

PROYECTO MEDGOVERNANCE

ACTIVIDAD 3-1: ANÁLISIS DEL MARCO DE GOBERNANZA EUROMEDITERRÁNEO

INFORME DE LA GOBERNANZA MEDITERRÁNEA

HACIA UNA CONTRIBUCIÓN EFICAZ DE LAS AUTORIDADES REGIONALES A LAS POLÍTICAS EUROMEDITERRÁNEAS

Abril 2010

Informe coordinado por Jean-Claude Tourret y Vincent Wallaert, Institut de la Méditerranée

Esta actividad ha recibido y una subvención del FEDER mediante el Programa MED

LISTA DE ACRÓNIMOS

ARE: *Asamblea* de las *Regiones de Europa*

ANGED Agencia Nacional de Gestión de Residuos de Túnez

ARLEM: Asamblea Regional y Local Euromediterránea

PCT: *Programas de Cooperación Transfronteriza*

CeSPI: Centro de Estudio de Políticas Internacionales

CdR: Comité de las Regiones

CONST: Comisión Temática de *Asuntos Constitucionales* y Gobernanza Europea del Comité de las Regiones

COPIL: Comité de Pilotaje para la implementación de la Red Natura 2000 en Francia

COPPEM: Comité Permanente para el Partenariado Euromediterráneo de poderes locales y regionales

COTER: *Comisión* de Política de Cohesión Territorial del Comité de las Regiones

CRPM: Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas

DEVE: Comisión Temática del Comité de las Regiones para el *Desarrollo Sostenible*

DG: Dirección General de la Comisión Europea

DG REGIO: Dirección General de Política Regional

DG RELEX: Dirección General de Relaciones Exteriores

DG TREN: Dirección General de Transportes y Energía

AECT: Agrupación Europea de Cooperación Territorial

EDUC: *Comisión* de Política de Educación y Cultura del Comité de las Regiones

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

EFFIS: *Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales*

IEVA: *Instrumento Europeo de Vecindad* y Asociación

FSE: Fondo Social Europeo

UE: Unión Europea

EUFFTR: Reserva Táctica de Lucha contra Incendios de la UE

EUSBSR: Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FEC: *Fondo* de equipamiento comunal de Marruecos

CIM: *Comisión Intermediterránea* de la **CRPM**

FMI: Fondo Monetario Internacional

INCENDI: Proyecto europeo para el desarrollo de directrices comunes para el establecimiento de políticas regionales de prevención de incendios forestales

INTERREG: iniciativa comunitaria para estimular la cooperación entre regiones. Está financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

MEDA: El principal instrumento financiero del Partenariado Euromediterráneo

MAEM: Máster en Asuntos Euromediterráneos

AdM: Autopistas del Mar
MdE: Memorando de Entendimiento
MP: Miembro del Parlamento
ONG: Organización No Gubernamental
NUTS: Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
MENR: Marco Estratégico Nacional de Referencia (política de cohesión y fondos estructurales)
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PACA: Provenza Alpes Costa Azul (región)
PARM: Plan de Acción de las Regiones Mediterráneas
RAM: *Rete Autostrade Mare*, Sociedad italiana encargada del desarrollo de las Autopistas de Mar
REGLEG: Asociación de Regiones Europeas con Poder Legislativo
RIM: Red de Institutos Mediterráneos
ZEC: Zona Especial de Conservación
ZEPA: Zonas de *Especial Protección* para las Aves (Natura 2000)
SRU: Ley Francesa de Solidaridad y Rehabilitación Urbana aprobada en 2000
RTE-T: Redes Transeuropeas de Transporte
CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UFM: Unión Fluvial y Marítima de Marsella-Fos
UpM: *Unión por el Mediterráneo*

RESUMEN

Antecedentes: el proyecto MEDGOVERNANCE

El proyecto MEDGOVERNANCE se desarrolló dentro del marco del programa MED de cooperación interregional, en el que participaron seis regiones (Andalucía¹, Cataluña², PACA, Piamonte, Lazio y Toscana) junto con sus respectivos institutos de investigación y formación (Fundación de las Tres Culturas, Sevilla; IEMed, Barcelona; Institut de la Méditerranée, Marsella; Paralleli, Turín; CeSPI, Roma; MAEM/MEMA, Florencia) y la Comisión Intermediterránea de la CRPM. Plural (Florencia) proporcionó asistencia técnica para la presentación de recomendaciones políticas dirigidas a una mejor integración de las autoridades regionales en el desarrollo e implementación de las políticas mediterráneas.

El proyecto se inició en 2009 con una fase de diagnóstico en la cual se analizó el marco de gobernanza para la preparación e implementación de las principales políticas que afectan a la región mediterránea en cinco ámbitos: transporte, competitividad e innovación, medio ambiente, cultura y migraciones. En cada uno de ellos se estudió la cuestión de la “gobernanza multinivel”, y más concretamente, la aportación real las regiones a dichas políticas. Cada uno de los institutos de investigación que participó en el informe MEDGOVERNANCE coordinó la preparación de Informes Temáticos mediante grupos transnacionales que incluían a agentes implicados activamente en cada uno de los ámbitos políticos concretos. El Institut de la Meéditerrànee ha realizado el análisis transversal de los informes preparados por el mismo y por los demás socios, aportaciones que se presentan en este Informe de la Gobernanza Mediterránea (en adelante el “Informe”).

El surgimiento de la gobernanza multinivel

La primera parte de este Informe describe el lento surgimiento de la gobernanza multinivel en el área euromediterránea. La gobernanza multinivel se ve afectada por dos dinámicas históricas diferentes: por un lado el progresivo reconocimiento de las regiones en el diseño de políticas en Europa, y por otro, el establecimiento y la transformación del Partenariado Euromediterráneo desde la Declaración de Barcelona (1995) hasta la Unión por el Mediterráneo (UpM, 2007).

En términos generales, el empoderamiento de los actores territoriales as novel nacional e internacional se traduce en un cambio radical en la forma en que se entienden, analizan, enmarcan y resumen las políticas públicas en el concepto de *gobernanza*. La idea de gobernanza apareció en la década de 1980. Ponía de relieve la creciente complejidad en los ámbitos económico, social y político, el empoderamiento de nuevos actores y la interacción de los niveles locales y nacionales con el internacional. En este contexto las políticas clásicas se veían cuestionadas: en particular su capacidad de coordinar acciones colectivas para abordar los nuevos retos a los que se enfrentaban los territorios, especialmente se debatían la globalización del comercio y la revolución de la comunicación y la información. Más recientemente ha surgido el concepto de *gobernanza multinivel*. La gobernanza multinivel pone de relieve las nuevas relaciones entre las administraciones nacionales y los denominados actores “subnacionales” en la preparación, implementación, pero también la evaluación de políticas públicas, y más generalmente, en acciones colectivas. Está ampliamente reconocido que las entidades territoriales son el nivel más adecuado para abordar cuestiones relativas al desarrollo y especialmente para la integración de las diversas competencias, habilidades y recursos que contribuyen al “bienestar” (o calidad de vida) general para un área concreta.

1 Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía o *Junta de Andalucía*

2 Generalidad de Cataluña o *Generalitat de Catalunya*

Los investigadores, académicos, expertos y políticos están utilizando cada vez más el término “gobernanza multinivel” para describir dichos cambios. Habiendo sido inicialmente conceptualizada en el mundo académico, las instituciones europeas e internacionales la han ido apoyando cada vez más como modelo de gobernanza. Este “cambio de paradigma” también ha desembocado en la movilización de las autoridades locales y regionales para promover la gobernanza multinivel. Este proceso ha proporcionado un papel más importante a los actores territoriales y sobre todo a las autoridades regionales en el diseño de las políticas. Las organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el PNUD) han jugado un papel clave en la promoción de la gobernanza y la gobernanza multinivel, planteándola como clave para entender las limitaciones de los Gobiernos tradicionales para gestionar las políticas públicas, pero también empleándola como herramienta ideológica en la reorganización de las administraciones públicas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo. El surgimiento de la gobernanza multinivel en el mundo académico se ha visto acompañado de una lenta transformación interna del diseño de las políticas, con un papel mayor de las autoridades locales y regionales en el marco euromediterráneo.

La UE ha contribuido claramente a la aparición y el empoderamiento de los gobiernos regionales en Europa. Son distintos factores los que han hecho posible el empoderamiento de los actores territoriales en las políticas de la UE, incluyendo el cada vez más importante “principio de subsidiariedad”, la progresiva reorientación de las políticas de la UE desde un enfoque sectorial a un enfoque territorial (notablemente la política marítima integrada) y la descentralización política y administrativa experimentada por varios países europeos. El procedimiento de gestión de los Fondos Estructurales ha sido claramente un importante factor en el empoderamiento regional dentro del marco institucional de la UE. Con la creación del Comité de las Regiones el Tratado de Maastricht reconoció formalmente el papel emergente de las regiones en la Unión Europea y ha creado un órgano representativo oficial para las autoridades locales y regionales europeas en el corazón del proceso de diseño de políticas de la UE. De forma similar, desde la creación del partenariado euromediterráneo las autoridades locales y regionales han expresado siempre un gran deseo de participar en los ambiciosos objetivos del partenariado y han solicitado poder jugar un papel más importante en la definición de sus prioridades y en su implementación. Sin duda alguna este gran interés ha afectado al marco de gobernanza euromediterráneo, desde el intergubernamental proceso de Barcelona, al más amplio reconocimiento de los actores territoriales dentro de la Política de Vecindad (y especialmente el Programa de Cooperación Transfronteriza), a la Unión por el Mediterráneo (UpM) y la creación de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM).

A lo largo de los últimos veinte años la mayoría de los países de la UE han experimentado un traspaso de competencias de las funciones públicas: los gobiernos centrales están reduciendo progresivamente su control sobre la economía política a favor de instituciones tanto supranacionales como subnacionales. En Italia Francia, y España se ha producido una descentralización radical en las tres o cuatro últimas décadas. En Un proceso similar, aunque desarrollado a un ritmo mucho más lento, puede observarse también en los países del sur y el este del Mediterráneo. La mayoría de los países del Maghreb y el Mashrek cuentan con autoridades regionales o subregionales, por ej. *Muhafazt* desde hace varias décadas. Asimismo, la mayoría de los países también cuentan con autoridades como los *qada'a* o en algunos casos, con municipios.

La contribución regional al diseño de políticas Euromed

La segunda sección del Informe evalúa el peso específico real de las autoridades regionales mediterráneas en los primeros niveles del proceso de toma de decisiones, básicamente en la preparación de la agenda y la definición de políticas. Entre los elementos más sorprendentes que se presentan en este documento está una relación del limitado impacto de las herramientas de influencia utilizadas por las regiones desde la década de 1970 y las correspondientes dificultades de las autoridades regionales para beneficiarse de la “gobernanza multinivel” tal y como surgió como modelo europeo.

El análisis de los estudios de caso identificados en la primera fase del proyecto MEDGOVERNANCE ofrece una primera idea de la complejidad intrínseca de los procesos de diseño de políticas europeos, a menudo comparados con un “rompecabezas”. Antes de evaluar el impacto real de las regiones en las instituciones y procedimientos de la UE, es necesario entender cómo funcionan estas instituciones y procedimientos. Las políticas europeas son más que el resultado final del proceso formal de toma de decisiones. De hecho está implicado un complejo abanico de actores públicos y privados que compiten entre sí. Algunos elementos básicos juegan un papel clave en la influencia de los agentes implicados sobre el diseño de políticas europeas, como son voluntad política, tiempo y disponibilidad, experiencia técnica, y relaciones directas con los responsables de la toma de decisiones en las distintas instituciones europeas. La mayoría de las regiones mediterráneas son totalmente conscientes de este contexto competitivo y por consiguiente han desarrollado estrategias y herramientas de influencia profesionales. Han surgido múltiples redes específicas, organizaciones e iniciativas para mejorar la influencia de las autoridades regionales y locales mediterráneas. Se pueden mencionar varias redes y organizaciones que representan a organizaciones locales y regionales del Mediterráneo, desde organismos abiertos a todo tipo de autoridades locales, como la Comisión Mediterránea de CGLU, y otras más específicas como Arco Latino (que reúne a autoridades provinciales) y Medcities (que reúne a autoridades locales y municipios).

Estas diferentes herramientas e instituciones han conseguido resultados significativos a la hora de influir en el diseño de políticas europeas. Por ejemplo, en el ámbito del transporte la CRPM ha influido en el diseño de políticas europeas en dos cuestiones específicas: la inclusión de las Autopistas del Mar (AdM) en el reglamento de financiación del programa de Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T); y el nombramiento de un coordinador europeo dedicado específicamente a las AdM. En ambos casos las actividades de lobby de la CRPM fueron eficaces. No obstante, parece que las regiones mediterráneas deben profesionalizar aún más sus instrumentos de lobby. Además, la dificultad de alcanzar un consenso sobre objetivos estratégicos comunes también socava la influencia de la región.

La regionalización de las políticas Euromed

La tercera sección del Informe está dedicada a evaluar el papel de las autoridades regionales mediterráneas en la implementación de las políticas europeas y mediterráneas.

La amplia difusión de los principios de la gobernanza multinivel en las instituciones de la UE y en los gobiernos nacionales ha reforzado la participación de las regiones en la implantación de lo que a veces se denomina políticas “de arriba abajo”. Las autoridades regionales han sido reconocidas como implementadores relevantes de las políticas europeas y nacionales.

En este marco se observan distintos tipos de contribuciones y posturas dependiendo de cada región. Hay regiones que gestionan directamente con un estilo que recuerda al de los gobiernos “centrales”; y existen regiones que están satisfechas de actuar como catalizadores de la gobernanza, compartiendo responsabilidades entre agentes locales, regionales y nacionales. Otra tendencia interesante es el progresivo empoderamiento de las regiones en ámbitos de la política que tradicionalmente eran competencia exclusiva de las administraciones centrales, por ej. inmigración.

Más allá del empoderamiento de las autoridades regionales, el aumento de la gobernanza multinivel implica la participación de un creciente número de actores de la sociedad civil en la aplicación de las políticas europeas y nacionales. Esta evolución atiende a la petición de una “sociedad más horizontal”, con menos dominada por las instituciones centralizadas, ya sean éstas organismos europeos, nacionales o incluso regionales. Los estudios de caso han puesto de relieve cómo “los actores horizontales” del sector privado y de la sociedad civil están ampliamente involucrados en la implementación de las políticas y los proyectos analizados durante la actividad 3-1 del proyecto MEDGOVERNANCE.

Sin embargo, la implementación de procesos horizontales de toma de decisiones es todavía limitada. En algunos casos la existencia de procesos de descentralización incompletos o inmaduros ralentiza su desarrollo, algo típico en los países europeos, pero aún más en los del este y sur del Mediterráneo. En los distintos contextos nacionales analizados en los distintos estudios de caso, el papel de la región depende de la madurez del proceso de descentralización. En los países del sur y este del Mediterráneo, la descentralización y regionalización están todavía en mantillas. En otros casos, como en Italia o España, en los que la descentralización parece estar más madura, las autoridades regionales y locales siguen mostrando sólo logros limitados en términos de programación y presupuestos participativos. La implementación de políticas públicas mediante la gobernanza multinivel sigue siendo muy superficial y los estados centrales todavía son los actores clave del desarrollo territorial.

Nuevas oportunidades de establecimiento de regiones Euromed

La última sección del Informe está dedicada a la búsqueda de posibles vías para una iniciativa estratégica regional, basadas en las conclusiones presentadas anteriormente. Existen diferentes procesos en marcha en el más alto nivel de toma de decisiones, están creando un entorno favorable para una iniciativa regional.

En 2010, la Comisión Europea lanzará su proceso de consulta sobre el período presupuestario 2014-2020. Esta consulta implicará una discusión sobre las propuestas de la Comisión respecto a un amplio abanico de políticas, instrumentos y financiación, incluyendo la cuestión de los fondos estructurales y la cooperación territorial. Entre los documentos y directrices que respaldan el proceso de consulta, la Comisión Europea ya ha publicado un documento estratégico llamado UE 2020.

La última década se ha caracterizado por desilusión masiva con los procesos intergubernamentales de toma de decisión y su capacidad a la hora de abordar cuestiones transnacionales como el futuro de la región mediterránea o el calentamiento global. También se han producido fracasos repetidos de procesos intergubernamentales (Unión por el Mediterráneo, negociaciones sobre cambio climático) que tenían a la cabeza de la agenda política global asuntos clave para la región mediterránea, mientras se creaba un vacío político por debajo, un vacío que permitió a las regiones abordar ámbitos políticos que tradicionalmente estaban dominados por los Estados y las organizaciones internacionales. Esta incapacidad de los Estados de cooperar en asuntos comunes abre la vía a iniciativas autónomas por parte de las autoridades locales y regionales.

Otra tendencia significativa ha sido el desarrollo de procesos macroregionales y especialmente la elaboración y adopción de la Estrategia Báltica en 2009. Estos procesos están claramente dando un nuevo impulso al debate sobre la cooperación mediterránea. El desarrollo de estrategias macroregionales en diferentes contextos (en el Mar Báltico o en la región del Danubio) aporta un marco renovado para estructurar la cooperación europea y los fondos estructurales para áreas situadas a ambos lados de las fronteras nacionales.

La preparación del próximo período presupuestario de la UE constituye una oportunidad para que las regiones mediterráneas asuman la iniciativa en las propuestas de iniciativas de cooperación operativa en la región mediterránea, iniciativas que llevarían la cooperación regional a un nuevo nivel: más allá de las cuestiones transnacionales y transfronterizas de hoy en día. La prioridad es involucrar a las autoridades regionales mediterráneas en iniciativas a gran escala. En este sentido una iniciativa común significativa sería la preparación de una estrategia de macroregión mediterránea en línea con la estrategia básica apoyada oficialmente por la Comisión Europea en septiembre de 2009.

Hay que diseñar un enfoque mediterráneo, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la preparación de la estrategia báltica y teniendo también en cuenta la especificidad del contexto mediterráneo. En este marco, los siguientes elementos podrían tomarse como principios metodológicos para la preparación de una estrategia macroregional para el espacio mediterránea:

- **Incluir los territorios del sur:** aunque todavía débiles y bajo control del Estado, las autoridades locales y regionales están adquiriendo influencia en el sur y este del Mediterráneo y han recibido reconocimiento formal por parte de las políticas Euromed desde que se creó la **ARLEM**; en paralelo, la Unión por el Mediterráneo cada vez promociona más la dimensión territorial en sus proyectos;
- **Un enfoque paso a paso:** un proceso de cooperación regional realista no puede incluir desde el principio a todas las regiones de los 44 países que participan en la UpM. Más bien se debería empezar con un **núcleo de regiones líderes** que progresivamente se ampliaría;
- **Un número limitado de temas y de ámbitos políticos:** para ser eficiente y visible, el futuro marco de cooperación no debería pretender cubrir un amplio abanico de temas políticos. Bien al contrario, debería centrarse en un número limitado de cuestiones clave. Aquí, el **cambio climático** podría ser interesante para proyectos de cooperación.
- **Los tres NOes:** “*no más instituciones, no más legislación, no más fondos* “. Este principio ha favorecido claramente el apoyo a la Estrategia Báltica por parte de las instituciones Europeas; las regiones mediterráneas podrían, por tanto, adoptarlo para la preparación de su marco de cooperación.
- **Una dimensión participativa y multinivel:** la preparación y la gestión de cualquier marco de cooperación para las regiones mediterráneas debería basarse en la gobernanza multinivel. En cuanto a la preparación, la Estrategia Báltica es un buen modelo de implementación de un proceso participativo transnacional en el que están involucrados muchos y muy diferentes agentes, incluidas autoridades locales y regionales. Estos procesos identifican de forma eficaz las áreas y proyectos prioritarios regionales de cada país. En cuanto a la gestión, las regiones mediterráneas tendrán que innovar y crear las condiciones para una gobernanza horizontal compartida que incluirá a autoridades regionales junto con los Estados Miembros y las instituciones europeas.

Avanzar hacia una macroregión implicará “mejorar” las capacidades y herramientas de influencia de las regiones. El Comité de las Regiones y la recientemente creada ARLEM tendrán un papel importante como comunicadores y mediadores con la Comisión Europea. Pero no liderarán por sí mismos una mejor coherencia estratégica en las regiones mediterráneas. Es necesario desarrollar nuevas herramientas institucionales y técnicas para ello, herramientas que pueden contar con las que existen en la actualidad (como la Comisión Intermed de la CRPM) para que las regiones acaben teniendo más influencia ante la Comisión.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN | 4 |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| Antecedentes | 11 |
| La metodología de elaboración: una investigación colaborativa | 12 |
| I. EL SURGIMIENTO DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA REGIÓN EUROMEDITERRÁNEA | 14 |
| Antecedentes históricos y teóricos | 14 |
| Del mundo académico a los documentos de políticas | 15 |
| La creciente integración de las regiones en el marco de políticas euromediterráneas | 16 |
| La descentralización política y administrativa de los países euromediterráneos | 20 |
| II. APORTACIÓN DE LAS ENTIDADES REGIONALES AL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS MEDITERRÁNEAS | 24 |
| Las autoridades regionales en el “rompecabezas” de la formulación de políticas europeas | 24 |
| La variada influencia de las estrategias y organizaciones de las regiones | 29 |
| III. LA REGIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LOS TERRITORIOS MEDITERRÁNEOS | 34 |
| La regionalización de las políticas europeas y nacionales | 34 |
| La participación de la sociedad civil: ¿hacia una sociedad horizontal? | 36 |
| Dificultades y límites a la implementación de políticas de las regiones | 37 |
| IV. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA APLICAR LA GOBERNANZA MEDITERRÁNEA MULTINIVEL | 40 |
| Un nuevo y desafiante contexto euromediterráneo | 40 |
| ANEXOS | 46 |
| Anexo 1 – Resumen del Informe sobre Transporte | 46 |
| Anexo 2 – Resumen del Informe sobre Medio Ambiente | 49 |
| Anexo 3 – Resumen del Informe sobre Migraciones | 53 |
| Anexo 4 – Resumen del Informe sobre Competitividad e Innovación | 55 |

| | |
|---|-----------|
| Anexo 5 – Resumen del Informe sobre Cultura | 57 |
| Anexo 6 – Agentes entrevistados en el análisis de los estudios de caso | 60 |
| Anexo 7 – Pilares, áreas prioritarias y proyectos identificados en la Estrategia Báltica | 63 |

INTRODUCCIÓN

El presente documento expone las conclusiones de la actividad 3-1 del proyecto MEDGOVERNANCE que analiza el marco de la gobernanza euromediterránea. Se basa en el estudio de las políticas y programas europeos desarrollados en cinco ámbitos: transporte; competitividad e innovación; medio ambiente; cultura; y migraciones. El objetivo del presente documento es describir la aportación de las autoridades mediterráneas a la preparación e implementación de las políticas europeas. Además de su dimensión analítica, el informe plantea una posible vía para una iniciativa regional estratégica en el contexto euromediterráneo.

ANTECEDENTES

El proyecto MEDGOVERNANCE

El proyecto MEDGOVERNANCE se desarrolló dentro del marco del programa MED de cooperación interregional, en el que participaron seis regiones (Andalucía³, Cataluña⁴, PACA, Piamonte, Lazio y Toscana) junto con sus respectivos institutos de investigación y formación (Fundación de las Tres Culturas, Sevilla; IEMed, Barcelona; Institut de la Méditerranée, Marsella; Paralleli, Turín; CeSPI, Roma; MAEM/MEMA, Florencia) y la Comisión Intermediterránea de la CRPM. Plural (Florencia) proporcionó asistencia técnica para la presentación de recomendaciones políticas dirigidas a una mejor integración de las autoridades regionales en el desarrollo e implementación de las políticas mediterráneas. El proyecto se inició en 2009 con una fase de diagnóstico en la cual se analizó el marco de gobernanza para la preparación e implementación de las principales políticas que afectan a la región mediterránea en cinco ámbitos: transporte, competitividad e innovación, medio ambiente, cultura y migraciones. En cada uno de ellos se estudió la cuestión de la “gobernanza multinivel”, y más concretamente, la aportación real las regiones a dichas políticas.

