



# Proyecto MEDGOVERNANCE

UNA NUEVA GOBERNANZA REGIONAL EN LA REGIÓN EUROMEDITERRÁNEA



## Primera Master Class

“La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo:  
retos y perspectivas para la cooperación territorial”

Sevilla, 14 - 15 de junio de 2010

## Documento de Trabajo

Elaborado por:

**Iván Martín**





<b>Índice</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. El Mediterráneo y la regiones mediterráneas hacia 2020.....</b>	<b>6</b>
El Mediterráneo hacia 2020: principales tendencias.....	6
Un momento crucial para el futuro de la cooperación territorial en el Mediterráneo.....	10
La cooperación territorial en el Mediterráneo: ¿dónde estamos?.....	11
<b>2. La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo.....</b>	<b>14</b>
Una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.....	14
El Mediterráneo en la Estrategia Europa 2020.....	16
¿Qué potencial para una Estrategia Común Europa-Mediterráneo 2020?.....	17
¿Gobernanza multinivel en el Mediterráneo o a través del Mediterráneo?.....	20
<b>3. Perspectivas Financieras 2014-2020: ¿qué perspectivas para las regiones europeas mediterráneas?.....</b>	<b>21</b>
Escenario 1. Status quo (cooperación transfronteriza).....	22
Escenario 2. Macroregión mediterránea.....	23
Escenario 3. ¿Hacia una extensión de los fondos estructurales?.....	24
<b>4. Los intereses en juego y la respuesta estratégica de las regiones europeas mediterráneas.....</b>	<b>25</b>
Intereses en juego.....	25
Enfoque estratégico.....	26
<b>Bibliografía y recursos.....</b>	<b>27</b>



## Introducción

El presente documento pretende centrar los debates y plantear algunas ideas preliminares para la primera Master Class del Proyecto Medgovernance. Igualmente, se integrará en el informe de síntesis y conclusiones de la Master Class para servir de base a las otras dos Master Classes previstas antes de finales de 2010. Como tal, está estructurado en torno a los temas abordados en las diferentes sesiones del programa de la Master Class<sup>1</sup>.

**El Proyecto MEDGOVERNANCE** es un proyecto de cooperación territorial en el marco del Programa MED de cooperación interregional (marzo 2009 – febrero 2011). Agrupa a seis regiones europeas mediterráneas: Junta de Andalucía; Generalitat de Catalunya; Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA); Regione Piemonte; Regione Lazio; y Regione Toscana, y a sus respectivos institutos de investigación y formación: Fundación Tres Culturas, Sevilla; Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed), Barcelona; Institut de la Méditerranée, Marsella; Paralleli – Istituto Euromediterraneo del Nord-Ovest, Turín; Centro Studi Politici Internazionali (CeSPI), Roma; y Associazione MAEM/MEMA, Florencia; así como a la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Los socios del proyecto reciben el apoyo de Plural – European Study Centre, de Florencia. Su principal objetivo es desarrollar políticas regionales comunes en el Mediterráneo en un nuevo marco de gobernanza multinivel.

Los objetivos específicos del Programa de Master Classes del Proyecto Medgovernance son los siguientes: 1) hacer balance del debate y del proceso de preparación de la Estrategia Europa 2020 y del papel de las regiones en ella; 2) evaluar la evolución del Mediterráneo y el papel del Mediterráneo en Europa en el contexto global; 3) evaluar los instrumentos y modalidades actuales de cooperación en el Mediterráneo; 4) analizar los instrumentos y modalidades actuales de gobernanza multinivel en Europa y evaluar su relevancia para el Mediterráneo; y 5) formular propuestas concretas de gobernanza multinivel en el Mediterráneo, incluidos posibles enfoques macrorregionales.

El documento, al igual que la Master Class, comienza con un análisis global de las principales tendencias prospectivas para los próximos años en el Mediterráneo, pasando a continuación a centrarse en las implicaciones de la nueva “Estrategia Europa 2020” para el Mediterráneo, así como en su posible dimensión mediterránea (Estrategia Europa-Mediterráneo 2020), en particular desde el punto de vista de las regiones. Más específicamente, explora las posibilidades de desarrollar una estrategia de cooperación territorial en el Mediterráneo en torno a las grandes líneas de la Estrategia Europa 2020. A continuación, analiza las perspectivas de la cooperación territorial en el Mediterráneo y a través del Mediterráneo (Objetivo 3 de la Política Regional, programas de cooperación transfronteriza e Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación), en particular con vistas a la negociación de las nuevas Perspectivas Financieras 2014-2020 de la Unión Europea. Finalmente, se abordan las cuestiones del volumen de recursos, los posibles nuevos instrumentos a desarrollar y cuáles podrían ser la estrategia y las prioridades de las regiones en todo este proceso.

---

<sup>1</sup> [http://www.medgov.net/site/files/download/Programme\\_Master\\_Class\\_---\\_MEDGOVERNANCE\\_eng.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/Programme_Master_Class_---_MEDGOVERNANCE_eng.pdf).

## 1. El Mediterráneo y las regiones mediterráneas hacia 2020

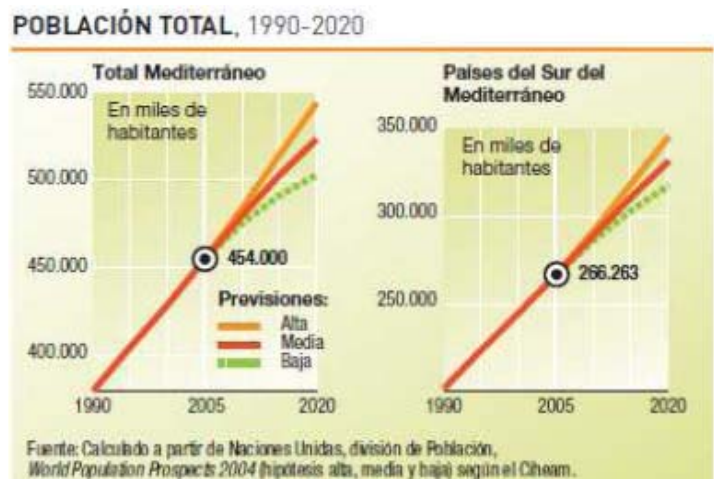
### El Mediterráneo hacia 2020: principales tendencias

