómico con la entrada en vigor de nuestra Carta Magna en 1978, las relaciones exteriores de los entes subestatales españoles, y en particular de las Comunidades Autónomas, de ahora en adelante CCAA, han estado y están sometidas a un proceso abierto plagado de avances y retrocesos, en el que se ha venido diseñando las relaciones entre dichos entes, entre ellos y el Estado, y sus relaciones en el ámbito de la UE y en el de la sociedad internacional en particular.

En el presente artículo se tratará de engranar el marco singular de las relaciones exteriores de Extremadura, partiendo de un conocimiento concreto de la realidad histórica y social de nuestra región, de nuestro pasado histórico, de nuestras potencialidades actuales y de nuestras posibilidades de futuro, todo ello teniendo en cuenta tanto el escenario internacional como el escenario europeo y nacional que condiciona la toma de decisiones. Se hará referencia a la nueva sociedad mundial del S. XXI, y al incremento de los actores internacionales, entre los que se encuentran los Gobiernos no Centrales (GnCs) ubicados a nivel subestatal, esto es, las regiones y, como es el caso que nos concierne, a la región de Extremadura en las relaciones internacionales. Finalmente, se expondrán las líneas maestras de la Acción Exterior que el Gobierno de Extremadura debería seguir para llevar a cabo políticas fructíferas en todas aquellas actuaciones que se realicen más allá de nuestras fronteras mediante el diseño de un Plan Estratégico de Acción exterior.

2. NUEVOS ACTORES INTERNACIONALES EN LA SOCIEDAD MUNDIAL

El objeto de estudio por excelencia de las Relaciones Internacionales² en el pasado ha sido las relaciones entre los Estados. Sin embargo, a finales del

² Utilizamos el término de relaciones internacionales por ser más apropiado de acuerdo con la doctrina. Como señala E. Barbé, el concepto de relaciones internacionales cubre una doble dimensión. El Término “relaciones internacionales” designa, de entrada, un sector de la realidad social, el de aquellas relaciones humanas que se caracterizan, en palabras de Antonio TRUYOL, por su calidad de internacionales; pero la misma expresión designa, a su vez, la consideración científica de dichas relaciones. De ahí que hablemos de la disciplina de las relaciones internacionales. Esta formulación no es única. La academia utiliza también otros términos similares. Así los términos relaciones internacionales, estudios internacionales, política internacional y política mundial, entre otros, conviven. Lo que demuestra falta de consenso a la hora de denominar la disciplina. BARBÉ IZUEL, Esther: *Relaciones Internacionales*, Madrid, 2007, pp. 27.

s. XX y principios del siglo XXI estamos asistiendo a una nueva configuración de la sociedad mundial producto de los efectos de la globalización, caracterizada por ser una sociedad interdependiente³ y compleja en las relaciones y conexiones transnacionales, multicéntrica si nos referimos al número de actores que intervienen, y más imprevisible y mucho más inestable en cuanto a estructuras y dinámicas que el sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico que dominó el paisaje político durante todo el siglo XIX y principios del siglo XX. La distribución del poder se haya hoy por tanto más fragmentada y, junto a los actores internacionales considerados hasta hace escasos lustros como únicos actores de la arena política, esto es, los Estados, o las Organizaciones Internacionales, hoy toman cada vez más pujanza actores no estatales de muy diversa índole, como los gobiernos locales y regionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la opinión pública mundial, grandes empresas y entidades financieras, sindicatos, organizaciones de mujeres, grupos medio-ambientales, movimientos de estudiantes, personalidades individuales relevantes (deportistas, actores, científicos, estadistas...), actuando todos ellos de manera autónoma a través de diferentes actividades e influyendo en las relaciones globales.

Los estados-nación, por tanto, dejan de ser actores predominantes en la arena internacional, incluso el propio concepto de Estado se está cuestionando tal y como fue entendido tras la Paz de Westfalia (1648). Su soberanía, hoy en día, se encuentra más reducida, los límites son más difusos, especialmente por los retos a los que tienen que hacer frente, como las actuaciones de grandes empresas y organizaciones económicas transnacionales, que escapan cada vez más a su control, por amenazas como el terrorismo global y el ciberterrorismo, la piratería organizada, los movimientos anti-sistema, y otros fenómenos de nuevo cuño que se multiplican en este nuevo escenario, y que deben ser abordados con el concierto de la mayoría de las naciones.