La actividad 3-1: estudio del marco de gobernanza Euromed

La actividad 3-1 *“está dirigida a definir un análisis común de los sistemas de gobernanza Euromed mediante la creación de 5 grupos de trabajo interregionales y multinivel. Se aplica una metodología de estudio de caso a las siguientes prioridades: Medio Ambiente, Innovación, Competitividad, Transporte y Energía, Migraciones, y Movilidad y Cultura”*. Asimismo, *“en esta fase el proyecto se concentrará en proyectos originados en la UE o a nivel intergubernamental entre estados (enfoque de arriba abajo)”*.

La gobernanza podría definirse como la coordinación entre el gobierno central, las autoridades locales y regionales, las organizaciones multilaterales, pero también actores privados, empresas y ONGs; dicha coordinación desemboca en políticas, decisiones y proyectos públicos. La coordinación entre esta pluralidad de actores puede estar institucionalizada o puede regirse por procedimientos e incluso por normas informales.

El presente Informe procederá a estudiar la aportación de las regiones en las distintas fases del proceso de desarrollo de las políticas: establecimiento de la agenda, formulación de las políticas, implementación, evaluación y divulgación. Con este fin el informe examinará en detalle tanto la dimensión vertical como la horizontal de la gobernanza multinivel. En su reciente documento de trabajo sobre el cambio climático, la OCDE afirma que *“la dimensión vertical de la gobernanza multinivel reconoce que los gobiernos nacionales no pueden implementar eficazmente las estrategias nacionales del clima si no trabajan estrechamente con las autoridades locales y regionales como agentes del cambio”*. En el eje horizontal, *“hay cada vez más ejemplos de patrones de gobernanza multinivel y de redes transnacionales para el cambio climático y otras cuestiones ambientales globales en los que los actores trabajan atravesando las fronteras entre organizaciones para poder influir en los resultados”*. Sin embargo, la coordinación horizontal a nivel local *“no se refiere únicamente a asociaciones internacionales de autoridades locales. Sobre todo tiene que ver con distintas formas de coordinación*

3 Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía o *Junta de Andalucía*

4 Generalidad de Cataluña o *Generalitat de Catalunya*

entre jurisdicciones locales que pertenecen a una misma área metropolitana o a la misma área rural, o entre áreas urbanas y rurales”⁵.

Para ser exhaustiva, la evaluación de la gobernanza horizontal debería incluir el análisis de las actividades de cooperación desarrolladas por las regiones mediterráneas. Es importante señalar que dentro del programa de trabajo de MEDGOVERNANCE, esta evaluación de la cooperación interregional (como por ejemplo los programas INTERREG Y MED) será el objeto de una actividad de “benchmarking” específica.

Preparación de la Fase 2 del proyecto MEDGOVERNANCE

Tal como se indica en el manual del proyecto: “MEDGOVERNANCE no es únicamente un proyecto de investigación; se pretende que sea una aportación a las políticas, y al nuevo papel de las Regiones en el contexto tanto mediterráneo como global”.

Partiendo de la base de conocimientos comunes construida durante la Fase 1 (actividades 3-1 y 3-2), la Fase 2 del proyecto MEDGOVERNANCE tiene como objetivo el desarrollo de una “*aportación a las políticas*”. Más allá de su dimensión cognitiva, el presente Informe también propone un ambicioso marco estratégico integrado para la cooperación entre las regiones mediterráneas que también podría definir los hitos de la segunda fase del proyecto MEDGOVERNANCE, y más específicamente de las actividades 4-1 (Lecciones Magistrales) y 4-2 (Seminarios Temáticos).

La metodología de elaboración: una investigación colaborativa

La actividad 3-1 partía de un enfoque de estudio de caso: para cada una de las prioridades definidas⁶, cada instituto de investigación analizó estudios de caso, es decir experiencias in vivo que ponían de relieve las principales características del correspondiente sistema de gobernanza: objetivos de las políticas, estructura de relaciones multiactor, multinivel, internas y externas, temas/contenidos, organización y procedimientos, presupuesto/financiación, etc. Este enfoque de estudio de caso es por tanto también un enfoque colaborativo que involucra a todos los socios del Proyecto: cada uno de los institutos de investigación realizó aportaciones a todas las propiedades, no sólo a “su” prioridad. La actividad 3-1 también ha propiciado la participación de los agentes implicados en los estudios de caso en el proceso general de MEDGOVERNANCE. Dichos agentes son actores clave a nivel local, regional, nacional y transnacional en cada una de las Prioridades.

Más concretamente, la redacción del presente informe requirió la cumplimentación de los tres pasos siguientes:

Paso 1 – Identificación de los estudios de caso y los agentes implicados

Tal como se indica en el formulario de inscripción de MEDGOVERNANCE, los estudios de caso deberían ser “*proyectos mediterráneos originados en la UE o a nivel intergubernamental entre estados (enfoque de arriba abajo)*”. También debían compartir las siguientes características para ser seleccionados: debían ser políticas de arriba abajo originadas a nivel nacional o europeo; debían tener una dimensión mediterránea; debían de tener ligar en la escala “meso”; y lo más importante; debían contar con un marco de gobernanza multinivel. Basándose en estos criterios, se procedió a seleccionar los siguientes estudios de caso.

⁵ Corfee-Morlot, Jan, Lamia Kamal-Chaoui, Michael G. Donovan, Ian Cochran, Alexis Robert and Pierre-Jonathan Teasdale (2009), — Cities, Climate Change and Multilevel Governance, *OECD Environmental Working Papers N° 14*, 2009, OECD publishing, © OCDE.

⁶ Las 5 prioridades definidas en el formulario de inscripción de MEDGOVERNANCE y los Líderes de Prioridades son los siguientes: medio ambiente (LP: CeSPI); cultura (LP: Fundación de las Tres Culturas); Transporte (LP Institut de la Méditerranée); competitividad e innovación (LP: IEMed); migraciones (LP: Istituto Paralleli).

Estudios de caso seleccionados⁷

- **Transporte:** *Implementación de las Autopistas del Mar; desarrollo de los trenes transfronterizos de pasajeros*
- **Medio Ambiente:** *Implementación de la Red Natura 2000; gobernanza de la lucha contra los incendios forestales*
- **Competitividad e Innovación:** *Implementación del Área Euromediterránea de Educación Superior e Investigación*
- **Migraciones:** *Diálogo región-estado-UE sobre migraciones y movilidad; Proyectos de codesarrollo entre regiones y “territorios de origen”*
- **Cultura:** *Red de Centros Históricos de Influencia Islámica*

Paso 2 – Análisis de los estudios de caso

El objetivo del análisis de los estudios de caso fue tanto poner de relieve el marco de gobernanza regional para cada prioridad como involucrar a agentes clave a distintos niveles: local-regional, nacional, europeo-multilateral. Con dicho fin los institutos de investigación realizaron entrevistas individuales a los agentes implicados basadas en un cuestionario estándar (preparado por el Institut de la Méditerranée).

Los análisis y las entrevistas realizados en cada región por los respectivos institutos de investigación desembocaron en la preparación para cada estudio de caso de un Informe Regional de Estudio de Caso. Basándose en el Informe Regional de Estudio de Caso, cada Informe de Prioridad desarrolló un análisis temático transregional que se incorporó a un Informe Temático. El Resumen de cada uno de los Informes Temáticos se puede encontrar en los anexos del presente Informe.

Paso 3 – Integración Mediterránea

El Institut de la Méditerranée ha realizado un análisis transversal de sus aportaciones y de las realizadas por sus socios en el proyecto que también se presenta en este Informe.

⁷ En los Anexos se puede ver una presentación resumida de cada estudio de caso

I. EL SURGIMIENTO DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA REGIÓN EUROMEDITERRÁNEA

La primera parte de este Informe describe el lento surgimiento de la gobernanza multinivel en el área euromediterránea. En este ámbito la gobernanza multinivel se ve afectada por dos dinámicas históricas diferentes: por un lado el progresivo reconocimiento de las regiones en el diseño de políticas en Europa, y por otro, el establecimiento y la transformación del Partenariado Euromediterráneo desde la Declaración de Barcelona hasta la Unión por el Mediterráneo (UpM). En términos generales, el empoderamiento de los actores territoriales a nivel nacional e internacional se traduce en un cambio radical en la forma en que se entienden, analizan, enmarcan y resumen las políticas públicas en el concepto de *gobernanza*.

Antecedentes históricos y teóricos

La idea de “gobernanza” apareció en la década de 1980. Esta idea ponía de relieve la creciente complejidad en los ámbitos económico, social y político, el empoderamiento de nuevos actores y la interacción de los niveles locales y nacionales con el internacional. En este contexto las políticas clásicas se veían cuestionadas: en particular su capacidad de coordinar acciones colectivas para abordar los nuevos retos a los que se enfrentaban los territorios, especialmente se debatían la globalización del comercio y la revolución de la comunicación y la información. Investigadores, académicos, expertos y políticos empezaron a utilizar el término “gobernanza” para reflejar dichos cambios.

“Gobernanza”: un término polisémico

En la economía institucional, gobernanza refleja el intento de describir, en un contexto urbano, la creciente complejidad de la organización del poder local en relación con los costes de transacción y coordinación resultantes de las numerosas peticiones y demandas expresadas por los agentes públicos y privados. Para algunos, la gobernanza conlleva una democratización de las administraciones públicas y de dicha manera abre las vías a nuevas iniciativas y a la participación ciudadana. Para otros, la gobernanza significa subrayar el papel dominante de los actores económicos y debatir las intervenciones del sector público. En general, la gobernanza pone de relieve la pluralidad de agentes implicados, cada uno de ellos (empresas, administraciones públicas, ONGs...) con su propia visión, y todos ellos participando en los procesos colectivos. Pone énfasis en que cada vez se están desdibujando más los límites entre los distintos niveles de acción (gobernanza multinivel). La autoridad y la jerarquía se sustituyen por la confianza y la participación. La gobernanza favorece la participación, la negociación y la coordinación: a menudo incorpora nociones tales como proyectos, partenariado y consenso.

Gobernanza multinivel: un enfoque territorial del desarrollo

La noción de gobernanza local tiene que ver esencialmente con la reforma de la administración pública por parte de los gobiernos centrales, algo habitual en Europa Occidental desde la década de 1980. Esta noción promueve la idea de compartir competencias y habilidades, pero también los recursos del Estado y de otros agentes públicos y privados, ya sean éstos administraciones o no. Igual que la *buena gobernanza*, la gobernanza *urbana* implica una difuminación de las fronteras entre los sectores público y privado. En Francia, por ejemplo, el desarrollo de la planificación estratégica y la realización de contratos para el desarrollo local a nivel municipal o incluso de distrito ha ampliado el marco de negociación entre el Estado y las autoridades locales para incluir a ONGs y empresas. La noción de gobernanza local también se ha extendido a los países en desarrollo gracias a los programas internacionales⁸.

Más recientemente, el concepto de *gobernanza multinivel* se ha utilizado para destacar el desarrollo de nuevas relaciones entre las administraciones nacionales y los denominados actores “subnacionales” en la preparación, implementación e incluso la evaluación de políticas públicas, y más generalmente, en acciones colectivas. La *gobernanza multinivel* consiste en la transferencia de competencias a las autoridades regionales y locales, mientras que la *gobernanza* se refiere a la creciente influencia de los

⁸ En Brasil por ejemplo, se puso en práctica enfoques participativos en la elaboración de presupuestos municipales. Consisten en que la población participe en los debates relativos a la inversión pública a nivel municipal

actores de la sociedad civil, como empresas y ONGs. Dentro de este marco está ampliamente reconocido que las entidades territoriales son un nivel adecuado de organización para cuestiones relativas al desarrollo y especialmente para la integración de las diversas competencias, habilidades y recursos que contribuyen al “bienestar” (o calidad de vida) general de un área concreta. Este tipo de enfoque territorial del desarrollo está adquiriendo cada vez más popularidad especialmente con la preocupación por las cuestiones ambientales y la sostenibilidad. La introducción del desarrollo sostenible como objetivo que define de la acción pública ha incrementado simultáneamente la necesidad de reconocer la complejidad del proceso de toma de decisiones y las potentes interacciones existentes entre lo local, lo regional, lo nacional y lo internacional.

Del mundo académico a los documentos de políticas

Siendo inicialmente un producto del mundo académico, la gobernanza multinivel se ha trasladado a la esfera práctica, convirtiéndose en un modelo de gobernanza para un creciente número de instituciones europeas e internacionales. Este proceso ha abierto el camino a un papel más importante de los actores territoriales y sobre todo de las autoridades regionales en el diseño de las políticas.

A nivel global: reconocimiento por parte de las instituciones internacionales

Las organizaciones internacionales han jugado un papel clave en la promoción de la gobernanza y la gobernanza multinivel. Estas instituciones han estado en la vanguardia a la hora de impulsar estos conceptos como claves para entender las limitaciones de los gobiernos tradicionales para gestionar políticas de desarrollo, pero también empleando estos conceptos como herramientas ideológicas en la reorganización de las administraciones públicas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

A finales de la década de 1980, los expertos de organizaciones internacionales (el Banco Mundial, el PNUD, la OCDE, etc.) abogaban por una reducción del Estado del Bienestar, una selección más cuidadosa de los beneficiarios de las políticas sociales y la privatización de servicios públicos. Promovían la “buena gobernanza”, es decir una nueva gestión pública basada en los principios de la gestión privada. La implementación de la buena gobernanza iba acompañada de una redefinición de las relaciones entre las administraciones públicas y el público. De hecho, se tendía a considerar al público más como consumidores que como ciudadanos. En los países en desarrollo han sido las organizaciones internacionales las que han introducido la noción de gobernanza. En 1989 el Banco Mundial afirmó que la situación de África era la de *una crisis de gobernanza* y recomendó una gestión más eficiente y transparente de los servicios públicos.

Tal como se ha indicado anteriormente la *gobernanza multinivel* está acompañando a la actual preocupación por el cambio climático y el desarrollo de políticas dirigidas a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la reducción del impacto del cambio climático, especialmente en os *puntos calientes*. Por ello, existe un elevado número de informes y documentos de políticas que abogan por la adopción de un “enfoque del desarrollo sostenible basado en las condiciones locales” (por ej., el informe anual del Banco Mundial de 2009) o que reclaman un nuevo modelo de gobernanza para abordar el reto del cambio climático, tal como se ve en los documentos de trabajo de la OCDE publicados en 2009⁹.

Firme reconocimiento a nivel europeo

Las instituciones europeas también han sido pioneras en la adopción de la gobernanza multinivel en el diseño de políticas.

9 Corfee-Morlot, Jan et al., op. cit...

2001: EL LIBRO BLANCO SOBRE GOBERNANZA DE LA COMISIÓN EUROPEA

En su Libro Blanco sobre la gobernanza, la Comisión europea reconoció la legitimidad de las autoridades locales y regionales en la escena europea al subrayar la necesidad de consultar con las mismas. La Comisión apoya una cultura del diálogo y participación de las comunidades subnacionales en los mecanismos de desarrollo de las políticas y la legislación comunitarias: por ejemplo, la organización de procesos de consulta pública en respuesta a los Libros Verdes; la elaboración de borradores de propuestas políticas; y la instauración de un diálogo estructurado con las asociaciones locales y regionales comunitarias.

2009: EL LIBRO BLANCO SOBRE GOBERNANZA MULTINIVEL

Estas reflexiones sobre la gobernanza europea se vieron reforzadas por el trabajo posterior del Comité de las Regiones, y la adopción del “*Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel*”. **El concepto se define de la forma siguiente:**

“La acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados”.

El papel de las colectividades territoriales de Europa, su importancia económica y financiera y su papel político dentro de los Estados Miembros y en la Unión Europea se vieron así reconocidos. De hecho, con este documento, el Comité de las Regiones exigía un compromiso con la gobernanza multinivel por parte de los escalones superiores de la vida comunitaria, especialmente por parte de la Comisión. Con este fin el Comité de las Regiones inició una consulta sobre el Libro Blanco en 2009.

La creciente integración de las regiones en el marco de políticas euromediterráneas

El surgimiento de la gobernanza multinivel en el ámbito académico ha estado acompañado de una gradual transformación interna del diseño de políticas, con un mayor papel de las autoridades locales y regionales en el marco euromediterráneo.

A nivel europeo

La UE ha contribuido claramente a la aparición y el empoderamiento de las regiones en Europa. Son distintos factores los que han hecho posible el empoderamiento de los actores territoriales en las políticas de la UE, incluyendo el “principio de subsidiariedad”, la progresiva reorientación de las políticas de la UE desde un enfoque sectorial a un enfoque territorial (notablemente la política marítima integrada) y la descentralización política y administrativa experimentada por varios países europeos (ver *supra*). Sin embargo, las bases del empoderamiento regional dentro del marco de las políticas de la UE son tanto el marco de gestión de los Fondos Estructurales y el Comité de las Regiones.

FONDOS ESTRUCTURALES: UNA POLÍTICA REGIONALIZADA

La política regional europea, especialmente desde la creación de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, ha contribuido a la construcción de un sólido partenariado entre la Comisión Europea y las autoridades regionales. Lo ha hecho al otorgar a las regiones un papel clave en la gestión del sistema financiero de la UE. En los nuevos Estado Miembros la necesidad de gestionar los fondos estructurales ha contribuido en buena medida a la aparición de un nuevo nivel regional de gobernanza. Esta política contribuye a la renovada visibilidad de las comunidades regionales que en los últimos años se han convertido en actores clave en la implementación de la Estrategia de Lisboa. El apoyo a la política de cohesión que se puede encontrar en las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo ilustra dicha realidad.

Desde la reforma de los Fondos Estructurales en 1988, las autoridades regionales han ocupado una posición central en la planificación y gestión de la política de cohesión de la UE. Por supuesto que las políticas definidas deben ser consistentes con el correspondiente Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y los Programas Operativos deben de ser adoptados por la Comisión Europeo antes de su implementación. Esta metodología ha contribuido a promover el papel de las regiones en las decisiones relativas a las políticas Europeas y en su implementación.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES: LAS REGIONES EN EL PROCESO LEGISLATIVO EUROPEO

El Comité de las Regiones fue creado en 1992 por el Tratado de Maastricht como “*órgano representativo con estatus asesor*”. La creación del Comité de las Regiones supuso proporcionar a las autoridades locales y regionales europeas un órgano representativo y una posición oficial en el corazón del proceso legislativo europeo.

De hecho, el Tratado de Maastricht definió los ámbitos políticos en los que es obligatorio que la Comisión consulte al Comité de las Regiones¹⁰. La cooperación entre el Comité de las Regiones y la Comisión se formalizó en 2001 con la adopción del Protocolo que establece un mecanismo de cooperación avanzada entre las instituciones durante el proceso de consulta. En concreto, estableció la creación de una unidad especial dentro del Secretariado General de la Comisión para coordinar el trabajo de las unidades de cada DG con las respectivas comisiones temáticas de Comité en todos los procesos de consulta sobre las propuestas legislativas de la Comisión. Asimismo, la Comisión se ha comprometido a responder de forma regular al Comité en relación a cualquier opinión remitida de acuerdo con el procedimiento de consulta obligatoria y explicar si las aportaciones del Comité se han tenido en cuenta o no y la razón para ello. Además de este papel bastante “reactivo” en los procesos de consulta, el Comité también cuenta con un poder más “proactivo”. Puede emitir opiniones a iniciativa propia, lo que permite a las regiones atraer el interés de la Comisión, el Consejo y el Parlamento a sus prioridades políticas.

Más allá de estas funciones representativas y de asesoramiento, algunas regiones esperan poder contar con un órgano con poder legislativo, en la línea del *Bundesrat* alemán. Hasta el momento, la idea de conseguir poder de decisión y repetir la historia de éxito del Parlamento Europeo sigue estando en la mente de muchos miembros del Comité, que señalan que inicialmente el Parlamento también contaba únicamente con competencias limitadas como órgano asesor. Y la adopción y entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede constituir un importante paso adelante en la participación de las regiones en el proceso legislativo europeo al permitir la participación de las autoridades regionales, junto con los representantes de sus gobiernos centrales respectivos, en las reuniones del Consejo que traten de las competencias de las regiones.

¹⁰ Educación, juventud y formación profesional, salud pública, políticas de cohesión económica y social y ciertos aspectos de los fondos estructurales. El Tratado de Amsterdam añadió cinco ámbitos políticos en 1992: cooperación transfronteriza, redes transeuropeas de transporte y algunas otras cuestiones relativas a transporte, empleo, sociales y ambientales.

El progresivo reconocimiento de las regiones en las políticas mediterráneas

El partenariado euromediterráneo es en primer lugar un marco intergubernamental, que descansa sobre la cooperación interestatal. Sin embargo, las autoridades locales y regionales han expresado siempre un gran deseo de participar en los ambiciosos objetivos del partenariado y han solicitado poder jugar un papel más importante en la definición de sus prioridades y en su implementación. Esto ha sido evidente no sólo en los países de la UE sino también en los países del sur y del este del Mediterráneo.

EL PROGRESIVO RECONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES

Desde la Declaración de Barcelona y desde 2007 con la Política de Vecindad y la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM), la posición de las autoridades locales y regionales dentro del Partenariado ha evolucionado desde un papel principalmente declamatorio a una forma de participación más operativa.

Las autoridades locales y regionales en la Declaración de Barcelona de 1995¹¹

En el marco del partenariado económico y financiero, los países firmantes se comprometen a “fomentar la cooperación entre autoridades locales y a apoyar la planificación regional”.

En el marco del partenariado social, cultural y humano, los países firmantes están de acuerdo en la necesidad de “fortalecer o crear los instrumentos necesarios para una cooperación descentralizada que favorezca los intercambios entre los agentes del desarrollo en el marco de las legislaciones nacionales”. Para el seguimiento de la Conferencia de Barcelona “se fomentará el contacto entre parlamentarios, autoridades regionales, autoridades locales e interlocutores sociales”.

En el programa de trabajo adjunto a la Declaración de Barcelona se especifica que “las acciones emprendidas (dentro del Partenariado) podrán involucrar a Estados, a sus entidades locales y regionales y a actores de la sociedad civil.

Un momento importante en este proceso fue la organización del Foro de Autoridades Locales y Regionales por la Comisión Mediterránea de la CGLU y celebrada en Marsella en junio de 2008 en vísperas de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo de París. En la Declaración final, los participantes reclamaban “*el cumplimiento del papel de los gobiernos territoriales, respetando la autonomía local y sus responsabilidades en la definición e implementación de las políticas territoriales, mediante el desarrollo de políticas de descentralización, la desconcentración y el apoyo a la democracia local en los países mediterráneos.*” Asimismo añadían que: “*esta voluntad debería trasladarse al nivel institucional. Se tiene que crear urgentemente un sistema de reconocimiento formal de las autoridades territoriales con el fin de involucrarlas en la planificación e implementación de las principales políticas y permitir un mayor papel de los gobiernos infranacionales en la modernización de las políticas públicas en consideración de su proximidad a los ciudadanos, y recurrir en mayor medida a la gobernanza multinivel y a los enfoques territoriales del desarrollo*”.

