



Regione Toscana
DIREZIONE REGIONALE DELLO SVILUPPO ECONOMICO



PROYECTO MEDGOVERNANCE

3 ESCENARIOS PARA UN ENFOQUE MACROREGIONAL EN EL MEDITERRÁNEO

Versión de 7 de septiembre de 2010

Documento elaborado por Jean-Claude Tourret y Vincent Wallaert,
Institut de la Méditerranée

Traducción a cargo de la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo.
Traductor: Iván Martín Martín



Esta actividad ha recibido una subvención del FEDER a través del Programa MED

ÍNDICE

PREÁMBULO	4
El Proyecto MEDGOVERNANCE.....	4
Principales resultados de la Fase 1	4
La “ <i>fiebre macrorregional</i> ”: ¿moda u oportunidad para el espacio mediterráneo?	5
Metodología del enfoque prospectivo.....	6
Principales resultados del presente documento.....	6
PRINCIPALES LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DEL MAR BÁLTICO Y DEL DANUBIO	9
Un enfoque sumamente innovador de las políticas territoriales.....	9
Los límites de los enfoques macrorregionales existentes	11
Un marco de gobernanza multinivel	12
Factores claves para la puesta en marcha de un enfoque macrorregional.....	14
7 RAZONES PARA PONER EN MARCHA UNA MACRORREGIÓN EN EL MEDITERRÁNEO	17
Afrontar los grandes desafíos territoriales en el Mediterráneo.....	17
Subsanar las carencias de la cooperación intergubernamental en el Mediterráneo.....	17
Capitalizar los activos de la cooperación territorial en el Mediterráneo.....	18
Garantizar la igualdad de oportunidades entre los diferentes territorios de la UE.....	19
Anclar a los países mediterráneos en la vecindad de la UE	20
Introducir un enfoque estratégico en los programas de cooperación territorial de la UE.....	20
Integrar la cooperación territorial en la futura Política Regional (2014-2020).....	21
6 POSIBLES ÁMBITOS DE TENSIONES DE UNA MACROREGIÓN MEDITERRÁNEA	23
El ámbito geográfico de una macrorregión mediterránea	23
Tensiones financieras.....	23
Coordinación con el proceso de la UpM y las demás políticas mediterráneas	24
Nuevo contexto institucional de la UE.....	24
El nivel de la cultura de cooperación en la región mediterránea.....	25
Marco temporal y definición de la agenda.....	25
POSICIONAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTORES MEDITERRÁNEOS	27
La “mayoría silenciosa”: países del Sur y del Este del Mediterráneo.....	27

Los principales Estados miembros europeos.....	27
La Comisión Europea.....	29
Autoridades locales y regionales mediterráneas	30
LOS TRES ESCENARIOS PARA UNA MACRORREGIÓN MEDITERRÁNEA.....	32
Escenario 1 – Red de varias “submacrorregiones” mediterráneas	32
Escenario 2 – Una UpM macrorregional	33
Escenario 3 – Macroproyectos para el Mediterráneo.....	34

PREÁMBULO

El presente documento pretende presentar la contribución de la Red de Institutos Mediterráneos (RIM), en el marco del Proyecto MEDGOVERNANCE, al debate sobre la posible puesta en marcha de un enfoque macrorregional en el espacio mediterráneo.

El Proyecto MEDGOVERNANCE

La ejecución del Proyecto MEDGOVERNANCE se inscribe en el marco del programa de cooperación interregional MED, que agrupa a seis regiones (Andalucía,¹ Cataluña,² PACA, Piamonte, Lazio y Toscana) con los miembros de la RIM (Fundación Tres Culturas de Sevilla; IEMed de Barcelona; Institut de la Méditerranée de Marsella; Paralleli de Turín; CeSPI de Roma; MAEM/MEMA de Florencia) y la Comisión Intermediterránea (CIM) de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Los socios del proyecto reciben el apoyo técnico de Plural (Florencia) a la hora de formular recomendaciones de política sobre cómo optimizar la integración de las autoridades regionales en el desarrollo y la aplicación de políticas mediterráneas.

El proyecto se inició en el año 2009 con una fase de diagnóstico en la que se analizó el marco de gobernanza para la formulación y la aplicación de las grandes políticas que afectan a la región mediterránea en cinco ámbitos de política: transporte, competitividad e innovación, medio ambiente, cultura y migración. En cada uno de estos ámbitos, se investigó la cuestión de la “gobernanza multinivel” y, más específicamente, de la contribución efectiva de las regiones a dichas políticas. Sobre esa base, se llevó a cabo un análisis transversal de las aportaciones temáticas recogido en el *Informe sobre la Gobernanza en el Mediterráneo*.

Principales resultados de la Fase 1

Entre sus principales conclusiones, el *Informe sobre la Gobernanza en el Mediterráneo* subrayó la oportunidad de investigar el concepto de estrategias macrorregionales como una posible vía para poner en marcha una iniciativa política de las regiones mediterráneas de cara al período presupuestario 2014-2020 de la Unión Europea. El concepto de macrorregión es ampliamente percibido como un instrumento de política sumamente innovador y prometedor. Entretanto, la experiencia acumulada tanto con la Estrategia del Mar Báltico como con la Estrategia del Danubio se ha traducido asimismo en el planteamiento de numerosas cuestiones sobre los aspectos prácticos de dicho concepto.

Esta orientación coincidía con las perspectivas identificadas por la CRPM y, en particular, por su Comisión Intermediterránea. En este contexto, la Red de Institutos Mediterráneos (RIM) recibió un mandato oficial mediante una resolución de la CIM de la CRPM adoptada en la reunión de su Buró Político celebrada en Murcia (España) el 5 de febrero de 2010. De acuerdo con dicha resolución: “*La Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) solicita a la RIM, en el marco de la segunda fase del Proyecto MEDGOVERNANCE, que investigue las posibilidades que se plantean en los diferentes escenarios para el desarrollo de un enfoque macrorregional en el Mediterráneo [...]*”.

¹ Junta de Andalucía.

² Generalitat de Catalunya.

A raíz de la resolución de Murcia, los miembros de la RIM emprendieron una investigación en profundidad sobre los posibles escenarios para la puesta en práctica de un proceso macrorregional en el Mediterráneo.

La “*fiebre macrorregional*”: ¿moda u oportunidad para el espacio mediterráneo?

La decisión adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2007 de poner en marcha una estrategia integrada para la región del Mar Báltico marcó una nueva tendencia. Posteriormente, en su reunión de 19 de junio de 2009, el Consejo adoptó una decisión similar en relación con la región del Danubio. Desde entonces, numerosos actores en muchas otras regiones europeas empezaron a desarrollar estrategias de promoción de sus propias estrategias macrorregionales.

Tal como subrayó Michel Vauzelle durante el seminario del Proyecto MEDGOVERNANCE celebrado en Bruselas el 1 de julio de 2010, actualmente hay una auténtica “*fiebre macrorregional*” que recorre Europa y la región mediterránea. Son numerosos los procesos de análisis técnico y evaluación política que se han puesto en marcha simultáneamente a diferentes niveles: a nivel intergubernamental (por ejemplo, por la Autoridad de Gestión del Programa MED), a nivel gubernamental (Francia, Italia), a nivel interregional (iniciativas del RIM, pero también de la CRPM y de Arco Latino). Estas actividades suelen tener una dimensión prospectiva, pero en ocasiones también tienen una ambición operativa, como la iniciativa lanzada por las autoridades italianas con el fin de preparar la formulación y la adopción de una estrategia macrorregional para la región Adriático-Jónica.

No obstante, este concepto sigue siendo muy reciente, y no resulta fácil definirlo. Las principales experiencias disponibles para establecer criterios y normas son las estrategias del Mar Báltico y del Danubio. En la estrategia de comunicación oficial de la Comisión Europea, las estrategias del Mar Báltico y del Danubio aparecen como dos de los principales “éxitos” de la Política Regional.³ Ambos procesos plantean numerosas cuestiones por lo que se refiere a la aplicación práctica de dichas estrategias y, en particular, a la puesta en marcha de los proyectos insignia:

1. ¿Cuáles son las implicaciones de la macrorregión en relación con el futuro de la construcción europea? ¿Se trata de un reconocimiento de la diversidad de Europa y del hecho de que la misma política europea no puede aplicarse de forma similar en todas las partes de Europa?
2. ¿Constituye la macrorregión una forma de “mesofederalismo”, que se aplicaría a entidades no soberanas como las macrorregiones ante las reticencias de los Estados?
3. ¿Constituye la macrorregión una nueva modalidad de gobernanza articulada en torno a estructuras de partenariado multinivel?
4. ¿Constituye la macrorregión un reconocimiento del hecho de que la cooperación territorial y, en particular, la cooperación transnacional está situándose en el centro de la agenda europea? ¿Y por qué? ¿Cómo abordar la dimensión externa de las macrorregiones?

³ Junto con el Programa INTERREG 4C, que permite la transferencia de buenas prácticas y las comparaciones entre entidades regionales.

5. ¿Es la Estrategia del Mar Báltico tan relevante como parece? Hasta la fecha, su fase operativa aún no ha comenzado. ¿Están los proyectos insignia del Mar Báltico mucho más “avanzados” que los que se han puesto en marcha en el espacio mediterráneo? ¿Dónde se encuentran en términos de gobernanza estratégica?
6. Más en general, ¿puede aplicarse esta estrategia durante el actual período presupuestario? ¿Se trata de una iniciativa emprendida de cara al próximo período presupuestario? ¿Y qué significa todo esto para el espacio mediterráneo?

Metodología del enfoque prospectivo

Con el fin de abordar las cuestiones mencionadas, los socios de la RIM decidieron poner en marcha un proceso de investigación específico. Con este fin, se han realizado entrevistas individuales a los principales actores interesados de las políticas mediterráneas.⁴ Más concretamente, los actores interesados entrevistados proceden de diferentes niveles de decisión y de acción:

- El nivel europeo, incluidos algunos representantes de instituciones europeas como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones...
- El nivel nacional, incluidos funcionarios de los ministerios de asuntos exteriores (Francia, Italia, España) y otros ministerios competentes: funcionarios a cargo de la cooperación mediterránea y la cooperación territorial;
- El nivel regional, incluidas personas a cargo de la cooperación mediterránea y la cooperación territorial en el seno de las autoridades regionales, pero también responsables de las principales redes de regiones mediterráneas y de organizaciones como ARLEM, MedCities, CRPM, Arco Latino, CGLU...
- Expertos claves.

Las entrevistas pretendían compartir con los diferentes actores interesados el conocimiento y la información disponibles sobre los enfoques macrorregionales, pero también identificar cuáles son, a su entender, las principales cuestiones que plantea la eventual puesta en marcha de dicho enfoque en el Mediterráneo. Más concretamente, pedimos a los actores interesados que analizaran las condicionalidades expresadas en el documento publicado por Nordregio: “*el éxito de una estrategia macrorregional depende fundamentalmente de la capacidad para desarrollar soluciones a medida en cada uno de los seis ámbitos de tensiones identificados*”: tensiones temáticas, institucionales, de coordinación, instrumentales, tensiones de reparto de poder y un último ámbito de tensiones relacionado con otros objetivos regionales de la UE como la cooperación territorial.

Principales resultados del presente documento

Este documento no pretende identificar una “única” manera de implantar un enfoque macrorregional en el espacio mediterráneo. Su principal objetivo consiste en proporcionar una visión general sobre cómo podría configurarse y cómo podría prepararse una macrorregión en el espacio mediterráneo.

⁴ Véase la lista de los actores interesados entrevistados en el Anexo 1.

Las entrevistas realizadas pusieron de manifiesto la existencia de una gran variedad de posiciones y declaraciones, que nos han permitido identificar diferentes escenarios para un enfoque macrorregional en el Mediterráneo. Las conclusiones así expuestas en el presente documento reflejan fundamentalmente la opinión expresada por los actores interesados durante las entrevistas. Por tanto, están muy vinculadas a un momento y unas circunstancias específicas que pueden cambiar a medida que evoluciona el contexto político e institucional en todos los niveles de decisión. A partir de este documento, la RIM formulará una serie de recomendaciones políticas que serán presentadas en un documento cuya publicación está prevista en el otoño de 2010.