En todo caso, como señala el Profesor Celestino del Arenal, “esta pérdida de centralidad y debilitamiento del Estado explica que se pueda hablar de una

³ NYE, Joseph y KEOHANE, Robert: *Power and Interdependence: World Politics in transition*, Boston, 1989.

sociedad global o de un orden post-Westfaliano, o que incluso podamos hablar, dado que para Hegel el Estado era la esencia misma de la vida política, de un mundo posthegeliano⁴.

3. LOS GOBIERNOS REGIONALES: ACTORES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN EXTERIOR: EL CASO DE EXTREMADURA

Fulvio Attinà⁵, cuando trata el sistema político global, nos recuerda que los Estados y sus debates sobre la soberanía y el interés nacional no son los únicos actores y problemas, aunque el sistema de estados siga proporcionando “los instrumentos institucionales más eficaces”, -reglas sustanciales y de procedimiento, regímenes y organizaciones internacionales- con los que se crean y aplican reglas y políticas públicas para los problemas de la agenda global⁶.

En las relaciones internacionales se contempla cada vez más la diferencia entre “high politics” -alta política- y “low politics” -baja política-. En esta última se alude a las relaciones de diversa índole de carácter económico, social, cultural, tecnológico, comercial, ambiental, etc., donde se descartan los ámbitos del denominado núcleo duro de las Relaciones Internacionales, tales como las relaciones diplomáticas, las de interés general, estratégicas y de seguridad. Pues bien, en las últimas dos décadas, y en el marco de las relaciones de un segundo orden, de la baja política, los gobiernos regionales y locales han aumentado de forma muy significativa sus actividades transnacionales.

Concretamente, y en el caso de España, los estatutos de autonomía han abierto una discusión fundamental sobre la reorganización constitucional del Estado democrático que, especialmente en el marco de la difícil situación actual, dista mucho de ser cerrada. Seguimos asistiendo al hecho de que la acción exterior de las CCAA y de las regiones en la UE ocupa una posición destacada

⁴ DEL ARENAL, Celestino: *Máster interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Escuela Diplomática*. 2012.

⁵ ATTINÀ, Fulvio: *El sistema político global: Introducción a las relaciones internacionales*; 2001, Barcelona, pp. 272.

⁶ UGALDE ZUBIRI, Alexander: “La Acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada”. En: AAVV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, 2006, pp. 277-343.

en las discusiones en el mundo de la academia, de los partidos políticos, de los medios de comunicación y de la sociedad civil.

La pregunta que nos deberíamos hacer es la siguiente: “¿la Actividad exterior de las CCAA limita en alguna medida la acción internacional del Estado? Lo importante es que, independientemente que se reconozca la competencia de los órganos centrales del Estado en cuanto a las relaciones internacionales, es conveniente y necesario articular procedimientos para hacer posible una participación de las CCAA en el proceso de adopción de decisiones de la UE y en la formación de las posiciones internas en relación con los Tratados que afectan de modo especial a sus intereses. Porque no debemos olvidar tampoco que al margen de las normas constitucionales, existe una práctica antigua y significativa de actividades exteriores de los poderes regionales y también locales. Como ya señaló el profesor Santiago Petschen, “existen algunas regiones que tienen una verdadera política exterior, entendiéndolo por ello la de un conjunto de objetivos ligados en una relación de medios afines, con los que pretende una eficaz incidencia en la esfera del poder y de la influencia internacional⁷”.

Una definición de partida sobre *Acción Exterior* es la utilizada por la profesora Caterina García Segura. Designaríamos con este título todas aquellas actividades realizadas por las entidades subestatales que implican el establecimiento de contactos, intercambios y vínculos de colaboración y de cooperación más allá de las fronteras del Estado de la que aquellas forman parte, poniendo de relieve que, pese a tener una dimensión internacional, se trata de actuaciones diferentes de las de la política exterior estatal⁸.

En el caso de Extremadura, y especialmente desde la década de los 90, nuestra Comunidad ha venido impulsando su presencia internacional desde un punto de vista fundamentalmente institucional y de promoción de nuestros intereses en el exterior, y es desde 2011 cuando incorpora a estas actividades una vertiente económico/financiera, con la que se pretende realizar una práctica exterior más activa, reivindicando mayores capacidades y oportunidades de desarrollo.

⁷ PETSCHEN VERDAGUER, Santiago: *La Europa de las Regiones*, Institut de Estudis Autònomic, 1992, pp. 332.

⁸ GARCÍA SEGURA, Caterina: *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 1995, pp. 7.