¹¹ Ver Declaración de Barcelona: <http://www.medeas.be/index.htm?doc=261>

LA CREACIÓN DE LA ARLEM

La creación de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) como órgano representativo de las autoridades tanto regionales como locales constituye un logro en el proceso de participación iniciado en 1995.

Esta Asamblea está formado por varios miembros del Comité de las Regiones, representantes de asociaciones europeas e internacionales involucradas en la cooperación euromediterránea, y un número igual de representantes de autoridades regionales y locales de las márgenes sur y este del Mediterráneo. Como total constituye una plataforma permanente para el diálogo, el intercambio y la cooperación. Reclama su reconocimiento como órgano consultivo dentro de la gobernanza de la Unión por el Mediterráneo (parte del Proceso de Barcelona). El número total de miembros de ARLEM es de 80 (40 de la UE y 40 de los países socios mediterráneos). En la UE, las asociaciones de gobiernos regionales y locales designan a los miembros del CdR, así como a los miembros de ARLEM. Los 40 puestos reservados a los Países Asociados Mediterráneos serán por su parte elegidos por los respectivos gobiernos nacionales. Cada país miembro de la Unión por el Mediterráneo puede designar a 3 regiones para la ARLEM, mientras que Egipto y Turquía pueden designar a 4 regiones cada uno, dado que sus poblaciones son considerablemente mayores que las de los demás Estados asociados.

La reunión inaugural de la ARLEM se celebró en Barcelona el 21 de enero de 2010. En las conclusiones los participantes hicieron énfasis en el papel de la recién creada asamblea para “*representar a la dimensión que representan las regiones y las autoridades locales euromediterráneas con el fin de incrementar la aportación subnacional al revigorizado partenariado euromediterráneo*”. Esta declaración se ve reforzada en las conclusiones de dicha reunión en la evidente voluntad de conformar la agenda de las reuniones interministeriales previstas en el programa de trabajo de la UpM para 2010.

Extracto de las conclusiones de la reunión inaugural de la ARLEM

Por lo tanto:

I. Pedimos que la Unión por el Mediterráneo invite a la ARLEM en calidad de observador a las reuniones de la UPM.

II. Anunciamos que en 2010 ARLEM se centrará en el desarrollo urbano y territorial sostenible, el proceso de descentralización, la sociedad de la información, las pequeñas y medianas empresas, la gestión local del agua, la cooperación cultural, así como las migraciones y la integración. En este contexto sus miembros y sus regiones y administraciones locales impulsarán los hermanamientos y la cooperación descentralizada en proyectos que aborden estas cuestiones;

III. Pedimos a la Presidencia española de la UE que en su reunión ministerial sobre desarrollo territorial a celebrar en marzo de 2010 participen representantes de la UpM para el desarrollo regional y urbano y los copresidentes de la ARLEM.

IV. Solicitamos a los copresidentes de la ARLEM que trasladen estas conclusiones a la copresidencia de la Unión por el Mediterráneo, los Jefes de Estado y de Gobierno que se reunirán en la cumbre bianual de junio de 2010 en Barcelona, y a las instituciones europeas.

EL PROGRAMA CT MED: UNA HERRAMIENTA POTENCIALMENTE POTENTE

La Política Europea de Vecindad se inició en 2005 como nuevo marco de cooperación bilateral entre la UE y los países vecinos, incluyendo los Países Socios Mediterráneos. Su dimensión financiera, el

Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) sustituyó en 2007 a los anteriores programas geográficos y temáticos de la Unión Europea como MEDA y TACIS, que se desarrollaban en los países vecinos y por tanto, también a toda la financiación de los programas regionales euromediterráneos. El IEVA contiene un nuevo e innovador componente de cooperación transfronteriza con sustanciales recursos específicamente diseñados para apoyar la participación de las regiones y otros actores locales en la gestión de los flujos fronterizos y transfronterizos de la UE.

El objetivo del programa **CT** es fortalecer la cooperación entre territorios ubicados en las fronteras externas de la UE: en otras palabras, entre Estados miembros y países socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes. Existen dos tipos de programas: programas bilaterales para fronteras terrestres o travesías marítimas cortas, y programas multilaterales de cuenca marítima para las fronteras marítimas. Se ha aprobado quince programas dentro del marco del Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza (Documento de Estrategia 2007-2013). Cuentan con un presupuesto total de 1.130 millones de euros para el período 2007-2013. Estos programas se gestionarán empleando la metodología aplicable a los fondos estructurales, aunque dicha metodología está ligeramente simplificada. Se utilizarán para financiar proyectos de cooperación gestionados por autoridades locales y regionales, así como por otros actores locales y agentes sociales como universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, ONGs y cámaras de comercio. Los Países Asociados Mediterráneos participan en tres de estos programas: el programa España-Marruecos, el programa Italia-Túnez y el programa de la Cuenca Mediterránea. En lo que se refiere a la Cuenca Mediterránea, los territorios elegibles comprenden 117 regiones de 19 países de ambas márgenes del Mediterráneo; la aportación financiera de la UE asciende a 174 millones de euros para el período 2007-2013. El programa está dando un nuevo ímpetu a la cooperación territorial en el área mediterránea.

La descentralización política y administrativa de los países euromediterráneos

A lo largo de los últimos veinte años la mayoría de los países de la UE ha experimentado un doble proceso de transferencia de competencias de las funciones públicas: los gobiernos centrales están reduciendo progresivamente su control sobre la economía política a favor de instituciones tanto supranacionales como subnacionales. Un proceso similar, aunque desarrollado a un ritmo más lento, puede observarse también en los países del sur y el este del Mediterráneo.

La descentralización de los países europeos

En Francia, España e Italia la descentralización ha sido un tema de las tres últimas décadas. En este período los tres países han experimentado una remodelación de las políticas nacionales con el surgimiento de poder político de decisión a nivel regional y local.

FRANCIA

En Francia la descentralización tuvo lugar tras los cambios políticos de principios de la década de 1980. El gobierno socialista de entonces inició una reorganización radical de las competencias de las administraciones del Estado y de las colectividades locales. También estableció los Consejos Regionales, colectividades territoriales elegidas directamente. Tras esta primera ronda de descentralización, las competencias y los recursos regionales se han visto progresivamente ampliados y fortalecidos, especialmente desde el año 2003 con la aprobación de la nueva ley de descentralización.

ESPAÑA

En España se reconoció la autonomía de las comunidades regionales en 1978 con la aprobación de un nuevo marco constitucional en el Reino tras el final del período centralista (1939-1975). Los partidos democráticos no tenían sin embargo un modelo claramente definido de ningún tipo concreto de Estado descentralizado.

Como resultado la Constitución de 1978 creó un nuevo Estado democrático y descentralizado denominado *Estado de las Autonomías*. Esta terminología ambigua afirmó el prominente papel de las Comunidades Autónomas en la arquitectura institucional del país. Más específicamente la Constitución dio la posibilidad a las Comunidades de autogobernarse, si los habitantes de la correspondiente región o sus representantes políticos así lo deseaban. La Constitución Española no incluye el término “federal” en ninguna de sus disposiciones. Sin embargo, a menudo se cita el *Estado de las Autonomías* como ejemplo de “federalismo resultante de la descentralización”¹².

ITALIA

A pesar del gran legado de autonomía municipal y prosperidad, la democracia italiana postfascista se basó en un Estado centralizado. En sus principios fundamentales (art. 5 Título V y art. 117), la Constitución de 1948 había creado ya las condiciones para una mayor autonomía local, definiendo tanto ámbitos políticos primordiales que no podían ser transferidos o delegados y también ambos políticos que sí podían descentralizarse y regionalizarse¹³. La Constitución permitía la creación de Regiones. Sin embargo, hasta la década de 1970 sólo se habían constituido cinco regiones con Estatutos Especiales: Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli. El establecimiento de las regiones “ordinarias” se retrasó hasta 1975-1977. Las regiones de estatuto especial disfrutaban de una mayor autonomía en términos de competencias y poder legislativo. Aunque estaban dotadas de poderes legislativos en muchos ámbitos políticos importantes de acuerdo con lo establecido en la Constitución, las “regiones ordinarias” también se veían socavadas por desajustes entre sus competencias reales y su limitada capacidad impositiva.

Desde la década de 1990 las regiones italianas y otras autoridades locales del país han asumido nuevas funciones y responsabilidades de acuerdo con lo que originalmente disponía la Constitución. Las regiones obtuvieron así bastante autonomía, incluyendo numerosos aspectos “*excepto [aquellos relativos] a la determinación de los principios fundamentales que representan las prerrogativas legislativas del Estado*”. (Constitución italiana, artículo 117). Con la última reforma constitucional aprobada mediante referéndum en 2001, se revisó el Título V de la Constitución. Las regiones italianas cuentan actualmente con poderes legislativos absolutos en todos los ámbitos exceptuando unos pocos en los cuales la administración central retiene el monopolio como son la política de defensa y la exterior. En estos momentos está en marcha un proceso de federalización fiscal con la aprobación de la Ley 42 de 5 de mayo de 2009.

El proceso italiano de regionalización ha ido acompañado del establecimiento en 1997 de la Conferencia Estado-Regiones en la cual las regiones interactúan con el gobierno nacional de forma regular y oficial. Este organismo se creó para abordar los problemas que surgen de la transferencia de competencias a las regiones. Este organismo incrementó su importancia en 2001 al convertirse en el principal mecanismo de coordinación Constitucional entre los gobiernos del Estado y las regiones.

12 Ver Moreno, Luis, “Decentralization in Spain”, *Regional Studies*, Vol.364, pp. 399-408, 2002.

13 Ver Raimondo “Le processus de décentralisation en Italie: regard sur les gouvernements régionaux”, septiembre 2001

La descentralización y la regionalización en los países del Sur y el Este del Mediterráneo

El concepto de descentralización no es nuevo en los países del Sur y el Este del Mediterráneo. Por el contrario, la mayoría de los países de la región han contado con autoridades regionales o subregionales denominadas *muhafazat* durante varias décadas. Asimismo, la mayoría de los países también cuentan con autoridades locales como los *qada'a* o en algunos casos, con municipios.

DIFERENTES “OLAS” DE DESCENTRALIZACIÓN

Los municipios son por tanto instituciones relativamente bien establecidas en la región ya que fueron introducidos en la época de la *Tanzimat*¹⁴ el movimiento de reforma y modernización que tuvo lugar en el Imperio Otomano en el siglo XIX. A partir de la década de 1920 este nivel de la administración pública fue adoptado y fortalecido por los gobiernos de las potencias titulares de los mandatos. La forma de dominio colonial experimentada por la mayoría de los países del sur y el este del Mediterráneo llevó por tanto al establecimiento de una forma de organización administrativa en los territorios del Maghreb y de Oriente Medio directamente inspirada en los modelos francés o británico. Marruecos, por ejemplo, obtuvo una carta municipal en 1917. En este contexto el gobierno local está basado en dos niveles básicos de representación:

- Gobernadores o walis que representan al Estado central a nivel local.
- Representantes elegidos localmente que forman los consejos municipales.

En casi todos los casos esta estructura administrativa fue adoptada por los Estados que surgieron de la independencia entre 1950 y 1960, En la mayoría de los países de la región existen por tanto tres niveles en la administración pública; nacional, regional (gubernaturas o *wilayahs* dependiendo del contexto nacional) y municipal. La existencia de instituciones locales no ha impedido sin embargo a los gobiernos centrales de la región centralizar el poder. En la mayoría de los países de la región sólo las ciudades cuentan con un cierto grado de autonomía política con representantes elegidos por sufragio universal. Con la excepción de Marruecos, es un representante del Estado designado por el gobierno rige las administraciones regionales, en los casos en que éstas existen.

Se han realizado intentos de relanzar el proceso de descentralización en el sur y este del Mediterráneo a lo largo de la pasada década. En la mayoría de dichos países a los Estados les resulta cada vez más difícil cumplir sus obligaciones y proporcionar una serie de servicios públicos básicos: por ejemplo, salud, educación agua y seguridad. En este contexto la descentralización a menudo se convierte en una prioridad, y se ve apoyada por las instituciones internacionales (el Banco Mundial, el FMI, el PNUD, etc.) que consideran la transferencia de competencias del Estado a los niveles local y regional un ingrediente importante de la buena gobernanza. En todo el Mediterráneo existe un compromiso con la descentralización por parte de las administraciones públicas. Así, en Marruecos la Carta Municipal aprobada en 2002 está siendo actualmente revisada en un intento de fortalecer la autonomía y poder de las autoridades locales.

¹⁴ La *tanzimat* (“reorganización” en turco) se refiere al período de reformas del aparato del Estado del Imperio Otomano que se desarrolló entre 1839 y 1876.

EL PROCESO ESPECÍFICO DE REGIONALIZACIÓN

Marruecos es el único país en el que está en marcha una regionalización genuina, con presidentes regionales electos. Existe sin embargo una tendencia hacia un incremento del poder de los representantes elegidos a nivel regional por ejemplo en Túnez y Egipto. En Jordania en 2005 el propio Rey Abdullah anunció la introducción de medidas sin precedentes para incrementar la descentralización política y fiscal del Reino, mediante el establecimiento de varias asambleas regionales dotadas con muchas competencias que anteriormente estaban en manos del gobierno central y el parlamento. Otro ejemplo ha sido el proyecto de reforma del gobierno de Egipto que preveía la descentralización de una serie de competencias gubernamentales, proyecto que fue retirado en 2005. La regionalización, aunque sea limitada, es el fenómeno más destacado en la ola de descentralización que se ha producido en los países meridionales en la pasada década. A la vez, también hay evidencias de una consolidación del poder municipal, especialmente mediante las oportunidades cada vez mayores que se les da a las autoridades, especialmente en Túnez, Jordania y Líbano, de formar agrupaciones intermunicipales para aumentar su eficacia en la prestación de servicios públicos.

En gran parte de la región, dicha descentralización ha ido acompañada de una reforma fiscal dirigida a incrementar los recursos de las autoridades locales y regionales e incrementar su autonomía financiera.

II. APORTACIÓN DE LAS ENTIDADES REGIONALES AL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS MEDITERRÁNEAS

Esta sección evalúa la influencia de las autoridades regionales mediterráneas en los primeros niveles del proceso de toma de decisiones, básicamente en la preparación de la agenda y la definición de políticas. Entre los elementos más sorprendentes que se presentan en este documento está una relación del limitado impacto de las herramientas de influencia utilizadas por las regiones desde la década de 1970 y las correspondientes dificultades de las autoridades regionales para beneficiarse de la “gobernanza multinivel” tal y como surgió como modelo europeo.

Las autoridades regionales en el “rompecabezas” de la formulación de políticas europeas.

El análisis de los estudios de caso identificados en la primera fase del proyecto MEDGOVERNANCE ofrece una primera idea de la complejidad intrínseca de los procesos de diseño de políticas europeas, a menudo comparados con un “rompecabezas”. Antes de evaluar el impacto real de las regiones en las instituciones y procedimientos de la UE, es necesario entender cómo funcionan estas instituciones y procedimientos. Las políticas europeas son más que el resultado final del proceso formal de toma de decisiones, en el que está implicado un complejo abanico de actores públicos y privados que compiten entre sí. Tal y como se destaca en el análisis detallado de los estudios de caso, algunos elementos básicos juegan un papel clave en la influencia de los agentes implicados sobre el diseño de políticas europeas. La mayoría de las regiones mediterráneas son totalmente conscientes de este contexto competitivo y por consiguiente han desarrollado estrategias y herramientas de influencia profesionales.

El diseño de políticas europeas como “competición”

El análisis del diseño de políticas a través de los estudios de caso seleccionados muestra cómo la Comisión Europea depende de agentes implicados externos para elaborar sus políticas.

Además de los canales y procedimientos de consulta formales – la consulta obligatoria al Comité de las Regiones por parte de la Comisión Europea y la consulta a otros agentes implicados mediante los Libros Verdes – las DGs piden constantemente su opinión a los lobbies, las administraciones nacionales y las autoridades locales y regionales, para revisar y también para preparar borradores previos, para Libros Verdes y documentos como términos de referencia, concursos, *vademécum*, etc.

Al analizar los estudios de caso, se hace rápidamente evidente que el diseño de políticas europeas podría compararse a un mercado y más concretamente a un “oligopsonio”, es decir un mercado con muy pocos clientes. Los “pocos clientes” en este caso son las instituciones europeas (principalmente la Comisión y el Consejo), mientras que el número de vendedores es mucho mayor: cada uno de los Estados miembros, los órganos consultivos oficiales (Comité de las Regiones, Comité Económico y Social), lobbies privados, autoridades locales y regionales, organizaciones regionales...

Elementos clave que afectan al diseño de políticas europeas

Las políticas europeas son pues un juego competitivo entre un amplio abanico de agentes implicados. En la mayoría de los casos, esta competición está gobernada por los siguientes elementos clave: tiempo y disponibilidad, experiencia técnica, y relaciones directas con los responsables de la toma de decisiones en las distintas instituciones europeas.

VOLUNTAD POLÍTICA

Los estudios de caso demuestran la importancia de la voluntad política regional para influir en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, las regiones italianas están involucradas en un diálogo formal y regular con el Estado central (dentro de la *Conferenza Stato-Regioni*) para decidir juntos sobre políticas de competencias compartidas (ver el estudio de caso sobre medioambiente en el Anexo 2).

Las regiones a título individual (y los presidentes de las regiones en tanto que “políticos emprendedores”) lideran discusiones y lobbies sobre iniciativas políticas importantes (ver la Región Liguria y la Autopista del Mar) a nivel comunitario y nacional. Las regiones apoyan organismos de representación (ver CRPM) e iniciativas políticas (ver PARM y RIM) para influir y proponer cambios en políticas comunitarias.

TIEMPO Y DISPONIBILIDAD

Tener personal disponible es claramente un elemento clave para poder competir en el mercado de las políticas europeas.

Se necesita tiempo para preparar documentos y comentarios – formales o informales – para presentar ante la Comisión Europea en plazos de tiempo a menudo muy breves; esto deja a las organizaciones regionales poco tiempo para evaluar y preparar enmiendas. Para conseguirlo por tanto se necesitan recursos presupuestarios y de personal. En general, el seguimiento de la preparación de políticas consume mucho tiempo ya que las DGs de la Comisión solicitan constantemente a los agentes implicados contribuciones informales a una amplia variedad de documentos.

Además, realizar un seguimiento del complejo diseño de políticas europeas también requiere continuidad del personal a cargo; se tardan varios años para completar las distintas fases desde que se fija la agenda hasta que se implementa el proyecto. Por ejemplo, las Autopistas del Mar se introdujeron oficialmente en un documento de la Comisión en 2001, mientras que el Libro Blanco sobre transporte y las primeras conexiones mediterráneas todavía está en preparación, en el marco de la convocatoria de proyectos publicada en 2009 dentro de la iniciativa del corredor Medwest.¹⁵

EXPERIENCIA TÉCNICA

Otro criterio clave más de influencia en el “mercado” del diseño de políticas europeas es la disponibilidad de actores para movilizar experiencia técnica de alto nivel. Las políticas europeas descansan enormemente en la experiencia técnica y científica. Para realizar un lobby eficaz se necesita movilizar no sólo competencias técnicas sino también legales y económicas.

En el caso concreto de AdM y transporte marítimo se necesitaba experiencia técnica para abordar las demandas de informes estratégicos clave que producía la Comisión. Por ejemplo, distintos agentes implicados llevaron a cabo diferentes estudios para comparar la contribución al cambio climático y más en general para su propia interpretación del posible impacto ambiental y social. La complejidad técnica de los temas de transporte en general y de los proyectos de las Autopistas del Mar proporciona a los lobbies privados una gran *ventaja competitiva* principalmente sobre las organizaciones regionales que no tienen la suficiente experiencia técnica y científica para influir en las grandes decisiones sobre infraestructuras de transporte. Estos estudios producen naturalmente conclusiones diferentes dependiendo del tipo de factores que incluyen¹⁶. Para influir sobre las autoridades europeas y nacionales

¹⁵ Ver resumen del informe temático sobre transporte en el anexo 1.

¹⁶ Por ejemplo, junto a las emisiones de efecto invernadero, la polución acústica podría considerarse un fuerte impacto ambiental del transporte por carretera: no solo en términos de calidad de vida, sino también en términos de la inversión en infraestructuras necesaria para mitigar este tipo de contaminación.

en temas medioambientales también se requiere la movilización de experiencia técnica de alta calidad. En este contexto, las autoridades locales a menudo han jugado en desventaja por el gran bagaje técnico y científico que se necesita para entrar en el proceso de toma de decisiones que, en el caso de Francia por ejemplo, pasó la iniciativa a otros actores, como las ONGs ambientales.

RELACIÓN DIRECTA CON LOS RESPONSABLES DE LA TOMA DE DECISIONES

Un elemento clave más en la batalla por influir es el cómo vincularse a los que en último término toman las decisiones, principalmente la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los Estados Miembros en el Consejo Europeo.

La Comisión Europea es, naturalmente, el objetivo central de los intentos regionales de influir en las instituciones europeas. Gracias a su prerrogativa de la iniciativa, la Comisión sigue jugando un papel crucial en el proceso legislativo europeo. Tener relación directa con los funcionarios europeos es, por tanto, un activo básico para los lobistas de Bruselas. Para ello, el Comité de las Regiones y otras organizaciones regionales han desarrollado a lo largo de los años una estrecha relación con la Comisión. Como han señalado muchos de los agentes entrevistados, DG REGIO, la unidad responsable de políticas regionales y de gran parte de los fondos estructurales, ha sido la campeona de las regiones dentro de las instituciones europeas y por ello es el principal interlocutor de las regiones dentro de la Comisión. La Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) ha tenido un especial éxito dialogando e incluso llegando a acuerdos con DG REGIO.

El Consejo Europeo, al que le corresponde tomar las decisiones finales en el proceso legislativo, es el segundo objetivo clave para las organizaciones regionales. Tener relaciones de calidad con los representantes de los Estados Miembros es por tanto otra dimensión clave en cualquier estrategia de influencia europea. El papel de la presidencia de la UE en la definición de la agenda del Consejo ha hecho crecer la necesidad de construir alianzas fuertes con los responsables de la toma de decisiones a nivel nacional. Las relaciones directas entre los dos niveles de acción se pueden haber fomentado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que favorece la participación de las regiones en las reuniones del Consejo. En Italia, la Conferencia Estado-Regiones (ver más arriba) proporciona a las regiones italianas un órgano formal que puede establecer el diálogo con las administraciones nacionales sobre una amplia gama de temas políticos. La Conferencia proporciona a las regiones italianas una herramienta oficial para influir en la lucha por dejar su huella en el diseño de políticas europeas.

Influir en el diseño de políticas europeas también implica tener buenos contactos en el Parlamento Europeo con sus poderes de decisión y codecisión sobre un amplio espectro de ámbitos políticos. El papel del Parlamento se verá significativamente reforzado con la ampliación del procedimiento de codecisión que contempla el Tratado de Lisboa.

Desarrollo de las herramientas de influencia regionales

En paralelo con la progresiva apertura de las instituciones europeas y del proceso de toma de decisiones a la participación de los actores territoriales, las regiones también se han adaptado a la naturaleza competitiva del diseño de políticas europeas, y han introducido recursos y competencias profesionales en sus actividades europeas en línea con sus competencias, capacidades y recursos a nivel nacional.

DIVERSIDAD DE ORGANIZACIONES REGIONALES

En el contexto altamente competitivo descrito anteriormente, se han creados numerosas organizaciones para promover la influencia de las regiones en el diseño de políticas europeas, para trabajar tanto como sea posible con las instituciones al principio del proceso de toma de decisiones, en particular con la Comisión Europea dado su papel de iniciadora de legislación.