Evidentemente, existen muchas maneras diferentes de mirar hacia el futuro, múltiples sectores estratégicos a considerar y numerosos factores de contexto y dinámicos que deben tenerse en cuenta, diversos perímetros o “áreas” posibles, etc.<sup>2</sup> Desde una perspectiva económica y social, sin embargo, existen evidencias irrefutables de que el Mediterráneo constituye una unidad prospectiva, es decir, una región que tiene un futuro común que compartir en muchos aspectos. Entre las numerosas cuestiones que podrían mencionarse para sustentar dicho argumento (medio ambiente, energía, urbanización...), cuatro grandes tendencias que caracterizan a los países del Sur y del Este del Mediterráneo y que determinarán el futuro de todo el área, y por consiguiente de sus regiones, ponen de relieve el alto grado de interdependencia a través del Mediterráneo, los desafíos comunes y las sinergias potenciales que comparten todas las regiones ribereñas mediterráneas:

#### • Dinámica demográfica y empleo

Los Países Árabes Mediterráneos (PAM, es decir, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Líbano, Jordania, Palestina y Siria) son, considerados en su conjunto, la región del mundo que debe afrontar el mayor reto de empleo en los próximos años, al menos en términos relativos. Las tasas oficiales de participación en el mercado de trabajo son las más bajas de todo el mundo (por debajo del 46% de la población en edad de trabajar, frente a la media mundial del 61,2%), como consecuencia sobre todo de la tasa de participación laboral femenina más baja del mundo (por debajo del 25%, frente a una media mundial del 42%). Pese a ello, las tasas medias de desempleo (situadas casi en el 15% de la población activa) son mayores que en cualquier otra región del mundo con la excepción de África Subsahariana.

Gráfico 1. Población total en el Mediterráneo. 1990-2020



Las proyecciones demográficas para los próximos diez a quince años, con un incremento esperado de la población en edad de trabajar de 2,5 millones de personas al año (véase el Gráfico 1) hacen que todos los escenarios previsibles sean aún más inquietantes. Si sumamos las proyecciones sobre los nuevos empleos que deben crearse, de acuerdo con supuestos conservadores y sobre la base de las fuentes estadísticas nacionales, en los próximos 10 años los PAM necesitarán más de 1.500.000 puestos de trabajo adicionales cada año (véase la Tabla 1) solamente para proporcionar oportunidades de empleo a los jóvenes que se incorporen al mercado de trabajo si quieren mantener el número de desempleados actual (que ya ascendía, antes de la crisis, a 7 millones de personas). Estas cifras pueden estar considerablemente subestimadas, ya que están basadas en el supuesto (escasamente realista) de

<sup>2</sup> Para un análisis prospectivo reciente del Mediterráneo, de carácter más bien normativo, véase IPEMED (2010): “The Mediterranean Region in 2030: The Ways for a Better Future”, 8 páginas, así como CIHEAM (2008): *Terramed. El futuro del sector agroalimentario en el Mediterráneo*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y CIHEAM, Madrid, 378 páginas.

que se mantendrán constantes las tasas de participación (incluidas las bajísimas tasas de participación de las mujeres). Los 15 millones de nuevos empleos necesarios de aquí a 2020 supondrían, por tanto, un incremento del 30% con respecto al empleo total actual en dichos países, y equivaldría a crear entre 1/3 y 2/3 más puestos de trabajo cada año que los que estos mismos países crearon entre 2002 y 2007, un período de considerable prosperidad económica con unas tasas medias de crecimiento anual del 5% en toda la región.

**Tabla 1. Estimación de las necesidades anuales de creación de empleo hasta 2020\***

	Marruecos	Argelia	Túnez	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	TOTAL
<b>2009-2020</b>	180.000	225.100	84.600	715.526	45.977	53.501	15.000	221.000	<b>1.540.704</b>
<b>+5% de participación laboral de las mujeres**</b>	228.000	317.600	107.077	742.286	70.294	54.845	16.700	247.000	<b>1.783.802</b>

\*Partiendo del supuesto de unas tasas de participación laboral constantes y un número de desempleados sin variación.

Fuente: “Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects,” véase la nota 3.

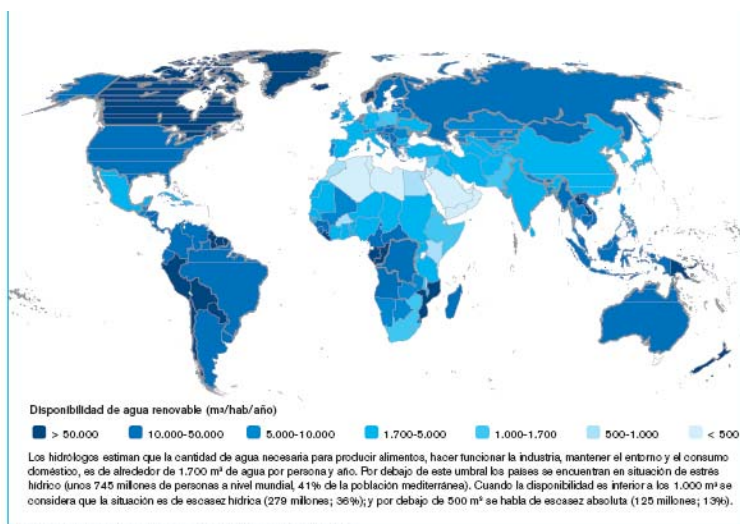
\*\* Suponiendo un incremento de 5 puntos porcentuales en la tasa de participación laboral de las mujeres, compatible con la tendencia observada.

Un estudio encargado por la Comisión Europea en el año 2009<sup>3</sup> concluye que se necesita intervenir de inmediato para afrontar este problema, ya que el *statu quo* en términos de empleo corre el riesgo de causar no sólo una gran inestabilidad social e incluso política, sino también un deterioro permanente de las perspectivas de desarrollo de dichos países.

### • Acceso y disponibilidad de agua

Siempre en relación con las condiciones de vida de la población de los PAM, un vistazo al mapamundi del Gráfico 2 de disponibilidades de agua dulce pone de manifiesto una característica común a los países del Sur y del Este del Mediterráneo: todos ellos, desde Marruecos a Palestina, se encuentran entre los países con menos de 1.000 m<sup>3</sup> por habitante y año de disponibilidades de agua, los niveles más bajos del mundo y muy por debajo del umbral de 1.700 m<sup>3</sup> de agua renovable establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como el mínimo necesario para cubrir las

**Gráfico 2. Disponibilidad de agua (2007)**



<sup>3</sup> “Labour Markets Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects”, *European Economy*, Occasional Papers Num. 60, mayo de 2010. Bruselas. 3 volúmenes, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/op60\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op60_en.htm). Resumen ejecutivo: [www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/LabourMarketsMigration/LMM.aspx](http://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/RobertSchumanCentre/Research/Migration/LabourMarketsMigration/LMM.aspx).

necesidades básicas de la población. La mitad de la población mundial que padece este tipo de «pobreza hídrica» se encuentra en el Mediterráneo. En esta situación de «estrés hídrico», el acceso al agua potable se ha convertido ya en uno de los principales factores de inestabilidad social y en una fuente recurrente de conflictos en la región.<sup>4</sup>