Con su incorporación a la UE, nuestra región sufrió una considerable transformación de las funciones de su gobierno. En este periplo de más de 25 años, las regiones han ido adquiriendo progresivamente funciones de representatividad, de legitimidad y de gobernabilidad dentro del Estado, no sólo en el ámbito interno de éste, sino también en el ámbito internacional.

- Funciones de representación de los intereses regionales en esta nueva era de la globalización, con el objetivo primordial de explotar al máximo todo su potencial, de acuerdo con las prioridades sectoriales del gobierno.
- Funciones de legitimidad estatutaria y de normativa europea. En este sentido, las aspiraciones regionales totalmente colmadas en el Tratado de Lisboa son importantísimas por la implicación de éstas en todo el proceso legislativo (la consulta por ejemplo del CdR en diversas políticas es obligatoria, no sólo para la Comisión europea, sino también para el PE y el Consejo de Ministros). Muestra de ello son los ámbitos de educación y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía, la protección del medio ambiente o la cohesión económica y social. O recordemos otros hitos en las aspiraciones especialmente de las regiones con poder legislativo que tienen ahora el derecho de emprender acciones legales a través del CdR ante la Corte de Justicia para proteger sus poderes si observan que se atenta contra sus competencias regionales o locales y no se respeta el principio de subsidiariedad en los actos jurídicos de la UE). En este sentido, conviene recordar que el Tratado de Lisboa hace referencia expresa a la autonomía local y regional y a la dimensión local y regional del Principio de Subsidiariedad lo que significa que la UE, como el propio CdR ha puesto de manifiesto en algún dictamen, tiene que respetar las competencias de los entes locales y regionales a la hora de proponer y adoptar una nueva legislación sobre la base de unas competencias compartidas.
- Y, por último, funciones de gobernabilidad, acercando la administración regional al ciudadano, estimulando unos servicios públicos más eficientes y personalizados.

Con relación a la legitimidad estatutaria, nuestra comunidad autónoma es competente a escala internacional en aquellas materias que tiene atribuida competencia internamente. Conforme a este principio y con la doctrina del Tribunal Constitucional, nuestro Estatuto de Autonomía, en el Capítulo III, dedicado a la acción exterior de Extremadura (artículos 68 **-Principios y Objetivos-**, 69 **-Instrumentos y Procedimientos-**; 70 **-Representación y participación en la UE-**, 71 **-Cooperación con Portugal-**; y 79 **-Cooperación al Desarrollo-**), consolida jurídicamente una práctica ampliamente generalizada en todas las CCAA y plenamente asumidas política y doctrinalmente en España, práctica que ofrecen nuevas oportunidades para nuestra región en este mundo tan cambiante y tan dinámico. Por tanto, la acción exterior se configura como un mandato estatutario y, además del ejercicio de la dimensión exterior de las competencias atribuidas a Extremadura, también comprende la proyección exterior de nuestra región y la promoción de nuestros intereses en todos los ámbitos, especialmente en el espacio comunitario europeo y, de manera más cercana, la relación con el país vecino, Portugal.

Desde el ámbito del ejecutivo extremeño recientemente ha habido nuevas y varias regulaciones que han afectado a la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Extremadura. El 5 de agosto de 2011, por Decreto 204/2011, se estableció entre las competencias de la Vicepresidencia y Portavocía la creación de la Secretaría Técnica de Acción Exterior con el objetivo de reforzar la proyección exterior de Extremadura a corto, medio y largo plazo⁹.

⁹ Desde el 26 de Septiembre de 2011 hasta finales de Agosto de 2012 el ejecutivo extremeño propone a la autora el desempeño del Cargo de Secretaría Técnica de Acción Exterior con, entre otras, las siguientes tareas: “el seguimiento, coordinación e impulso de la actuación de la Administración autonómica en asuntos relacionados con la proyección exterior, especialmente en los que conciernen a la participación del Gobierno en instituciones y organismos de la Unión Europea, cooperación transfronteriza y las diferentes organizaciones o la presencia en las diferentes organizaciones europeas no comunitarias; la cooperación del gobierno de Extremadura en las iniciativas, proyectos, de la Unión que afectan a competencias e intereses de la Comunidad... así como el desarrollo de todo tipo de iniciativas que permitan el acceso efectivo de la sociedad extremeña a la información sobre la Unión Europea y sus principales políticas” (ver comparecencia de Dña. Cristina Teniente, Vicepresidenta del Gobierno de Extremadura, en la Comisión de Asuntos Europeos, 31 de Enero de 2012, VIII Legislatura, DSAE n° 61-C).