Según responsables del Comité de las Regiones, el Comité cuenta con un hinterland político compuesta por más de 300 organizaciones regionales y que incluye diversas organizaciones generalistas que agrupan municipalidades o regiones, organizaciones temáticas, delegaciones en Bruselas de proyectos (de fondos estructurales o de cooperación interregional), delegaciones de redes... Se necesitaría un estudio específico que identificara y analizara las distintas organizaciones regionales que participan en el proceso de diseño de políticas europeas. No obstante, este documento presenta una muestra representativa que incluye la CRPM y REGLEG.

La Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) se creó en 1973 y hoy en día incluye unas 161 Regiones de 28 países. La CRPM es una gran herramienta de influencia de las regiones sobre las políticas de la UE. Habitualmente, elabora recomendaciones políticas e ideas. Sus objetivos básicos a nivel europeo son la preparación de las solicitudes de fondos estructurales para las regiones marítimas y periféricas y, más en general, la defensa de las políticas regionales y los fondos estructurales. Aunque formalmente no es parte del proceso de toma de decisiones europeo, la CRPM es percibida por muchos como un instrumento útil de lobby. Al ser las regiones mediterráneas tanto periféricas como marítimas la CRPM se ha convertido en una importante herramienta de influencia para ellas. Esta fuerte dimensión mediterránea se ha reforzado con la creación de una Comisión Intermediterránea específica (CIM) en 1990. En la actualidad, la CIM cuenta con 50 regiones miembros de diez países diferentes (Chipre, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Malta, Marruecos, Portugal, España y Túnez). Aspira a estar abierta a todos los niveles subnacionales de estos países mediterráneos.

Muchos agentes han comentado el declive de las estrategias y organizaciones “colectivas”, y la creciente autonomía de organizaciones *ad hoc*. Desde esta perspectiva, las regiones con poderes legislativos están desarrollando cada vez más sus propias estrategias autónomas. REGLEG es una red política de las regiones de la UE con poder legislativo. Incluye representantes de gobiernos regionales que trabajan juntos en asuntos de interés común. En la actualidad hay 73 regiones de la UE con poder legislativo repartidas en ocho Estados Miembros: Austria, Bélgica, Finlandia, Alemania, Italia, Portugal, España y Reino Unido. La participación en REGLEG está abierta a cualquiera de estas regiones.

LA CREACIÓN DE DELEGACIONES EN BRUSELAS

Además de los instrumentos “colectivos” o *ad hoc* que se han desarrollado para influir en la instituciones de la UE, muchas regiones europeas han desarrollado instrumentos puramente “individuales” y han decidido establecer delegaciones en Bruselas para reforzar su presencia “física” en el lugar donde las decisiones y políticas se preparan y se adoptan¹⁷. Casi siempre, la creación de una delegación regional facilita apoyo en términos de información y sensibilización regional sobre políticas europeas – las que están siendo promulgadas y las que están en preparación. Gracias a la proximidad física a los centros de decisión europeos, las delegaciones ponen voz a las prioridades, prácticas y proyectos de sus regiones, ante las instituciones europeas y ante otros agentes clave de las políticas europeas, integrándose así mejor en el sistema europeo.

Iniciativas y redes específicas de las regiones mediterráneas

Como resaltábamos anteriormente, la CRPM juega un papel importante representando y defendiendo los intereses de las regiones mediterráneas en las instituciones y en los procesos de toma de decisiones europeos. Sin embargo, han aparecido una serie de redes específicas, organizaciones e iniciativas para mejorar la influencia de las autoridades regionales y locales mediterráneas. Se pueden mencionar varias redes y organizaciones que representan a organizaciones locales y regionales del Mediterráneo, incluyendo organismos abiertos a todo tipo de autoridades locales. Estas incluyen las generales, como por ejemplo la Comisión Mediterránea de CGLU, y otras más específicas como Arco Latin (autoridades provinciales) y Medcities (autoridades locales y municipios).

Junto a las organizaciones y redes institucionales, hay también diferentes iniciativas estratégicas alentadas por actores territoriales que quieren desarrollar su propia visión del futuro del Mediterráneo y del papel específico a jugar por las autoridades locales y regionales en la gobernanza de la región. Este deseo estaba en el centro del Plan de Acción de las Regiones Mediterráneas (PARM) publicado en noviembre de 2006. La elaboración de este plan surgió del trabajo de institutos de investigación de varias regiones del sur de Europa (PACA, Andalucía¹⁸, Cataluña¹⁹, Piamonte, Toscana y Lacio) que más tarde se unirían en la Red de Institutos Mediterráneos (RIM), en la actualidad un socio clave del proyecto MEDGOVERNANCE. Otra iniciativa interesante ha sido la preparación de la Nueva Alianza Euromediterránea por la Paz, el Empleo y el Desarrollo Sostenible. Este documento, apoyado en 2008 por la CIM de la CRPM, ha sido innovador al promover una política de cohesión genuinamente mediterránea que incluyen la transferencia traspaso, a países del sur y este del Mediterráneo, de instrumentos financieros y de cooperación desarrollados y creados para los candidatos del este y centro de Europa.

17 Ver Boni, Ana Lisa, “L’Europe dans les regions, les regions dans l’Europe” en *Décentralisation et Fédéralisme* octubre-noviembre 2009

18 Gobierno Autónomo de Andalucía o *Junta de Andalucía*

19 Generalitat de Cataluña o *Generalitat de Catalunya*

La variada influencia de las estrategias y organizaciones de las regiones

Evaluar el impacto directo de las organizaciones regionales en las decisiones políticas de la UE es una tarea difícil. Dada la multitud de agentes implicados que la Comisión consulta y solicita durante el proceso legislativo, el aporte de las regiones no siempre se puede seguir. Una metodología más significativa mostraría una evaluación de los efectos a largo plazo de la presencia de las regiones en las instituciones y procedimientos de toma de decisiones de la UE y de los resultados “informales” de sus actividades de lobby.

La influencia de las regiones en los ámbitos de política analizados

La influencia de las autoridades regionales sobre el diseño de políticas nacionales y europeas varía según el ámbito político en cuestión. Como se resalta en los cinco Informes Temáticos redactados durante la última fase de MEDGOVERNANCE, los estudios de caso seleccionados ponen de manifiesto niveles muy diferentes de influencia regional entre las cuestiones de transporte y las estrategias culturales, pasando por políticas medioambientales o de innovación.

TRANSPORTE

Las autoridades regionales se han convertido en importantes agentes en las políticas de transporte, gracias principalmente al desarrollo de instrumentos y estrategias proactivos para influir en las estrategias nacionales y europeas respecto a este tema. Por ejemplo, la creación de una comisión específica de transporte ha contribuido a que la CRPM adquiriera una fuerte capacitación en cuestiones de transporte y desarrolle relaciones de confianza con las instituciones europeas y, sobre todo, con la DG TREN de la Comisión Europea.

Hay varios ejemplos concretos de la fuerte capacidad de lobby de la CRPM respecto a las Autopistas del Mar (AdM) que sería interesante señalar. Entre otras cosas, la CRPM ha modificado la decisión de la Comisión sobre el establecimiento de un coordinador europeo específicamente dedicado a AdM. En este caso el papel de la CRPM fue eficaz. Para los proyectos más importantes identificados dentro del programa RTE-T, puede designarse un coordinador europeo que permita un seguimiento al más alto nivel político y promueva el desarrollo del proyecto. Cada año, el coordinador europeo publica un informe anual que evalúa los logros conseguidos en su ámbito de competencias. En un principio, la Comisión Europea no se había planteado crear el puesto de coordinador para las AdM. La CRPM realizó una intensa labor de lobby. En 2005 se organizó una reunión con Jacques Barrot, Comisario de Transporte, para discutir la cuestión. Aquí de nuevo, esta intervención tuvo consecuencias prácticas con la decisión de establecer un coordinador europeo para AdM y la elección de Luis Valente de Oliveira como coordinador²⁰.

Sin embargo, la influencia de las autoridades regionales en las políticas de transporte se ve limitada por la falta de recursos humanos y experiencia técnica. Las regiones mediterráneas padecen una falta de representación específica ya que sus organizaciones y redes son o lobbies generalistas o “filiales” de lobbies europeos. Por ejemplo, no hay comisión de transporte dentro de la Comisión Mediterránea de CGLU. La Comisión Inter-Mediterránea de la CRPM ha creado un grupo de trabajo dedicado a transporte que depende de la buena voluntad y movilización de sus miembros ya que no cuenta con recursos humanos.

²⁰ El Sr. Valente de Oliveira fue presidente de la CRPM y es muy consciente del papel que deben jugar las regiones en la gobernanza de Europa.

MEDIO AMBIENTE

Las autoridades regionales han reforzado su papel en el proceso de toma de decisiones sobre políticas y sobre diseño de políticas medioambientales. Las regiones hoy participan en la toma de decisiones a nivel nacional. Deciden sobre las Zonas de Importancia Comunitaria, las medidas de conservación, las evaluaciones de incidencia y los planes de gestión de la red Natura 2000. Designan los órganos de gestión e intentan desarrollar un enfoque participativo para involucrar a organizaciones de la sociedad civil – aunque la actitud “NIMBY”²¹ todavía es palpable. En Italia y España, las regiones legislan y crean marcos estratégicos de acuerdo con las directrices nacionales y las directivas de UE. En Francia, el proceso se pilota desde la administración central. Sin embargo, el comité directivo llamado COPIL, dirigido y gestionado por una autoridad local elegida por el *préfet*, involucra a actores locales en el proceso.

En cuanto a los incendios forestales, las autoridades regionales deciden sobre planes regionales de previsión, prevención y lucha activa contra incendios, y participan en la coordinación multinivel. En Italia y España, las regiones legislan y establecen planes, y coordinan sistemas regionales que incluyen diversos actores. En Italia algunos de ellos son organismos descentralizados, como el Servicio Forestal Estatal y la Brigada Nacional de Bosques. En España las competencias están transferidas a las Comunidades Autónomas que establecen mecanismos de coordinación con el Estado central. En Francia, donde los bosques son competencia del Estado central, regiones como PACA han demostrado un fuerte deseo político de influir en el diseño de las políticas. En 2005 adoptó una estrategia forestal que proporcionaba líneas de actuación y financiación para los Planes Intracomunitarios de Desarrollo y Limpieza Forestal, el principal instrumento de planificación estratégica local para la prevención y lucha contra incendios forestales.

COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN

Las regiones tienen algo decisivo que decir en el diseño de nuevas políticas de sistemas de innovación regional²². Coordinan a los diversos actores, desde universidades a agencias y pequeñas y medianas empresas, y están empezando a poner en práctica medidas de evaluación para mejorar su enfoque general. En la mayoría de casos, los Estados centrales tienen competencias exclusivas sobre actividades relativas a la investigación y por tanto, las políticas de ciencia y tecnología juegan un papel formativo importante mediante la valorización y la explotación de estas inversiones en capital del conocimiento.

Sin embargo, las autoridades regionales están jugando un creciente papel en el diseño de políticas de investigación e innovación en los países del sur de Europa. En España, este empoderamiento se hace particularmente notable en educación superior. A pesar de la importante regulación nacional, las comunidades autónomas pueden diseñar en gran medida sus propios sistemas de educación superior. En Cataluña, la educación superior y la investigación se han convertido en una prioridad regional en los últimos años, y una serie de importantes iniciativas, han hecho que la educación superior en Cataluña difiera de la de otras regiones españolas.

MIGRACIONES

En políticas migratorias, las autoridades locales y regionales son las protagonistas a la hora de promover medidas de integración. Aunque los problemas surgen a nivel nacional/Estatal. El Estado central tiene la soberanía y las competencias exclusivas en materia de medidas de control y de seguridad migratoria. Establece las normas de llegada de inmigrantes con escasa participación de las autoridades regionales y locales. En 2003 por ejemplo, las competencias sobre políticas de bienestar se transfirieron a las regiones italianas con una dotación presupuestaria del Estado para políticas sociales. Como consecuencia, depende de ellas desarrollar políticas de inmigración. Los pocos estudios que existen muestran diferencias considerables entre las regiones: solo un puñado todavía tienen una partida presupuestaria específica para la integración de inmigrantes; siendo una de ellas el Piamonte.

21 Del inglés: Not in My Back Yard (no en mi patio trasero)

22 Ver el Informe Temático sobre Competitividad y el estudio realizado en 2007 por CesP sobre políticas de innovación regional en el área mediterránea: <http://www.cespi.it/innovMED.html>

CULTURA

Las regiones del Mediterráneo cuentan con una larga tradición y una rica experiencia en acciones en el ámbito de la cultura. Sin embargo, a pesar de sus considerables recursos, capacidad administrativa y competencias políticas en este ámbito, su participación en la formulación de la política y la estrategia cultural a nivel de la UE (Agenda Europea de la Cultura) e incluso a nivel Euromediterráneo (EuroMed heritage, Estrategia Cultural Euromediterránea o Fundación Anna Lindh) es muy limitada.

Las regiones del Mediterráneo a menudo restringen sus acciones culturales a eventos y actividades. Esto va en detrimento de su papel natural como órganos de planificación y formulación estratégica dentro de sus territorios. Por su parte, esta concentración en actividades resulta perjudicial para la contribución de la cultura al desarrollo del territorio. La mayoría de las regiones mediterráneas no cuentan con estrategias culturales como tales para sus propios territorios. Pero las regiones no pueden reclamar su participación en la elaboración de la agenda y la formulación de políticas culturales a nivel estatal, de la UE o euromediterráneo si a su vez no consultan ni implican a los actores subregionales.

Hasta ahora, las redes de autoridades regionales son principalmente generalistas, con una capacidad técnica y de lobby débiles. Se centran, en cambio, en actividades declaratorias o en atraer y gestionar fondos de los Estados o de organizaciones internacionales. Para ser más eficientes, estas redes deberían ser temáticas y especializadas.

COOPERACIÓN TERRITORIAL

Además de las cinco áreas de políticas analizadas en el marco de MEDGOVERNANCE, existe también una cooperación territorial en la que las autoridades regionales han desarrollado una gran capacidad de influencia a nivel europeo. La elaboración e implementación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) ilustra muy bien lo que el Comité de las Regiones puede de hecho conseguir. En la adopción de esta regulación se han involucrado muchos altos responsables europeos del proceso de toma de decisiones de la Comisión (Michel Barnier), del Parlamento, del Comité de las Regiones (Mercedes Bresso). La coincidencia de su visión de la regulación ha abierto el camino a la propuesta inicial de la Comisión, que se caracterizaba, según el Comité, por los siguientes puntos débiles:

- Las autoridades gubernamentales no estaban consideradas como participantes de pleno derecho en las agrupaciones, lo que era un tema importante en un contexto en el que las regiones no tienen competencias y recursos uniformes en los diferentes Estados miembros. El proyecto inicial no incluía gobernanza multinivel.
- El Agrupamiento sólo estaba abierto a las regiones NUTS III.
- El área de actividad solo concernía a la cooperación transfronteriza y no quedaba abierta a la cooperación transnacional.

Al final del proceso de toma de decisiones, la regulación se abrió a: autoridades centrales, a las regiones NUTS II y a la cooperación transnacional.

Para conseguir esto, el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo trabajaron intensamente para influir sobre la Comisión y el Consejo. Y para ello se utilizaron distintos elementos de presión, en concreto la palanca de las políticas nacionales: distintos líderes de regiones presionaron al gobierno nacional para cambiar la normativa. El contexto político dentro del Consejo era favorable ya que Austria ostentaba la presidencia de la Unión Europea durante los meses en que se hubiera adoptado el reglamento. Austria es, de hecho, un Estado federal, altamente sensible a los intereses de las autoridades regionales. Además, el *rapporteur* del Comité de las Regiones para este reglamento era austriaco. Esto fue una coincidencia, pero hizo mucho más fácil impulsar la postura del Comité y adoptar una versión alternativa del reglamento.

Las regiones en Bruselas: la falta de recursos y la consiguiente falta de influencia

A lo largo de las últimas décadas, las regiones han desarrollado un denso conjunto de redes, organizaciones e instrumentos para influir en las instituciones europeas y los Estados Miembros. ¿Pero con qué fin? Como se señalaba anteriormente, las regiones se han convertido en un actor principal en el diseño de políticas europeas. ¿Pero cuál ha sido la contribución de los instrumentos y organizaciones de

las instituciones regionales a esta evolución? Como señalaba Ekatarina Domorenok, de la Universidad de Padua, en un informe reciente sobre el Comité de las Regiones²³, hubo mucho entusiasmo inicial sobre la participación de las regiones en la arena política europea al principio de la década de 1990. Entonces la creación del Comité fue “*la más importante y llamativa expresión de la nueva importancia de las regiones de Europa*”. Pero esta se ha visto sustituida por otra más equilibrada.

INSTRUMENTOS GENERALISTAS CON CAPACIDADES TÉCNICAS DÉBILES

Tal y como muestran los estudios de caso, la experiencia técnica constituye un importante elemento a la hora de influir en el diseño de políticas de la UE.

Las autoridades regionales están representadas en su mayoría por organizaciones generalistas: Comité de las Regiones, CRPM, CGLU, COPPEM... Los representantes de las regiones ante estas organizaciones son con frecuencia directivos de departamentos de relaciones internacionales y raras veces de departamentos operativos. Aunque se han producido algunas “evoluciones” con la creación de comisiones y comités temáticos dentro de las organizaciones más grandes como el Comité de las Regiones o la CRPM.

En la actualidad, el Comité de las Regiones cuenta con seis comisiones temáticas: COTER (políticas de cohesión territorial), DEVE (desarrollo sostenible), EDUC (cultura, educación e investigación), RELEX (relaciones externas) y CONST (asuntos constitucionales y gobernanza europea). Además, las reuniones de comisiones se celebran con mayor regularidad y la organización del trabajo ha mejorado enormemente. Asimismo, la CRPM está dotada de numerosos grupos de trabajo temáticos²⁴, y algunos de ellos han construido relaciones significativas con las correspondientes DGs: por ejemplo, el grupo de trabajo de transporte descrito anteriormente en este Informe.

Sin embargo, estas redes tienen aún una experiencia técnica y una capacidad de lobby débiles y se centran en actividades declaratorias y en conseguir y gestionar fondos del Estado o de la Unión Europea. Hacen muy poco trabajo de coordinación y lobby. Por ejemplo, los estudios de caso han puesto de relieve el bajo nivel de visibilidad del Comité de las Regiones fuera de la esfera de las instituciones de la UE. Raramente los agentes implicados entrevistados mencionan el Comité como una fuerza eficaz para influir en los procesos legislativos o con capacidad para influir en los estudios de caso seleccionados. Para muchos observadores, el Comité es visto como una “fábrica de opinión” con poco impacto sobre los responsables de la toma de decisiones. Igualmente y a pesar de su gran aportación a las políticas de la UE, la CRPM padece una falta de experiencia técnica y de recursos humanos en general. Otra debilidad de la CRPM es que las regiones miembros no se involucran proactivamente en las actividades de lobby. La experiencia y capacidad técnicas existentes son todavía débiles en el caso de los instrumentos mediterráneos tales como la Comisión Intermediterránea de la CRPM o la Comisión Mediterránea de la CGLU que no cuentan con una subcomisión temática o un grupo de trabajo.

RELACIONES DÉBILES CON LOS RESPONSABLES DE LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL NACIONAL Y CON EL PARLAMENTO EUROPEO

Además de por su debilidad estructural, la capacidad de influencia de las actividades del Comité se ve agravada por sus relaciones con dos grandes instituciones de la UE, el Parlamento y el Consejo; relaciones que se han desarrollado mucho más lentamente que las que el Comité ha desarrollado con la Comisión. El Parlamento Europeo, por ejemplo, siempre ha sido muy cauto a la hora de preservar su propia función política representativa. El reto para el Comité de las Regiones es por tanto construir relaciones de cooperación con el Parlamento reforzando su propia posición institucional sin provocar celos en su socio. Durante años, la postura del Consejo hacia el Comité era de “*una relativa indiferencia benigna*”. Sólo recientemente el Comité dio muestras de querer cambiar la situación. El diálogo entre ambas instituciones para lograr un marco de trabajo sobre cooperación operativa empezó en 1999. Desde entonces se han producido algunas mejoras tales como que el presidente del Comité esté presente

23 Ver Domorenok, Ekatarina, “El Comité de las Regiones: en Busca de la Identidad” en *Regional and Federal Studies*, 19, (marzo 2009), 143-169.

24 Aquamarina, empleo y formación, energía, cooperación exterior, pesquerías, innovación, investigación, inclusión social, turismo sostenible, RTE-T y cooperación territorial.

habitualmente en las reuniones del Consejo, y la participación regular de la presidencia del Consejo en la asamblea plenaria del Comité. Se dio otro paso adelante en 2003 con la adopción de una declaración del Consejo sobre “*El papel de las Regiones en la Unión Europea*” en el que se subrayaban “*las ventajas de una participación creciente de las autoridades regionales y locales en el proceso de integración europea... y el papel importante del Comité de las Regiones como un representante institucional de las autoridades regionales y locales en el contexto de la Unión*”. Sin embargo, la cooperación entre el Consejo y el Comité durante el proceso legislativo sigue siendo escasa y superficial.

LA HETEROGENEIDAD DE LAS AUTORIDADES REGIONALES

Otra debilidad de las organizaciones regionales es la heterogeneidad de los miembros en términos de demografía, economía y competencias. Por ejemplo, el Comité de las Regiones reúne a presidentes de *Länder* alemanes y de Comunidades Autónomas españolas – con sus amplias competencias legislativas – junto a alcaldes de ciudades pequeñas. Esta variedad puede crear conflictos entre los miembros; y la situación se agrava aún más entre las redes Mediterráneas donde las regiones europeas se reúnen con autoridades locales y regionales de países del sur y el este mediterráneos, países en los que ciudades, provincias y regiones están todavía bajo control estricto del Estado y sus administraciones centrales (ver sección siguiente).

EL ENORME PESO DE LOS LOBBIES PRIVADOS

Dado el objetivo de la actividad 3-1, se puso énfasis en casos de arriba a abajo, en el sentido de políticas iniciadas por instituciones nacionales y/o europeas: Autopistas del Mar, Natura 2000, la prevención y la lucha contra incendios forestales, políticas de inmigración... Todos estos ámbitos de las políticas no pertenecen a la agenda de políticas regionales “tradicionales”. Estos casos también se caracterizan por la importancia de los lobbies privados, pertenezcan estos lobbies al ámbito industrial (como en el caso de Autopistas del Mar) o sean “ambientalistas” (Natura 2000). Por ejemplo, en el ámbito de las políticas de transporte, los actores privados han creado numerosas asociaciones y organizaciones que tienen una gran influencia dentro de la Comisión y más en concreto en la DG TREN. Su influencia se basa en muchos factores incluidos la frecuencia de sus contactos y su capacidad para reaccionar rápidamente a los requerimientos de la Comisión (libros verdes y otros similares). Estas organizaciones responden rápido y tienen una enorme capacidad experta. Cuentan con muchos más recursos que las organizaciones regionales como la CRPM y su influencia reside en su capacidad para facilitar a los involucrados en la toma de decisiones - la Comisión Europea, el Parlamento o incluso el coordinador europeo - informes clave que incluyen experiencia técnica fiable, respetando el ritmo rápido del proceso de consulta europeo.