La primera sección del documento está dedicada al análisis de las principales lecciones extraídas de las experiencias macrorregionales existentes, a saber, las Estrategias del Báltico y del Danubio. Estas lecciones se refieren a qué son concretamente dichas estrategias y cuál es el valor añadido que aportan; por otro lado, dicha sección pretende subrayar lo que los enfoques macrorregionales no son, así como lo que no debería esperarse de dicho instrumento de política. Sobre la base de dichas lecciones, hemos podido destacar cuatro “factores” territoriales, institucionales, políticos y culturales claves que favorecen la puesta en marcha de enfoques macrorregionales.

Factores claves para la puesta en marcha de un enfoque macrorregional

- 1- *Una escala territorial relevante con desafíos compartidos*
- 2- *Diferentes niveles de desarrollo territorial*
- 3- *Una cultura de cooperación común*
- 4- *Estrategias activas de lobby por parte de los Estados miembros*

Las entrevistas realizadas también han permitido identificar muchas razones que justificarían la puesta en marcha de un enfoque macrorregional en el contexto mediterráneo. La segunda sección pone de relieve siete razones principales para poner en marcha un enfoque macrorregional.

Razones para poner en marcha un enfoque macrorregional en el Mediterráneo

- 1- *Afrontar los grandes desafíos territoriales en el Mediterráneo*
- 2- *Capitalizar los activos de la cooperación territorial en el Mediterráneo*
- 3- *Subsanar las carencias de la cooperación intergubernamental en el Mediterráneo*
- 4- *Garantizar la igualdad de oportunidades entre los diferentes territorios de la UE*
- 5- *Anclar a los países mediterráneos en la Vecindad de la UE*
- 6- *Integrar la cooperación territorial en la futura Política Regional (2014-2020)*
- 7- *Introducir un enfoque estratégico en los programas de cooperación territorial de la UE*

A continuación, el informe aborda seis “ámbitos de tensiones” en relación con la puesta en marcha de un enfoque macrorregional en el espacio mediterráneo.

- 1- *La escala de una macrorregión mediterránea*
- 2- *Tensiones financieras*
- 3- *Coordinación con el proceso de la UpM y las demás políticas mediterráneas*
- 4- *Nuevo contexto institucional de la UE*
- 5- *El nivel de cultura de cooperación en el espacio mediterráneo*
- 6- *Marco temporal y formulación de la agenda*

La cuarta sección está dedicada a una especie de “test de realidad” que parte del examen de la posición actual de los grandes actores interesados hacia un posible enfoque macrorregional en el espacio mediterráneo. La actual “*fiebre macrorregional*” debería llevar a los decisores a hacer abstracción del contexto político específico. En efecto, tanto a nivel gubernamental como a nivel intergubernamental las entrevistas han permitido identificar diversos niveles de conocimiento y diferentes percepciones sobre cuál podría ser el valor añadido de un enfoque macrorregional en el Mediterráneo. Pese a la gran variedad de percepciones existentes, las entrevistas han puesto de manifiesto que las autoridades nacionales, concretamente en Francia y en España, se muestran hasta ahora muy cautas a la hora de posicionarse en relación con un enfoque de este tipo, pues siguen considerando que podrían poner en peligro la UpM.

Finalmente, el documento concluye con la identificación de tres escenarios diferentes sobre cómo podría configurarse un enfoque macrorregional en el espacio mediterráneo.

PRINCIPALES LECCIONES DE LAS EXPERIENCIAS DEL MAR BáltICO Y DEL DANUBIO

Desde la adopción de las estrategias del Mar Báltico y del Danubio, el concepto de macrorregión se ha puesto de moda. Muchos actores se muestran partidarios de extender este enfoque de política al espacio mediterráneo pese a las muchas diferencias que existen con respecto a la región del Mar Báltico.

Un enfoque sumamente innovador de las políticas territoriales

Todos los actores consultados coinciden en un punto: la principal característica de las macrorregiones consiste en su carácter innovador. De hecho, las estrategias macrorregionales desarrolladas en la región del Mar Báltico y del Danubio han sido ideadas para superar las dificultades y los bloqueos sufridos por los instrumentos tradicionales de política y gobernanza.

Elaboración de una estrategia territorial transnacional

Obviamente, el principal resultado de un enfoque macrorregional consiste en la elaboración y la adopción de una estrategia territorial transnacional. Una estrategia de este tipo es radicalmente innovadora desde varios puntos de vista. En primer lugar, agrupa a distintos Estados miembros que se identifican como parte de un espacio común, que comparten retos y prioridades comunes y que definen una serie de prioridades y actividades comunes. También debe subrayarse la dimensión territorial de la Estrategia del Mar Báltico: *“La Estrategia de la Región del Mar Báltico de la UE es el único documento que aborda de manera expresa las estrategias de desarrollo territorial en una macrorregión”*.⁵ Por ejemplo, la Estrategia del Mar Báltico ha definido 15 áreas prioritarias articuladas en cuatro *“pilares”* estratégicos:

1. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio medioambientalmente sostenible;
2. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio de prosperidad;
3. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio accesible y atractivo;
4. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio de seguridad.

Coordinación de las diversas políticas territoriales de la UE

El segundo nivel de innovación se refiere a la coordinación de los programas y políticas territoriales europeos existentes que convergen en la región.

Uno de los principales logros de las experiencias del Mar Báltico y del Danubio consiste en la coordinación de los diversos programas e instrumentos de la política de cohesión. De hecho, una estrategia macrorregional integra la totalidad de los fondos del FEDER, lo que significa que los proyectos ejecutados en el marco de la misma pueden beneficiarse simultáneamente de fondos regionales, transfronterizos y transnacionales. Esto, en primer lugar, canaliza unos mayores recursos financieros para la consecución de los objetivos

⁵ Dubois, Alexandre, Hedin, Sigrid, Schmitt, Peter y Sterling, José, “EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study”, en *Nordregio Electronic Working Paper* 2009:4.

estratégicos perseguidos. En segundo lugar, permite reforzar la coherencia y la coordinación entre las diferentes dimensiones de la política regional. En tercer lugar, un enfoque macrorregional se beneficia del compromiso directo de los niveles superiores de las administraciones estatales.

Identificación de “proyectos insignia” integrados

Las estrategias macrorregionales elaboradas y adoptadas en el Mar Báltico y en el Danubio van más allá que las anteriores declaraciones intergubernamentales en términos de compromisos operativos, pues estas últimas se limitaban por regla general a una definición genérica de las prioridades estratégicas y de objetivos imprecisos. Así, en la región del Mar Báltico, a la Estrategia adoptada en el marco de la Comunicación de la Comisión Europea se anexó un Plan de Acción detallado que incluye 75 “*proyectos insignia*”. Además, para cada proyecto insignia se ha identificado una serie de socios específicos y un coordinador (*chef de file*).

Un compromiso solemne de los Estados miembros y de las instituciones europeas

La adopción de una estrategia macrorregional presupone un posicionamiento estratégico oficial y un alto grado de compromiso que hoy por hoy no es posible en el marco del proceso de elaboración de programas operativos. De hecho, dichas estrategias deben ser formalmente aprobadas y suscritas a nivel gubernamental por los ministerios competentes. La cooperación territorial en el espacio mediterráneo adolece de la falta de compromiso de los Estados miembros. La visibilidad política que proporciona a los proyectos un enfoque macrorregional permitiría un nivel de compromiso mucho más elevado por parte de los actores nacionales.

Un proceso de elaboración multinivel y participativo

El proceso político seguido para preparar, elaborar y aplicar las estrategias también constituye una innovación que será analizada con más detalle en el presente documento. De hecho, la Estrategia del Mar Báltico, por ejemplo, fue adoptada mediante una Comunicación de la Comisión Europea publicada el 19 de junio de 2009.

La preparación de la Estrategia del Mar Báltico ha sido un proceso multinivel con un compromiso decidido por parte tanto de los Estados centrales como de los actores locales y regionales. Tales procesos permitieron identificar áreas y proyectos prioritarios para esta futura región. En este proceso de abajo arriba, las regiones desempeñaron un papel importante y muy activo.

La consulta pública organizada para la Estrategia del Mar Báltico⁶

El proceso de consulta pública que se desarrolló entre agosto de 2008 y febrero de 2009 pretendía recabar aportaciones sustanciales por lo que respecta a la orientación y la estructura de la estrategia, contribuyendo además a reforzar su legitimidad una vez adoptada (y también a facilitar el propio proceso de adopción). Además de las aportaciones de los Estados miembros y de las regiones, numerosas organizaciones no gubernamentales y organizaciones gubernamentales internacionales, e incluso ciudadanos individuales, realizaron propuestas y expresaron sus opiniones sobre la estrategia. En total

⁶ Bengtsson, Rikard, *An EU strategy for the Baltic Sea Region: good intentions meet complex challenges*, European Policy Analysis 9-2009.

*se recibieron 109 contribuciones bajo la forma de documentos oficiales y opiniones presentados en dos conferencias de actores interesados (celebradas en Estocolmo en agosto de 2008 y en Rostock en febrero de 2009) y en cuatro mesas redondas (celebradas en Kaunas, Gdansk, Copenhague y Helsinki), una conferencia juvenil celebrada en Hamburgo y un foro de consulta en línea celebrado entre noviembre y diciembre de 2008. El proceso de consulta permitió llegar a una serie de conclusiones compartidas por la mayoría de los actores interesados:*⁷

- *La necesidad absoluta de adoptar una estrategia para la región del Mar Báltico.*
- *La necesidad de un enfoque integrado para maximizar el impacto.*
- *El papel importante que debe desempeñar la Comisión en el funcionamiento efectivo de la estrategia.*
- *El énfasis en proyectos concretos para maximizar el impacto sobre el terreno.*
- *No es necesario desarrollar nuevas instituciones habida cuenta del gran número de organizaciones que ya existen.*
- *La ambición de ir más allá de las simples declaraciones sin contenido y trabajar en cambio con países líderes específicos en cada caso y objetivos y plazos concretos.*

Los límites de los enfoques macrorregionales existentes

Tal como se ha señalado antes, el mensaje enviado por la Comisión Europea mediante la adopción de las Estrategias del Mar Báltico y del Danubio ha creado fuertes y diversas expectativas entre un amplio espectro de actores a nivel local, regional, nacional y europeo. Por ello, también es importante establecer los límites y limitaciones del nuevo marco político, institucional y financiero constituido por las estrategias macrorregionales. Todas las personas involucradas en la elaboración y la aplicación de este nuevo instrumento subrayan el carácter experimental de las estrategias, que desde luego no podrán resolver todos los problemas que afrontan desde hace décadas las políticas y programas de cooperación territorial de la UE.

Los 3 “SIN”

La Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia del Mar Báltico subraya claramente el principio de los tres “Sin”: “*sin instituciones adicional, sin legislación adicional, sin financiación adicional*”. El Parlamento Europeo abogaba en favor de un marco financiero más ambicioso, incluida la creación de una partida presupuestaria específica para apoyar la aplicación de la estrategia en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). Sin embargo, tal como han subrayado reiteradamente los funcionarios de la Comisión Europea, no cabe esperar fondos específicos ni ningún instrumento financiero para el enfoque macrorregional. Sin embargo,

No es un instrumento oficial de política de la UE

La Estrategia del Mar Báltico se ha convertido así rápidamente en un “activo” muy importante en la estrategia de comunicación de la Comisión Europea sobre la política regional. Ahora bien, las macrorregiones aún no están consideradas como un instrumento “oficial” de política de la UE.

El procedimiento aplicado en las regiones del Mar Báltico y del Danubio es presentado por los funcionarios de la Comisión Europea como un enfoque experimental. Según afirman,

⁷ Véase Comisión 2009c, Hübner 2009.

por el momento dicho experimento deberá ser analizado y evaluado antes de contemplar cualquier posible extensión a otras regiones. Además, son muchos los actores implicados que subrayan que el enfoque aplicado en el caso de las regiones del Mar Báltico y del Danubio es único, y que no cabe plantear extenderlo tal cual a otras regiones, y específicamente al espacio mediterráneo.