Posteriormente, este Decreto fue modificado por el Decreto 21/2012, de 10 de Febrero¹⁰. En la nueva estructura orgánica destacamos los siguientes elementos:

- Se atribuye a la Vicepresidencia y Portavocía las competencias en acción exterior
- Las competencias serán desempeñadas por la Dirección General de Inversiones y Acción Exterior y el Servicio de Acción Exterior. Se regula la Comisión de Coordinación de Inversiones y Acción Exterior. Esta Comisión se convierte en el órgano interdepartamental adscrito a la Vicepresidencia y Portavocía de la Junta de Extremadura, y actúa como foro adecuado de coordinación y asesoramiento de las acciones en materia de acción exterior de la Junta de Extremadura y de cooperación transfronteriza.
- La Secretaría Técnica de Acción Exterior con funciones de asesoramiento y de coordinación queda adscrita a la recién creada Dirección General.

En los siguientes meses se han producido nuevas regulaciones que han venido de la mano de los siguientes Decretos. Decreto 105/2012, de 15 de junio por el que “se modifica el apartado 2.º de la Disposición Adicional Segunda, que regula la composición de la Comisión de Coordinación de Inversiones y Acción Exterior, con objeto de completar sus miembros con los titulares de otros departamentos de la Junta de Extremadura, o de entidades dependientes de ella, que tengan competencias o desarrollen actividades con proyección exterior. Esta comisión se convierte en un órgano de máximo nivel político donde tendrán presencia los sectores más activos de la región y estarán representados las Direcciones Generales del Gobierno. La modificación incluye también la incorporación de un Secretariado de la Comisión¹¹”. El Decreto 128/2012, de 6 de julio, por el que se crea el Gabinete de la Presidencia y el Decreto 176/2012 de 7 de Septiembre, por el que se suprime la Secretaría Técnica de Acción Exterior han sido las últimas modificaciones producidas.

¹⁰ DECRETO 21/2012, de 10 de febrero, por el que se modifica el Decreto 204/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura. *DOE* n° 29, de 13 de Febrero de 2012.

¹¹ *DOE* N° 119, de 21 de Junio de 2012

Lo más importante es que desde el Gobierno regional se optó por elevar la Acción Exterior a la categoría de Dirección General atendiendo a las sugerencias de la Secretaría Técnica de Acción Exterior y así equiparar la calidad de su acción al de sus homólogas en el resto de las CCAA de nuestro país. No obstante, no ha sido la mejor opción unir el área de inversiones y el área de acción exterior en la misma Dirección General. Su encaje, el área de inversiones, tendría mayor sentido en la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación, o en la Consejería de Economía e Industria, por la mayor concordancia con los objetivos y las estrategias de estas áreas de la Administración, y la mayor sinergia así alcanzable.

4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A NIVEL DOMÉSTICO Y EUROPEO

Partiendo del hecho de que las CCAA son también Estado, uno de los mayores desafíos que las regiones españolas y en concreto la región extremeña, tendrán que afrontar en los próximos años, será su participación en la negociación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020¹². Dicho marco definirá los techos disponibles para cada ámbito de gasto del presupuesto de la UE, es decir, se va a decidir en qué políticas se quiere invertir a corto y medio plazo. Este asunto será de gran enjundia si tenemos en cuenta el actual escenario de crisis económica y financiera que predomina en EEUU, Europa y, de manera especial, en nuestro país, que ha estado al borde de un plan de rescate financiero por parte de la Unión.

Está por ver cuál será el futuro del presupuesto comunitario para los próximos siete años, y el de las políticas redistributivas. En estos momentos se está negociando con el Parlamento Europeo. Recordemos que las inversiones pueden suponer muchos millones de euros para nuestra región y, la propia Comisión europea, tratando de enfocar este tema ya introdujo el término de “Smart Specialisation”. Desde la UE, y específicamente desde la Comisión, se aboga por que cada región encuentre la especialización que le pueda aportar una ventaja competitiva que le permita desarrollar nuevas actividades en el futuro. Se aboga por priorizar un grupo de sectores, no más de tres o cuatro, y tecnologías que potencialmente puedan ser competitivas en el mercado internacional y que sean capaces de generar nuevas actividades que produzcan a

¹² Fue la Comisión europea la encargada de presentar las propuestas para el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, el 29 de Junio de 2011. COM (2011) 500 final.

su vez ventajas competitivas respecto de otras zonas. ¿Por qué queremos apostar en nuestra región?: ¿por la industria agroalimentaria, el turismo, la educación, las energías renovables, la I+D+I?. Inevitablemente habrá que seleccionar y con tino para dar respuesta a estos interrogantes.