Las cifras son elocuentes: 30 millones de habitantes de los Países Árabes Mediterráneos no tienen acceso a agua potable, y 35 millones no tienen acceso a infraestructuras de saneamiento, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya anticipa que los países árabes no alcanzarán el Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en «reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y al saneamiento básico». Por lo demás, el reparto de los recursos hídricos entre el Norte y el Sur del Mediterráneo es tan desigual como el de la renta: el Norte dispone del 75% del total de los recursos renovables de agua de la cuenca mediterránea, el Este del 13% y el Sur del Mediterráneo, el norte de África, donde más del 80% de las tierras son desérticas, sólo del 10%. La demanda de agua en los países del Sur y del Este del Mediterráneo, tras aumentar un 60% en los últimos 25 años, seguirá creciendo, y la escasez de agua en el Sur sólo puede agravarse en las próximas décadas como consecuencia sobre todo del crecimiento demográfico (de los 270 millones de habitantes actuales se pasará a 370 en 2030) y la creciente urbanización, pero también del incremento de la producción agrícola (la FAO calcula que las tierras de regadío aumentarán en un 38% en el Sur y un 58% en el Este del Mediterráneo de aquí a 2030) y del cambio climático y la desertificación de parte de sus tierras: según cálculos de Population Action International, las disponibilidades per cápita de agua se mantendrán en niveles estables entre 1995 y 2025 en el norte del Mediterráneo, mientras que se reducirán en un 40% en el Sur y el Este del Mediterráneo.

Así pues, la cuestión del agua debe dejar de tratarse, como hasta ahora, como un simple problema ambiental (que por supuesto también es): es un factor esencial del desarrollo económico (en relación con la agricultura sobre todo, que consume entre el 70% y el 85% del agua dulce disponible, pero también con el turismo y la industria), pero también una cuestión social de primera magnitud (no debe olvidarse que el acceso al agua potable es, ante todo, un derecho humano), central en las estrategias de lucha contra la pobreza en la región, además de un problema geopolítico cada vez más acuciante.

Pero todo ello no debe hacernos olvidar que la cuestión del agua es, ante todo, una cuestión de eficiencia en la gestión de los recursos disponibles: entre el 40% y el 50% del agua se pierde en las fugas de los sistemas de distribución. A este respecto, los gobiernos de las ciudades, pero también las autoridades locales y regionales de manera más general, tienen un papel importante que desempeñar, y la cooperación descentralizada podría asumir el liderazgo en este sector.

Estos grandes desafíos del empleo y de la disponibilidad de agua, que tienen un efecto directo sobre las condiciones de vida de la población, se ven agravados por los desafíos de la seguridad alimentaria (todos los PAM tienen un déficit estructural de producción de alimentos básicos) y el deterioro del medio ambiente.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Agua y conflicto en el mundo árabe*. Notas del Foro Socioeconómico de Casa Árabe nº 04/2008, enero de 2008. [http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/foro/notas/notas\\_4\\_agua.pdf](http://publicaciones.casaarabe-ieam.es/foro/notas/notas_4_agua.pdf).

<sup>5</sup> Véase CIHEAM (2008), citado en la nota 2, así como CIHEAM (2010): *Atlas Terramed. Agricultura, y alimentación, pesca y mundo rural en el Mediterráneo*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y CIHEAM, Madrid, 194 páginas.

- **Financiación para el desarrollo**

Con la excepción de los países productores de gas y de petróleo (en la región, principalmente Argelia y Siria), los Países Árabes Mediterráneos siguen sufriendo una importante escasez de recursos para el desarrollo: la entrada de remesas de emigrantes (26.000 millones de US\$ en 2007, por una cuantía del 9,5% del PIB en Marruecos y más del 20% en Jordania o Líbano), las inversiones extranjeras directas (24.200 millones de US\$ en 2008, según el FMI, para todos los Países Árabes Mediterráneos, y por tanto excluyendo a Turquía, pero demasiado volátiles –cayeron a 16.200 millones de US\$ en 2009– y demasiado concentradas en Egipto, que absorbe en torno a la mitad del total) y ayuda al desarrollo (en torno a 6.000 millones de US\$ al año para los PAM) no compensan sus déficit comerciales y estructurales (según las cifras del FMI, el déficit por cuenta corriente de los PAM ascendió en el año 2009 a 16.500 millones de US\$, y eso pese al excedente registrado por Argelia, el único país con superávit comercial de toda la región) y el servicio de la deuda externa (que supera los 20.000 millones de US\$ al año).<sup>6</sup> En términos económicos, esto significa que, en la práctica, están financiando el desarrollo del resto del mundo, en lugar de recibir financiación para sus propias necesidades de desarrollo.

El reciente “Informe sobre la financiación del codesarrollo en el Mediterráneo”, elaborado por la “Comisión Milhaud” por encargo del Presidente Sarkozy<sup>7</sup> ha venido a confirmar esta necesidad de recursos financieros y de inversiones públicas como motor del desarrollo en el Mediterráneo. Esto hace que la contribución de los fondos de la Unión Europea al desarrollo de los Países Árabes Mediterráneos sea fundamental, y contribuye a centrar la atención sobre las próximas Perspectivas Financieras 2014-2020 de la Unión Europea como posible punto de inflexión a este respecto.

- **Convergencia**

Como consecuencia de lo anterior (bajas tasas de empleo y déficit de recursos para la financiación del desarrollo), el Mediterráneo se ha erigido en una de las líneas de fractura económica más importantes del mundo, con un diferencial de renta de cerca de 1 a 10 que apenas se ha visto reducido en los últimos quince años (al menos si se excluye el efecto estadístico de las ampliaciones de la UE en 2004 y 2007). En paridad de poder adquisitivo, el diferencial de renta apenas se ha reducido desde 1995 entre la zona euro y los PAM (véase la Tabla 2): a este ritmo de convergencia, Marruecos necesitaría 241 años para alcanzar un 50% del PIB por habitante en PPA de la zona euro, y Túnez, que es el único país de la región que está experimentando un cierto proceso de convergencia, más de 62 años, por ejemplo.

La preocupante situación en materia de (falta de) convergencia resulta aún más acusada si tenemos en cuenta los diferenciales de desarrollo dentro de los propios PAM, es decir, las importantes diferencias de ingresos que existen entre distintas regiones de los PAM. Así pues, cabe sostener que la puesta en marcha de una verdadera política de convergencia es el argumento más sólido en favor de un reforzamiento de la cooperación a través del Mediterráneo, y es evidente que las regiones tienen un importante papel que desempeñar en ese proceso.