Falta de evaluación de la ejecución de los proyectos insignia

Por el momento, apenas disponemos de evidencia concreta sobre el funcionamiento en la práctica de los 75 proyectos insignia que constituyen el núcleo de la Estrategia del Mar Báltico. La principal lección que puede extraerse ya del procedimiento de formulación de la Estrategia del Mar Báltico hasta ahora tiene que ver con la falta de sincronización entre el período de programación 2007-2013 y el marco temporal de la Estrategia. Esta falta de sincronización ha tenido como consecuencia la limitación del potencial de la Estrategia. Los cambios de prioridades (en su contenido o en su cronograma) en los Programas Operativos derivados del plan de acción se produjeron en unos momentos en que los PO y sus estructuras de gestión ya existían desde hacía más de dos años. Esto ha dificultado particularmente las cosas, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad de dichos procedimientos en el marco de la política regional.

Un marco de gobernanza multinivel

Sorprendentemente, el proceso de toma de decisiones en el marco de la macrorregión del Mar Báltico sigue siendo bastante indefinido y lleno de ambigüedades. Habría que recordar que la fase de aplicación concreta de la macrorregión sólo está en sus primeros inicios, y que las cuestiones relativas a la gobernanza tan sólo pueden analizarse en relación con la fase preparatoria. Como se ha señalado antes, el marco de gobernanza analizado no constituye como tal un proceso de formulación de políticas “normalizado”.

La ambigua contribución de los Estados miembros de la UE

Los Estados miembros aparecen como los instigadores, los actores “desencadenantes” de los procesos macrorregionales. El trabajo de *lobby* al máximo nivel de los Estados miembros escandinavos y bálticos constituyó una contribución fundamental para la puesta en marcha de todo el procedimiento.

En el contexto del Mar Báltico y de la región del Danubio, los Estados miembros solicitaron a la Comisión Europea, a través del Consejo Europeo, que iniciara y coordinara un proceso de elaboración de la Estrategia y el Plan de Acción. Desde este punto de vista, el Estado miembro que asume la Presidencia rotatoria de la UE desempeña un papel crucial, especialmente a la hora de fijar la agenda de las cumbres del Consejo de la UE.⁸

No obstante, son muchos los actores que subrayan e hecho de que los Estados miembros, cuya iniciativa es imprescindible para iniciar todo el proceso, quedan en cierta medida marginados durante el proceso de elaboración y adopción de las macrorregiones. Fue la Comisión Europea la que desempeñó un papel central, con muy pocas aportaciones de los Estados miembros y del Consejo, que no tienen ninguna capacidad formal de decisión y a los que sin embargo se les pide que validen y aprueben los documentos elaborados. Para la macrorregión del Mar Báltico, los Estados miembros optaron por superar esta dificultad mediante la inclusión de su posición sobre la Estrategia del Mar Báltico en el marco de las

⁸ Las próximas Presidencias mediterráneas de la UE serán las siguientes: Chipre durante el segundo semestre de 2012; Grecia durante el primer semestre de 2014 e Italia durante el segundo semestre de 2014.

conclusiones de una reunión del Consejo. Esto significa que la posición adoptada por el Consejo no puede considerarse jurídicamente vinculante. Además, la posición del Consejo distingue la propia Estrategia, que ha sido *aprobada*, del Plan de Acción, del que el Consejo se limitó a *tomar nota*.

En la región del Mar Báltico, también se creó un Grupo de Trabajo de Alto Nivel para realizar un seguimiento de la aplicación de la Estrategia y del Plan de Acción. Este Grupo reúne a los ministros de asuntos exteriores de los 27 Estados miembros de la UE y pretende dirigir y realizar un seguimiento de la aplicación de la Estrategia del Mar Báltico. Las principales orientaciones adoptadas en el seno de este grupo de trabajo deberían ser validadas por el Consejo de la UE y posteriormente (en caso de ser necesario) por el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno. Así pues, el proceso de toma de decisiones en el marco de la región del Mar Báltico es un procedimiento eminentemente intergubernamental.

El papel central de la Comisión Europea

Una vez la estrategia macrorregional ha sido iniciada por los Estados miembros en una reunión del Consejo, es la Comisión Europea la que se convierte en el actor principal, es decir, la institución que se encarga en la práctica de coordinar el proceso de elaboración de la estrategia, incluido el diálogo con todos los actores interesados relevantes mediante la organización de seminarios, mesas redondas, talleres y otros foros.

En el caso de la Estrategia del Mar Báltico, el primer elemento que llama la atención es el papel central desempeñado por la DG REGIO, que ha concentrado la mayor parte de los recursos humanos y los conocimientos especializados dedicados a la elaboración de la Estrategia y del Plan de Acción. Durante la fase de aplicación, es asimismo la Comisión la que se encarga de realizar el seguimiento de la aplicación de la Estrategia. Este papel es muy poco habitual en el marco de las políticas regionales, que se caracterizan por unos procedimientos de gestión mucho más “regionalizados”.⁹

Una vez más, es la Comisión la que realiza la principal aportación para la elaboración de la Estrategia y del Plan de Acción. Ambos documentos son publicados posteriormente como una Comunicación de la Comisión Europea. En la medida en que no se asigna ninguna financiación adicional al Plan de Acción, la adopción y la aplicación de una estrategia macrorregional no requiere de ningún reglamento o directiva “oficiales”.

La limitada contribución de las autoridades regionales y locales

La definición de la Estrategia del Mar Báltico se llevó a cabo mediante un proceso participativo transnacional en el que participaron un gran número de actores diferentes de todos los países implicados, incluidas las autoridades locales y regionales. Dichos procesos permitieron la identificación de los futuros ámbitos y proyectos prioritarios regionales. En el marco de este enfoque de abajo arriba, algunas regiones desempeñaron un papel importante y activo.¹⁰ No obstante, en términos generales la dimensión multinivel efectiva de dichos procesos sólo se ha traducido en una participación efectiva limitada de las

⁹ Véase el *Informe sobre la Gobernanza en el Mediterráneo* del Proyecto Medgovernance.

¹⁰ Las autoridades regionales del Mar Báltico no constituyen un grupo homogéneo. Los *Länder* alemanes disfrutaban de una amplia autonomía y de importantes competencias, mientras que en Polonia las *voivods* (provincias) pueden compararse a las regiones francesas en términos de programación regional de las políticas públicas; en Escandinavia, la influencia de las regiones varía en función del contexto y del estado de las negociaciones entre cada una de las regiones y los Estados centrales.

autoridades locales y regionales en su preparación y en su gestión. Por ejemplo, los actores territoriales no parecen estar representados en el Grupo de Trabajo de Alto Nivel, que se está configurando actualmente como la principal instancia de gobernanza de la Estrategia del Mar Báltico.

Una vez definida la Estrategia del Mar Báltico, las regiones siguieron participando: debían adaptar sus programas operativos a los ejes de acción y proyectos estratégicos identificados en el marco de la Estrategia del Mar Báltico. Esta segunda fase de la fase de preparación siguió más bien un proceso de arriba abajo. Como consecuencia de ello, la apropiación de la estrategia por parte de los actores territoriales es limitada, y en el caso de aquellos que desempeñaron un papel activo en la fase de consulta pública y ahora se ven excluidos de la fase de aplicación, la frustración es enorme. Aún así, al igual que se señaló en relación con la Estrategia de Lisboa, la “apropiación” es una condición necesaria para el funcionamiento efectivo de esta estrategia de arriba abajo.

Factores claves para la puesta en marcha de un enfoque macrorregional

Los procesos del Mar Báltico y del Danubio siguen estando aún en una fase muy incipiente por lo que respecta a la aplicación operativa de los proyectos “*insignia*” concretos. Con todo y con eso, su elaboración y aprobación oficial por parte de la Comisión Europea constituye en sí misma un logro considerable que merece ser examinado y analizado con detalle. Tal y como subrayan muchos actores interesados, promover un enfoque macrorregional es un proceso político de largo aliento y sumamente incierto, que exige la concurrencia de numerosas condiciones favorables. A continuación se presentan cuatro de esas condiciones necesarias.

Una escala territorial relevante con desafíos compartidos

Tal como se señala en la Estrategia del Mar Báltico, un proceso macrorregional se basa en el reconocimiento por parte de todos los países participantes de que “*comparten muchos recursos comunes y exhiben un grado considerable de interdependencia*”: el medio ambiente era un denominador común obvio para todos los territorios afectados por la Estrategia del Mar Báltico, así como las cuestiones geopolíticas y geoeconómicas. Dichas cuestiones son fundamentales asimismo en la región adriática, en la que se está contemplando actualmente la puesta en marcha de un enfoque macrorregional...

Desde esta perspectiva, una condición necesaria importante para los países participantes consiste en considerar que pertenecen al mismo espacio geográfico y territorial. Otra visión consiste en la delimitación administrativa (o de abajo arriba) de los espacios macrorregionales, como la que se aplicó, entre otros casos, en el área MED. Los ejemplos reconocidos de enfoques macrorregionales exitosos (espacio del Mar Báltico, región del Danubio) integran entidades territoriales que comparten culturas, valores y proximidad geográfica. Para muchos actores consultados, la cuestión de la escala es muy importante: el tamaño de la macrorregión debe ser “*razonable*”. Sin embargo, las macrorregiones existentes (Mar Báltico, Danubio) se caracterizan por su dimensión transnacional a gran escala. Por esa razón, no pueden confundirse con las eurorregiones, que integran espacios transfronterizos más limitados.

Diferentes niveles de desarrollo territorial y de integración europea

Paradójicamente, la heterogeneidad territorial puede considerarse como un activo importante a la hora de poner en marcha un proceso macrorregional. Los procesos ya en marcha (Mar Báltico, Danubio) o previstos (Adriático) reúnen a países con niveles

sumamente heterogéneos de desarrollo económico territorial. Tal como se señala de manera expresa en la Estrategia del Mar Báltico, es evidente que dicha región “*es muy heterogénea en términos económicos, ambientales y culturales*”.

La heterogeneidad en los niveles de integración europea también constituye un activo positivo. Las macrorregiones existentes y previstas se basan en asociaciones híbridas que integran a territorios de la “vieja Europa” y a territorios de la “nueva Europa”. En la región del Mar Báltico, uno puede encontrar a Alemania y a los países escandinavos junto a nuevos Estados miembros como los países bálticos y Polonia, pero también Rusia. En el caso de la región del Danubio, participan ocho Estados miembros, entre ellos una vez más Alemania, pero también Austria, junto con nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental¹¹ y seis Estados terceros de fuera de la UE, entre ellos algunos países en proceso de preadhesión¹² y países potencialmente “candidatos” como Ucrania y Moldavia.

Así pues, la diversidad económica, social y cultural no debe considerarse como un obstáculo ni como una rémora. Las disparidades constituyen obviamente un acicate e incluso un factor desencadenante de la cooperación transnacional impulsada en este caso no sólo por las oportunidades y los mercados emergentes que ofrecen los países “en desarrollo”,¹³ sino también por un volumen considerable de fondos europeos (cohesión, convergencia, pero también preadhesión) que benefician a los “nuevos” Estados europeos. Está claro que dichos recursos constituyen un poderoso acicate para la cooperación desde la perspectiva de los países de la “vieja Europa”, en unos momentos en que los fondos de cohesión son objeto de permanentes disputas.

Una cultura de cooperación común

Obviamente, el proceso de creación de la macrorregión del Mar Báltico se ha beneficiado del contexto cultural que impera en la región. Desde hace siglos, y como mínimo desde la época de la Liga Hanseática en la Edad Media, existe una larga tradición de cooperación transnacional profundamente arraigada en la historia de la región. Alemania, los países escandinavos y los países bálticos comparten en todos los casos una sólida cultura del diálogo, la transparencia y el consenso en la toma de decisiones. El hecho de que todos los países bálticos, con la excepción de Rusia, sean Estados miembros de la Unión Europea también constituye un factor muy favorable que introduce un alto grado de homogeneidad entre los socios. Este trasfondo cultural común y esta tradición de cooperación transnacional facilitan a los socios entablar debates abiertos y compartir experiencias en muchos ámbitos diferentes. Por ejemplo, la cuestión de las migraciones ha sido intensamente debatida en el seno de los grupos de trabajo bálticos.