Extremadura, muy a nuestro pesar, será la única región de España que sigue perteneciendo al bloque de las regiones menos desarrolladas, al contar con un PIB per cápita sobre la media de la UE inferior al 75%. Por ello, hay que ponerse manos a la obra, para diseñar, con acierto, la estrategia política del gobierno regional a medio y largo plazo. Se tendrán que elaborar Programas Operativos atendiendo a los diversos fondos, con Ejes prioritarios, con objetivos específicos y con categorías de gasto determinadas, esto es, con actuaciones concretas. Dicho esto, tendremos que tener en cuenta, siguiendo los dictados de la Comisión europea, y en la actual coyuntura política, económica y social, una serie de elementos que primarán en el diseño de dichos Programas Operativos, entre ellos, la estrategia 2020, la recompensa al rendimiento, el apoyo a una programación estratégica integrada y coordinada, el enfoque hacia resultados concretos, el refuerzo de la cohesión territorial y la simplificación de la ejecución. El diseño de esta estrategia deberá de contar con la colaboración e implicación de un amplio espectro de actores y organizaciones, y podrá y deberá ser discutida en todos aquellos foros para lograr un consenso suficientemente amplio, pero el impulso final para alcanzar estos objetivos tendrá que venir de la dirección y coordinación del Consejo de Gobierno de Extremadura.

No hay que olvidar que Extremadura, junto con el resto de CCAA participa en numerosos mecanismos de coordinación con el Estado español y con la UE envueltos todos ellos en este proceso de negociación de gran calado para nuestras regiones. A modo de ejemplo, la PAC y el desarrollo regional son competencias de las CCAA y extraordinariamente importantes para nuestra región.

Los mecanismos de participación de las CCAA con la Administración General del Estado y a nivel de la UE para tratar materias de asuntos europeos son muy dispares y su relevancia y efectividad será distinta, dependiendo del marco en cuestión. A nivel doméstico los principales mecanismos son los siguientes:

-La CARUE. Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE¹³. Esta Conferencia Sectorial de naturaleza horizontal articula las relaciones de las

¹³ Ver Ley 2/1997.

CCAA/Estado en la participación autonómica en los asuntos comunitarios. Su función principal es garantizar la participación efectiva de las regiones tanto en la denominada fase ascendente o de formación de la voluntad del Estado ante las instancias comunitarias, como en la denominada fase descendente o de ejecución del derecho comunitario. Cuenta con un órgano de apoyo, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Europeos.

Es importante reseñar el Acuerdo de la CARUE, de 9 de diciembre de 2004, por el que se establece el sistema de participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE¹⁴. Las formaciones del Consejo abiertas a la participación autonómica, después de la última modificación de 2011¹⁵ son las siguientes: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSSCO); Agricultura y Pesca (AGRIPESC); Medio Ambiente (ENV); Educación, Cultura, Juventud y Deporte (EJCD); y Competitividad-consumo/Competitividad-Juego. Extremadura¹⁶ ha sido representante autonómico en el primer semestre de 2012 en la formación del Consejo de Competitividad-Consumo. En segundo semestre de 2013, coincidiendo con la presidencia lituana, asumirá la representación en el consejo EPSSCO.

- Las Conferencias Sectoriales.
- La Conferencia de Presidentes.
- La Conferencia de Gobiernos de las CCAA. Con la finalidad de promover la colaboración política, administrativa y la cooperación entre las CCAA se viene reuniendo desde 2008.

¹⁴ Este Acuerdo permite, entre otras cosas, lo siguiente: Que un Consejero autonómico, en representación de los demás participe en el Consejo de Ministros de la UE siendo parte de la Delegación española. Que se articule la participación a través de las denominadas Conferencias Sectoriales. El Período de representación activa de cada Comunidad Autónoma será semestral. Que el Consejero que ostente la representación procure alcanzar la posición común autonómica. Que exista una Corresponsabilidad Ministro/Consejero en el resultado de la negociación. Y la existencia de Grupos de Trabajos preparatorios.

¹⁵ BOE, nº 192, de 11 de Agosto de 2011.

¹⁶ La responsabilidad de Extremadura se ha puesto de manifiesto en el cumplimiento de las siguientes obligaciones: 1. El seguimiento de los Grupos de Trabajo. 2. La responsabilidad en la información y transmisión de todos los documentos de interés al resto de las CCAA. 3. La coordinación con el resto de los Ministerios españoles competentes. 4. La coordinación y adopción de una posición común.

- La Comisión Mixta Congreso Senado.