---

<sup>6</sup> Para un análisis exhaustivo de la financiación del desarrollo en África, y estudios de caso de Marruecos y Argelia, véase AECID, CeSPI, FIIAPP y SID (2009): *International Finance for Development in Africa. Trade, Investment, Debt, Aid and Remittances. 2009 Edition*. 2 volúmenes, 83 y 116 páginas.

<sup>7</sup> Milhaud, Charles (2010): *Rapport de la Commission sur le Financement du Co-développement en Méditerranée*.

**Tabla 2. PIB per capita 1995-2007 (US\$ constantes de 2005 en PPA)**

	1995	2000	2005	2007
<b>Marruecos</b>	2.661 (10,69%)	2.980 (10,57%)	3.589 (12,13%)	3.880 (12,55%)
<b>Argelia</b>	5.631 (22,63%)	6.087 (21,59%)	7.176 (24,25%)	7.310 (23,64%)
<b>Túnez</b>	4.422 (17,77%)	5.444 (19,31%)	6.445 (21,78%)	7.102 (22,97%)
<b>Egipto</b>	3.586 (14,41%)	4.211 (14,94%)	4.574 (15,46%)	4.628 (14,97%)
<b>Jordania</b>	3.547 (14,25%)	3.632 (12,88%)	4.342 (14,67%)	4.628 (14,97%)
<b>Siria</b>	3.759 (15,11%)	3.725 (13,21%)	4.002 (13,52%)	4.260 (13,78%)
<b>Líbano</b>	7.979 (32,06%)	8.328 (29,54%)	9.561 (32,31%)	9.546 (30,87%)
<b>PAM (a)</b>	<b>4.294</b> <b>(17,26%)</b>	<b>4.743</b> <b>(16,82%)</b>	<b>5.417</b> <b>(18,31%)</b>	<b>5.537</b> <b>(17,91%)</b>
<b>Zona Euro</b>	<b>24.884</b>	<b>28.194</b>	<b>29.590</b>	<b>30.921</b>

a) Media ponderada. Entre paréntesis, la proporción con respecto al PIB per capita de la Zona Euro.

Fuente: World Development Indicators Database, Banco Mundial.

### Un momento crucial para el futuro de la cooperación territorial en el Mediterráneo

En este contexto, el segundo semestre de 2010 y 2011 serán un período crucial para las perspectivas de la cooperación territorial en el Mediterráneo durante los próximos diez años:

- En marzo de 2010 se aprobaron 16 nuevos Programas Indicativos Nacionales 2011-2013 en el marco de la Política Europea de Vecindad, que deberán traducirse en nuevos Planes de Acción de Vecindad que entrarán en vigor en 2011. Estos últimos establecerán el marco para la cooperación bilateral de la UE durante los próximos 3 o 4 años.
- La II Cumbre de la Unión para el Mediterráneo, pospuesta hasta noviembre de 2010, debería dar un nuevo impulso a esta iniciativa balbuceante, justo cuando la Secretaría empieza a funcionar y los compromisos de aportación de fondos deberían empezar a materializarse. Pese a la creación de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM) en enero de 2010, que encarna una reiterada aspiración de las autoridades locales y regionales euromediterráneas,<sup>8</sup> las regiones han sido en buena medida excluidas de la formulación de los seis proyectos prioritarios de la UpM, tanto a nivel político como a nivel operativo. Y ello a pesar de que, al menos en el caso de dos de los seis proyectos ya seleccionados, las autoridades locales y regionales desempeñan un papel sumamente importante, como sucede con la descontaminación del Mediterráneo (los 44 proyectos prioritarios identificados en el marco del Programa Horizonte 2020 afectan directamente a las ciudades ribereñas mediterráneas) y la protección civil.
- Aún más importante, las Perspectivas Financieras 2014-2020, el marco presupuestario de las políticas de la UE para la próxima década, empezarán a ser negociadas en breve, y deberían incluir un nuevo marco presupuestario para la Política Regional (y, por consiguiente, para la cooperación territorial intraeuropea) y para la Acción Exterior (incluida la Política Europea de Vecindad). También debería movilizar recursos para poner en práctica la Estrategia Europa 2020,

<sup>8</sup> Véase Martín (2009a), Background Note Num. 3.

definitivamente aprobada por el Consejo Europeo celebrado los días 16 y 17 de junio de 2010 (véase la siguiente sección).

Así pues, éste es el momento apropiado para que las regiones europeas mediterráneas se pregunten dónde se encuentra actualmente la cooperación territorial en el Mediterráneo (evaluación), hacia dónde quieren que evolucione (prioridades) y qué estrategia pretenden diseñar y aplicar para impulsarla en esa dirección (compromiso).

### **La cooperación territorial en el Mediterráneo: ¿dónde estamos?**

Las últimas Perspectivas Financieras 2007-2013 crearon en nuevo instrumento financiero, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que introducía al menos dos grandes innovaciones: la extensión a los países vecinos de una serie de instrumentos de asistencia técnica (como TAIEX, SIGMA o los hermanamientos institucionales) originalmente diseñados en el marco del proceso de ampliación y, por tanto, reservados a los países candidatos, y un importante Programa de Cooperación Transfronteriza (PCT) con una asignación presupuestaria de 1.181 millones de euros para el período 2007-2013 (10% del toda la dotación financiera del IEVA). Este programa pretende reforzar la cooperación entre los territorios situados en las fronteras exteriores de la UE, es decir, entre Estados miembros y países socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes, financiando proyectos de cooperación gestionados por las autoridades locales y regionales, así como por otros actores locales e interlocutores sociales, como universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, ONG y Cámaras de Comercio, y todo ello con una metodología propia de la política regional, aunque ligeramente simplificada. Así pues, por vez primera sitúa a las autoridades locales y regionales en el centro de la cooperación euromediterránea, y extiende la metodología de la política regional a acciones de cooperación exterior de la UE.

Ahora, más de tres años después de su introducción, hay que reconocer que, en el Mediterráneo, el Programa de Cooperación Transfronteriza está teniendo dificultades para funcionar como estaba previsto: el Programa bilateral España-Marruecos (156,7 millones de euros) ha quedado bloqueado por razones políticas, y sus recursos presupuestarios están siendo reprogramados, y el Programa Cuenca Mediterránea (173 millones de euros) está teniendo dificultades para arrancar, ya que la mayor parte de los Países Árabes Mediterráneos aún no pueden beneficiarse de él (ya sea por razones políticas, como en el caso de Marruecos o Turquía, o por no haberse firmado todavía con la Comisión Europea los protocolos financieros requeridos), y la primera convocatoria de propuestas de proyectos todavía no ha sido resuelta casi un año después de finalizado el plazo de presentación. Ha llegado el momento de llevar a cabo una evaluación en profundidad de los cuellos de botella y los obstáculos (sean técnicos, políticos o institucionales) que están impidiendo su funcionamiento y de diseñar una estrategia para superarlos y asegurar el éxito de este programa. Esto es algo fundamental para la credibilidad futura de las regiones como actores e interlocutores de la cooperación euromediterránea.