III. LA REGIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LOS TERRITORIOS MEDITERRÁNEOS

Esta sección del Informe está dedicada a evaluar el papel de las autoridades regionales mediterráneas en la implementación de las políticas europeas y mediterráneas. El enfoque de estudios de caso ha puesto de relieve cómo se están implementando las políticas europeas “generales” (transporte, competencia, medioambiente) y las políticas nacionales “propiedad de los Estados” (migraciones). El rico material de análisis ha permitido que el informe identifique la progresiva regionalización de la implementación de las políticas europeas y nacionales. Otro cambio significativo es la creciente participación de elementos de la sociedad civil en la implementación de las políticas. Estas tendencias sin embargo, no deberían enmascarar las dificultades a las que todavía se enfrentan las autoridades regionales a la hora de implementar políticas europeas y nacionales.

La regionalización de las políticas europeas y nacionales

La amplia difusión de los principios de la gobernanza multinivel en las instituciones europeas y en los gobiernos nacionales ha reforzado la participación de las regiones en la implantación de lo que frecuentemente se denomina políticas de arriba a abajo. Las autoridades regionales han sido reconocidas como implementadores relevantes de las políticas europeas y nacionales. Simultáneamente, la creciente participación de las autoridades regionales en la implementación de políticas de la UE ha creado condiciones favorables para el desarrollo del concepto de gobernanza multinivel. Se observan distintos tipos de contribuciones y diferentes posturas entre las regiones. Van desde la gestión directa de las actividades por parte de las regiones dentro de un marco de gobernanza “centralizada”, hasta regiones que actúan como catalizadores, compartiendo responsabilidades entre agentes locales, regionales y nacionales. Otra tendencia interesante es el progresivo empoderamiento de las regiones en ámbitos de la política que tradicionalmente eran competencia exclusiva de las administraciones centrales, como el caso de la inmigración.

Las regiones como nuevas autoridades “centrales”

Los estudios de caso han puesto de relieve distintos contextos en los que las competencias están transferidas a niveles de acción “subnacionales”, niveles de acción que tienen como resultado la total regionalización de diversas políticas lideradas por la UE.

El análisis llevado a cabo pretendía entender hasta qué punto y por qué razones movimientos de arriba a abajo han fomentado el papel de las regiones en estos dos sistemas de gobernanza. A este respecto, merece la pena recordar las diferencias entre dos estudios de caso: Natura 2000 y la Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales. Natura 2000 es un sistema de gobernanza de arriba a abajo, diseñado a nivel europeo con la intención de crear una red coherente de espacios protegidos en la UE.

En ambos estudios de caso, las autoridades regionales españolas e italianas son los principales actores. Son las responsables de implementar la red Natura 2000 en coordinación con el gobierno central (Ministerios de Medio Ambiente), cuya responsabilidad consiste principalmente en supervisar y armonizar el proceso de implementación. En la prevención y lucha contra los incendios forestales, la subsidiariedad es el principio rector en la división de competencias entre las regiones y el centro. Las autoridades regionales están en primera línea en las actividades de prevención, pero también en la lucha activa contra los incendios en sus territorios; el nivel central sólo interviene cuando las capacidades locales quedan desbordadas. Comparemos esta situación con la de Francia donde el nivel central es el principal actor, mientras que las autoridades regionales juegan un papel marginal en ambos estudios de caso, debido a las competencias pero también a intereses regionales. El ejemplo de la implementación de los espacios Natura 2000 muestra cómo los sistemas de gobernanza de arriba a abajo con fuertes dimensiones territoriales pueden tener un impacto directo sobre el papel de las autoridades regionales, aumentando sus responsabilidades y competencias. En Italia, la descentralización condujo a un cambio en la subdivisión de competencias entre el centro y las regiones; el centro asumió un papel de coordinación y armonización, y las regiones se encargaron de la implementación de la red. Comparemos esta situación con países más centralizados como Francia, donde Natura 2000 no ha hecho que las autoridades regionales asumieran más responsabilidades y competencias; el proceso de implementación corre a cargo del centro o de sus representantes (autoridades “desconcentradas”).

Las regiones como catalizadores

En otros contextos, como el del transporte, y más concretamente en el desarrollo de las AdM, o las políticas culturales, las autoridades regionales comparten responsabilidades, competencias y contribuciones financieras con otros agentes implicados. En este contexto, se observan diversas conductas, desde catalizadores proactivos, a facilitadores, o a posturas más pasivas.

TRANSPORTE Y DESARROLLO DE LAS AdM

Los agentes implicados entrevistados para el estudio de las AdM con frecuencia subrayaban el potencial de liderazgo de las regiones en los proyectos de AdM. Esta posición se cimenta en las competencias de las regiones que, en la mayoría de los Estados miembros, son coherentes con las categorías de acciones que requieren los proyectos AdM: transporte, ordenación del territorio, desarrollo económico... En este marco, el papel actual de las regiones en estos proyectos varía enormemente según los contextos nacionales.

En Italia, en términos generales las regiones son claves en la creación de AdM, ya que son las responsables de la aprobación de los planes de ordenación portuaria, presentados por las Autoridades Portuarias en el marco de la legislación nacional. En 2007 se firmó un Memorando de Entendimiento (MdE) entre la Región de Liguria, las autoridades portuarias de Liguria y la sociedad RAM con el fin de impulsar las AdM dentro del marco de un programa de financiación que debería ser aprobado en el futuro próximo. La Región puede ayudar a reducir los cuellos de botella fortaleciendo la “movilidad de información”, es decir, el flujo de información desde el puerto a los transportistas. En Francia, a partir de 2000 y la ley SRU²⁵, los consejos regionales tienen todas las competencias sobre el transporte público. Dentro de las fronteras regionales, se les considera la autoridad regulatoria para trenes de pasajeros, lo que significa que son responsables de definir todos los elementos del servicio: paradas, horarios, precios, frecuencia... A pesar de esta competencia clave, las regiones francesas no aparecen como actores líderes en el desarrollo de las AdM. Al contrario del MdE que firmaron la Región Liguria, las Autoridades Portuarias Ligures y la RAM, la región PACA todavía no se ha unido a las iniciativas públicas para apoyar los proyectos de AdM.

La aportación técnica de las regiones a la implementación de las políticas europeas y nacionales va acompañada a menudo de aportaciones financieras. Hay muy pocos proyectos en la actualidad que se implementen sin cofinanciación regional.

POLÍTICAS CULTURALES

Las autoridades regionales tienen por lo general competencias en este campo, a menudo solapándose con las de otras autoridades públicas y compartiendo recursos financieros para financiar sus propias políticas. También suelen contar con instituciones públicas específicas (institutos, fundaciones...) muy activas en el ámbito de la acción cultural y de la cooperación cultural internacional, y una amplia cartera de actividades y proyectos culturales. En términos cuantitativos, la situación varía mucho según las regiones, dependiendo del nivel de descentralización de cada país y de la distribución de competencias en el campo de la cultura. Pero a pesar de la experiencia en el campo de la cultura, las regiones con frecuencia actúan más como prestadores de servicios y organizadores de actividades, a veces compitiendo con otros niveles de gobierno, que como diseñadores de políticas capaces de establecer vínculos estratégicos entre los territorios y el Estado y los niveles de gobernanza internacionales.

Las regiones y las competencias “exclusivas” del Estado central

El análisis de las políticas de inmigración también ha demostrado el empoderamiento de los actores regionales en ámbitos políticos tradicionalmente dominados por la administración central del Estado. En este sentido, la iniciativa que han tomado las regiones sobre temas migratorios es especialmente representativa de esta nueva tendencia de empoderamiento regional respecto a políticas europeas y nacionales.

25 Solidaridad y Rehabilitación Urbana

En España e Italia, las autoridades regionales intervienen cada vez más en temas de inmigración. Por ejemplo, la Junta de Andalucía fue la primera comunidad autónoma española en elaborar un Plan Integral de Inmigración que permitía la coordinación de todas las políticas relacionadas con los trabajadores extranjeros y sus familias, políticas que hasta ese momento habían estado dispersas entre los distintos ayuntamientos. El Plan Integral para la Inmigración en Andalucía ha supuesto una considerable sistematización y coordinación de todas las actividades relacionadas con la inmigración que llevan a cabo diferentes organismos. La creación de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias también ha contribuido a la consecución de este objetivo. Aunque la coordinación del segundo plan integral correspondía a la Consejería de Gobernación, en la actualidad el responsable de todos los asuntos relativos inmigración es la Consejería de Trabajo.

La participación de la sociedad civil: ¿hacia una sociedad horizontal?

Más allá del empoderamiento de las autoridades regionales, el aumento de la gobernanza multinivel implica la participación de un creciente número de actores de la sociedad civil en la implementación de las políticas europeas y nacionales. Esta evolución atiende a la petición de una “sociedad más horizontal”, con menos instituciones centralizadas dominantes, ya sean éstas organismos europeos, nacionales o incluso regionales.

Los estudios de caso han puesto de relieve cómo “los actores horizontales” del sector privado y de la sociedad civil están ampliamente involucrados en la implementación de las políticas y los proyectos analizados durante la actividad 3-1 del proyecto MEDGOVERNANCE.

En el caso de Natura 2000, por ejemplo, el proceso de participación fue diferente en cada caso. En Francia, la participación se ha formalizado en el marco de COPIL. En Italia, aunque no existen mecanismos formalizados en funcionamiento, los actores horizontales – la mayoría académicos, ONGs y expertos – han participado activamente. Las entrevistas también hacen énfasis en que los actores horizontales son más proclives a participar cuando se necesita integrar conocimientos especializados externos en las competencias de las autoridades regionales. De hecho, a menos que la participación esté justificada por requisitos formales estrictos, ésta es débil. Consecuentemente, la débil implicación de la población local, y en muchos casos de las autoridades locales, representa uno de los problemas principales de la implementación de la red Natura 2000 tanto en países descentralizados (por ej. Italia) como en países centralizados (por ej. Francia). La mayoría de las veces la población local ignora la existencia de Natura 2000 o no entiende las peculiaridades de este tipo de red. Otras veces la implementación de Natura 2000 ha originado quejas de las poblaciones locales que reaccionan contra el proceso de implementación. Sin embargo, vale la pena insistir en el muy proactivo papel de los agentes horizontales, especialmente de las ONGs ambientales, en el proceso de gobernanza de Natura 2000. Las ONGs ambientales han jugado un considerable papel en la monitorización de la implementación de la red, ejerciendo el control a nivel territorial denunciando los casos de incumplimiento de los requisitos de la directiva. Estas denuncias explican algunos de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea contra Italia.

Por otra parte, la prevención y lucha contra los incendios forestales se basa en un tipo más formalizado de gobernanza multinivel. En el caso de Italia, por ejemplo, todos los actores horizontales que participan en la lucha activa contra incendios forestales (por ejemplo, bomberos, servicios forestales estatales y organizaciones de voluntarios) han establecido relaciones contractuales con las autoridades regionales de forma que se garantiza una clara división de tareas y responsabilidades.

En el contexto de proyectos técnicos de gran complejidad como la implementación de las AdM, también se observa un aumento de la participación de agentes de la “esfera privada”. Las autoridades públicas buscan esta participación, con frecuencia en el marco de Comisiones de Seguimiento y Evaluación, que asesoran sobre la viabilidad de las conexiones. También son habituales las iniciativas autónomas de actores privados, reunidos en “clusters”, “polos competitivos” u otras organizaciones profesionales.

Las políticas de innovación también ilustran muy significativamente la “horizontalización” de las políticas regionales. Existe un creciente consenso sobre la necesidad de complementar el enfoque de base tecnológica centrado en la I+D con un énfasis en el desarrollo territorial y regional. Más específicamente, las metodologías innovadoras como el enfoque “Living Labs”, están incorporando a los usuarios finales en el desarrollo de nuevas tecnologías, sobre todo en productos y servicios TIC. En este marco, la innovación se beneficia del proceso de co-creación que implica amplios partenariados que va más allá de las universidades, los centros de investigación y la industria para incluir también a agentes territoriales, autoridades y asociaciones locales, ONGs y ciudadanos. Las estrategias regionales de innovación están adoptando cada vez más estos planteamientos especialmente en el área mediterránea. Por ejemplo, la región PACA ha lanzado el programa PACA Lab, basado en la metodología de los Living Lab, para promocionar proyectos de tecnologías y servicios innovadores en los que se ha superado la fase de I+D, pasando a ocupar una posición central los ciudadanos y usuarios finales²⁶.

Dificultades y límites a la implementación de políticas de las regiones

La implementación de procesos horizontales de toma de decisiones es todavía limitada. La mayor limitación reside en procesos de descentralización incompletos o inmaduros tanto en los países europeos, como en los del este y sur del Mediterráneo.

Un proceso de aprendizaje

En los distintos contextos nacionales analizados en los distintos estudios de caso, el papel de la región depende de la madurez del proceso de descentralización.

En el caso de un sistema de gobernanza de arriba abajo como es Natura 2000, en ausencia de un requisito explícito de participación de las autoridades regionales, se aplica la legislación nacional. Las directivas Natura 2000 no contienen ningún requisito en este sentido sino que simplemente piden que se establezca un enfoque participativo. Por lo tanto, en principio, desde el punto de vista del nivel comunitario, las autoridades regionales no son muy distintas de los demás actores territoriales a nivel horizontal y vertical.

Primero, se debe tomar en cuenta la madurez de la gobernanza descentralizada en los países mediterráneos, una madurez que no puede compararse con la de países del norte de Europa como Alemania, Bélgica o los Países Bajos. En los países mediterráneos el traspaso masivo de competencias desde el Estado a las autoridades locales y regionales es un fenómeno relativamente reciente. Paradójicamente, países como España o Italia, conocidos por su alto nivel de autonomía entre sus autoridades regionales, tienen una larga tradición de centralismo administrativo. En Italia, la regionalización de la administración pública es reciente, sólo empezó en 1970, como se indicaba anteriormente. En España, el nivel actual de autonomía regional varía de unas regiones a otras. Estas disparidades políticas reflejan las profundas disparidades económicas entre las diferentes Comunidades Autónomas. En Francia, la regionalización a menudo se define como una transformación no conseguida. Las autoridades regionales sufren una inmensa fragmentación de sus competencias y una ausencia de autoridad sobre las comunidades subregionales, como los *departments* (nivel provincial), y los municipios.

Los límites de la descentralización en los países del sur y este del Mediterráneo

En los países del sur y este del Mediterráneo, la descentralización y regionalización están todavía en mantillas. La implementación de gobernanza multinivel para políticas públicas sigue siendo superficial y los Estados centrales continúan siendo los actores clave del desarrollo territorial.

26 El proyecto MedLab, cofinanciado por el programa MED, recoge las principales iniciativas y proyectos para integrar el planteamiento Living Lab dentro de las estrategias de innovación regionales: www.medlivinglab.eu

EL LEGADO DEL CENTRALISMO

Los países del sur y este del Mediterráneo comparten una fuerte tradición centralista. Desde su independencia hasta la década de 1980, los gobiernos centrales se posicionaron como protectores de la unidad de sus naciones y como motores de su desarrollo económico, a la vez que eran los responsables de prestar servicios públicos básicos (educación, salud, agua, seguridad, etc.). Esta tradición centralista es común a todos los países del Magreb y de Oriente Medio, independientemente del tipo de régimen: monarquía, república socialista, régimen islámico, etc. El Estado también tiene sus raíces en la extrema diversidad étnica, religiosa y regional de las naciones que emergieron en la región durante las décadas de 1950 y 1960. En este contexto, las grandes dudas de los países del sur y el este del Mediterráneo respecto a una posible descentralización del gobierno son comprensibles. Para muchos actores de la vida política nacional, la autonomía “local” representa el primer y principal peligro de desintegración de la unidad nacional, el coste percibido del particularismo local y regional. Como consecuencia, las administraciones centrales y, más en concreto los Ministerios del Interior, juegan un papel clave en el control de las autoridades locales y regionales en varios de estos países. Muy frecuentemente, las decisiones de estas autoridades subnacionales están sujetas a control previo, incluso las decisiones operativas más rutinarias como pueda ser la sustitución de funcionarios jubilados.

Además, habitualmente los servicios públicos locales están administrados por departamentos del gobierno central, compañías públicas y agencias nacionales como la Agencia Nacional de Gestión de Residuos de Túnez (ANGED), que es la responsable de la gestión de los vertederos para residuos domésticos en casi todo el país; o el Ministerio del Agua e Irrigación, que todavía tiene responsabilidad directa sobre el suministro de agua de Jordania. El bajo perfil de las autoridades locales y regionales se ve además reforzado por la falta crónica de recursos humanos, técnicos y de financiación para cumplir con sus tareas. Las autoridades locales y regionales mediterráneas padecen por tanto un severo déficit de capacidad de gestión que proyecta dudas sobre su capacidad de convertirse en motores de desarrollo en sus zonas. Las principales deficiencias internas que afectan a las autoridades locales y regionales en el sur y este del Mediterráneo son la formación insuficiente de su personal y más en concreto, un apoyo insuficiente y un marco demasiado rígido para gestionar al personal local. La continua falta de equipamientos de las autoridades locales y regionales es otro de los factores que agrava su falta de autonomía.

UNA DEBILIDAD ESTRUCTURAL: LA FINANCIACIÓN LOCAL

El principal obstáculo para una descentralización efectiva en los países del sur y este del Mediterráneo es la insuficiente financiación que reciben las autoridades locales y regionales. A pesar de los avances en fiscalidad local, los ingresos de ciudades, provincias y regiones continúan siendo muy reducidos. Las transferencias del Estado son la principal fuente de recursos de la mayoría de las autoridades. Esta situación con frecuencia se agrava por la pobre capacidad de recaudación de impuestos locales. Casi siempre estas transferencias se hacen sin reglas de redistribución preestablecidas, estrictamente sobre bases *ad hoc*. Las finanzas locales están por tanto bajo un estrecho, y a veces discrecional, control del Estado central.

Esta situación desemboca en problemas crónicos de financiación para las autoridades locales y regionales. Dado que sus costes de gestión suben más rápidamente, se enfrentan a gastos inevitables que limitan su margen de maniobra en términos de inversión y desarrollo local. La considerable carga que suponen los costes de personal en los gastos de las autoridades es una cuestión tanto de cantidad como de calidad de los recursos humanos, resultado tanto de un sobredimensionamiento de personal como de perfiles profesionales que no se ajustan los puestos de trabajo.

Se consiguen mejoras paulatinamente, pero no se están implementando eficientemente. En el caso de Marruecos, la capacidad de las ciudades para pedir prestado al Fondo de equipamiento comunal (FEC) es teórica, tal es el número de controles del Estado. Las autoridades locales y regionales no tienen autonomía técnica ni financiera y el gasto local continúa suponiendo sólo una pequeña parte del gasto público. Los pueblos y regiones mediterráneas pagan un alto precio por su falta de poder, ya que sufren una grave falta de inversión en servicios públicos básicos: suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos, vivienda pública, transporte público, etc.

La falta de actividades transnacionales

De los estudios de caso surge una necesidad común: las regiones participan en toma de decisiones multinivel, pero la verdadera coordinación transnacional está todavía en mantillas. Como advertía uno de los entrevistados, la suma de planes regionales y nacionales, incluso aunque estuvieran dentro de un marco comunitario de subsidiariedad, no conduciría necesariamente a redes y políticas coherentes y coordinadas a nivel transnacional. A pesar de la implementación de muchos proyectos Interreg, los niveles subnacionales no han consolidado una estructura de gobernanza transnacional concreta. Por tanto, es necesario reforzar la cooperación transnacional entre autoridades regionales (y nacionales); y también reforzar los vínculos entre espacios parecidos o interdependientes mediante, por ejemplo, planes de dirección conjuntos.

IV. NUEVAS OPORTUNIDADES PARA APLICAR LA GOBERNANZA MEDITERRÁNEA MULTINIVEL

En esta última sección se presenta una posible ruta para una iniciativa estratégica regional euromediterránea recogiendo las principales conclusiones del análisis anterior. Los procesos en marcha en el más alto nivel de toma de decisiones, están creando un entorno favorable para una iniciativa regional. La redefinición de las políticas europeas, sus instrumentos y financiación para el período presupuestario de UE (2014-2020) es un elemento interesante. Otra oportunidad son los diversos procesos intergubernamentales fallidos (Unión por el Mediterráneo, negociaciones sobre cambio climático y otros) que ponen a la cabeza de la agenda política global asuntos clave para la región mediterránea, a la vez que se crea un vacío político y se empodera a las regiones en ámbitos políticos en los que habitualmente dominan los Estados y las organizaciones internacionales. Junto a este vacío político hay también la necesidad de mejorar la gobernanza transnacional tal y como se indica en los estudios de caso. Tanto las regiones como las naciones/Estados centrales deberían mejorar la integración de sus políticas a nivel transnacional. Los enfoques macroregionales (el Báltico, el Danubio, los Balcanes) ofrecen un marco innovador y multinivel para la cooperación en materia de gobernanza. En este contexto, se debería estudiar y probar una estrategia macroregional del Mediterráneo, siempre y cuando las autoridades regionales se comprometieran con ese enfoque.

Un nuevo y desafiante contexto euromediterráneo

Muchos agentes han subrayado cómo un contexto desfavorable ha socavado la influencia de las regiones en las instituciones europeas en las últimas décadas. La hegemonía de una visión liberal del desarrollo de políticas y su implementación dentro de la Comisión Europea no sólo ha limitado el alcance de las acciones de los Estados centrales. También ha ralentizado el desarrollo de las políticas basadas en el territorio. Este contexto empeoró con el declive del liderazgo político en la DG REGIO durante el presente período presupuestario (2006-2013). Como se apuntaba anteriormente, DG REGIO siempre ha promovido las políticas regionales y ha sido un defensor de la autonomía de las regiones y su influencia dentro de las instituciones de la UE.

La redefinición de la política de cohesión

En 2010, la Comisión Europea lanzará su proceso de consulta sobre el período presupuestario 2014-2020. Esta consulta implicará una discusión sobre las propuestas de la Comisión respecto a un amplio abanico de políticas, instrumentos y financiación, incluyendo la cuestión de los fondos estructurales y la cooperación territorial. Entre los documentos y directrices que respaldan el proceso de consulta, la Comisión Europea ya ha publicado un documento estratégico llamado UE 2020.

LAS APUESTAS DEL PRESUPUESTO 2014-2020

Un hito clave para las regiones es la preparación del próximo período presupuestario (2014-2020) que lanzará la Comisión en los próximos meses. Para las regiones mediterráneas, los retos son especialmente importantes ya que se podrían redefinir algunos componentes clave de las políticas e instrumentos regionales de la UE. Un “no informe” de la Comisión ya ha causado inquietud entre las organizaciones de las regiones respecto a futuras políticas de cohesión. Un elemento del comunicado de la Comisión aborda un descenso general de los fondos dedicados a las regiones más ricas: el objetivo sería concentrar los fondos disponibles en las regiones menos desarrolladas (objetivo “convergencia”). Otro problema para las regiones es la renacionalización de la política de cohesión y la concentración de los fondos de cohesión (especialmente el FSE) en proyectos estratégicos. La fuerte reacción de las regiones también es el resultado de la falta de diálogo y coordinación entre la Comisión y las regiones en el proyecto de comunicación. La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) o la CRPM han enviado cartas a la Comisión insistiendo en el mismo principio: la política de cohesión debería ser desarrollada con la participación de las regiones.

LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA

En noviembre de 2009, la Comisión Europea lanzó un proceso de consulta sobre su estrategia futura llamada UE 2020. Esta estrategia reemplazaría las estrategias actuales de Lisboa y Gotemburgo. EU 2020 apunta a conseguir “*un crecimiento inclusivo más verde y sostenible*”.

Efectivamente, el informe de consulta preparado por la Comisión dibuja una visión de recuperación de la crisis económica actual, ayuda para evitar crisis similares en el futuro y detalla tres objetivos temáticos: valor mediante conocimiento; empoderamiento de las personas en sociedades inclusivas; y crear una economía competitiva, conectada y más verde.