A nivel europeo, destacamos como principales mecanismos de participación los que se detallan a continuación:

- El Consejo de Ministros. Principal instancia de toma de decisiones de la UE.
- Comitología. La Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución será asistida por representantes de los Estados miembros en diversos comités o foros de debate, antes de adoptar las medidas de ejecución pertinentes. El procedimiento de la comitología, forma en la que el Consejo de Ministros y el PE controlan las facultades de ejecución de la Comisión, supone la formación de más de 300 comités de los que, aproximadamente, más de la mitad afectan a competencias autonómicas. En estos momentos se han abierto para el nuevo período 2012/2015 un nuevo período de reparto de comités entre las CCAA, negociación que, con toda probabilidad, se llevará a cabo en el marco de la CARUE en los próximos meses.
- Comité de Regiones. Órgano consultivo por excelencia que facilita a los entes territoriales y locales hacerse oír en el proceso de toma de decisiones de la UE. En el año 2012 el Presidente Monago fue reelegido Jefe de la Delegación española de este comité por un mandato de dos años y medio. Lo más relevante es la participación de Extremadura en dos comisiones, la de Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía y la de Recursos Naturales.
- La REPER. Representación Permanente de España ante la UE.
- Cooperación Interregional. Importantes son las relaciones tan buenas que se vienen manteniendo con la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y con REGLEG, la red de regiones con poderes legislativos, un gran lobby que engloba a más de 73 regiones de Italia, Alemania, Reino Unido, Finlandia, Austria, Portugal y Bélgica, de la que Extremadura forma parte y que representa al 43,5% de la población de la UE.

Otra asunto relacionado con las actuaciones de las CCAA en el Exterior y que se está cociendo por parte del ejecutivo español es la aprobación de una Ley de Acción Exterior en la que viene trabajando desde hace unos meses el actual Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Sr. Margallo. Con ella

se pretende dotar a la acción exterior del Estado de una coherencia necesaria, estableciendo claramente los mecanismos que definirán la estrategia que interesa. De igual manera, se pretende racionalizar el Servicio Exterior del Estado en el marco de la geopolítica actual¹⁷. Sin duda, este debate tendrá que contar con un amplio consenso.

5. EXTREMADURA: HACIA UN PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN EXTERIOR

El año 2011 el ejecutivo extremeño con buen criterio asumió como una de las tareas que tenía por delante y hasta el último trimestre de 2013 el compromiso de elaborar un Plan Estratégico de Acción Exterior, objetivo novedoso para la política extremeña pues hasta entonces no había habido ningún intento por parte de los ejecutivos socialistas, anteriores al gobierno del Sr. Monago Terraza, de encarar este reto. Este Plan era una auténtica necesidad por la falta de una clara estrategia regional de acción exterior con una sola voz, coherente y coordinada entre los distintos departamentos de la Administración regional¹⁸. Con él se reforzará el papel activo de Extremadura en Europa y, en general, en toda la escena internacional.

La estrategia en acción exterior tiene como objetivo principal posicionar nuestra región en las principales instituciones de la Unión, reforzando las relaciones con Portugal, nuestro país vecino, con especial atención a la cooperación transfronteriza a través del refuerzo de la Euroregión EuroAce, y defendiendo una apuesta destacada por la cooperación internacional, todo ello vinculando los esfuerzos de todas las acciones políticas, económicas y públicas a la búsqueda de un objetivo crucial: la comercialización de nuestras empresas en el exterior y la captación de inversiones.

¹⁷ Declaraciones de la Vicepresidenta del Gobierno de España Dña. Soraya Sáenz de Santamaría en rueda de prensa inmediatamente posterior a la Reunión de Consejo de Ministros del día 1 de marzo de 2013.

¹⁸ Esta aseveración era una de las conclusiones que se recogieron en la tesis doctoral defendida por la autora Nieto Fernández, María Isabel cuyo título fue *Las Relaciones Transnacionales de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. De igual modo, a esta conclusión se llega en el libro de la misma autora. *Las relaciones exteriores de Extremadura: historia de una década (1990-1999)*. Junta de Extremadura, 2003, pp. 528.

Los principios de actuación, objetivos del Plan estratégico y las líneas maestras ya se esbozaron, así como el compromiso del seguimiento del mismo. A continuación se aborda cada uno de dichos apartados.

5.1. Principios de Actuación

Las bases fundamentales del Plan estarán guiadas por los siguientes criterios:

- **Unicidad de representación** de Extremadura en el exterior.
- **Unidad de acción** de Extremadura en el exterior.
- **Coordinación** de la acción exterior.
- **Corresponsabilidad** en la eficacia de la participación para la defensa y promoción de nuestros intereses.
- **Lealtad y mutua confianza** (De todas las Consejerías).
- **Coherencia** interna y cohesionada de las políticas públicas en su proyección exterior.