Otra tendencia profunda que debe ser tenida en cuenta por las regiones europeas mediterráneas es la “deriva hacia el Este” del centro de gravedad de la cooperación de la Unión Europea con su vecindad. Esto es algo que resulta manifiesto si se compara la rapidez con la que se está poniendo en marcha la Asociación Oriental, frente a la lentitud de la Unión para el Mediterráneo o incluso la Asociación Euromediterránea establecida en 1995, o cómo las perspectivas y las ventajas que se ofrecen a los países vecinos de Europa Oriental son claramente más favorables incluso que las condiciones más

favorables ofrecidas a ningún socio mediterráneo, por ejemplo en el marco del Estatuto Avanzado entre la UE y Marruecos.<sup>9</sup>

La aprobación por parte de la Comisión Europea, el 3 de marzo de 2010, de 16 Programas Indicativos Nacionales de la PEV para 2011-2013, incluidas las correspondientes asignaciones presupuestarias bilaterales para dicho período, marca un punto de inflexión indiscutible. No sólo el incremento de las asignaciones presupuestarias otorgadas fue sustancialmente mayor para los países vecinos de Europa Oriental que para los países mediterráneos, con un incremento medio del 57,9% en el caso de los socios de la Asociación Oriental (si bien hay que reconocer que esa diferencia se debe en parte al efecto de recuperación de las asignaciones con respecto al período anterior), frente a un incremento del 12,9% en el caso de los Países Árabes Mediterráneos (véase la Tabla 3). Más revelador aún, por vez primera la asignación de fondos por habitante y por año para los países de Europa Oriental (6 €) ha superado la asignación por habitante y por año destinada a los Países Árabes Mediterráneos (4,2 € al año; véase la Tabla 3).

Dentro de la propia región mediterránea, la UE dedica ya más recursos, en torno a 1.320 millones de euros al año, a los Balcanes y a Turquía (en el marco del Instrumento de Preadhesión) que a los ocho PAM (1.000 millones de euros al año incluyendo la cooperación multilateral, pese a tener éstos 2,5 veces más habitantes): considerando únicamente las asignaciones bilaterales, esto significa que, en términos por habitante, los Balcanes y Turquía reciben 11 € por habitante y año de ayuda de la UE, frente a los 4,2 € por habitante y año en el caso de los PAM. Así pues, un nuevo equilibrio de poder en el seno de la UE parece estar cambiando también el equilibrio geográfico de las prioridades de política exterior de la UE.

Por último, cualquier análisis de los actuales instrumentos de cooperación territorial en el Mediterráneo debe abordar la cuestión de la superposición de marcos de cooperación: Programa Med para las regiones europeas mediterráneas, Programa de Cooperación Transfronteriza, programas multilaterales como CIUDAD, etc. Esta proliferación se traduce en falta de eficacia y dispersión, cuando no en una competencia directa entre instrumentos. Del mismo modo que los diferentes instrumentos financieros de cooperación con los países vecinos fueron integrados en el IEVA en el año 2007, existen buenos argumentos en favor de una racionalización de esta variedad de instrumentos. Como se sostendrá en la siguiente sección, la articulación de las prioridades y acciones de dichos instrumentos con el proceso de la Estrategia Europa 2020 permitiría tener en cuenta las especificidades de las regiones mediterráneas, ya sea en el ámbito de la agricultura, de la política de innovación, del transporte o de la política marítima.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> A este respecto, véase Larabi Jaidi e Iván Martín (2010): *Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc?*, Documents IEMed N° 5, IEMed y Groupement d'études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), Barcelona, 90 páginas, [http://www.iemed.org/publicacions/DocsIEMed\\_5.pdf](http://www.iemed.org/publicacions/DocsIEMed_5.pdf), pp. 28-29.

<sup>10</sup> Véase CRPM (2010).

**Tabla 3. Asignaciones bilaterales multianuales indicativas para 2011-2013 (mill. €)**

<b>País</b>	<b>Asignación financiera 2011-2013 (mill. €)</b>	<b>Aumento con respecto a 2007-2010 (%)</b>	<b>Población (mill.)</b>	<b>Asistencia por habitante y por año (€)</b>
<b>Marruecos</b>	580,5	18,2%	31	6,2
<b>Argelia</b>	172	4,2%	34	1,6
<b>Túnez</b>	240	6,7%	10	8
<b>Egipto</b>	449,3	7,2%	82	1,8
<b>Autoridad Palestina *</b>	504	6,3%	4,5	37,3
<b>Jordania</b>	223	12,2%	6	12,4
<b>Líbano</b>	150	7%	4	12,5
<b>Siria</b>	129	32,3%	21	2
<b>Libia</b>	60	1000%	6	3,3
<b>Países árabes mediterráneos**</b>	<b>2.507,8</b>	<b>12,8%</b>	<b>198,5</b>	<b>4,2</b>
<b>Ucrania</b>	<b>470,1</b>	<b>26,8%</b>	<b>46</b>	<b>3,4</b>
<b>Moldavia</b>	<b>273</b>	<b>73,5%</b>	<b>4</b>	<b>22,7</b>
<b>Georgia</b>	<b>180</b>	<b>99,3%</b>	<b>4</b>	<b>15</b>
<b>Azerbaiyán*</b>	<b>122</b>	<b>76,8%</b>	<b>9</b>	<b>4,5</b>
<b>Armenia</b>	<b>157</b>	<b>213%</b>	<b>3</b>	<b>17,4</b>
<b>Asociación Oriental***</b>	<b>1.202,1</b>	<b>57,9%</b>	<b>66</b>	<b>6,0</b>

\* Excluida la asistencia humanitaria extraordinaria.

\*\* La Comisión también aprobó el PIN de Israel como país asociado mediterráneo, pero al tratarse de un país desarrollado no ha sido incluido en estos cálculos. Israel obtendrá 6 millones de euros para 2011-2013.