Así pues, la “voluntad de cooperar”, es decir, el desarrollo efectivo de la cooperación transnacional, puede considerarse como un buen indicador de la madurez de un determinado espacio de cara a la creación de una macroregión. De hecho, un enfoque macrorregional debe ser apoyado ante todo y sobre todo por los actores locales y regionales. La región del Mar Báltico ofrece buenos ejemplos de ese tipo de iniciativas “autónomas” emprendidas por actores nacionales, pero también locales y privados. El proyecto Bonus-169 es una ilustración típica de tendencia.¹⁴ Se trata de un proyecto presentado públicamente el mismo día de la adopción de la Estrategia del Mar Báltico; pretende crear un marco de cooperación entre institutos de investigación en I+D marítima de la región del Mar Báltico. Dicha

¹¹ Hungría, la República Eslovaca, la República Checa, Eslovenia y Rumanía.

¹² Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina y Montenegro.

¹³ Como en la teoría de la ventaja competitiva.

¹⁴ Véase www.bonusportal.org.

iniciativa recibió una cofinanciación del Programa Marco de I+D por un importe de 50 millones de euros gracias al artículo 169¹⁵ del antiguo Tratado UE, que permite a los Estados miembros desarrollar programas subregionales (por ejemplo, limitados a la región báltica) con cofinanciación europea.

El nivel intergubernamental también constituye un activo fundamental. Ya con anterioridad a la Estrategia, la región del Mar Báltico contaba con una experiencia dilatada y exitosa de cooperación intergubernamental en el marco de la Cooperación Subregional de los Estados del Mar Báltico (CSEMB). En la región del Mar Báltico, al igual que en la región del Danubio, son muchos los países que han entrado recientemente en la Unión Europea. Tanto el Báltico como el Danubio pueden considerarse como “máquinas creativas” con actores públicos habituados a la innovación y a la cooperación que mantienen unos sólidos vínculos con la Comisión y con las demás instituciones europeas.

Además de buena voluntad y de la capacidad para cooperar, los enfoques macrorregionales requieren también un cierto “espíritu de experimentación”. La introducción de nuevos mecanismos de gobernanza transnacional acaba cuestionando inevitablemente los actuales procesos de toma de decisiones, así como la distribución del poder, los roles y las competencias entre los diferentes niveles de decisión. Emprender procesos de esta naturaleza implica inevitablemente asumir ciertos riesgos que acompañan ineludiblemente a las evidentes oportunidades que ofrece una macrorregión.

Estrategias activas de lobby por parte de los Estados miembros en la fase de preparación

Como hemos visto, el nivel de cooperación intergubernamental constituye un activo fundamental. El interés y el compromiso de los Estados miembros constituye un elemento fundamental para poner en marcha un enfoque macrorregional. Por regla general, la iniciativa se toma en el marco de una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno.

La construcción de una macrorregión requiere de una fuerte cooperación intergubernamental, con la Comisión Europea actuando como “árbitro imparcial” y “primus inter pares”. Debe forjarse una coalición de intereses entre los Estados miembros que participan en la macrorregión. Éstos deben de planificar actividades internas y externas para crear las condiciones necesarias para la creación de la macrorregión. Además, dicha coalición debe planificar una ofensiva diplomática decidida a diversos niveles.

En términos más generales, los Estados miembros desempeñan un papel destacado en la asignación de recursos financieros dedicados a los programas de cooperación transnacional. Cada Estado miembro recibe una asignación global con cargo al FEDER que abarca todos los objetivos de las políticas regionales (programas regionales, cooperación transfronteriza y programas transnacionales). Corresponde a los Estados miembros (junto con las autoridades regionales, en función de la respectiva configuración institucional nacional) definir la parte de la totalidad de la asignación nacional que debe asignarse a cada programa. Así pues, el presupuesto de cada programa es la suma de todas las contribuciones nacionales. Por ejemplo, para el actual período de programación, España optó por destinar más recursos financieros a las regiones del área atlántica que a las regiones mediterráneas.

¹⁵ Artículo 185 del Tratado de Lisboa.

7 RAZONES PARA PONER EN MARCHA UNA MACRORREGIÓN EN EL MEDITERRÁNEO

Todos los actores interesados se muestran de acuerdo en considerar la macrorregión como una oportunidad para desarrollar un nuevo enfoque del desarrollo transnacional en el espacio mediterráneo. Durante las entrevistas, se formularon muchas justificaciones diferentes. Esta sección pretende analizar las siete principales razones reiteradas una y otra vez durante las entrevistas. Dichas razones reflejan la dimensión dual de las macrorregiones: por un lado, pueden considerarse como un proceso puramente europeo, que integra numerosos programas regionales gestionados y coordinados por la DG REGIO; por otro lado, pueden considerarse como un instrumento de las relaciones exteriores de la UE, integrando así la Política Europea de Vecindad como un componente importante.

Afrontar los grandes desafíos territoriales en el Mediterráneo

Para la mayor parte de los actores interesados, la principal razón para poner en marcha un enfoque macrorregional en el Mediterráneo es la necesidad de hacer frente a los desafíos que deben afrontar actualmente los territorios mediterráneos.

Muchas de las cuestiones territoriales identificadas en esta región suponen un alto grado de interdependencia entre diversos territorios, ámbitos políticos y niveles de acción. Por consiguiente, requieren respuestas transnacionales.

Subsanar las carencias de la cooperación intergubernamental en el Mediterráneo

Según funcionarios de la Comisión, *“sólo debería plantearse un enfoque macrorregional cuando los demás instrumentos de política hayan fracasado”*. Para algunos de los actores consultados, los actuales instrumentos de política mediterránea han alcanzado tal grado de fragmentación que está claro que se necesita un esfuerzo de coordinación. La Unión para el Mediterráneo puesta en marcha en 2007 se supone que hubiera debido dar un nuevo impulso a la cooperación intergubernamental en el Mediterráneo. Sin embargo, en la práctica este nuevo marco de cooperación está afrontando actualmente fuertes tensiones políticas internas y dificultades para la movilización de recursos financieros. ¿Podría un enfoque macrorregional en el Mediterráneo constituir un marco de cooperación revitalizado que permita superar tales dificultades?

Coordinar el “puzzle” de las políticas mediterráneas

Una macrorregión mediterránea debería empezar por abordar la cuestión de la fragmentación de los “fondos mediterráneos”, que proceden de una gran variedad de procedimientos y programas y están destinados a una gran variedad de beneficiarios. El concepto de “políticas mediterráneas” abarca todo un complejo que incluye numerosos instrumentos y programas que van desde la política de cohesión de la UE en las regiones mediterráneas hasta la Unión para el Mediterráneo (UpM), pero también el proceso euromediterráneo, el proceso 5+5, la Política Marítima Integrada Mediterránea y la cooperación bilateral transfronteriza... Por supuesto, en teoría todos estos programas se alinean con los principios generales de la política de la Comisión Europea, pero en ocasiones tales principios son tan genéricos que determinados programas específicos pueden sostener fácilmente que cumplen con ellos pese a que en realidad tienen sus propias prioridades. La elaboración de una Estrategia Mediterránea debería contribuir a un mayor nivel de coordinación entre los diversos programas y políticas sectoriales de la UE.

La creación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) en 2007 respondió en parte a esta necesidad de coordinación. El IEVA sustituyó diversos programas geográficos y temáticos anteriores de la Unión Europea con sus países vecinos, como los programas MEDA y TACIS, concentrando por tanto la mayor parte de la financiación destinada a los programas regionales euromediterráneos. En la práctica, no existen demasiadas diferencias entre el Programa MEDA y el IEVA: ambos se dividen en programas bilaterales/individuales y programas regionales, y en ambos el programa regional tan sólo supone el 10% de la financiación total. La política marítima integrada mediterránea puesta en marcha por la DG MARE también constituye un intento sumamente significativo de desarrollar un enfoque integrado y territorial de las políticas mediterráneas. Sin embargo, el hecho es que los sistemas de financiación siguen estando fragmentados y que los recursos disponibles para un enfoque territorial siguen siendo escasos.

Revitalizar la UpM

A nivel intergubernamental, el diálogo en el seno de la UpM parece estar bloqueado por dificultades internas (como el conflicto israelí o palestino) y por las incertidumbres geopolíticas externas (como las negociaciones sobre las instalaciones nucleares iraníes). Como consecuencia de ello, las reuniones interministeriales han venido siendo aplazadas una y otra vez desde la conferencia inaugural de 13 de julio de 2008 en París. También la puesta en marcha de la Secretaría General en Barcelona se ha visto retrasada, y la ejecución de los proyectos concretos (gestión del agua, energía solar, transporte) aún no ha comenzado. Un enfoque macrorregional podría contribuir a traducir en la práctica las prioridades estratégicas de la UpM y, en particular, a abordar las siguientes cuestiones que están obstaculizando el proceso de la UpM hasta ahora:

- La participación operativa de las autoridades locales y regionales. Participación “operativa” supone una participación que vaya más allá de la representación de las autoridades locales en el marco del proceso intergubernamental gracias a la ARLEM y que incluya una participación activa en la programación y en la ejecución de los propios proyectos;
- La financiación de proyectos: en cuanto herramienta de coordinación de los diferentes sistemas de financiación comunitaria, una estrategia macrorregional podría permitir la movilización de muchos programas de la UE;
- La emergencia de proyectos territoriales integrados: una estrategia macrorregional ofrece un marco de gobernanza multinivel para la programación, preparación y ejecución de proyectos.

Capitalizar los activos de la cooperación territorial en el Mediterráneo

Los actores interesados también subrayaron la experiencia y los conocimientos especializados acumulados gracias a los programas de cooperación mediterránea. Desde este punto de vista, hay que capitalizar el sólido tejido de cooperación y los activos con que cuenta el espacio mediterráneo en términos de diálogo intergubernamental, redes y organización, conocimientos especializados y cooperación territorial.

Un activo fundamental desde esta perspectiva es la experiencia, la autonomía y la madurez de las autoridades locales y regionales mediterráneas, al menos en el norte de la región mediterránea. Los actores territoriales mediterráneos cuentan con unas sólidas competencias

institucionales y técnicas, que en ocasiones compiten con las de la administración central del Estado, como sucede en España o en Italia. También comparten una dilatada tradición de cooperación transnacional construida sobre la base de los sucesivos programas europeos (INTERREG, MED...). Así, el actual desarrollo de proyectos estratégicos en el marco del Programa MED¹⁶ constituye también otro activo clave, por tratarse de una experiencia singular de cooperación territorial transnacional. Con él, se está experimentando un seguimiento estratégico más directo de los proyectos. La convocatoria de proyectos estratégicos ha sido redactada conjuntamente por los representantes de los Estados miembros que participan en el Comité de Seguimiento, con una importante contribución de expertos nacionales como por ejemplo la Agencia Francesa de la Energía (ADEME) sobre la cuestión específica de la energía. El éxito de la primera convocatoria de proyectos del Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA para la cuenca mediterránea constituye otra ilustración del dinamismo de la región mediterránea. En ese marco, está prevista asimismo una nueva convocatoria de proyectos estratégicos en 2010-2011, que constituye otra oportunidad para la emergencia de “macroproyectos”, a saber, proyectos con un impacto transnacional en el Mediterráneo y que asocien a distintos niveles administrativos.

Desde esta perspectiva, una macrorregión consistiría simple y llanamente en capitalizar los activos y los éxitos de la cooperación mediterránea. De acuerdo con algunos de los actores consultados, la macrorregión mediterránea es ya una realidad en la práctica. El espacio mediterráneo es el espacio transnacional por excelencia en que dicho enfoque sería pertinente: tanto los actores como los expertos, los proyectos y la gobernanza multinivel, todos los elementos necesarios existen ya en la región.

Garantizar la igualdad de oportunidades entre los diferentes territorios de la UE

Otra cuestión geopolítica relevante tiene que ver con el posible trato desigual que podría derivarse si únicamente se desarrollan las Estrategias del Mar Báltico y del Danubio. Ello pondría en peligro el equilibrio geopolítico que teóricamente garantizan las instituciones comunitarias entre, por un lado, la parte occidental y meridional de la UE y, por el otro, la parte septentrional y oriental de la UE.