5.2. Objetivos

1. Promocionar una acción integral facilitando en su diseño la participación de los principales actores sociales, económicos y políticos de la sociedad extremeña, con el objetivo último de mejorar la posición de Extremadura en el exterior.
2. Garantizar la unidad de acción y de cohesión de las principales políticas públicas en el campo de las relaciones transnacionales, impulsando la racionalización de los recursos y una mayor eficacia.
3. Mejorar la visibilidad de la acción exterior de Extremadura. Más información, mejora de la calidad de la misma y el diseño de una buena estrategia de comunicación son algunos de los empeños más importantes.
4. Mejorar la imagen de Extremadura en el exterior, en aquellas actuaciones asociadas a los diferentes ámbitos de actuación, especialmente en los sectores punteros como la industria agroalimentaria, la I+D+I, el transporte, el Eje 16.
5. Fomentar la comunidad de trabajo EUROACE, la euroregión Alentejo-Centro-Extremadura, constituida el 21 de septiembre de 2009 en Vila

Velha de Ródão, a través de la firma de un Protocolo de Cooperación Transfronteriza por parte de la Junta de Extremadura y de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y Centro. Superar los obstáculos que dificultan considerablemente unas relaciones más fluidas de diversa índole y avanzar en el ámbito de la cohesión territorial y en la optimización de recursos materiales y humanos será una tarea ardua.

Reforzar el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT) es otro de los cometidos en el que hay que dar la batalla.

6. Impulsar los mecanismos de participación política en aquellos órganos de representación del Estado como en las instituciones de la Unión.
7. Multiplicar el trabajo en red, de manera especial en los lobbies europeos y en las asociaciones interregionales más potentes. No toda la administración regional ha tomado conciencia real de la importancia de trabajar en red, aunque hay departamentos mucho más sensibilizados y que vienen trabajando desde hace años con otros partners europeos y no europeos. Es el caso de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía o la Consejería de Educación y Cultura. Trabajar en red conlleva importantes beneficios: 1. Por ser dichas redes interlocutores directos con las instituciones europeas, 2. Por ser al mismo tiempo primordiales para la defensa de nuestros intereses regionales e importantes para establecer alianzas estratégicas, y 3. Por ser fuente de información, de primera mano, de bases de datos y de proyectos europeos. No hay que olvidar que las redes mejor consideradas trasladan posiciones comunes a las instituciones sobre los aspectos importantes de la legislación europea y elaboran informes y estudios de impacto sobre la repercusión de la normativa en nuestras regiones. En definitiva, las posiciones de las principales redes son tenidas muy en cuenta por las principales instituciones de la Unión, especialmente por parte de la Comisión europea que se nutre de ellas cuando presentan sus principales iniciativas legislativas.
8. Reforzar la Oficina de Proyectos Europeos, que desde la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Fundecyt) se redirigió bajo el paraguas de la Vicepresidencia del Gobierno de Extremadura, ya desde octubre de 2011 de hecho, con el fin de reorientar, asesorar y acompañar a todas las Consejerías en la obtención de recursos proce-

dentes de la Unión, sobre todo en programas, convocatorias y licitaciones europeas.

Potenciar la consecución de proyectos europeos para no desaprovechar oportunidades que ofrece la UE es una tarea capital, especialmente si tenemos en cuenta que Extremadura, en la actualidad presenta un índice de participación alarmantemente bajo en fondos competitivos europeos y que, por tanto, obtiene escaso retorno de inversión en su desarrollo. Este es nuestro talón de Aquiles. No olvidemos que España entra a formar parte de la Unión en 1986 y, desde entonces hasta ahora, la captación de estos fondos ha sido meramente testimonial.

5.3. Líneas Maestras

Las líneas maestras se dirigirán hacia tres ámbitos, atendiendo a la agenda política de la acción exterior que viene caracterizada por tres prioridades: **Europa, Portugal**, y de manera particular, **la Cooperación internacional y el Pacífico**, prestando especial atención a la cooperación al desarrollo.