\*\*\* Salvo Bielorrusia (para la que se ha previsto un asignación de 80 millones de euros, un aumento del 533,3%, o 2,6 euros por habitante y por año). En el caso de Rusia, se han previsto 45 millones de euros para 2011-2013 el marco del IEVA.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de la Comisión Europea; nota de prensa:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/221&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

## 2. La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo

10 años después de la adopción de la Estrategia de Lisboa, que tenía como objetivo convertir a la Unión Europea en la economía más competitiva del mundo y garantizar el pleno empleo, en el Consejo Europeo de Primavera 2010,<sup>11</sup> el Consejo Europeo aprobó las grandes líneas de la propuesta “Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.<sup>12</sup> Dicha Estrategia fue definitivamente aprobada en el Consejo Europeo de 17 de junio,<sup>13</sup> y no tardarán en unírseles las directrices integradas sobre las políticas económicas y de empleo que se adoptarán una vez el Parlamento Europeo haya emitido su dictamen sobre ellas. La Estrategia Europa 2020 se propone como una hoja de ruta para aumentar a largo plazo la competitividad de las economías europeas y preservar el modelo social europeo (“¿Dónde queremos que esté Europa en 2020?”) en torno a los siguientes ejes: empleo, innovación y competitividad, cambio climático, educación y lucha contra la pobreza. Para cada uno de ellos, establece una serie de objetivos concretos (véase la Tabla 4).

### Una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador

Los tres ejes prioritarios de la Estrategia Europa 2020 son los siguientes:

- **“Crecimiento inteligente:** desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación” para evitar una “década perdida” que dé lugar a “altos niveles de desempleo y desamparo social, y un declive relativo en la escena mundial”, uno de los tres escenarios de salida de la crisis que se describen en la Estrategia. Esto no debería hacer olvidar a Europa que difícilmente podrá seguir siendo una potencia económica mundial sin estabilizar y desarrollar su proximidad más inmediata (lo que incluye el Mediterráneo), ni que el Mediterráneo ofrece un potencial de crecimiento (tanto en términos demográficos como en términos económicos) que no se encuentra en ninguna otra región vecina de la UE.
- **“Crecimiento sostenible:** promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva”. La sostenibilidad de la economía no puede alcanzarse en la práctica sin una gestión conjunta de los recursos naturales que la UE comparte con los socios mediterráneos. Y hay que pensar no sólo en las zonas marítimas compartidas, sino también en que los países mediterráneos son una importante fuente de recursos energéticos para Europa (incluido el futuro desarrollo de la energía solar).
- **“Crecimiento integrador:** fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial”. Sería moralmente paradójico y económicamente ineficiente centrar toda la atención en la integración social dentro de las fronteras de la UE al mismo tiempo que se excluye de ella a las regiones vecinas. El auge de las migraciones hace imposible plantearse la integración social dentro de Europa sin integrar en las políticas de integración a las regiones mediterráneas menos desarrolladas y garantizar un cierto grado de cohesión territorial asimismo a través del Mediterráneo.

---

<sup>11</sup> 25-26 de marzo, <http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/conclues.pdf>.

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión Europea COM(2010) 2020 final, 3.3.2010, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf).

<sup>13</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf).

**Tabla 4. Objetivos Principales de la Estrategia Europa 2020**

<b>Área</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Empleo</b>	– El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada
<b>Innovación y competitividad</b>	– El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.
<b>Cambio climático</b>	– Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).
<b>Educación</b>	– El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.
<b>Lucha contra la pobreza</b>	– El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Para “para catalizar los avances en cada tema prioritario”, la Comisión propone siete iniciativas emblemáticas. La mayor parte de ellas resultan directamente relevantes para los Países Asociados Mediterráneos, y en el caso de varias de ellas también para la cooperación UE-Mediterráneo.

– “**«Unión por la innovación»**, con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.”

– “**«Juventud en movimiento»**, para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo”. Difícilmente cabe plantear una iniciativa más relevante asimismo para los Países Árabes Mediterráneos.

– “**«Una agenda digital para Europa»**, con el fin de acelerar el despliegue de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas.” La brecha digital a través del Mediterráneo reclama una actuación conjunta también en este ámbito.

– “**«Una Europa que utilice eficazmente los recursos»**, para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética.” El Plan Solar Mediterráneo promovido en el seno de la UpM sólo es una de las muchas posibilidades para integrar a los PAM en este proceso.

– “**«Una política industrial para la era de la mundialización»**, para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.”. Esta iniciativa se solapa directamente con una de las palancas mencionadas con más frecuencia para impulsar el desarrollo y la creación de empleo en los PAM.

– “**«Agenda de nuevas cualificaciones y empleos»**, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral”. Las posibilidades de ajuste mutuamente beneficioso entre la demanda y la oferta de mano de obra a través del Mediterráneo aconsejan encarar una gestión conjunta de esta cuestión (véase la siguiente sección).

– “«**Plataforma europea contra la pobreza**», para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad”. Ésta es una cuestión clave asimismo en los PAM.

Ahora bien, más allá de las acciones concretas que puedan adoptarse a escala de la UE, la Estrategia Europa 2020 es ante todo un proceso de supervisión multilateral de las políticas nacionales en el seno de la Unión Europea, de modo que, tras la aprobación del Consejo Europeo, los Estados miembros deberán definir sus objetivos nacionales y presentar para su discusión planes nacionales para conseguirlos (con carácter anual, el primero de ellos en diciembre de 2010, conjuntamente con el Pacto por el Crecimiento y la Estabilidad nacional). Su aplicación será objeto de informes avance anuales elaborados por la Comisión Europea, y eventualmente de recomendaciones específicas por países. Nada impide que este mismo proceso sea extendido a los Países Árabes Mediterráneos.<sup>14</sup> La misma lógica podría trasladarse al nivel de las regiones, pero ello requeriría un desarrollo sistemático de las estadísticas económicas y sociales regionales, que aún distan mucho de estar ampliamente disponibles en los Países Árabes Mediterráneos.

En cualquier caso, aún no está claro de qué modo la Estrategia podrá “adaptarse flexiblemente a las diferencias territoriales” “para promover la cohesión territorial y mantener la coherencia entre los objetivos de crecimiento y los objetivos de cohesión”, tal como se reclamaba en el documento de consulta del Comité de las Regiones (2010), o cómo se atenderá “la necesidad de una ‘dimensión territorial’ de las políticas de crecimiento sostenible, empleo y mejora de la calidad de vida”. En la mayoría de los casos, ni tan siquiera sabemos cómo se articulará tanto a nivel nacional como a nivel de la UE la participación y la contribución de las regiones europeas (es decir, cómo se aplicará en la práctica la gobernanza multinivel).<sup>15</sup> En ambos casos, existe amplio margen para un papel proactivo de las regiones europeas. En el caso de las regiones europeas mediterráneas, estas dos cuestiones deberían complementarse con una estrategia para integrar las especificidades de la región mediterránea en el proceso de aplicación de la Estrategia Europa 2020.