Hasta ahora, las propuestas de macrorregiones se refieren a regiones de Europa septentrional y central. Según algunos de los actores consultados, si no se extienden a todas las regiones europeas, los enfoques macrorregionales podrían dar lugar a una “Europa de suma cero” con ganadores (los territorios que participan en las macrorregiones) y perdedores (los territorios que no participan en ellas). En la práctica, parece razonable anticipar que la Comisión Europea acabará movilizando fondos y programas bajo su autoridad directa¹⁷ con el fin de apoyar los proyectos macrorregionales en las regiones del Báltico y del Danubio. De ese modo, las macrorregiones se convertirían implícitamente en áreas prioritarias tanto para la política regional como para la política de vecindad. La cuestión que está en juego es la distorsión potencial del principio de neutralidad financiera que en teoría constituye la piedra angular de las políticas y programas europeos.

Para algunos de los actores consultados, la creación de macrorregiones en el norte y el este de Europa refleja así una visión geopolítica implícita de los decisores europeos. De acuerdo con esta visión, el futuro de Europa está más ligado a la ampliación pacífica a los países de Europa Oriental y unas buenas relaciones con Rusia que a sus relaciones con la vecindad mediterránea. Y efectivamente Europa Central y Oriental concentra los intereses estratégicos prioritarios por lo que respecta al suministro energético. Además, la siguiente

¹⁶ Convocatoria de proyectos publicada el 15 de marzo de 2010.

¹⁷ Como el Programa Marco de Investigación y Desarrollo, pero también la Política Europea de Vecindad.

ronda de ampliaciones de la UE debería implicar a los países balcánicos (y específicamente a algunos países en proceso de preadhesión como Bosnia, Serbia y Montenegro) y a Ucrania, mientras que hasta ahora no se ha previsto ningún proceso de adhesión en el caso de los países del sur del Mediterráneo. Como consecuencia de ello, la tendencia de la futura Política Europea de Vecindad podría ir en la dirección de dedicar mayor atención política y más recursos a los nuevos países de la adhesión de Europa Central y Oriental. Desde esta perspectiva, los países del sur de la UE deberían estar atentos a no quedar marginados de todo este proceso.

Anclar a los países mediterráneos en la vecindad de la UE

Según distintos actores consultados, las estrategias macrorregionales pueden considerarse como “laboratorios” de la ampliación de la UE y como herramientas experimentales para facilitar la integración de nuevos países en la Unión Europea. El anclaje de los países de la vecindad de la periferia europea se ha convertido, de hecho, en una prioridad estratégica. Se trata de desarrollar zonas de convergencia entre países cuyo desarrollo ya afecta, y afectará cada vez más, al desarrollo del mercado único europeo y al lugar que ocupe Europa en un mundo globalizado.

Un marco macrorregional proporcionaría un modelo a “escala intermedia” de integración europea. Este nuevo paradigma de integración estaría basado en un proceso gradual que se implantaría paso a paso y no, como hasta ahora, en un modelo de binario. Un modelo de este tipo permitiría desarrollar la conciencia de pertenencia común de los diferentes territorios y poblaciones del espacio euromediterráneo, tanto a una orilla como a otra. Para los países de la “vieja Europa”, dicho modelo supondría el desarrollo de nuevas capacidades de influencia sobre los países de la adhesión y de la vecindad.

El impacto económico de los enfoques macrorregionales también puede ser muy significativo para dichos países, ya que los países de la adhesión se benefician de un volumen muy considerable de asistencia financiera comunitaria. Para la Unión Europea, las macrorregiones pueden constituir un “*continuum* o *corredor geopolítico*” que vaya desde el Mar Negro al Mar del Norte y el Mar Báltico. Obviamente, esta cuestión resulta evidente en el contexto de las regiones báltica y del Danubio, que agrupan a muchos Estados miembros de la UE y a países de la adhesión. Para esos nuevos Estados miembros de la UE, una macrorregión les permitiría disfrutar de un marco regional subnacional más accesible y próximo (*klein heimat*).

Introducir un enfoque estratégico en los programas de cooperación territorial de la UE

Para muchos de los actores entrevistados, la adopción de un enfoque macrorregional permitiría asimismo un cambio de la lógica de programas a la lógica de proyectos en la conceptualización de los programas de cooperación. Desde los primeros inicios de los programas de cooperación territorial, los analistas han observado y subrayado la falta de coherencia entre los proyectos y actividades locales llevados a cabo gracias a los fondos de la política de cohesión. Tal como se señala en el documento de la CRPM sobre estrategias macrorregionales publicado en abril de 2010, “*el salto cualitativo esperado en 2007 como consecuencia de su conversión de una Iniciativa Comunitaria en un objetivo de la política de cohesión propiamente dicho no se produjo*”.¹⁸ En otras palabras, hasta ahora este

¹⁸ *What opportunities do territorial cooperation and the macro-regional strategies represent for cohesion policy after 2013*, Documento técnico de la Secretaría General de la CRPM, abril de 2010.

enfoque ha consistido más que nada en el desarrollo de diversos programas sectoriales con escasa conexión con el territorio.

Ya ha habido varios intentos de introducir un enfoque más estratégico en la cooperación territorial. En el actual período de programación, los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR) a nivel nacional y las Orientaciones Estratégicas Comunitarias (OEC) a nivel europeo tenían claramente como objetivo introducir prioridades estratégicas comunes tanto a nivel europeo como a nivel nacional. También la última convocatoria de proyectos estratégicos publicada en el marco del Programa MED pretendía abordar este problema introduciendo una metodología más de arriba abajo, con una definición previa más estricta de cuáles deberían ser los socios, las actividades y la metodología de los futuros proyectos. Pero son muchos los expertos que insisten también en que los proyectos estratégicos MED no serán por sí solos suficientes para abordar los numerosos desafíos mediterráneos. De hecho, los recursos asignados no son suficientes para llevar a cabo intervenciones estructurales como planes de infraestructuras, inversiones tecnológicas o medioambientales.

Así pues, una estrategia macrorregional podría permitir que se produjera ese “salto cualitativo” hacia una nueva fase en la metodología de programación. A partir de ahí, se acordarían y se predefinirían proyectos estratégicos e integrados mediante acuerdos internacionales de alto nivel. En una segunda fase, los diferentes fondos y programas existentes (regionales, transfronterizos y transnacionales) proporcionarían distintos niveles de cofinanciación para dichos proyectos. Hasta la fecha, la segmentación existente entre los diferentes programas regionales y entre los diferentes niveles de decisión ha impedido que el sistema de cooperación en el Mediterráneo en su conjunto haga posible la ejecución de ese tipo de proyectos integrados.

Integrar la cooperación territorial en la futura Política Regional (2014-2020)

La estrategia macrorregional podría ser sumamente útil a la hora de configurar los programas transnacionales para el período 2014-2020. Dichas estrategias podrían ser la base para futuros programas con un marco estratégico, financiero y de gobernanza coherente. Desde esta perspectiva, las estrategias macrorregionales podrían ser útiles asimismo para redefinir el alcance geográfico de los programas de cooperación transnacional. Por ejemplo, la macrorregión báltica coincide con el ámbito geográfico del programa transnacional báltico. Desde este mismo punto de vista, el espacio macrorregional del Danubio incluye la mayor parte del programa de Europa Central y Oriental. Así pues, las macrorregiones constituyen una oportunidad para revisar y replantear los mapas de los programas de cooperación transnacional.

En el período presupuestario 2014-2020, los enfoques macrorregionales podrían ser un marco de referencia apropiado para la elaboración de programas operativos. Esta coordinación podría permitir abordar el principal obstáculo con que se ha encontrado la macrorregión báltica, a saber, la dificultad para que los proyectos sean financiados por los actuales programas europeos. En efecto, la mayoría de los programas europeos ya se habían definido y programado con anterioridad sin ninguna referencia a la Estrategia del Mar Báltico. Como consecuencia de ello, los proyectos macrorregionales carecen de programas y fondos específicos, al igual que carecen de un marco de gobernanza que permita coordinar los diferentes programas existentes en su respectivo ámbito de actuación. Hasta ahora, se han identificado y previsto diversos procedimientos de coordinación. En primer lugar, cada proyecto insignia identificado en el marco del Plan de Acción está siendo coordinado por un socio concreto de la macrorregión (en la mayoría de los casos, un Estado miembro). En segundo lugar, la DG REGIO ha contactado a las Autoridades de Gestión de los diversos

programas existentes en la región báltica con el fin de promover la financiación de los programas identificados dentro del Plan de Acción.

6 POSIBLES ÁMBITOS DE TENSIONES DE UNA MACROREGIÓN MEDITERRÁNEA

Esta sección está dedicada a analizar los seis ámbitos de tensiones identificados en relación con la región mediterránea. La creación de una macrorregión no es una tarea sencilla. Requiere prudencia para superar diversas restricciones: tensiones entre los diversos actores interesados y, en particular, entre los principales protagonistas, tensiones dentro de los gobiernos centrales, tensiones entre las administraciones públicas de diferentes niveles, tensiones entre las administraciones públicas del mismo nivel (por ejemplo, entre las 20 regiones italianas), tensiones internas dentro de las administraciones (por ejemplo, entre las DG de la Comisión Europea, entre diferentes ministerios de un gobierno central...), tensiones entre programas, tensiones con otros Estados... Algunas de las tensiones identificadas tienen que ver con las estrategias macrorregionales en general, mientras que otras están más relacionadas con las características específicas de la región mediterránea.

El ámbito geográfico de una macrorregión mediterránea

La primera dificultad se refiere a la escala geográfica de una macrorregión mediterránea. Las entrevistas realizadas hicieron emerger dos grandes posiciones divergentes con respecto a la cuestión de la escala pertinente de un enfoque macrorregional en el Mediterráneo.

Para algunos de los actores entrevistados, la región mediterránea constituida por la Unión para el Mediterráneo (UpM) resulta demasiado extensa y compleja para ser considerada como una macrorregión. Desde este punto de vista, la región mediterránea debería dividirse en varias áreas subregionales (por ejemplo, un área occidental, un área central que incluya el Adriático y el Jónico y un área oriental). A este respecto, el principal argumento consiste en la complejidad de la región mediterránea en su conjunto y la heterogeneidad territorial e institucional de los territorios que abarca, que impide plantearse un único instrumento común para toda la región. Además, hasta ahora las macrorregiones han sido diseñadas como procesos puramente intracomunitarios gestionados mediante un marco institucional y unos procedimientos comunitarios, mientras que la UpM es un proceso Norte/Sur con un modelo de gobernanza intergubernamental.

Para otros actores, en cambio, si se tienen en cuenta las interdependencias y transversalidades que caracterizan a la región mediterránea únicamente merece la pena plantearse un enfoque panmediterráneo. Por ejemplo, la descontaminación del Mar Mediterráneo requiere la implicación de todos los países mediterráneos. Desde esta perspectiva, una macrorregión mediterránea debería abordar las cuestiones geoeconómicas y geopolíticas Norte/Sur, y por tanto tener una ambición Norte/Sur.

Tensiones financieras

El aumento de las capacidades de movilización de recursos financieros se presenta, en un primer momento, como uno de los grandes activos del enfoque macrorregional. Sin embargo, la actual crisis financiera global podría poner en peligro los programas e instrumentos financieros existentes que la UE podría dedicar a un enfoque de este tipo. En efecto, la crisis actual está afectando gravemente a distintos países mediterráneos de la UE (Grecia, pero también España, Portugal, Italia y Francia), y puede llegar a afectar, por lo tanto, al volumen de fondos europeos disponibles para la política regional y, por ende, para los enfoques macrorregionales.

Coordinación con el proceso de la UpM y las demás políticas mediterráneas

El proceso de la UpM no sólo incluye a países mediterráneos del Norte y del Sur de la cuenca mediterránea, sino también al conjunto de la Unión Europea y sus 27 Estados miembros. Por lo tanto, la UpM tiene una escala geográfica que va mucho más allá de una macrorregión mediterránea. La UpM no está dirigida políticamente por la UE (como sucede, por ejemplo, con la Política Europea de Vecindad): todos los socios son igualmente corresponsables y copropietarios del proceso.