Callejones sin salida en las negociaciones intergubernamentales

La última década se ha caracterizado por desilusión masiva con los procesos intergubernamentales de toma de decisión y su capacidad a la hora de abordar cuestiones transnacionales como el futuro de la región mediterránea o el calentamiento global. Esta incapacidad de los Estados para cooperar en cuestiones comunes provoca el desarrollo de iniciativas autónomas por parte de las autoridades locales y regionales.

LAS DIFICULTADES EN LA TOMA INTERGUBERNAMENTAL DE DECISIONES

Desde 1995 y la adopción de la Declaración de Barcelona, el partenariado euromediterráneo ha estado impulsado por la cooperación intergubernamental y en especial por el apoyo de los jefes de Estado y de Gobierno.

El proyecto Unión por el Mediterráneo iniciado por las autoridades francesas en 2007 se basa en el hecho de que los métodos políticos e institucionales no conseguían alcanzar los objetivos anunciados y por tanto, se argumentó, deberían sustituirse por un enfoque más flexible basado en la implementación de proyectos concretos. Parece, sin embargo, que la UpM se enfrenta ahora a los mismos problemas que el anterior Proceso de Barcelona; principalmente la dificultad para alcanzar acuerdos a nivel intergubernamental. En la actualidad, el diálogo intergubernamental dentro de la UpM está aparentemente bloqueado por dificultades internas (como el conflicto Palestino-Israelí-), así como por incertidumbres geopolíticas externas (como las negociaciones sobre las instalaciones nucleares iraníes). Como consecuencia, las reuniones interministeriales se han pospuesto regularmente desde la conferencia inaugural del 13 de julio de 2008 celebrada en París. La puesta en marcha del Secretariado General en Barcelona también se ha retrasado y el lanzamiento de proyectos concretos (agua, energía, transporte) por parte de los jefes de Estado y de Gobierno todavía no ha empezado.

De forma similar, aunque a escala más internacional, las negociaciones sobre el cambio climático durante la Conferencia de Copenhague de las Naciones Unidas en diciembre de 2009 mostraron las dificultades para alcanzar un consenso sobre un plan operativo mediante la toma intergubernamental “pura” de decisiones.

¿UNA OPORTUNIDAD PARA LAS REGIONES NECESITADAS DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL?

Las dificultades con las que se encontraron los Estados a la hora de llegar a acuerdos en el contexto de la UpM o las negociaciones de Copenhague sobre cambio climático tuvieron un efecto paradójico similar. En cierto modo, estos procesos tuvieron éxito ya que ambos temas (el futuro de la región Mediterránea y el cambio climático) estaban en lo más alto de la agenda política. Simultáneamente, el fracaso de las reuniones ministeriales ha creado un vacío político que podría beneficiar a las autoridades locales y regionales. Y ya están apareciendo iniciativas locales y regionales. Por ejemplo, el Presidente de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) ha proclamado su deseo de que las regiones de Europa asuman la iniciativa sobre el cambio climático a pesar de las dificultades habidas en los niveles superiores del proceso de toma de decisiones:

“Conscientes de la inercia actual, las regiones no esperarán a que la gobernanza global integre los requisitos de equidad y solidaridad entre países desarrollados y países en desarrollo. Las regiones europeas ya están cooperando, más allá de las fronteras norte/sur para la difusión de recursos, ideas y prácticas.

No dudarán en aportar los recursos financieros que los países del Sur requieren para implementar esas ideas y prácticas, uniéndose al PNUD para lanzar el Plan Territorial sobre el Clima en países en desarrollo.

Pero nosotros, la Asamblea de las Regiones de Europa, también sabemos que la gran transformación necesaria para mitigar el calentamiento global implica reunir a todos los actores que son capaces de producir tal transformación. La movilización de la industria y de los actores privados es necesaria para cambiar los modos de producción.

Así, los miembros de la Asamblea de las Regiones de Europa han decidido compartir su experiencia con “GE Energía” para iniciar un diálogo entre los gobiernos locales y los actores económicos, para encontrar soluciones compartidas para la innovación tecnológica, el empleo y al final, para el desarrollo sostenible. Esta lógica de nuevo partenariado será especialmente expresada en el contexto de un “tanque de acción” que, de nuevo, aspirará a romper con un sistema que produce discursos y no cambio²⁷”.

Las principales lecciones del desafío “macroregional”

Otra tendencia significativa ha sido el desarrollo de procesos macroregionales y la elaboración y adopción de la Estrategia Báltica en 2009. Estos procesos están claramente dando un nuevo impulso al debate sobre el futuro de la cooperación mediterránea. El desarrollo de estrategias macroregionales en otros lugares (Báltico, Danubio, Balcanes...) aporta un marco renovado para estructurar la cooperación europea y los fondos estructurales para áreas situadas a ambos lados de las fronteras nacionales.

EL CONCEPTO DE MACROREGIÓN

La definición de “macroregión” que se dio durante la preparación de Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico (EUSBSR) fue la siguiente “un espacio que incluye territorios de varios países o regiones distintos asociados con uno o varios rasgos o retos comunes”. Esto no implica ninguna escala: aunque en el contexto de la UE una macroregión comprenderá varias regiones de varios países, mientras que el número de Estados Miembros será significativamente inferior al de toda la Unión. La definición de estrategia macroregional utilizada en la EUSBSR es “*un marco integrado que permite a la Unión Europea y a los Estados Miembros identificar las necesidades y destinar los recursos disponibles para hacer así posible que la Región del Mar Báltico disfrute de un medio ambiente sostenible y de un desarrollo económico y social óptimo*”. Esta definición incorpora la idea de integración y de facilitación: principalmente que todos los ámbitos de políticas relevantes deberían estar incluidos, y que la estrategia debería facilitar, pero no imponer, mejores formas para mejorar abordaje.

27 Ver *Le Monde*, 29 de diciembre de 2009, “Réchauffement climatique, les régions veulent avancer” (traducido de francés a inglés por el Institut de la Méditerranée).

LECCIONES A APRENDER DE LA ESTRATEGIA BÁLTICA

Para una iniciativa estratégica regional en el espacio Mediterráneo, se pueden extraer distintas lecciones de otras regiones y, en particular, de cómo se elaboró la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico que la Comisión Europea hizo pública en junio de 2009.

La Estrategia Báltica es un punto de partida interesante y ofrece perspectivas atractivas para el desarrollo de un enfoque macroregional mediterráneo, aunque difícilmente puede considerarse un modelo.

Dos contextos macroregionales diferentes

Las dos macroregiones áreas son muy diferentes entre sí. Los retos que deben afrontar los territorios mediterráneos no se pueden comparar con los identificados en la Estrategia Báltica. Por ejemplo, la cuestión del cambio climático y, más especialmente la necesidad de abordar el efecto del cambio climático, constituye un tema central para el área mediterránea, ya que habitualmente se considera uno de los *puntos calientes* del calentamiento global; mientras que en la agenda de los países bálticos es un tema secundario.

Los marcos institucionales de ambas regiones son también radicalmente diferentes con 44 países, 16 de los cuales están fuera de la UE en el caso del Mediterráneo; y 9 de los que sólo uno está fuera de la UE (Rusia) en la macroregión báltica. El reto de la gobernanza en el Mediterráneo se caracteriza por la dificultad de prever un proceso clásico intergubernamental, tal y como se dio en la creación de la región báltica. En la región mediterránea no existe aún un marco de gobernanza multinivel.

Los tres NOes

El comunicado de la Comisión Europea sobre la Estrategia Báltica claramente subraya el principio de los tres NOes: “*no más instituciones, no más legislación, no más fondos*”. El Parlamento Europeo estaba a favor de un marco financiero más ambicioso, que incluyera la creación de una línea presupuestaria dedicada a la implementación de la estrategia a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA).

Un proceso de preparación participativo y multinivel

La preparación del proceso de la región báltica ha sido multinivel con un gran compromiso por ambas partes, Estados centrales y actores locales y regionales. La Estrategia Báltica se puso en marcha mediante un proceso participativo transnacional que involucró muchos agentes diferentes de cada país, incluyendo autoridades locales y regionales. Estos procesos hicieron posible identificar las áreas y proyectos prioritarios para esta futura región. En este enfoque de abajo a arriba, las regiones jugaron un papel muy importante y activo.

La consulta pública organizada para la Estrategia Báltica²⁸

El proceso de consulta pública que se celebró entre agosto de 2008 y febrero de 2009, tenía como objetivo conseguir aportaciones sustanciales para la dirección y la estructura de la estrategia; como contraprestación aportaría legitimidad una vez adoptado (y también allanaría el terreno durante el proceso mismo). Además de las aportaciones de los estados miembros y las regiones, varias organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales gubernamentales, así como personas han hecho propuestas y dado sus opiniones sobre la estrategia. Ha habido 109 intervenciones, entre documentos de posición y opiniones recogidas en dos conferencias de agentes interesados (Estocolmo, agosto de 2008 y Rostock, febrero de 2009), cuatro mesas redondas (Kaunas, Gdansk, Copenhague y Helsinki), una conferencia de Juventud en Hamburgo y a través de un foro de consulta “on-line” en noviembre y diciembre de 2008. El proceso de consulta llegó a una serie de conclusiones, compartidas por la mayoría de agentes implicados²⁹:

- *La absoluta necesidad de una estrategia para la región del Mar Báltico.*
- *La necesidad de un enfoque integrado para garantizar el impacto.*
- *Que la Comisión tuviera un papel importante en el trabajo real de la estrategia.*
- *Centrarse en proyectos concretos para garantizar el impacto sobre el terreno.*
- *No había necesidad de crear nuevas instituciones, dada la cantidad de organizaciones ya existentes.*
- *Un deseo de ir más allá de declaraciones vacías, y trabajar con países líderes, con objetivos concretos y fechas límite.*

La oportunidad de un marco de cooperación renovado para las regiones mediterránea

La preparación del próximo periodo presupuestario constituye una oportunidad para diseñar una iniciativa de cooperación operativa de las regiones mediterráneas. Hasta la fecha, la cooperación regional ha estado dividida entre actividades técnicas y políticas; casi siempre, las actividades técnicas carecen de apoyo político y las iniciativas políticas adolecen de una dimensión operativa sin la cual no tendrán, naturalmente, impacto significativo sobre el terreno.

¿HACIA UNA “MACROREGIÓN” MEDITERRÁNEA?

Una iniciativa común significativa intentaría preparar una estrategia de macroregión mediterránea que tomara en consideración los elementos positivos de la Estrategia Báltica, respaldada por la Comisión Europea en septiembre de 2009. Aunque un enfoque mediterráneo debería también recordar la especificidad del contexto mediterráneo. En este marco, los siguientes elementos podrían tomarse como principios metodológicos para la preparación de una Macroregión Mediterránea:

Incluir los territorios del sur: aunque todavía débiles y bajo control del Estado, las autoridades locales y regionales están adquiriendo influencia en el sur y este del Mediterráneo y han recibido reconocimiento formal por parte de las políticas Euromed desde que se creó la **ARLEM**; en paralelo, la Unión por el Mediterráneo cada vez promociona más la dimensión territorial en sus proyectos.

Un enfoque paso a paso: un proceso de cooperación regional no puede – siendo realista – incluir desde el principio a todas las regiones de los 44 países que participan en la UpM. Más bien se debería empezar con un **núcleo de regiones líderes** que progresivamente se ampliaría.

Un número limitado de temas y de ámbitos políticos: para ser eficiente y visible, el marco de cooperación futura no debería pretender cubrir un amplio abanico de temas políticos. Bien al contrario,

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

29 Ver Comisión 2009c, Hübner 2009

debería centrarse en un número limitado de cuestiones clave. Aquí, el **cambio climático** podría ser interesante para proyectos de cooperación.

Los tres NOes: “*no más instituciones, no más legislación, no más fondos* “. Este principio ha favorecido claramente el apoyo a la Estrategia Báltica por parte de las instituciones Europeas; las regiones mediterráneas podrían, por tanto, adoptarlo para su marco de cooperación.

Una dimensión participativa y multinivel: la preparación y la gestión de cualquier marco de cooperación para las regiones mediterráneas debería basarse en la gobernanza multinivel. En cuanto a la preparación, la Estrategia Báltica es un buen modelo de implementación de un proceso participativo transnacional en el que están involucrados muchos y muy diferentes agentes, incluidas autoridades locales y regionales. Estos procesos identifican de forma eficaz las áreas y proyectos prioritarios regionales de cada país. En cuanto a la gestión, las regiones mediterráneas tendrán que innovar y crear las condiciones para una gobernanza horizontal compartida que incluirá a autoridades regionales junto con los Estados Miembros y las instituciones europeas.

MEJORAR LAS HERRAMIENTAS DE LAS REGIONES PARA INFLUIR SOBRE LAS POLÍTICAS EUROMEDITERRÁNEAS

Avanzar hacia una macroregión implicará “mejorar” las capacidades y herramientas de influencia de las regiones. El Comité de las Regiones y la recientemente creada ARLEM tendrán un papel importante como comunicadores y mediadores con la Comisión Europea. Pero no liderarán por sí mismos una mejor coherencia estratégica en las regiones mediterráneas. Es necesario desarrollar nuevas herramientas institucionales y técnicas para ello, herramientas que pueden contar con las que existen en la actualidad (como la Comisión Intermed de la CRPM) para que las regiones acaben teniendo más influencia ante la Comisión.

Se pueden prever las siguientes acciones:

- Desarrollo de un partenariado entre la ARLEM y la Comisión Intermediterránea de la CRPM (IMC), firmando un MdE que incluya un programa de trabajo conjunto.
- Creación de una Red de Delegaciones de las Regiones Mediterráneas en Bruselas. Esta red permitiría:
 - Un aumento del impacto de las regiones mediterráneas en los procesos de diseño de políticas.
 - El desarrollo de estrategias mediterráneas colectivas sobre políticas clave que afectan a los territorios mediterráneos.
 - Representación e información para las regiones del sur y este del Mediterráneo sobre políticas europeas y mediterráneas a través de las delegaciones existentes en Bruselas.
- Creación de una Red de Parlamentarios del Mediterráneo dentro del Parlamento Europeo.
- Fomento de la gobernanza multinivel y en particular de la integración de las regiones dentro de normativa europea.
- Enriquecimiento de las capacidades expertas de las regiones mediterráneas mediante:
 - El desarrollo de redes mediterráneas de institutos de investigación sobre temas concretos (como transporte, medioambiente, etc.) para mejorar las habilidades y el conocimiento experto existente en las regiones mediterráneas.
 - La incorporación a la RIM de nuevos institutos de los países del sur y este del Mediterráneo.

- La consolidación de la RIM como ayuda científica reconocida para las regiones, debidamente integrada en el paquete de herramientas de influencia desarrollado por las regiones.

ANEXOS

Anexo 1 – Resumen del Informe sobre Transporte

El marco político general

Desde su introducción en las políticas europeas a principios de la década de 2000 las AdM han levantado grandes expectativas e incluso un fuerte entusiasmo, especialmente entre las autoridades regionales. De hecho, a través de sus organizaciones como la CRPM (y su comisión de transporte) y en varias intervenciones, las regiones han tenido una influencia decisiva en la definición y la elaboración de las políticas europeas sobre las AdM.

Inicialmente las AdM fueron definidas y promovidas dentro de las políticas de transportes de la UE y más específicamente dentro del marco de desarrollo de las redes de transportes transeuropeas. Rápidamente el éxito de las AdM ha permitido que este concepto vaya más allá de los límites de las políticas europeas de transporte para convertirse en un elemento clave en, entre otras, la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, la Política Marítima Integrada Europea y el Partenariado Euromediterráneo. Las AdM abordan tanto la estrategia de Lisboa como la de Gotemburgo. Sin embargo, esta pluralidad de políticas también lleva a malentendidos entre los numerosos agentes implicados en la fase implementación.

Las AdM aparecieron por primera vez en el libro blanco europeo del transporte de 2001: *“La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”*. El Libro Blanco defendía que *“Algunos enlaces marítimos, especialmente los que permitirán evitar los puntos de estrangulamiento actuales en los Alpes y los Pirineos se incluirían en la red transeuropea al igual que las carreteras o las vías de ferrocarril.”* Originalmente la Comisión Europea consideraba las AdM como una solución para abordar “cuellos de botella” en “puntos calientes” concretos de la red europea de transportes. La principal cuestión que estaba aquí en juego era la fluidez del transporte de mercancías dentro del mercado único europeo: Las AdM son la Prioridad 21 de la política RTE-T. La aprobación por el Consejo y el Parlamento del artículo 12A de las directrices RTE-T el 29 de abril de 2004 creó el marco legal para la financiación de las AdM³⁰.

El “éxito” de las AdM va mucho más allá de la política RTE-T. Están siendo impulsadas como un elemento crucial en la política marítima europea pero también como un tema clave en el partenariado euromediterráneo, especialmente dentro del marco de la Unión por el Mediterráneo.

El llamamiento europeo para el desarrollo de las AdM no fue acompañado de ninguna herramienta o directriz específica. Incluso la denominación de AdM había sido bastante vaga. Dado que las directrices europeas sobre las RTE-T tenían un carácter opcional (y no obligatorio), los Estados Miembros fueron prudentes: Las AdM eran algo que se reconocía y a veces se apoyaba, pero no supusieron un cambio radical de las políticas nacionales de transporte.

Este concepto innovador y barato de transporte parecía abordar diferentes cuestiones: la necesidad de desarrollar infraestructuras de transporte adicionales con el fin de abordar el esperado incremento de flujos de mercancías; la congestión de los principales corredores de carreteras existentes; la necesidad de reducir el impacto ambiental de las políticas de transportes; la necesidad de revitalizar las actividades portuarias...

Las regiones mediterráneas, en las que la congestión de las carreteras es uno de los grandes retos para la calidad de vida, han demostrado un entusiasmo especial por las AdM. Estas regiones están preocupadas por las cuestiones relativas al transporte por distintas razones: en primer lugar, el transporte es una competencia clave de las regiones en España, Italia, y también en Francia; en segundo lugar, estas regiones a menudo consideran que no están suficientemente integradas en las políticas europeas de transporte (como las RTE-T) lo que pone en peligro su participación en el mercado europeo, así como en los flujos comerciales globales, y por ello su desarrollo económico sostenible.

³⁰ Ver el texto del artículo 12 a de las directrices RTE-T en el Anexo 2.

Las políticas europeas de las AdM fueron por tanto seguidas con gran interés por las regiones desde que se publicó el Libro Blanco del Transporte en 2001 y se hizo pública la política RTE-T. Se utilizaron los canales clásicos, como por ejemplo la asesoría y las aportaciones realizadas por el Comité de las regiones relativas a los libros verdes redactados por la Comisión Europea. Dichas reacciones normalmente han partido de las regiones de forma individual, pero también de agrupaciones y redes de regiones, dentro de la perspectiva de los fondos estructurales.

La CRPM ha influido en el diseño de políticas europeas en dos temas específicos: en primer lugar, la inclusión de las AdM en la normativa financiera del programa RTE-T; y en segundo, el establecimiento de un coordinador europeo específicamente dedicado a las AdM. El papel de lobby de la CRPM ha sido bastante eficaz.

Las regiones en la fase de implementación

Durante la fase de implementación las regiones también han jugado un importante papel en las dimensiones técnica y financiera del proyecto de AdM. Sin embargo, la fase de implementación se caracteriza por su complejidad y ha sido descrita por muchos de los agentes implicados entrevistados como un “rompecabezas”. Implica a muchos agentes, que pertenecen tanto a la “esfera” pública como a la privada, que intentan cooperar a pesar de sus diferentes culturas, estrategias y limitaciones.

Los agentes públicos conforman el mayor conjunto de agentes en la implementación del proyecto de AdM – un resultado en gran parte de políticas voluntaristas. Dentro de la esfera pública existen diferentes sistemas como diferentes visiones y están implicados diferentes tipos de agentes en los distintos niveles de las acciones.

Tal como se ha indicado anteriormente, las AdM cuentan con un fuerte apoyo de la Unión Europea a través de dos programas diferentes. Cada programa cuenta con su propio sistema financiero y con criterios específicos de elegibilidad. Los dos sistemas están gestionados por agencias europeas independientes que se ocupan de la organización de las convocatorias de proyectos y de la gestión de las subvenciones después del proceso de selección de proyectos respectivamente. Muchos de los agentes entrevistados subrayan la complejidad de los procedimientos RTE-T para las AdM que son el único programa de RTE-T que se “benefician” de dicho proceso de dos pasos. Los agentes implicados también hacen hincapié en las dificultades burocráticas de los procedimientos de presentación de proyectos en las convocatorias europeas de AdM.

Se considera que los Estados miembros son actores clave en la implementación de los proyectos de AdM, Los Estados Centrales son un importante socio en las convocatorias europeas de proyectos y están activando sus propios sistemas financieros.

Los agentes implicados con frecuencia subrayan el potencial liderazgo de las regiones en los proyectos de las AdM. Esta postura se basa en las competencias de las regiones, que en la mayoría de los Estados Miembros se ajustan a las categorías de acciones exigidas para los proyectos de AdM: transporte, ordenación del territorio, desarrollo económico... En este marco el papel real de las regiones en los proyectos de AdM depende de los contextos nacionales.

En Italia, en términos generales las regiones son claves en la creación de AdM, ya que son las responsables de la aprobación de los planes de ordenación portuaria, presentados por las Autoridades Portuarias en el marco de la legislación nacional. En 2007 se firmó un Memorando de Entendimiento (MdE) entre la Región de Liguria, las autoridades portuarias de Liguria y la sociedad RAM con el fin de impulsar las AdM dentro del marco de un programa de financiación que debería ser aprobado en el futuro próximo. La Región puede ayudar a reducir los cuellos de botella fortaleciendo la “movilidad de información”, es decir, el flujo de información desde el puerto a los transportistas.

Las empresas privadas constituyen la otra gran categoría de agentes implicados en los proyectos de las AdM. De hecho los proyectos AdM deberían ser considerados como una “oferta completa de servicios” que implicase a la mayor cantidad de agentes a lo largo de la cadena logística: productores, empresas de transporte por carretera, intermediarios de mercancías, navieras, autoridades portuarias y todos los demás agentes presentes en los puertos (estibadores, operarios de grúas...) Cada uno de dichos actores cuenta con su propia estrategia y limitaciones. A pesar de su aparente simplicidad y bajo coste, los

proyectos de AdM suponen una cierta “revolución” en la organización de la cadena logística. Dicha “revolución” requiere la cooperación entre actores que están más habituados a competir entre sí.

Las AdM y las regiones: ¿grandes expectativas hechas añicos?

Hasta el momento han surgido muy pocos proyectos concretos de AdM. Los sistemas europeos y nacionales de financiación que promueven el desarrollo de dichos proyectos han tenido poco efecto y normalmente no han sido capaces de iniciar el cambio entre los actores privados de las cadenas logísticas, que son los usuarios finales de las AdM y los que al final toman las decisiones en estos proyectos. Estos decepcionantes resultados junto con las tristes experiencias (desde el punto de vista de las regiones) de proyectos como la conexión Fos/Savona y la conexión Tolón-Civitavecchia, han determinado que el entusiasmo inicial haya ido dando lugar progresivamente al escepticismo. Cada vez más se considera que las AdM son proyectos complejos que dependen de demasiados factores externos (estrategias industriales, precios del petróleo, evolución de los mercados globales...) sobre los cuales las regiones tienen muy poco control, si es que lo tienen. A corto y medio plazo las AdM no podían ser competitivas con el transporte por carretera y por lo tanto no son económicamente sostenibles; lo que es más serio, los expertos han expresado dudas sobre la posible aportación positiva al medio ambiente de las AdM.