## **El Mediterráneo en la Estrategia Europa 2020**

Una lectura rápida de la Estrategia Europa 2020 permite ya concluir que el Mediterráneo ha estado ausente en la reflexión estratégica de la Unión Europea sobre su futuro, a pesar de las reiteradas declaraciones políticas de acuerdo con las cuales el Mediterráneo es la clave para el futuro de Europa. De hecho, la única referencia al Mediterráneo en las 42 páginas de la propuesta de Estrategia compromete a la Comisión Europea a trabajar para “*presentar una iniciativa para mejorar las redes de Europa, incluidas las redes transeuropeas de energía, con el fin de constituir una «superred» europea, «redes inteligentes» e interconexiones, en particular de las fuentes de energía renovable a la red (con el apoyo de los Fondos Estructurales y del BEI). Esto incluye la promoción de proyectos de infraestructura de gran importancia estratégica para la UE en el Mar Báltico, los Balcanes, el Mediterráneo y Eurasia*”. Pero tampoco el documento de consulta del Comité de las Regiones (2010)

---

<sup>14</sup> Para un análisis de la eventual transposición a la Asociación Euromediterránea del Método Abierto de Coordinación de la UE, véase Larabi Jaidi (2010): “Un sistema de supervisión multilateral para la Asociación Euromediterránea”, en Iván Martín (dir.), *20+10: 30 propuestas para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea*, 192 páginas, Casa Mediterránea, Friedrich Ebert Stiftung y Plataforma No Gubernamental Euromed, Alicante, España.

<sup>15</sup> Para un análisis del concepto y de la extensión progresiva de la gobernanza multinivel, véase *Mediterranean Governance Report*, pp. 12-14.

contiene ninguna referencia al Mediterráneo. Así pues, la Unión Europea ha definido su marco estratégico para los próximos 10 años como si su desarrollo económico y social estuviera totalmente aislado de su entorno geográfico, geoeconómico y geopolítico más inmediato.

Tal como se señala en la Comunicación de la Comisión, ésta es plenamente consciente de que *“la Estrategia Europa 2020 no sólo es relevante dentro de la UE, sino que también puede ofrecer un considerable potencial a los países candidatos y a nuestros vecinos y contribuir mejor a sustentar sus propios esfuerzos de reforma. Ampliar el área de aplicación de la legislación de la UE creará nuevas oportunidades para la UE y para sus vecinos”*. Pero los atribuye el papel de meros destinatarios de dicha política, sin integrarlos de ningún modo en el proceso ni aprovechar su potencial como parte de las fortalezas de la UE.

Curiosamente, otro gran informe encargado por el Consejo Europeo a un grupo de reflexión, “Proyecto Europa 2030: Retos y oportunidades”,<sup>16</sup> también ignora por completo la interdependencia entre Europa y su vecindad mediterránea. Pese a hacer hincapié en “el envejecimiento de la población”, la “crisis económica global”, la “amenaza del cambio climático” y la cada vez mayor “dependencia energética”, entre otros retos, el informe, que sigue una lógica muy similar a la de la Estrategia Europa 2020, incluye una única referencia al Mediterráneo, dentro del capítulo “Europa en el mundo: un actor resuelto”, es decir, abordándolo como parte de la política exterior y no de la política interna de la UE:

*“La capacidad de atracción de la UE también debe constituir la pieza central de su política evolutiva de vecindad. La UE deberá desempeñar un mayor papel de estabilización de su entorno inmediato tomando como base la “Política Europea de Vecindad”, la “Asociación Oriental” y la “Unión por el Mediterráneo” existentes. Debería recurrirse a estas asociaciones con el fin de crear un espacio regional de democracia, derechos humanos, desarrollo y libre comercio. Éstas deberían ofrecer también un acceso equitativo al mercado de la UE y, en última instancia, un espacio para la circulación de personas, en beneficio de la UE y de sus socios. Asimismo, la UE debe administrar una política de coexistencia estratégica, modernización y desarrollo regional con Rusia.”*

## **¿Qué potencial para una Estrategia Común Europa-Mediterráneo 2020?**

Así pues, el reto está en explorar y demostrar el potencial para desarrollar una agenda común Europa-Mediterráneo que podría articularse en torno a las prioridades y objetivos de la Estrategia Europa 2020 y, por consiguiente, llegar a integrarse en su momento dentro de la dinámica de la UE. Para ello, y como primera aproximación, la Tabla 5 ofrece una comparación no exhaustiva de los objetivos de los distintos marcos de cooperación euromediterránea (el Programa de Trabajo Quinquenal aprobado en 2009, el Documento de Estrategia de la Política Europea de Vecindad de 2006, el Documento de Estrategia para la Cooperación Transfronteriza en el marco del IEVA, el Programa Regional CIUDAD y las prioridades de la UpM tal como fueron definidas en la Declaración de Marsella en 2008, pero también el Programa Med, un programa de política regional de la UE en el marco del Objetivo de Cooperación Territorial).

La tabla demuestra que existe un alto grado de solapamiento de objetivos entre la Estrategia Europa 2020 y las diferentes capas de la cooperación UE-Mediterráneo, y por consiguiente que es perfectamente viable plantear una Estrategia Común Europa-Mediterráneo 2020 en el ámbito del crecimiento y del empleo. Una vez esto demostrado, las regiones europeas mediterráneas deberían preguntarse dónde quieren que esté la región Europa-Mediterráneo a la que pertenecen en 2020, y actuar en consecuencia.

---

<sup>16</sup> Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, presidido por el antiguo Presidente de Gobierno español Felipe González, 8 de Mayo de 2010, <http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/06/project-europe-2030-es.pdf>.