Europa. La UE debe ocupar un lugar central en la acción política del gobierno regional. Las grandes decisiones que nos afectan como país y como región se tomarán en el marco de las instituciones de la UE en el próximo período de programación 2014-2020, donde la política regional y de cohesión nos importa y mucho. Políticas tan determinantes para Extremadura como el mantenimiento de una PAC fuerte, las redes transeuropeas de comunicaciones y el Plan Estratégico de Transportes, la incorporación del Eje 16 a los corredores prioritarios, son algunos de los ejemplos claves. Extremadura se juega mucho en un buen diseño, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de todas y cada una de estas políticas públicas.

La oficina de Extremadura en Bruselas juega un papel fundamental en esta acción, por lo que debe ser potenciada y defendida.

Portugal. Las relaciones con este país deben figurar como asunto de gran interés para nuestra región. Los intercambios comerciales han crecido en 2011 y consolidan al país luso como el principal cliente y proveedor de la región, por delante del mercado francés, alemán, británico o italiano. Está por definir una estrategia para la captación de inversiones con el país vecino.

La tercera gran línea maestra replantea las relaciones con Latinoamérica. Latinoamérica es, para nuestro país y para nuestra región, una comunidad de

intereses y un gran mercado potencial de 600 millones de ciudadanos. Potenciar actividades económicas y comerciales así como culturales y de cooperación, preferentemente con países como Brasil, México, Panamá, Chile, Uruguay o Perú abrirá nuevas oportunidades de crecimiento para nuestra región. Estos países son los motores de la recuperación mundial. Brasil cuenta con un vasto territorio a tener muy en cuenta por su crecimiento económico, la juventud de su población, sus recursos naturales y energéticos y una posición de influencia en la escena internacional. En este contexto, mientras la economía de México está ligada a la estadounidense, Suramérica mantiene más vínculos con Europa y, según el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) los países latinoamericanos han intensificado sus relaciones con China. Los países lusófonos (Brasil, Angola y Mozambique) y los mercados emergentes de China y el gran potencial de EEUU son grandes retos, también, la colaboración con Israel, iniciada hace unos años con el gobierno de Juan Carlos Rodríguez Ibarra. La política comercial tiene mucho margen y las perspectivas están por descubrir.

La internacionalización empresarial será importante en cada una de las líneas maestras.

5.4. Seguimiento, Coordinación y Presupuestos

Este plan estratégico de la región de Extremadura se presenta como un marco de actuación global que servirá de referencia a las acciones concretas a realizar posteriormente.

El seguimiento, impulso y evaluación se llevará a cabo por la Vicepresidencia del Gobierno y Portavocía, siendo su titular Dña. Cristina Teniente y concretamente por la Dirección General de Inversiones y Acción Exterior, a través de la Comisión de Coordinación de Inversiones y Acción Exterior. En la citada Comisión se planteará y se evaluará las actividades que se propongan y se realicen, indicándose los objetivos generales y específicos, las líneas de actuación, las actividades concretas así como el calendario específico.

6. CONCLUSIONES

Desde la década de los años 90 del siglo pasado, Extremadura, junto con el resto de las CCAA españolas viene actuando en la escena internacional con creciente pujanza, tanto en la ejecución de su propia proyección exterior como, y de manera especial, en los mecanismos de participación CCAA/Estado español establecidos para la defensa de sus intereses, en la elaboración de las

políticas comunitaria y en la representación directa en las instituciones de la Unión. Además de estar presente en todos los foros y órganos de decisión posibles, nuestra región quiere ser oída y tiene intención de intervenir tanto en el diseño de las políticas públicas comunitarias como en el complejo proceso de toma de decisiones. Políticas como la PAC o la política regional y de cohesión son cruciales para ella. Las inversiones respecto del Marco Financiero Plurianual para el próximo período de programación 2014-2020 serán determinantes. Y, por consiguiente, el acierto en el destino y uso de estas inversiones marcarán el desarrollo de nuestra tierra.

Para acertar es imprescindible diseñar una buena estrategia. La debilidad heredada de los anteriores gobiernos extremeños, que nunca presentaron una estrategia de acción exterior única, coordinada y eficaz, se ha solventado en parte con la puesta en marcha, por primera vez, de un Plan Estratégico de Acción Exterior, asumido por el Gobierno de Monago, iniciativa que ha comenzado a dar sus frutos y que sin duda se podrá ir completando a medio y largo plazo. Y aunque el margen para la mejora es aún grande, y las iniciativas posibles muy numerosas -dar carta de naturaleza propia y fortalecer la acción exterior, impulsar el área de inversiones acercándola a su campo natural de actuación (comercio, empresa, innovación e industria), y potenciar la Oficina de proyectos Europeos y el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas son algunas de ellas-, las potencialidades de nuestra comunidad son muy amplias y las expectativas prometedoras.