A pesar de todas estas dificultades las expectativas de las regiones en relación a las AdM siguen siendo muy elevadas. Las AdM siguen siendo una de las prioridades en las agendas de la Unión Europea y los Estados Miembros, especialmente en sus políticas euromediterráneas. Para muchos expertos sigue siendo inevitable un cambio radical de los modos de transporte en Europa. El reto para las autoridades europeas, nacionales y regionales es anticipar y allanar el camino hacia ese cambio. El papel de las regiones estaría entonces claro: después de todo cuentan con todas las competencias y la legitimidad necesarias para asumir la iniciativa de las AdM y de cualquier cambio modal.

Hoy en día existen muchos agentes que identifican a las regiones como agentes claves en el marco de la gobernanza de las AdM gracias especialmente a sus competencias (transporte, ordenación del territorio, desarrollo económico), todas ellas relevantes para los proyectos de AdM. A pesar del consenso existente en esta postura, el estudio de caso también ha puesto de manifiesto varios déficits que socavan la autonomía de las regiones y las organizaciones regionales en el desarrollo de las AdM.

- I. Un déficit de conocimientos especializados en transporte, logística y cambios modales que supone un importante freno a la influencia de las regiones en las políticas nacionales, europeas-nacionales y europeas de las regiones;
- II. Junto con la escasez de los recursos humanos que las regiones dedican a los proyectos de AdM, otro problema es la falta de relaciones entre los actores regionales y otros agentes implicados en las AdM, especialmente con los agentes privados y aquellos están implicados a lo largo de toda la cadena logística. Un tema tan complejo requiere unos conocimientos y una comprensión en profundidad de las estrategias, limitaciones y proyectos de los demás actores claves;
- III. La falta de conocimientos especializados y la falta de diálogo con los agentes privados se vuelve aún más crítica por la falta de una estrategia a la hora de combinar cuestiones como el transporte con la ordenación del territorio y el desarrollo económico regional.

Anexo 2 – Resumen del Informe sobre Medio Ambiente

El presente informe constituye el informe temático sobre medio ambiente elaborado dentro de la actividad 3-1 del proyecto MEDGOVERNANCE.

El objetivo del presente informe es presentar la contribución de los actores territoriales a la “gobernanza” de las políticas ambientales que afectan a los territorios mediterráneos. La Gobernanza puede definirse como los sistemas de coordinación existentes entre diversos actores – gobierno central, autoridades locales y regionales, organizaciones multinacionales, pero también actores privados, empresas y ONGs – que elaboran políticas, decisiones y proyectos públicos. La coordinación entre esta pluralidad de actores puede estar institucionalizada o puede regirse por procedimientos e incluso por normas informales.

En el ámbito temático del medio ambiente se han identificado y analizado dos estudios de caso, Natura 2000 y la gobernanza de la prevención y lucha contra los incendios forestales. Estos estudios de caso representan dos interesantes ejemplos de sistemas de coordinación entre actores de distintos niveles (verticales y horizontales) y son especialmente relevantes por las interacciones multinivel. En todos los socios de MEDGOVERNANCE el análisis muestra que existe coordinación entre el nivel central y el territorial. El grado de intervención territorial está vinculado al nivel de descentralización existente. Por ello, las autoridades regionales de España e Italia constituyen el actor principal en ambos estudios de caso. Son las responsables de la implementación de la red Natura 2000, en coordinación con el nivel central (Ministerios de Medio Ambiente), cuyas responsabilidades se centran principalmente en la supervisión y armonización del proceso de implementación. En la prevención y lucha contra incendios forestales, la subsidiariedad es el principio rector en la subdivisión de competencias entre el nivel regional y el central. Las autoridades regionales están en la vanguardia en las actividades de prevención, pero lo mismo ocurre en la lucha contra los incendios que se producen en su territorio, en la que sólo interviene el nivel central cuando los recursos locales se ven superados. Por otra parte, en Francia el principal actor es el nivel central, mientras que las autoridades regionales juegan un papel marginal en ambos estudios de caso, en términos de competencias pero también de intereses regionales.

El objetivo del análisis ha sido entender en qué medida u de qué forma el nivel de arriba abajo ha promovido el papel de las regiones en estos dos sistemas de gobernanza. Aquí merece la pena tener en mente las diferencias entre ambos estudios de caso. Natura 2000 es un sistema de gobernanza de arriba abajo, diseñado a nivel europeo con la intención de crear una red coherente de espacios protegidos dentro de la Unión. Por otra parte, la “Prevención y lucha contra los incendios forestales” sigue siendo una competencia nacional, y las aportaciones de arriba abajo ha estado en su mayor parte dirigida a la implementación de actividades de prevención (por ej. elaborar y compartir información y recursos financieros) y al fomento de la cooperación transnacional en la lucha activa contra los incendios forestales.

El análisis ha mostrado que la gobernanza de arriba abajo puede tener influencia en el papel desempeñado por las autoridades regionales y que ha fortalecido las características multinivel de un sistema de gobernanza en un área concreta, aunque siguen existiendo condiciones previas y persisten los límites. En concreto, de los resultados de las entrevistas se pueden sacar una serie de conclusiones.

El análisis ha subrayado que el papel de las regiones depende del proceso de descentralización existente. En el caso de un sistema de gobernanza de arriba abajo como es Natura 2000, en ausencia de un requisito explícito de participación regional, se aplica la legislación nacional. Las directivas Natura 2000 no contienen ningún requisito en este sentido sino que simplemente piden que se establezca un enfoque participativo. Por lo tanto, en principio, desde el punto de vista del nivel comunitario, las autoridades regionales no son muy distintas de los demás actores territoriales (a nivel horizontal y vertical).

No obstante, en los contextos nacionales donde existe un proceso de descentralización avanzada, Natura 2000 muestra que los sistemas de gobernanza de arriba abajo con una fuerte dimensión territorial pueden tener un impacto directo sobre el papel de las autoridades regionales, incrementando sus responsabilidades y competencias.

En Italia la profundización del proceso de descentralización ha llevado a un cambio en la división de competencias entre el nivel central y el regional, en la que el primero ha asumido las tareas de coordinación y armonización mientras que ha dejado las principales responsabilidades de la implementación de la red en las regiones. Por el contrario, en países más centralizados como Francia, Natura 2000 no ha llevado a las autoridades regionales a asumir más responsabilidades y competencias, y el proceso de implementación ha estado bajo el control del nivel central o de sus representantes a nivel local (autoridades desconcentradas).

En las regiones de todos los socios de Med-governance el proceso de implementación de Natura 2000 ha tenido un impacto positivo a la hora de estimular las interacciones entre las autoridades competentes y los actores horizontales (participación). El análisis ha mostrado que las autoridades competentes han implicado activamente a los actores horizontales. En el caso de Natura 2000 el proceso de participación está menos estructurado y ha adquirido rasgos diferentes en cada caso. En Francia la participación se ha formalizado dentro del marco del COPIL. En Italia, aunque no se han creado mecanismos formales, los actores horizontales – principalmente académicos, ONGs y expertos – han estado involucrados.

Las entrevistas también hacen énfasis en que los actores horizontales tienen más posibilidades de participar cuando se necesita integrar conocimientos especializados externos en las competencias de las autoridades regionales. De hecho, a menos que la participación esté justificada por requisitos formales estrictos, ésta es débil. Consecuentemente, la débil implicación de la población local, y en muchos casos de las autoridades locales, representa uno de los problemas principales de la implementación de la red Natura 2000 tanto en países descentralizados (por ej. Italia) como en países centralizados (por ej. Francia). La mayoría de las veces la población local ignora la existencia de Natura 2000 o no entiende las peculiaridades de este tipo de red. Otras veces la implementación de Natura 2000 ha originado quejas de las poblaciones locales que reaccionan contra el proceso de implementación.

Sin embargo, los actores horizontales, especialmente las ONGs ambientales han jugado un considerable papel en la monitorización de la implementación de la red, ejerciendo el control a nivel local denunciando los casos de incumplimiento de los requisitos de la directiva. Algunas de estas denuncias han estado en la raíz de los procesos de infracción abiertos por la Comisión Europea contra Italia.

La prevención y lucha contra los incendios forestales está en cambio basada en una forma de gobernanza multinivel más formalizada. Por ejemplo, en el caso de Italia todos los actores que intervienen en la lucha activa contra los incendios forestales (por ejemplo: bomberos, servicios forestales estatales y organizaciones de voluntarios) han establecido relaciones contractuales con las autoridades regionales para asegurar una clara división de las tareas y responsabilidades.

Además de lo anterior, los estudios de caso han mostrado que el enfoque de arriba abajo ha realizado una valiosa contribución a los sistemas de gobernanza existentes. En el caso de los incendios forestales la Comisión Europea está totalmente comprometida a la prevención y lucha contra los incendios forestales, así como a restaurar el potencial de los bosques por medio de varios instrumentos comunitarios. En concreto, se han planificado dos tipos de actividades: elaboración y difusión de información (principalmente relativa al Sistema Europeo de Información sobre Incendios Forestales – EFFIS) y apoyo a las actividades relacionadas con la prevención mediante la implementación de medidas estructurales, como la creación de pistas forestales, puntos de suministro de agua y cortafuegos. Medidas de este tipo pueden encontrarse en los Programas de Desarrollo Rural, desarrollados dentro del marco de la Política Europea de Desarrollo Rural. Asimismo, el programa marco de investigación o la política regional y los fondos estructurales también pueden financiar proyectos relacionados con la prevención de incendios forestales.

Cuando los recursos son escasos, muchos de los entrevistados han identificado la financiación europea como la principal fuente de recursos financieros para la implementación de Natura 2000. Las entrevistas no han permitido una estimación de dichos recursos. Sin embargo, debemos señalar que gran parte de esta financiación procede de los recursos para desarrollo regional y rural, que al menos en España e Italia son gestionados directamente por las regiones. Las entrevistas sugieren que existe un vínculo directo entre el proceso de descentralización y la importancia adquirida por los recursos financieros europeos. Otra posible explicación es que en contextos más descentralizados las autoridades regionales

pueden definir la estrategia y después decidir qué recursos deberían dedicarse. En Francia sin embargo, la implementación de Natura 2000 se financia principalmente a nivel nacional.

Cuando se analiza las formas en que la gobernanza de arriba abajo puede contribuir a fortalecer el papel de las regiones, se deberían tener también en cuenta los niveles transnacional e interregional. Aquí se asume que la dinámica de arriba abajo puede contribuir a la gobernanza mediante el fomento de los vínculos transnacionales e interregional tanto políticamente (por ej.: el diálogo político) como operativamente (por ej.: el intercambio de prácticas y conocimientos) promoviendo la cooperación entre los agentes implicados.

A este respecto el análisis ha mostrado que la contribución de arriba a abajo a la promoción de la gobernanza transnacional presenta características diferentes en los dos estudios de caso.

La contribución de arriba a abajo al desarrollo de la dimensión transnacional resulta especialmente relevante en la “prevención y lucha contra los incendios forestales”. A nivel comunitario la cooperación transnacional ha sido fomentada con el fin de estimular la coordinación y el intercambio de opiniones entre los Estados Miembros (dentro del Grupo de Expertos sobre Incendios Forestales de la Comisión) y ha contribuido a mejorar la preparación (evaluación del peligro e intercambio de medios de lucha contra incendios) a la hora de abordar grandes incendios forestales. El Mecanismo Comunitario de Protección Civil establecido por decisión del Consejo en 2001³¹, es el principal instrumento que amplía la cooperación comunitaria en materia de protección civil. Asimismo, se ha considerado que la dimensión transnacional es especialmente relevante en el caso de los Estados Miembros del sur, que se encuentran entre los países europeos más afectados por los incendios forestales. Se han llevado a cabo diversos proyectos piloto con una clara dimensión mediterránea, como la Reserva Táctica de Lucha contra Incendios de la UE – EUFFTR y “FIRE 4”, que posiblemente represente la base para el establecimiento de una fuerza de protección civil de la UE. Además, desde 1998 el proceso de Barcelona ha proporcionado un marco para la cooperación en protección civil con el objetivo de mejorar la cooperación UE-Mediterráneo en este ámbito y de fortalecer la red de agencias de protección civil en los países asociados. Se van a producir desarrollos posteriores en este campo dentro del marco de la Unión por el Mediterráneo. Por otra parte, a nivel multilateral las actividades de la FAO en Gestión de Incendios representan otro interesante marco de cooperación con los países del sur del Mediterráneo.

Sin embargo, con la excepción de unos pocos proyectos financiados en el marco de la iniciativa Interreg (por ej. INCENDI), no existe un interés o esfuerzo análogo por promover el diálogo y la cooperación a nivel local. Por otra parte, las entrevistas realizadas a los agentes italianos han mostrado que la cooperación no se considera una prioridad y que a veces ni siquiera una opción, ya que no son conscientes de las oportunidades y consideran que la cooperación es una cuestión de las autoridades centrales.

Con la red Natura 2000 no se ha desarrollado la dimensión transnacional, ya que el proceso de implementación es muy exigente y está por completar. Las entrevistas han revelado que la falta de atención sobre la dimensión internacional representa una de las debilidades de la red. Tal como señaló uno de los entrevistados, la suma de planes de gestión o tiene por qué llevar necesariamente a la conservación de hábitats y especies. El objetivo de establecer una red coherente de zonas protegidas exige fomentar la cooperación y la creación de vínculos entre lagunas de las zonas, creando por ejemplo planes de gestión conjuntos o llevando a cabo medidas de conservación coordinadas. Esto resulta creíble por ejemplo en el caso de aves migratorias; y requeriría que la UE definiera la integración de espacios Natura 2000 y fomentara y apoyara la cooperación y el intercambio de prácticas, a la vez que debería adjudicar un papel más importante a las regiones a nivel de la UE. En estos momentos, a nivel de la UE los esfuerzos de armonización se están desarrollando en los comités Habitat y Ornis establecidos por las directivas y compuestos por representantes del nivel central. No existen foros similares para las autoridades regionales en los cuales puedan tener un diálogo, aunque algunas de ellas sean las “autoridades oficiales Natura 2000” en los Estados Miembros.

31 Ver Decisión del Consejo de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la *Protección Civil y Decisión del Consejo*, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un *Mecanismo Comunitario de Protección Civil* (Refundición)

En lo que se refiere a la cooperación, el programa LIFE representa una buena oportunidad para el intercambio de experiencias entre autoridades regionales dentro de las fronteras nacionales mientras que Interreg ha fomentado la cooperación entre regiones europeas y actores territoriales. Sin embargo, el intercambio de experiencias entre autoridades regionales y el nivel nacional, europeo o mediterráneo es sólo esporádico. Hay muchas razones posibles. Entre ellas están la falta de concienciación sobre la cooperación. Pero también está la dificultad de combinar la complejidad de la participación en proyectos de cooperación con la cantidad de trabajo relacionado con la implementación de la red.

Asimismo, las entrevistas señalaban que la coherencia entre los distintos espacios Natura 2000 entre las diferentes regiones estaba en cuestión incluso a nivel nacional. Italia ha mostrado que el esfuerzo de coordinación y armonización realizado por el nivel central no ha sido suficiente para asegurar la coherencia de la red en su totalidad. Las directrices preparadas por el Ministerio de Medio Ambiente de Italia no aseguran un suficiente grado de armonización entre los planes de gestión. Al ser los requisitos bastante genéricos, en ausencia de supervisión por parte de la autoridad nacional, las autoridades regionales disfrutaban de un nivel de discrecionalidad mayor en la trasposición de las directrices nacionales a su región. Esto ha desembocado en una falta de uniformidad en la forma en la que se han definido los planes de gestión existentes.

Anexo 3 – Resumen del Informe sobre Migraciones

El presente informe constituye el informe temático sobre medio ambiente elaborado dentro de la actividad 3-1 del proyecto MEDGOVERNANCE.

El objetivo del presente informe es presentar la contribución de los actores territoriales a la “gobernanza” de las políticas ambientales que afectan a los territorios mediterráneos. La Gobernanza puede definirse como los sistemas de coordinación existentes entre diversos actores – gobierno central, autoridades locales y regionales, organizaciones multinacionales, pero también actores privados, empresas y ONGs – que elaboran políticas, decisiones y proyectos públicos. La coordinación entre esta pluralidad de actores puede estar institucionalizada o puede regirse por procedimientos e incluso por normas informales.

Aunque existen normas internacionales y especialmente directivas europeas que enmarcan las políticas de integración, la integración de inmigrantes se ha decidido siempre principalmente en el nivel nacional. A este nivel se han construido diferentes tipologías- Las más comunes (Zincone 1990; Rudiger y Spencer 2003) se basan en tres tipos:

- Un modelo Republicano asimilacionista que prevé una generosa concesión de derechos individuales: Francia
- Un modelo funcionalista de trabajadores invitados insertados en un Estado nación étnicamente definido que concede a los inmigrantes derechos culturales con el fin de facilitar su repatriación: Alemania y Austria.
- Un modelo multicultural y comunitario – el RU, los Países bajos y Suecia – que concede derechos culturales en la tradición de las sociedades pluralistas.

En los últimos años importantes cambios de las políticas han apartado a los casos nacionales de los modelos citados. En concreto, la necesidad de compartir valores públicos comunes y dominar una lengua vehicular se está convirtiendo en la directriz política dominante en muchos países de la UE, incluyendo a aquellos que solían adoptar políticas multiculturales. El modelo Republicano asimilacionista también se enfrentado a muchos retos y ha sufrido algunos cambios importantes, incluyendo la aceptación de la discriminación inversa (Zincone 2006). Estos cambios en las políticas y las revisiones en los modelos nacionales de incorporación surgieron del miedo a una alienación política y cultural, especialmente peligrosa dada la amenaza del terrorismo internacional, y de las elevadas tasas de desempleo y de dependencia de las prestaciones sociales existente entre las minorías inmigrantes, especialmente en algunos Estados de la UE, incluso en la segunda y tercera generación. Tras estas revisiones las naciones ya no se pueden clasificar tan fácilmente; y de hecho, incluso en el pasado ninguna se había ajustado exactamente a los tipos. Algunos autores cuestionan hoy en día la utilidad de construir y analizar tipologías (Freeman 2003; Joppke 2006).

Además de los desajustes y las crisis de los paradigmas políticos tradicionales, siempre se han podido observar variaciones importantes de los modelos y políticas nacionales y diferencias significativas en los niveles subnacionales. La responsabilidad de la aplicación de las políticas de integración, a menudo con un sorprendente grado de discrecionalidad, se concede sobre todo a las autoridades regionales y locales, incluso en sistemas políticos no caracterizados por un alto nivel de descentralización. Los agentes políticos locales (administradores públicos y funcionarios, políticos electos, líderes sindicales, confederaciones de empresarios, ONGs y organizaciones religiosas) también crear prácticas y políticas que posteriormente se incorporan a las políticas nacionales (Zincone y Caponio 2006). Como consecuencia, muchos de los retos tienen que ser abordados directamente por organismos locales y regionales.

Los esfuerzos de las autoridades públicas locales para facilitar la integración de los inmigrantes se han visto complementadas por las actividades de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil. De hecho, en muchos casos estas organizaciones han demostrado ser las que están en mejor posición para proporcionar soluciones inmediatas y concretas a los problemas que normalmente experimentan los inmigrantes, En la mayoría de las ciudades existe una estrecha cooperación entre los gobiernos locales y el sector de las ONG en las iniciativas de integración. Esto ilustra una de las principales características

de la política de inmigración italiana: con la falta de actuaciones por parte del gobierno central, las asociaciones y el sector de las ONG han llenado, en cierta medida, el vacío. Como resultado, algunas necesidades relacionadas con el creciente número de inmigrantes han podido satisfacerse. El efecto negativo de este *modus operandi* es la fragilidad de estas iniciativas: se desarrollan sin financiación anualizada, a menudo sin ninguna continuidad o sin ninguna evaluación independiente de su eficacia.

En este marco se han seleccionado tres estudios de caso para poner de manifiesto las cualidades y características del proceso de gobernanza, que se desarrolla a nivel local incluso cuando ciertas cuestiones deberían ser abordadas a nivel internacional. Las políticas relativas a menores no acompañados, mujeres víctimas del tráfico y las migraciones laborales son temas en los que es necesaria la cooperación transnacional. En estos momentos parece existir un hilo común en la gobernanza para actuar sobre determinados grupos, especialmente mujeres víctimas del tráfico y menores no acompañados. Entre todos los socios de MEDGOVERNANCE el análisis ha mostrado que existe coordinación entre los niveles central y local en virtud del principio de subsidiariedad: la normativa, las directrices y los fondos que provienen de la UE son gestionados por los gobiernos nacionales, que posteriormente financian iniciativas y proyectos a nivel local. Este proceso garantiza una cooperación local más estrecha y una gobernanza más potente a nivel local. Existe por otra parte una falta de eficacia en el nivel de cooperación internacional (y vertical). Incluso en el estudio de caso de REMI, la red internacional desarrollada para ayudar a los menores no acompañados que llegan desde África a Europa (especialmente a Francia, España e Italia), está claro que la red consigue mejores resultados a nivel local de los que se podrían alcanzar por la participación de los tres países de la UE.

Este análisis ha mostrado que el enfoque de arriba a abajo no influye en el papel que desempeñan las autoridades regionales; la gobernanza en el nivel local (subregional) es más importante que en el nivel nacional. Todos los casos mencionados muestran que el énfasis en cuestiones especialmente críticas ha sido desarrollado gracias a redes locales fuertes. La disponibilidad de fondos de la Unión Europea dirigidos a temas específicos de migraciones – aunque sean insuficientes – apoya la realización de proyectos en estos ámbitos. Sin embargo, sólo cuando estos fondos encuentran instituciones y sociedades civiles dispuestas a invertir en estas cuestiones se podrán desarrollar proyectos e iniciativas. Lo mismo es cierto en el caso de proyectos centrados en la cooperación económica entre países emisores y receptores, por ejemplo la iniciativa italiana de ayudar a inmigrantes residentes en el Piamonte a crear empresas en sus países de origen.

Anexo 4 – Resumen del Informe sobre Competitividad e Innovación

En la Declaración del Cairo los socios de Euromed confirmaron su compromiso con el objetivo de crear un área euromediterránea de educación superior e investigación, y definieron claramente las directrices de la cooperación futura entre los socios euromediterráneos en este ámbito. También afirmaron que la cooperación en los ámbitos de la educación superior, la investigación e innovación, la transferencia de tecnología y la sociedad de la información debería ir de la mano, y que dicha cooperación debería fortalecer la competitividad y la creación de empleo para poder abordar los restos de la globalización. En este sentido, todos los agentes implicados – organizaciones internacionales como la UE, los gobiernos nacionales y regionales, las autoridades locales, la sociedad civil, las empresas privadas y las universidades – deberían participar activamente en el proceso. Sin embargo, hay que señalar que los países europeos están reformando sus sistemas de educación superior e investigación más rápidamente que los países del sur del Mediterráneo, en línea con la agenda diseñada para aplicar el proceso de Bolonia.

El paisaje universitario europeo está organizado principalmente en los niveles nacional y regional, y se caracteriza por su heterogeneidad, un hecho que se refleja en su organización, gobernanza y condiciones de funcionamiento. Desde un punto de vista general, la normativa dirigida a aumentar su autonomía institucional ha sido una de las tendencias dominantes en la educación superior europea durante las dos últimas décadas.