En términos de financiación, el ámbito identificado para los proyectos de la UpM es más amplio que el de una macrorregión (que se limita principalmente a la política regional y el Instrumento Europeo de Vecindad). De hecho, la UpM espera atraer un amplio espectro de contribuciones financieras internacionales, incluidas del Banco Mundial, del Banco Europeo de Inversiones (BEI), fondos qataríes, la KfW, el Banco Africano de Desarrollo, inversores privados... El objetivo de la UpM consiste en establecer un proceso de certificación de calidad de los proyectos que permita a los proyectos certificados UpM acceder a fondos internacionales en condiciones ventajosas.

Para muchos de los actores entrevistados, resulta evidente que una estrategia macrorregional en el Mediterráneo debería articularse con el proceso de la UpM. Desde esta perspectiva, el procedimiento intracomunitario “clásico” se percibiría como una iniciativa “impuesta” o al menos como un procedimiento paralelo. Por consiguiente, el compromiso formal de las instancias de decisión de la UpM (Jefes de Estado y de Gobierno y Secretaría General) es un requisito absolutamente necesario para facilitar la apropiación de la macrorregión por todos los países mediterráneos. A pesar de la participación de todos los Estados miembros de la UE en la UpM, ambos procedimientos serían formalmente diferentes y se mantendrían separados. La UpM no podría sustituir al Consejo Europeo y solicitar directamente a la Comisión Europea que elaborara una estrategia mediterránea.

Nuevo contexto institucional de la UE

El Tratado de Lisboa está profundizando un proceso de reforzamiento de los niveles gubernamental e intergubernamental en los procedimientos europeos de toma de decisiones. Esta evolución afecta, en primer lugar, a la influencia de la Comisión Europea. También está provocando una marginalización de las autoridades regionales en la aplicación de las políticas europeas, y más concretamente de la política regional. En efecto, las autoridades regionales han tenido un papel y una influencia fundamentales en el sistema tradicional de política regional, y más concretamente en los programas de cooperación territorial. Históricamente, este enfoque de abajo arriba de las políticas regionales, y específicamente de la cooperación territorial, ha sido facilitado por la Comisión Europea, que ha favorecido de manera deliberada la participación de las autoridades regionales mediante los fondos regionales y el establecimiento de relaciones políticas directas. Los enfoques macrorregionales implican un mayor papel de la administración central en la definición de las prioridades estratégicas en función de las cuales se asignan dichos fondos.

En este contexto, uno de los principales ámbitos de incertidumbres para las futuras políticas mediterráneas tiene que ver con la creación de una Presidencia permanente de la UE.¹⁹ Esta evolución institucional modificará profundamente el proceso de formulación de la agenda en el seno del Consejo Europeo. Tal como se ha señalado, la Presidencia rotatoria de la UE desempeñó un papel fundamental a la hora de crear las regiones del Mar Báltico y del

¹⁹ Actualmente ocupada por el Sr. van Rompuy.

Danubio y de establecer la agenda de las Cumbres del Consejo Europeo. ¿Cómo afectará la nueva Presidencia al proceso en curso? ¿Cómo evolucionarán las estrategias de *lobby* aplicadas hasta ahora por los actores interesados para influir en el proceso europeo de toma de decisiones? Desde este mismo punto de vista, otra incertidumbre relativa al proceso europeo de formulación de políticas tiene que ver con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.²⁰ Dicho Servicio integraría un gran número de unidades administrativas preexistentes y tres niveles de acción diferentes: diferentes DG de la Comisión Europea (RELEX, AIDCO, ampliación, desarrollo); las oficinas de los Altos Representantes para la Política Exterior y de Seguridad Común que actúan bajo la autoridad del Consejo; los servicios diplomáticos y las oficinas de los Estados miembros. Este cambio institucional puede agravar las luchas de poder que existen entre las diferentes DG de la Comisión Europea. Los procesos macrorregionales contribuyen a reforzar el papel absolutamente central que desempeña la DG REGIO, cuando lo que está en juego es permitir una mayor participación de todas las demás DG sectoriales y de la DG RELEX.

El nivel de la cultura de cooperación en la región mediterránea

La región mediterránea se caracteriza por una larga tradición de cultura de cooperación que se ha traducido en una multiplicidad de programas de cooperación. Muchos de los actores entrevistados subrayaron las dificultades y los bloqueos que se derivan de unos marcos y programas de cooperación establecidos a distintos niveles de acción.

Como se ha señalado antes, el proceso intergubernamental de la UpM está bloqueado actualmente por dificultades internas. A nivel interregional, la elaboración de la convocatoria de proyectos estratégicos en el marco del Programa MED ha puesto de manifiesto las dificultades estructurales para evolucionar desde un enfoque de abajo arriba a un enfoque más estratégico. Muchos de los participantes en el Programa MED expresaron de manera inequívoca sus reticencias a adoptar dicho enfoque. Fue necesario casi un año para preparar y publicar la convocatoria de proyectos. Acordar las dos prioridades definidas resultó sumamente difícil. La identificación de los actores más relevantes para cada una de las prioridades también llevó mucho tiempo. Además, el volumen de recursos dedicados a esta convocatoria de proyectos es muy inferior al inicialmente previsto (15 millones de euros). Incluso en Italia, donde las regiones tienen una sólida cultura de cooperación, el diálogo y la cooperación se basan sobre todo en el reparto de recursos financieros, más que en el diseño conjunto de posiciones y proyectos estratégicos comunes. El Estado central desempeña el papel de la madre que ofrece una gran tarta que las regiones, sus hijos, se reparten entre ellas. No existe una verdadera visión de desarrollo territorial.

Un enfoque “panmediterráneo” implicaría una alta intensidad de cooperación territorial Norte-Sur. Aunque las autoridades locales y regionales mediterráneas cuentan ya con una larga tradición de “cooperación descentralizada”, hasta ahora apenas tienen experiencia con proyectos estratégicos a gran escala. Los programas estratégicos de cooperación existentes (MED, Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA para la cuenca mediterránea) hace poco que se han puesto en marcha y hasta ahora no disponemos de evidencia sobre la ejecución de los proyectos.

Marco temporal y definición de la agenda

Poner en marcha, preparar, elaborar y finalmente ejecutar un enfoque macrorregional lleva mucho tiempo. Por ejemplo, la Comisión dedicó a ocho de sus funcionarios a tiempo

²⁰ Bajo la autoridad de Catherine Ashton.

completo a la elaboración de la Estrategia del Mar Báltico; además, seis funcionarios se encargan de realizar el seguimiento de la aplicación de la Estrategia. Por lo demás, los enfoques macrorregionales exigen una gran cantidad de trabajo de coordinación entre diferentes DG.²¹

Como se ha señalado antes, la definición de la agenda es un objetivo fundamental a la hora de preparar un proceso macrorregional. Desde este punto de vista, la oportunidad es una cuestión crucial para las estrategias de *lobby* que deberían ser adoptadas de manera expresa por los Estados miembros afectados y los actores interesados. Las entrevistas realizadas han puesto de manifiesto la existencia de dos planteamientos diferentes por lo que respecta a la oportunidad de un enfoque macrorregional en el Mediterráneo. El primero de ellos consiste en integrar la macrorregión en el proceso de preparación del período presupuestario 2014-2020 de la UE. Para ello, sería necesario adoptar una declaración oficial del Consejo Europeo ya en el otoño de 2010.

Fase preparatoria descrita en el documento de la CRPM sobre estrategias macrorregionales

A más tardar en septiembre de 2010, el Consejo Europeo debería establecer en sus conclusiones que todas las estrategias macrorregionales que vayan a implantarse a partir de 2014 deberán haber sido definidas como muy tarde a finales de 2012. Para que esto sea posible, la Comisión Europea debería presentar ya en junio de 2011 una propuesta de marco conceptual y operativo para la aplicación de las estrategias (este último para integrarlo en las propuestas de reglamentos, cuya publicación debería producirse a mediados de 2011).

El debate sobre las zonas geográficas potencialmente incluidas en dichas estrategias podría ser organizado por cada una de las trece regiones transnacionales existentes de aquí a finales de 2011. Sendas conferencias temáticas a celebrar en cada región identificarían un número limitado de ejes prioritarios específicos para cada zona estratégica, mientras que se organizaría un debate general sobre la (re)definición de la región correspondiente.

Tras estas conferencias, los Estados miembros afectados decidirían sobre las estrategias macrorregionales a desarrollar. Éstas serían posteriormente preparadas a lo largo de 2012, sobre la base de los ejes identificados en las conferencias temáticas.

Muy lejos de esta visión “de urgencia”, el otro enfoque identificado es el que han adoptado los Estados miembros comprometidos en la preparación de una Estrategia para la región adriática y jónica. En este caso, se trata de una perspectiva más a medio y largo plazo, que pretende conseguir un compromiso formal por parte del Consejo Europeo en el año 2014. Esta postura reconoce la necesidad de amplias negociaciones al máximo nivel y de una estrategia de *lobby* a todos los niveles de acción.

²¹ Para muchos de los actores entrevistados, esta situación adolece claramente de falta de coherencia. Desde un punto de vista político, resulta difícil poner en marcha estrategias macrorregionales únicamente en los países del Norte y del Este de la Unión Europea. Esto sería percibido por otros países como injusto o al menos como un riesgo de trato desigual por parte de la Comisión Europea. Desde un punto de vista jurídico y procedimental, es importante señalar que la Comisión Europea no puede decidir por sí misma poner en marcha o no una estrategia macrorregional. Sólo el Consejo Europeo tiene la capacidad y la competencia para hacerlo. Por último, la verdad es que la falta de recursos humanos disponibles no es un buen argumento ni puede ser una excusa.

POSICIONAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTORES MEDITERRÁNEOS

Aunque las cuestiones de gobernanza se consideran esenciales, los enfoques macrorregionales dependen ante todo y sobre todo de los compromisos políticos de las respectivas autoridades públicas a diferentes niveles de acción y de decisión (local, regional, nacional, intergubernamental...). Esta sección pretende determinar la “voluntad de cooperar” y también de “experimentar” expresada hasta ahora por los principales actores de una posible macrorregión mediterránea.

La “mayoría silenciosa”: países del Sur y del Este del Mediterráneo

La participación de los países del Sur y del Este del Mediterráneo es una de las grandes cuestiones que se plantean en la perspectiva de un enfoque macrorregional mediterráneo.

Existe una diferencia fundamental entre los países del Sur del Mediterráneo y los países de los Balcanes Occidentales: estos últimos tienen una perspectiva clara, la adhesión a la Unión Europea, mientras que los países del Sur y del Este del Mediterráneo, con la excepción de Turquía y de Marruecos, no participan de dicho proceso.

Hasta ahora, los países mediterráneos no parecen dispuestos a involucrarse en un proceso macrorregional. Para muchos observadores, la puesta en marcha de una macrorregión mediterránea podría ser percibida por los países asociados mediterráneos como un intento de cortocircuitar la UpM. En este contexto, una mayor concienciación de los países asociados sobre las oportunidades y los retos que plantearía un enfoque macrorregional mediterráneo constituye un elemento central de cualquier estrategia de *lobby* que pueda plantearse.

Los principales Estados miembros europeos

Las entrevistas realizadas pusieron claramente de manifiesto que existe una conciencia cada vez más extendida entre los principales Estados miembros mediterráneos, a saber, España, Italia y Francia, en los que las autoridades públicas están prestando cada vez más atención al concepto de macrorregión. Por supuesto, las experiencias del Mar Báltico y del Danubio han desempeñado un papel fundamental a la hora de atraer el interés de los Estados miembros por las macrorregiones. Italia y España ya se están planteando poner en marcha nuevas iniciativas, respectivamente, en el Adriático o en la región atlántica. Por lo que respecta a la oportunidad y la viabilidad de una macrorregión mediterránea, se observa una diversidad de posturas que oscilan entre el interés, la ambigüedad y la reticencia.

Italia

En Italia, la cuestión de las macrorregiones está siendo seguida de cerca por diferentes ministerios: el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Económico y la Oficina de Asuntos Regionales de la Presidencia del Consejo. Tal como señaló Alfredo Mantica, subsecretario de Asuntos Exteriores, *“Italia comparte el enfoque de la Unión Europea sobre las macrorregiones, y está convencida de que merece la pena seguirlo sin ninguna vacilación en aquellas regiones que estén maduras para ello”*.