En la Primera *Conferencia Euromediterránea* de Ministros de *Educación Superior* e Investigación Científica, celebrada en El Cairo el 18 de junio de 2007, los ministros subrayaron la importancia de la cooperación euromediterránea para apoyar el desarrollo y la modernización de la educación superior, especialmente mediante el Programa TEMPUS, así como para promover la investigación, la tecnología, el desarrollo y la innovación en cooperación con los Países Asociados Mediterráneos, especialmente mediante el VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico. También dieron la bienvenida a la Ventana de Cooperación Exterior Erasmus Mundus y las perspectivas abiertas por el esquema de becas Euromed para estudiantes universitarios y profesorado de educación superior de los países asociados, aprobado en la Cumbre Euromediterránea de 2005. Todo esto adicionalmente a las posibilidades de financiación que ofrecen tanto por los Estados Miembros de la Unión Europea como los Socios Mediterráneos.

Es natural que exista cooperación en educación superior, investigación e innovación ya que contribuyen a la competitividad de las empresas, la creación de nuevos empleos, y preparar a los países y regiones para abordar los retos de la globalización. En este contexto debe señalarse la importancia del conocimiento. Apoyado en los logros de la sociedad de la información, el conocimiento es la base para un desarrollo más rápido – a nivel nacional, regional e internacional. Con el fin de desempeñar un papel más activo en el fortalecimiento del partenariado y el diálogo, Eslovenia propuso una iniciativa concreta para establecer una Universidad Euromediterránea en Piran. La inauguración formal de la Universidad Euromediterránea tuvo lugar en Eslovenia en Junio de 2008. La principal razón para la creación de una institución internacional de este tipo fue la necesidad de conseguir inspiración del legado cultural, religioso y humano del área euromediterránea. La Universidad tiene incluso la perspectiva de convertirse en un lugar de reunión para jóvenes, investigadores y personal académico de todo el Mediterráneo. Uno de los aspectos en los que hace énfasis esta iniciativa es la promoción del multilingüismo y de los intercambios interculturales entre los jóvenes como forma de incrementar su empleabilidad, movilidad e inclusión social, y así fomentar el desarrollo.

La implementación del Espacio Euromediterráneo de Educación Superior e Investigación está aún – a pesar de estos logros – en su fase inicial.

En términos generales el nuevo papel de los gobiernos en la Educación Superior podría calificarse de “facilitador” ya que lo que intentan es crear un entorno viable de prestación de servicios en el cual controlan los resultados a nivel sistémico sin interferir en los detalles. Pero aquí de nuevo se han introducido nuevos dispositivos de dirección, entre los cuales la financiación basada en resultados y los acuerdos plurianuales con (cada una de) las universidades son ejemplos ilustrativos. De hecho, los gobiernos no se están retirando de los sistemas de educación superior. Más bien están

buscando nuevos medios de supervisar los sistemas y de dirigir las organizaciones en función de sus rendimientos. En algunos países se podría hablar del estado como “ingeniero de mercados”, mientras que los “cuasi mercados” emergentes siguen presentando variaciones en el grado de competencia y en el grado de regulación gubernamental al que están sometidos. Por ejemplo, la oferta de educación continuada o de actividades de consultoría académica sigue estando en general desregulada en la mayoría de los países ya que estas actividades no se consideran claves. Los programas y títulos académicos tradicionales a menudo siguen estando sujetos a regulación gubernamental y el acceso a este mercado está a menudo controlado por las autoridades estatales o por autoridades a las que el Estado les ha otorgado dicha responsabilidad. Se fomenta la competencia en el mercado de investigación apartándose de la tradicional financiación de la investigación basada en instituciones y abriéndose a formas de financiación basadas en el rendimiento, y la financiación competitiva de los proyectos de investigación mediante consejos o agencias de investigación a nivel nacional e internacional.

En lo que se refiere a la cooperación transnacional y transregional, ambas parecen tener poca importancia. En los últimos años la consolidación de diversas euroregiones ha fomentado la cooperación transfronteriza y transregional en Europa. En diferentes euroregiones existen iniciativas centradas en la Educación Superior y la Investigación. Por ejemplo, las euroregiones Rin-Waal, Helsinki-Tallin, Galicia-Norte de Portugal y Nestos-Mesta tienen proyectos que se centran respectivamente en cualificación en el mercado laboral, innovación en las artes y las ciencias, competitividad y empleo, y transferencia tecnológica. Sólo la euroregión Pirineos-Mediterráneo cuenta con un objetivo específico para la educación superior y la investigación.

Una pregunta que tenemos que hacernos tras esta revisión de la reforma de la gobernanza y de los cambios en los sistema de educación superior es la siguiente: ¿Es posible encontrar algún vínculo entre la reforma de la gobernanza y el rendimiento general de los sistemas de educación superior que pueda ser tenido en cuenta en la construcción del futuro Espacio Euromediterráneo de Educación Superior e Investigación? Las pocas políticas que se han desarrollado desde 1995 en general no han sido percibidas como demasiado eficaces.

Anexo 5 – Resumen del Informe sobre Cultura

Objetivos del Informe

El objetivo del presente informe es analizar la contribución real y potencial de las autoridades regionales a la cooperación cultural y la formulación de políticas culturales en el espacio euromediterráneo. Ha sido elaborado dentro del marco de la actividad 3-1 (Análisis del Marco de Gobernanza EuroMed) del proyecto MEDGOVERNANCE. El objetivo de este proyecto es analizar el papel y la contribución de las regiones a una serie de políticas importantes, incluyendo transporte, competitividad, medio ambiente y cultura. Se ha seleccionado un estudio de caso, la *Red de Centros Históricos de Influencia Islámica* de España, Portugal y Marruecos, para realizar un análisis en profundidad dirigido a obtener conclusiones sobre la articulación de los proyectos de campo y las estrategias y políticas culturales relativas a los aspectos institucionales de la cooperación cultural. Las conclusiones y recomendaciones presentadas al final del informe y de este resumen pretenden identificar las opciones existentes para iniciativas en el ámbito de la cultura en la Región Mediterránea y proponer fórmulas que permitan aprovechar al máximo dichas opciones.

El informe se centra de forma deliberada en las acciones culturales de las regiones a nivel euromediterráneo, y por ello no aborda los principales factores contextuales del desarrollo cultural: la libertad como requisito contextual de la cultura, la educación como su principal factor potenciador, el idioma como vehículo de comunicación en cualquier intercambio cultural (esto a menudo juega un importante papel en las acciones culturales de las regiones) y la movilidad como multiplicador de la cultura. Necesariamente esto no puede ser más que un abordaje preliminar y muy general de la cuestión.

El Proyecto Red de Centros Históricos de Influencia Islámica

El análisis documental del proyecto “Red de Centros Históricos de Influencia Islámica” revela que éste ha sido claramente relevante y ha estado bien diseñado, y después de algunas dificultades iniciales se desarrolló según lo planeado, pero no se ha explotado en su totalidad su potencial como palanca para el desarrollo y la integración territorial de las regiones implicadas de España, Portugal y Marruecos. Esto se ha debido principalmente a tres factores: a) insuficiente integración del proyecto con otros proyectos de desarrollo territorial en las mismas regiones; b) insuficiente financiación en la divulgación y el alcance del proyecto entre las poblaciones implicadas; y c) ausencia de seguimiento. La “Creación de un banco de proyectos para la cooperación interregional en el ámbito de la ordenación del territorio y el patrimonio cultural” que se mencionaba en el plan original del proyecto (se había programado un taller sobre este tema) nunca se realizó, y esto probablemente impidió que las lecciones y experiencias resultantes del proyecto se pudiesen utilizar en otros contextos por los socios implicados o por otras regiones. Esta conclusión podría ser relevante para otros proyectos de cooperación cultural internacional entre regiones (hay que señalar que los otros dos proyectos descritos por los socios de MEDGOVERNANCE, “Mercator” y “Memoria de los Alpes” son de una naturaleza muy similar).

Principales Conclusiones

El análisis documental y del estudio de caso realizado para preparar este informe ha llevado a las siguientes conclusiones (para una versión más desarrollada ver la Sección 3):

- 1) Las regiones del Mediterráneo cuentan con una larga tradición y una rica experiencia en acciones en el ámbito de la cultura. Sin embargo, a pesar de sus considerables recursos, capacidad administrativa y competencias políticas en el ámbito de la cultura, su participación en la formulación de la política y la estrategia cultural a nivel de la UE es muy limitada.
- 2) Las regiones del Mediterráneo centran sus acciones en eventos y actividades. Esto va en detrimento de su papel natural como órganos de planificación y formulación estratégica dentro de sus territorios. Por su parte, esta concentración en actividades resulta perjudicial para la contribución de la cultura al desarrollo del territorio.
- 3) La mayoría de las regiones mediterráneas no cuentan con estrategias culturales para sus propios territorios. Las regiones no pueden reclamar su participación en la elaboración de la agenda y la formulación de políticas culturales a nivel estatal, de la UE o euromediterráneo si a su vez no consultan ni implican a los actores subregionales.

- 4) En el ámbito de la cooperación cultural internacional la heterogeneidad de competencias y sistemas de gobernanza regional en el Mediterráneo supone un serio obstáculo a la cooperación cultural ente gobiernos regionales de todo el Mediterráneo. Sin embargo, también podría ser un activo. Podría ayudar a fortalecer a las autoridades regionales de aquellos países en los que tienen menor autonomía.
- 5) En cualquier caso, existe un enorme inventario de proyectos y experiencias a los cuales recurrir, y una masa crítica de regiones con una amplia experiencia en la cooperación cultural internacional. Existe una larga tradición de cooperación entre las regiones europeas, y las lecciones aprendidas podrían transferirse y resultar útiles para la cooperación cultural Norte-Sur en el Mediterráneo.
- 6) No obstante, la evidencia nos muestra que con frecuencia los proyectos transnacionales no están sujetos a una evaluación seria de sus impactos, y parece que no se aprende de las lecciones obtenidas de las evaluaciones realizadas. Esto significa que se pierde una gran cantidad de buenas prácticas.
- 7) En concreto, dentro del marco del Partenariado Euromediterráneo, hasta muy recientemente las regiones no han jugado un papel eficaz en el diseño de la política cultural euromediterránea.
- 8) En el frente operativo, el componente de Cooperación Transfronteriza del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación introducido en 2007 incluía un importante e innovador Programa de la Cuenca Mediterránea (una de cuyas cuatro prioridades es la cultura, y con una metodología de gestión basada en los fondos estructurales de política regional de la UE). Pero se arriesga a fracasar debido a las interferencias políticas. Este fracaso podría tener consecuencias muy negativas para las perspectivas de participación de las regiones en el diseño de políticas y estrategias en el marco euromediterráneo en todos los ámbitos, incluyendo el de la cultura.
- 9) Hasta ahora las redes de autoridades regionales tienen en su mayoría una naturaleza generalista, con una débil capacidad técnica y de lobby, y se suelen centra en actividades declaratorias o en atraer y gestionar fondos de los estados o las organizaciones internacionales. Para ser más eficaces dichas redes deberían ser temáticas y especializadas.

Recomendaciones Estratégicas

Basándonos en estas conclusiones, se podrían formular las siguientes recomendaciones preliminares (para una versión más desarrollada ver la Sección 3):

- 1) Las regiones mediterráneas deberían invertir en la mejora de sus estrategias culturales territoriales generales y no deberían limitarse a gestionar actividades culturales. Para formular dichas estrategias deberían consultar con los gobiernos subregionales y los actores de la sociedad civil de sus territorios, si es que quieren poder reclamar legítimamente su derecho a participar en el diseño de las políticas culturales de la UE y euromediterráneas.
- 2) Los proyectos internacionales de cooperación interregional deberían intentar implicar a organismos territoriales del mismo nivel como jefes de filas. Cuando esto no fuese posible, los organismos regionales deberían estar asociados a los proyectos de forma que la realización de los proyectos al menos contribuya al desarrollo de sus capacidades.
- 3) La cultura debería ser un elemento transversal de las estrategias de desarrollo territorial a todos los niveles, y dado que cada vez existe un mayor consenso al respecto, las regiones deberían participar de forma habitual en el proceso de formulación de las políticas culturales. Para este fin sería útil crear una Red de Regiones Mediterráneas para la Cultura, que reuniese a regiones de toda la región mediterránea y centrada específicamente en cuestiones culturales y de cooperación cultural. Se debería crear dentro de este marco un secretariado técnico reducido pero especializado y dedicado.
- 4) Dentro de la misma lógica se debería crear una comisión de cooperación cultural y diálogo intercultural dentro de la recientemente creada Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM).

- 5) Ambas instancias deberían abordar la cuestión de cómo asociar a las autoridades regionales en el actual proceso de formulación de una Estrategia Cultural Euromediterránea (la Reunión Euromediterránea de Ministros de Cultura prevista para el primer semestre de 2010 sería el momento idóneo para plantear dicha implicación, y las redes de regiones euromediterráneas deberían presentar sus peticiones e ideas en dicha Conferencia) y en las actividades de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas.
- 6) El éxito del Programa de Cooperación Transfronteriza de la IEVA, y en particular del Programa de la Cuenca Mediterránea, tiene una importancia estratégica para las perspectivas de incrementar la participación de las regiones del Mediterráneo en el diseño de políticas en todos los ámbitos, incluyendo la cultura. La credibilidad de las regiones como socios hechos y derechos en la cooperación euromediterránea está en juego. Por ello, solventar los actuales obstáculos para el éxito debería ser la principal prioridad de todas las redes y autoridades regionales del norte y sur del Mediterráneo.
- 7) En línea con la lógica de la Política Europea de Vecindad, los programas y agencias de la UE en el ámbito de la cultura deberían hacer un llamamiento a la participación de los países del sur y este del Mediterráneo.
- 8) Los proyectos de cooperación internacional en el Mediterráneo deberían invertir más recursos y de forma más sistemática en la diseminación de los resultados entre el público en general y en llegar a la sociedad civil, con recursos presupuestarios dedicados a dicho fin, integrando las buenas prácticas y experiencias de proyectos pasados en la planificación de nuevos proyectos.
- 9) Es necesario elaborar un catálogo sistemático de proyectos internacionales de cooperación cultural en el Mediterráneo (por categorías de proyectos similares) y un informe sintético de buenas y malas prácticas aprendidas de ellos para poner en valor la rica experiencia que han acumulado las autoridades regionales en el ámbito de la cooperación cultural internacional (frecuentemente en proyectos de características similares).
- 10) En el Mediterráneo se deberían desarrollar estrategias específicas de cooperación cultural como “temas de cooperación” estándar (como por ejemplo el patrimonio cultural, intercambios de jóvenes artistas, turismo cultural...) para que sirvan de marco y guía para acciones futuras.

Anexo 6 – Agentes entrevistados en el análisis de los estudios de caso

Transporte

- 1- *Marc Vanderhaegen*, DG TREN
- 2- *Nadine Sulzer*, Ministerio de Ecología de Francia
- 3- *Jean-François Leydet*, Dirección regional de transporte y ecología
- 4 - *Philippe Mangeard*, Cercle Européen de l’Optimodalité
- 5- *Jean Marie Millour*, Bureau de Promotion du shortsea shipping
- 6- *François Michel Lambert*, Jonction
- 7- *Patrick Anvrouin*, CPMR,
- 8- *Ricardo Roscelli*, SITI (Turín)
- 9- *Henry Roux Alezais*, CMA CGM
- 10- *Hervé de Tarade*, CMA-CGM
- 11- *Ariodente Valeri*, GNV
- 12- *Santiago Orduna*, Euroferrys
- 13- *José Luis Becerra Domínguez*, FRS Ibérica
- 14- *Juan Trigo*, Comarit España
- 15- *Andrés Orellana*, Comarit España
- 16- *Loic Bezombes*, GPMM,
- 17- *Luigi Barone*, Puerto de Génova,
- 18- *Ángel Pulido Hernández*, Puerto de Sevilla
- 19- *José Domingo Gil*, Puerto de Algeciras,
- 20- *Ana Arévalo*, Puerto de Barcelona
- 21- *Christelle Caso*, Región PACA
- 22- *Pierre Lemery Peissik*, Región PACA
- 23- *Riccardo Mollo*, Región Liguria

Cultura

- 24- *Rosario Escobar Romero*, Secretaria de Investigación y Comunicación del Patrimonio Histórico del Departamento de Patrimonio Cultural. **Red de Centros Históricos de Influencia Islámica** – coordinadora del proyecto en Andalucía
- 25- *Hafid Zouaki*, **Red de Centros Históricos de Influencia Islámica**. Coordinador del proyecto en Marruecos
- 26- Alcalde de Almonaster la Real (Huelva).
- 27- Alcalde de Olvera (Cadiz)
- 28- Director del Centro de Interpretación de Faro (Algarve)
- 29- Director del Centro de Interpretación de Silves (Algarve)
- 30- *Thierry Arlandis*, Dirección de Cultura y Patrimonio del consejo regional de PACA
- 31- *Sylvaine Pontal*, encargada de teatro y artes en las calles en la Dirección de Cultura y Patrimonio del consejo regional de PACA con sede en Marsella

Migraciones

- 32- *Israel Adán Castilla*, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Junta de Andalucía
- 33- *Alberto Bitoden Yaka*, CEPAIM Seville – Fundación Sevilla Acoge
- 34- *José Domingo Gil*, Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras
- 35- *Francisco Bellido*, Responsable de Migraciones del Consejo Superior de Cámaras
- 36- *Cristina García*, Movimiento por la Paz – MPDL
- 37- *Piedad Pérez Arcos*, Sindicato UGT
- 38- *Rocío Palacios*, Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Junta de Andalucía.
- 39- *Muriel Nabeth*, Coordinadora de REMI (Marsella)
- 40- *Enrica Gay*, CNA (Turín)
- 41- *Giorgio Garelli*, Región Piamonte
- 42- *Carla Martoglio*, Región Piamonte
- 43- *Marzia Sica*, Area Operativa Politiche Socio, Compagnia di San Paolo

Medio Ambiente

- 44- *Elena Santini*, Dirección de Medio Ambiente de la Región Lacio, Área de Conservación de la Naturaleza
- 45- *Jacopo Sinibaldi*, Experto en biodiversidad, Agencia Regional de Parques de Lacio
- 46- *Giovanni Ferrara Mirenzi*, Responsable Región Lacio, Dirección de Protección Civil
- 47- *Patrizia de Meis*, Latium Región Lacio, Dirección de Protección Civil
- 48- *Angela Farina*, Cuerpo Forestal Regional
- 49- *Eugenio Dupre*, Ministerio de Medio Ambiente de Italia, Servicio de Conservación de la Naturaleza
- 50- *Lorenza Colletti*, Funcionario Forestal Superior. Corpo Forestale dello Stato, Divisione 5
- 51- *Fabrizio Bulgarini*, WWF – Italia, Responsable de protección de la biodiversidad
- 52- *Fotios Papoulias*, Administrador Principal, Naturaleza y Biodiversidad – Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea
- 53- *Thomas de Lannoy*, Encargado de Políticas, Unidad de Protección Civil, Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea
- 54- *Michal Bucki*, Administrador, Agricultura, Bosques, Suelo – Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea
- 55- *Marian Sánchez Guisández*, Encargada de Políticas, Naturaleza y Biodiversidad – Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea
- 56- *Pieter Van Lierop*, Desarrollo de Recursos Forestales, Departamento de Bosques FAO
- 57- *Denise Axfantidis*, Association des Forêts Méditerranéennes
- 58- *Valérie Martinez*, consejo regional de PACA dirección de medio ambiente, unidad de espacios naturales
- 59- *Céline Hayot*, consejo regional de PACA dirección de medio ambiente, unidad de espacios naturales
- 60- *Laure Moreau*, Autoridad de Desarrollo del Valle del Durance (SMAVD)
- 61- *Piorgio Terzuolo*, IPLA - Istituto per le piante da legno e l'ambiente

- 62- *Marina Cerra*, Región Piamonte – Dirección de Medio Ambiente – Ordenación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos
- 63- *Federico Pelfini*, Región Piamonte, Dirección de políticas forestales
- 64- *Cristina Ricaldone*, Región Piamonte, Protección civil y sistema de lucha contra incendios forestales (AIB)
- 65- *Rosario Pintos Martín*, Parque Natural de la Sierra Norte
- 66- *María Pérez*, Parque Natural de la Sierra Norte
- 67- *Juan J. Negro*, Investigador, Estación Biológica de Doñana
- 68- *Javier Cobos*, Jefe de Servicio de Coordinación y Gestión de la RENPA
- 69- *Dolores Ayllón*, Directora del Centro Operativo Regional del INFOCA
- 70- *Juan Cuesta*, ONG Ecologistas en Acción.

Anexo 7 – Pilares, áreas prioritarias y proyectos identificados en la Estrategia Báltica

No existe una definición estándar de “macroregión”: el término ha sido empleado para describir tanto grupos de naciones globalmente significativas (la UE, ASEAN, etc.) y agrupaciones de regiones administrativas dentro de un mismo país (por ej. Australia, Rumanía). La definición que aquí se aplica se desarrolló durante la preparación de la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico es la siguiente: “un espacio que incluye territorios de varios países o regiones distintos asociados con uno o varios rasgos o retos comunes”. Esto en sí no conlleva ninguna implicación de escala: sin embargo, en el contexto de la UE una macroregión incluirá necesariamente a varias regiones de varios países, aunque el número de Estados Miembros debería ser sustancialmente inferior al de la Unión en su conjunto. Hay que señalar que mientras que una macroregión mantiene su consistencia gracias a una serie de rasgos o retos comunes, no resulta necesario que los límites de la misma estén definidos con precisión. Siguiendo los principios de la política basada en criterios geográficos en regiones funcionales, los límites físicos pueden variar considerablemente de acuerdo con la relevancia del espacio político en cuestión. De hecho, las regiones funcionales pueden muy bien solaparse, de tal forma que un lugar concreto puede pertenecer a más de una región.

| 4 pilares y 15 áreas prioritarias | Coordinación | Nº de acciones |
|---|--|----------------|
| I. Hacer del Mar Báltico un espacio ambientalmente sostenible | | |
| 1. reducir la aportación de nutrientes al mar a niveles aceptables | Polonia/Finlandia | 5 |
| 2. conservar los espacios naturales y la biodiversidad, incluyendo las pesquerías | Alemania | 2 |
| 3. reducir el uso e impacto de sustancias peligrosas | Suecia | 3 |
| 4. convertirse en una región modelo para la navegación | Dinamarca | 2 |
| 5. mitigar el cambio climático y adaptarse al mismo | Dinamarca | 3 |
| II. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio próspero | | |
| 1. eliminar los obstáculos al mercado interior en el Mar Báltico | Estonia | 6 |
| 2. explotar todo el potencial de la región en investigación e innovación | Suecia/Polonia | 2 |
| 3. implementar la Ley de la Pequeña Empresa: para promover el espíritu emprendedor, fortalecer las PYMEs e incrementar el uso eficiente de los recursos humanos | Dinamarca | 9 |
| 4. reforzar la sostenibilidad de la agricultura, la explotación forestal y la pesca | Finlandia | 7 |
| III. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio accesible y atractivo | | |
| 1. mejorar el acceso a los mercados energéticos, su eficiencia y su seguridad | Letonia/Dinamarca | 3 |
| 2. mejorar las conexiones de transporte internas y externas | Lituania/Suecia | 5 |
| 3. mantener y reforzar el atractivo de la región del Mar Báltico especialmente a través de la educación, el turismo y la salud | Turismo: Alemania Salud: Dimensión Norte Educación: Alemania | 10 |
| IV. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio seguro | | |
| 1. convertirse en una región líder en seguridad marítima | Finlandia/Dinamarca | 4 |
| 2. reforzar la protección ante grandes emergencias en tierra y en el mar | Dinamarca | 2 |
| 3. reducir el volumen de la delincuencia transfronteriza y los daños causados por la misma | Finlandia | 3 |
| Acciones horizontales | Comisión Europea | 10 |