Actualmente, las autoridades italianas parecen expresar un grado de interés muy bajo por el “escenario panmediterráneo”. En cambio, la opción “subregional” se plantea cada vez con mayor fuerza. Desde esta perspectiva, Italia podría mostrarse favorable a enfoques

macrorregionales en dos ámbitos geográficos diferentes: las regiones de los Alpes y del Adriático-Jónico. De este modo, el Gobierno central italiano está fuertemente comprometido con la preparación de una macrorregión para la región Adriático-Jónica, que se considera la principal oportunidad de macrorregión teniendo en cuenta sobre todo la eventual participación de los países de los Balcanes.

El proceso de preparación de una macrorregión Adriático-Jónica

Se han establecido acuerdos con las autoridades eslovenas y griegas. También se han entablado conversaciones de alto nivel con las autoridades públicas de los países de los Balcanes. Dentro del Gobierno italiano, diferentes ministerios están claramente comprometidos con este proyecto, entre ellos el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía, que ya están preparando la agenda de la UE para el semestre de 2013, durante el cual Italia ocupará la Presidencia rotatoria de la UE. El objetivo expreso será entonces conseguir que el Consejo dirija un mandato a la Comisión Europea para la elaboración de una macrorregión Adriático-Jónica. A nivel intergubernamental, la primera iniciativa emprendida por el Gobierno italiano se remonta al año 2000, cuando puso en marcha la Iniciativa para la región del Adriático y el Jónico, estructura a la que dedicó algunos recursos humanos. Esta estructura podría ser utilizada para contribuir a la elaboración de la estrategia, que en ese caso no correspondería únicamente a la Comisión Europea. Además, el Gobierno italiano, y más concretamente el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, que ha realizado viajes por toda Europa (Reino Unido, Alemania, Hungría, Bruselas...), ha emprendido una estrategia activa de lobby para conseguir apoyos dentro del Consejo Europeo para la macrorregión Adriático-Jónica.

España

Hasta ahora, las autoridades españolas han mostrado muy poco interés por el concepto de macrorregión. Por ejemplo, los representantes españoles mantuvieron un absoluto silencio durante una reunión de información sobre la cuestión de las macrorregiones celebrada en Bruselas en abril de 2010. Este silencio puede interpretarse como falta de conocimiento de las cuestiones macrorregionales o como hostilidad implícita de las autoridades españolas a participar en un proceso de ese tipo. No obstante, las autoridades españolas se plantean participar en una Estrategia macrorregional que abarcaría toda la región del Arco Atlántico. En cambio, las autoridades españolas no han expresado ningún interés concreto en una eventual macrorregión mediterránea. Esto debe tenerse en cuenta, en particular a la luz de la posición clave que ocupa España como Presidencia rotatoria de la UE hasta julio de 2010 y como país anfitrión de la Secretaría General de la UpM y de la cumbre prevista para junio de 2010.²² España también considera que la UpM debería seguir siendo la principal prioridad, y que la adopción de un enfoque macrorregional en el Mediterráneo podría introducir confusión e incluso más complejidad en lugar de promover las iniciativas y proyectos en curso.

Francia

El desarrollo de las estrategias del Báltico y del Danubio ha suscitado un gran interés entre las autoridades francesas, y en particular en la Representación Permanente ante la UE (en Bruselas), que ha seguido de cerca todo el proceso de preparación y de aplicación de dichas estrategias. Así, la Delegación ha enviado sendas advertencias al Gobierno sobre diversas cuestiones políticas y financieras fundamentales relacionadas con el desarrollo de las macrorregiones como un nuevo instrumento de la política regional y de cohesión de la Unión Europea. Desde esta misma perspectiva, se organizó un debate sobre las macrorregiones en el seno de un grupo de trabajo reunido en la Delegación francesa con

²² Y pospuesta a noviembre de 2010.

miembros de la misión UpM, representantes de otras administraciones centrales (asuntos europeos, planificación territorial...) y representantes de la Comisión Europea.

Hasta ahora, las regiones que se están contemplando como posibles macrorregiones son las siguientes: la región mediterránea, pero también el Arco Atlántico, la región alpina, los Territorios Franceses de Ultramar, la región del Canal y Flandes o la región transfronteriza que incluye a Bélgica, Luxemburgo y la Lorena... Las autoridades francesas han apoyado el principio de una iniciativa macrorregional centrada en la región atlántica. Esta iniciativa podría ser apoyada por Francia durante la Presidencia belga de cara a la reunión del Consejo Europeo que se celebrará en otoño de 2010.

El Gobierno francés ha expresado posturas contrapuestas sobre la adopción de un enfoque macrorregional para la región mediterránea. A las autoridades francesas les preocupa no multiplicar las iniciativas políticas en esta región. La principal condición para poder plantearse una macrorregión mediterránea sería, por tanto, que dicha iniciativa se entendiera inequívocamente como una iniciativa “común” a todos los socios de la UpM. En definitiva, una macrorregión no debería percibirse como un proceso “impuesto”. La principal cuestión radica en no “asustar” a los países asociados del Sur y del Este del Mediterráneo. La prioridad de las autoridades públicas francesas consiste ante todo y sobre todo en consolidar e impulsar el proceso de la UpM mediante dos grandes actividades como son el establecimiento de la Secretaría General actualmente en curso y la organización de la reunión intergubernamental prevista para principios de noviembre de 2010 en Barcelona. Tras la Cumbre de Barcelona, las autoridades francesas podrían plantearse apoyar un enfoque de este tipo. Sin embargo, en una primera fase el Gobierno francés apoyaría las macrorregiones como un instrumento general de política y no sólo para la región mediterránea.

Las autoridades francesas también participan en el estudio prospectivo que está llevando a cabo la Autoridad de Gestión del Programa MED sobre la viabilidad de la macrorregión mediterránea.²³

La Comisión Europea

La Comisión Europea también está expresando posturas ambiguas hacia las macrorregiones. La Comisión parece resistirse cada vez más a extender el enfoque macrorregional a otras regiones, como el Mediterráneo. La DG REGIO ha insistido en la necesidad de evaluar los resultados de las estrategias que ya están en marcha (Báltico y Danubio) antes de impulsar el nacimiento de otras macrorregiones.

La cuestión que está en juego es la de si dicho proceso puede transferirse a otras macrorregiones o se trata de un proceso “único”. Como se trata de un proceso que lleva mucho tiempo, parece que los recursos humanos disponibles en el seno de la DG REGIO son excesivamente escasos como para permitir el mismo nivel de compromiso que la DG REGIO mostró en el caso de la Estrategia del Mar Báltico. En efecto, la cuestión de los recursos humanos parece ser el principal obstáculo para comprometer a la Comisión Europea en nuevos procesos macrorregionales.

No obstante, las posiciones expresadas a lo largo de 2010 por los funcionarios de la Comisión son más flexibles ante la perspectiva de nuevos enfoques macrorregionales,

²³ El proceso de reflexión en curso combina dos niveles diferentes: una reflexión estratégica general y una reflexión específica dedicada a los instrumentos y programas que podrían proponerse de cara al período de programación 2014-2020.

incluida en la región mediterránea. En efecto, la Comisión apoya la idea de impulsar nuevos procesos siempre y cuando dichos procesos consigan demostrar su “valor añadido” con respecto a los marcos de cooperación existentes.

En relación con la región mediterránea, habría que movilizar al menos a tres DG: REGIO, RELEX y MARE. Está claro que la DG clave en todo este proceso es la DG REGIO, que cuenta con la mayor concentración de conocimientos especializados sobre la planificación territorial y las mejores capacidades para dirigir un proceso complejo, transversal y multinivel como este. La DG RELEX y la DG MARE no cuentan con el mismo nivel de conocimientos técnicos especializados ni de madurez política, y siguen adoptando un enfoque más bien sectorial. A este respecto, la aportación de la DG MARE a la Estrategia del Mar Báltico está siendo más bien marginal, pese a que las cuestiones marítimas revisten una importancia crucial en dicho contexto regional.

Autoridades locales y regionales mediterráneas

Las autoridades locales y regionales son actores fundamentales para la creación de un espacio integrado y para la consecución de los objetivos de desarrollo territorial. La estrategia adquirirá una dimensión multinivel y multiactores en el ámbito de la cohesión social y territorial. En este contexto, las autoridades regionales tienen diferentes competencias y funciones que desempeñar; por un lado, la gobernanza centralizada directa en la gestión de las actividades, y por otro un papel “catalizador” para reforzar la apropiación de la estrategia por parte de los actores nacionales, regionales y locales; otra tendencia interesante es el creciente protagonismo de las regiones en relación con cuestiones como por ejemplo la inmigración. La progresiva extensión de los procesos de gobernanza multinivel contribuye a fortalecer a las autoridades regionales, pero también implica a muchos más actores de la sociedad civil en la aplicación de los proyectos tanto a nivel europeo como a nivel nacional. Los actores “horizontales” del sector privado de la sociedad civil han participado en las diferentes fases de la ejecución de los proyectos y políticas. La relación entre distintos actores a diferentes niveles de gobernanza podría verse facilitada también en el caso de que dichos procesos fueran muy limitados. El principal obstáculo radica en la falta de madurez de la descentralización administrativa en Europa y, en particular, en los países del Sur y del Este del Mediterráneo.

Las regiones italianas

Además del proyecto de un proceso macrorregional en el Adriático y el Jónico, las regiones occidentales italianas han mostrado su interés por la perspectiva de una macrorregión mediterránea. En principio, todas ellas están interesadas, pero también son conscientes de la complejidad política de una iniciativa de esa naturaleza, por lo que se muestran prudentes. La región de Cerdeña ha mostrado un especial interés, ya que gestiona el Programa de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea. Simultáneamente, las regiones italianas muestran su interés por una posible macrorregión en el Mediterráneo Occidental. En el Comité Nacional para la Cooperación Transfronteriza, la Presidencia ocupa la región de Campania, y la Vicepresidencia la región de Toscana. Ambas regiones están impulsando el debate sobre la posibilidad de crear una macrorregión mediterránea o submediterránea (occidental).

Las Comunidades Autónomas españolas

Hoy por hoy, las Comunidades Autónomas españolas no han expresado ningún interés específico por los enfoques macrorregionales. Además, el “panorama” español se encuentra

políticamente fragmentado por las profundas diferencias políticas existentes entre Cataluña, Valencia y Andalucía.

La Región PACA

La Región PACA es plenamente consciente de los desafíos y oportunidades que plantea un enfoque macrorregional en la región mediterránea. Además de su involucración en el Proyecto MEDGOVERNANCE, la Región PACA ha coordinado el grupo de trabajo de la autoridad de gestión del Programa MED sobre las macrorregiones.

Redes y organizaciones de las autoridades locales y regionales

Las organizaciones de autoridades regionales y locales mediterráneas han analizado desde un primer momento el concepto de macrorregión. A este respecto, cabe identificar distintos niveles de involucración. Por un lado, algunas organizaciones han mostrado un compromiso inequívoco para apoyar y promover un proceso de preparación de un enfoque macrorregional en la región mediterránea.

El Comité de las Regiones ha contribuido decididamente a difundir el concepto de macrorregión como un posible instrumento de política europea. La reunión organizada el 13 de abril de 2010 fue un momento clave para la concienciación entre los actores locales y regionales sobre la importancia de los enfoques macrorregionales.

La CRPM abordó desde un primer momento el estudio de los principales elementos de gobernanza de las experiencias del Báltico y del Danubio. Por consiguiente, para la CRPM las macrorregiones constituyen un “canal” interesante para promover algunas de sus reivindicaciones “tradicionales”: garantizar programas de política de cohesión para las regiones mediterráneas, integrar los programas de cooperación territorial y la gobernanza multinivel en un enfoque territorial...

Por otro lado, otras redes y organizaciones muestran un grado de compromiso muy escaso con la perspectiva de una macrorregión mediterránea. La red Arco Latino todavía no se ha posicionado claramente sobre el enfoque macrorregional. Con todo, Arco Latino ha llevado a cabo una encuesta prospectiva sobre un concepto de macrorregión que agruparía a las diferentes áreas metropolitanas que constituyen el Arco Latino.

La recientemente creada ARLEM es percibida como una instancia que puede realizar una aportación muy significativa al proceso intergubernamental. También podría ser esencial para legitimar, comunicar e interactuar con los países del Sur y del Este del Mediterráneo y diseminar el concepto de macrorregión, que hasta ahora se percibe como una emanación de la política regional europea.

LOS TRES ESCENARIOS PARA UNA MACRORREGIÓN MEDITERRÁNEA

En esta fase de la investigación, los socios de MEDGOVERNANCE no están en situación de abogar por un único escenario de preparación de un enfoque macrorregional en el Mediterráneo. Las entrevistas realizadas permiten identificar varias visiones divergentes, que se han plasmado aquí en tres escenarios alternativos.

Escenario 1 – Red de varias “submacrorregiones” mediterráneas

El primer escenario se basa en la actual tendencia a plantear diferentes procesos subregionales. En este escenario, la Unión Europea se convertiría en un archipiélago de subprocesos de integración. El propio Mediterráneo estaría cubierto de una “alfombra” de “submacrorregiones”. Las macrorregiones restablecen a menudo antiguos bloques y alianzas geopolíticas como la Liga Hanseática, *Mittel Europa*, la República Veneciana...

En la región mediterránea, la primera iniciativa de este tipo corresponde a la región Adriático-Jónica, que agrupa a Italia, Grecia y los países de los Balcanes. A partir de ahí, los territorios del Mediterráneo Occidental están iniciando un proceso de *lobby* con el fin de ser reconocidos por la Unión Europea como una macrorregión.

Desde un punto de vista operativo, estas estrategias macrorregionales pueden ser coordinadas por una unidad de coordinación apoyada por la Comisión Europea.

Análisis DAFO del Escenario 1

<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> Coordinación de los programas de cooperación Integración de la cooperación territorial Alta visibilidad Proyectos integrados y multinivel 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> El desarrollo de convocatorias de proyectos estratégicos en el marco de los programas de cooperación territorial
<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> Escasa cooperación con los países del Sur y del Este del Mediterráneo Fragmentación de la región mediterránea Superposición institucional Falta de concentración en los principales desafíos mediterráneos 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> Escasez de recursos humanos disponibles en la DG REGIO y en la Comisión Europea Crisis económica global

Escenario 2 – Una UpM macrorregional

En este segundo escenario, se elaboraría una estrategia macrorregional para el conjunto de la región mediterránea. Tal como se ha señalado antes, la principal condición para un escenario de este tipo sería el reconocimiento y la adopción del mismo por los principales actores de la Unión para el Mediterráneo. Una vez organizada la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UpM, las autoridades francesas y españolas podrían plantearse la creación de una macrorregión como una opción creíble y no tanto ya como una amenaza para la UpM.

Por ejemplo, Francia y España podrían llegar a un acuerdo en el sentido de que un enfoque macrorregional ofrece un marco adecuado para movilizar recursos financieros europeos, concretamente de la política de cohesión y los programas de cooperación territorial. La programación y los recursos europeos son vitales para apoyar el proceso de la UpM en un contexto en el que las finanzas públicas se ven cada vez más limitadas por el impacto de la crisis económica global y en el que los recursos financieros externos a la UE previstos para financiar los proyectos de la UpM (fondos qataríes, BEI, Banco Mundial...) son cada vez más inciertos. Con carácter más general, el enfoque macrorregional permitiría en ese caso conciliar la región mediterránea con las políticas y la programación propiamente europeas y con la Comisión Europea.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UpM podría traducirse en la adopción de una versión actualizada de las prioridades estratégicas de la UpM que integrara nuevos elementos como la crisis financiera, la crisis alimentaria, el cambio climático... Sobre la base de estas prioridades de la UpM, podría elaborarse una estrategia para el conjunto de la región mediterránea, incluidos todos los países y territorios del Sur y del Este del Mediterráneo; la cuestión que está en juego en este contexto es la coordinación entre dicha Estrategia y la Unión para el Mediterráneo; otra cuestión fundamental es la de los diferentes niveles de los diferentes países y territorios que se integrarían en la macrorregión en términos de desarrollo económico y niveles de integración europea.

Análisis DAFO del Escenario 2

Fortalezas Fuerte dimensión mediterránea (Norte/Sur) Alto nivel de reconocimiento político	Oportunidades Mayor conciencia de los obstáculos y bloqueos que afectan al proceso intergubernamental de la UpM
Debilidades Dimensión territorial Rigidez del proceso de toma de decisiones: predominio del proceso intergubernamental	Amenazas Nuevo contexto institucional de la UE, especialmente dentro de la Comisión Europea (creación del Servicio Europeo de Acción Exterior) Crisis económica global Tensiones políticas y crisis en Oriente Medio

Escenario 3 – Macroproyectos para el Mediterráneo

Las buenas estrategias siempre están siendo reelaboradas. Las entrevistas realizadas han puesto claramente de manifiesto que no existe el consenso político necesario sobre una posible macrorregión mediterránea entre los decisores a nivel regional, nacional y europeo. Por tanto, emprender el proceso para la creación de una macrorregión mediterránea parece muy improbable en estos momentos. Sin embargo, todos los actores interesados entrevistados se muestran de acuerdo en la necesidad de favorecer la emergencia de proyectos estratégicos integrados en el espacio mediterráneo. Más allá de la cuestión de la configuración institucional y la gobernanza, el Mediterráneo necesita un sistema eficaz de gobernanza transnacional multinivel para afrontar los numerosos desafíos medioambientales, sociales y económicos que ponen en cuestión el futuro de la región. En otras palabras, el futuro de las políticas mediterráneas depende fundamentalmente de la calidad de los proyectos que se pongan en marcha efectivamente. Desde este punto de vista, lo que se necesita es un procedimiento eficaz que permita la emergencia de respuestas operativas a los desafíos que deben afrontar los territorios mediterráneos.

En el marco de este tercer escenario, se observa el desarrollo de iniciativas y experiencias que pretenden integrar las prioridades europeas y mediterráneas en el marco de estrategias locales o regionales. La introducción de una sección mediterránea en el marco del programa operativo del FEDER es un buen ejemplo de ello.

Este escenario presupone una escala flexible, que dependerá en cada caso de los ejes estratégicos y los proyectos. Por ejemplo, en el caso de la seguridad marítima, la escala de acción relevante parece ser toda la región mediterránea. En otros ámbitos de política, como el transporte (ferrocarriles de alta velocidad, autopistas del mar o navegación de cabotaje), la escala relevante sería más limitada.

A nivel operativo, debería establecerse una división del trabajo: la macrorregión debería centrarse en los proyectos de carácter estructural, mientras que la cooperación transnacional se centraría en proyectos de tipo más institucional como el desarrollo institucional o la armonización normativa y de políticas. Además, la cooperación transnacional podría integrarse en el marco de la macrorregión.

Análisis DAFO del Escenario 3

Fortalezas Flexibilidad Énfasis en los desafíos estratégicos claves para el Mediterráneo Dimensión Norte y Sur Autonomía de las autoridades locales y regionales que emprenden el proceso	Oportunidades Convocatoria de proyectos estratégicos en el marco del Programa de Cooperación Transfronteriza “Cuenca Mediterránea” del IEVA
Debilidades Escasa visibilidad política Agravación de la fragmentación institucional Escaso nivel de madurez institucional de las autoridades locales y regionales en el Sur Cultura de cooperación compleja	Amenazas Crisis económica global

BIBLIOGRAFÍA

Comisión 2009c, Hübner 2009

Document de travail sur la stratégie de l'Union Européenne pour la région de la mer Baltique et le rôle des macro-régions dans la future politique de cohésion. Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo Regional, ponente Wojciech Michal Olejniczak, enero de 2010.

Action Plan for the European Union Strategy for the Baltic Sea region, Commission Staff Working Strategy, COM (2009) 248 final.

Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, SEC (2009) 702.

Declaración del Consejo Adriático-Jónico sobre el apoyo a la Estrategia de la UE para la Región Adriático-Jónica, 12º Consejo Adriático-Jónico, Ancona, 5 de mayo de 2010.

Towards an effective contribution of regional authorities to Euro-Mediterranean policies, Informe MEDGOVERNANCE, abril de 2010.

Stocchiero, Andrea, *Macroregiones de Europa: ¿Vino Viejo en una botella nueva?* Working Paper 65/2010, CESPI, abril de 2010.

Dangerfield, Martin, “Macro-regions: a case of multilevel governance?”, en Comité de las Regiones, 6º seminario “*Estrategias macrorregionales en la UE y gobernanza europea*”, Bruselas, 26 de noviembre de 2009.

Dubois, Alexandre, Hedin, Sigrid, Schmitt, Peter y Sterling, José, “EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study”, en *Nordregio Electronic Working Paper* 2009:4.

Bengtsson, Rikard, “An EU strategy for the Baltic Sea Region: good intentions meet complex challenges”, *European Policy Analysis* 9-2009.

What opportunities do territorial cooperation and the macro-regional strategies represent for cohesion policy after 2013, Documento técnico de la Secretaría General de la CRPM, abril de 2010.

For a more active participation of territories in a new neighbourhood policies 2014-2020, Documento técnico de la Secretaría General de la CRPM, abril de 2010.

Towards a Mediterranean macro-region? Framework and elements for operational planning. Autoridad de Gestión del Programa ME, abril de 2010.

A competitive region in globalized world, Baltic Sea States Subregional Cooperation, 1 de diciembre de 2008.

Comelli, Michele, Eralp, Atila, Üstün, Cigdem, *The European Neighbourhood Policy and the Southern Mediterranean,* Middle East Technical University Press, Ankara-Turquía, 2009.

ANEXO – LISTA DE ACTORES INTERESADOS ENTREVISTADOS

<i>Tipo de actor</i>	<i>Nombre del actor</i>	<i>Institución y función</i>
<i>Instituciones europeas</i>	David Sweet	DG REGIO
	Gianluca SPINACI	Comité de las Regiones
	Jean Sébastien Lamontagne	Representación Permanente de Francia ante la Unión Europea
<i>Administraciones centrales</i>	Anna Crozat	Secretaría General de Asuntos Europeos (SGAE) francesa
	Claude Marcori	Delegación para la Planificación Territorial (DATAR) francesa
	Cosimo Risi	Ministerio de Asuntos Exteriores italiano – DG Mediterráneo
	Rosella Rusca	Ministerio de Economía italiano – Desarrollo regional de la cooperación territorial
	Sabina De Luca	Ministerio de Economía italiano – Director General del Departamento de Desarrollo y Cohesión Económica
	Alfredo Mantica	Ministerio de Asuntos Exteriores italiano – Secretario de Estado para Europa
	Raffaele Trombetta	Ministerio de Asuntos Exteriores italiano – Director General en funciones de Integración europea
	Marco Riccardo Rusconi	Ministerio de Asuntos Exteriores italiano – funcionario de la DG Integración europea
	Luigi Marras	Ministerio de Asuntos Exteriores italiano – Director general en funciones Mediterráneo
	Agostino Pinna	Ministerio de Asuntos Exteriores italiano – funcionario DG Mediterráneo
<i>Autoridades regionales</i>	Sr. Thierry Arpin Pont	Secretaría General de Asuntos Europeos (SGAE) francesa en la Región PACA
	Di Gorgio Stazi Bargagna	Región de Lacio – Cooperación mediterránea
	Gildo Baraldi	Observatorio Interregional de la Cooperación para el Desarrollo
	Tiziana dell’Olmo	Región de Piamonte – Cooperación territorial
	Ana Lisa Boni	Directora de la Delegación en

		Bruselas de la Región PACA
<i>Líderes de las principales redes</i>	Antonio Saitta	Arco Latino
	Octavi de la Varga	
	Joan Parpal	Medcities
	Sergio Camparino	Alcalde de Turín Presidente de ANCI (Asociación de Municipios Italianos)
	Jordi Fabregas	ASCAME
	Mohamed Boussraoui	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
	Emilia Saiz	
Mercedes Bresso	Comité de las Regiones, CGLU, ARLEM	
<i>Expertos claves</i>	Roberto Aliboni	IAI
	Raffaele Cattedra	Experto en políticas urbanas en el Mediterráneo
	Josep Ferré	IEMed
<i>Otros</i>	Paolo Bertolino	Unión de Cámaras de Comercio