**Tabla 5. Conexiones entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de la cooperación mediterránea**

ÁREA	Objetivos Europa 2020	Objetivos de cooperación (territorial) mediterránea
<b>Empleo</b>	– El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada	<b>PT2005:</b> “Crear más oportunidades de empleo para más jóvenes en la región”. “Aumentar la tasa de empleo para las mujeres en los países socios.” <b>UpM:</b> Marco de Acción en materia de empleo
<b>Innovación y competitividad</b>	– El 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D.	<b>PT2005:</b> “Mejorar el entorno para las empresas, en particular para las PYME” <b>PCT-IEVA:</b> “Promover el desarrollo económico y social en las regiones a ambos lados de las fronteras comunes” <b>PEV:</b> “Intensificar el apoyo a las reformas y a la labor destinada a mejorar el marco reglamentario [...] económico y el clima para las inversiones” <b>CIUDAD:</b> “Desarrollo económico sostenible [...] (competitividad)” <b>PMed:</b> “Fortalecimiento de las capacidades de innovación (difusión de tecnologías innovadoras y know-how)”
<b>Cambio climático</b>	– Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello.	<b>PT2005:</b> “Promover la sostenibilidad medioambiental y aplicar la Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible. Elaborar lo más rápidamente posible una hoja de ruta para la descontaminación del Mediterráneo para 2020, basada en las recomendaciones de los Ministros Euromediterráneos de Medio Ambiente, utilizando para ello, entre otros, la EMDS y el Plan de Acción Mediterráneo del PNUMA, y proporcionando una asistencia financiera y técnica adecuada. El objetivo debería ser abordar todas las principales fuentes de contaminación, incluidas las emisiones industriales, los residuos urbanos y, en particular, las aguas residuales urbanas. Intercambiar experiencias de desarrollo sostenible en el Mar Báltico, el Mediterráneo y el Mar Negro.” <b>PCT-IEVA:</b> “Afrontar los desafíos comunes en ámbitos como el medio ambiente” <b>PMed:</b> “Protección del medio ambiente [...] ([...]; promoción de las energías renovables y aumento de la eficiencia energética)” <b>CIUDAD:</b> “Sostenibilidad medioambiental y eficiencia energética” <b>Prioridades UpM:</b> Agua, medio ambiente
<b>Educación</b>	– El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.	<b>PT2005:</b> “Reducir a la mitad el número de mujeres y hombres adultos y de niños analfabetos” “Garantizar la igualdad de acceso a una educación de calidad a todos los niveles para los niños y las niñas para 2015” “Garantizar que, para 2015, todos los niños completan al menos la enseñanza primaria” “Reducir las disparidades de los logros educativos entre los Estados mediterráneos” “Desarrollar las capacidades nacionales en el ámbito de la investigación científica y tecnológica y la innovación para impulsar una sociedad basada en el conocimiento mediante una mayor cooperación con los programas e instituciones europeos pertinentes y el acceso a los mismos” <b>Prioridades UpM:</b> “Hacia un Área Euromediterránea de Educación Superior e Investigación”
<b>Lucha contra la pobreza</b>	– El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.	<b>PT2005:</b> “Reducir las tasas regionales de pobreza” “Reducir el diferencial de renta e incrementar las tasas de crecimiento del PNB*” <b>CIUDAD:</b> “Reducción de las disparidades sociales: (zonas urbanas económicamente deprimidas, [...] integración de las minorías, in*migrantes, etc.)”

**PT2005:** Cumbre Euromediterránea de Barcelona, noviembre de 2005, Programa de Trabajo Quinquenal, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st00/st00002.en05.pdf>

**PEV:** COM(2006)726 final, Comunicación de la Comisión, de 4 de diciembre de 2006, “La Consolidación de la Política Europea de Vecindad”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:ES:PDF>

**PCT-IEVA:** Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA (Documento de Estrategia 2007-2013), [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_cross-border\\_cooperation\\_strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf).

**UpM:** Declaración Final, “Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo”, Marsella, 3 y 4 de noviembre de 2008, [www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_ministerielle\\_Euromed/Final\\_Statement\\_Mediterranean\\_Union\\_EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf)

**PMed:** Objetivo de Cooperación Territorial Europea, Programa Transnacional MED, [www.programmemed.eu](http://www.programmemed.eu)

A continuación, se realizan algunas consideraciones rápidas sobre los ejes de la Estrategia Europa 2020 relativos a la educación y el empleo, pero reflexiones similares podrían hacerse igualmente en relación con los restantes ámbitos de la Estrategia.<sup>17</sup> Al igual que sucede en el caso de la Estrategia Europa 2020, los diferentes objetivos están interrelacionados y son complementarios, y deberían verse como distintas dimensiones de una estrategia integrada para impulsar el desarrollo: competitividad, crecimiento, empleo y cohesión social.

**Por lo que respecta al Empleo y a la Educación**, la realidad de la interdependencia y el potencial de sinergias mediante el ajuste de la oferta y la demanda de mano de obra a través del Mediterráneo aparecen destacadas en el estudio mencionado en la nota 3. En efecto, la evolución demográfica y el perfil de cualificaciones de la UE ofrecen oportunidades para aplicar estrategias mutuamente beneficiosas de ajuste entre la demanda potencial de mano de obra de la UE y la oferta de mano de obra de los PAM, siempre y cuando se apliquen las estrategias cooperativas adecuadas para ello.<sup>18</sup> Según todas las proyecciones, no hay ninguna duda de que, en un futuro próximo, Europa necesitará un aumento de la inmigración de trabajadores cualificados. La Comunicación de la Comisión “Nuevas capacidades para nuevos empleos. Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral”<sup>19</sup> subrayó este punto en un contexto de crisis económica y de transformación del modelo económico. A este respecto, el informe preparatorio sobre las necesidades futuras de capacidades en Europa elaborado por el CEDEFOP<sup>20</sup>, aun cuando fue elaborado con anterioridad a la actual recesión económica mundial, sigue siendo relevante para comprender la dirección en la que evoluciona la demanda de mano de obra europea a largo plazo. Así, durante los próximos cinco años se necesitará más mano de obra cualificada. Sea cual sea el escenario considerado, la caída de la demanda de mano de obra poco cualificada (-1,9%) se verá compensada por un incremento de la mano de obra con un nivel medio de cualificación (+1%) y aún mayor en el caso de la demanda de mano de obra altamente cualificada (+2,4%).<sup>21</sup>

Por otro lado, los PAM, en cambio, registran un exceso de oferta de trabajadores cualificados, que además está aumentando. En los PAM el desempleo afecta principalmente a los jóvenes (de 15 a 29 años), y aumenta con el nivel educativo. La existencia de mayores tasas de desempleo entre los trabajadores altamente cualificados es un fenómeno común a todos los PAM, y el número de licenciados desempleados ya ha superado 1 millón y está aumentando rápidamente (y esto sin tener en cuenta la elevada tasa de inactividad entre las mujeres licenciadas). Así pues, los PAM pueden constituir una excelente “cantera” de trabajadores extranjeros cualificados, ya que en ellos existe una importante oferta de licenciados universitarios desempleados y, en el futuro previsible, no habrá una demanda suficiente de trabajadores cualificados para absorberla. Este ajuste entre la demanda europea de mano de obra con niveles de cualificación medios y altos y la oferta excedente de mano de obra cualificada de los PAM sería mutuamente beneficiosa para ambas partes, y contribuiría a amortiguar en parte el principal factor de inestabilidad social en la región mediterránea.

---

<sup>17</sup> Sobre la movilización de los agentes locales en relación con las emergencias climáticas y los retos medioambientales, por ejemplo, véase Tourret *et alia* (2010, pp. 15-17). Sobre la innovación, véase Pierfrancesco Salemi (2007): *The Economic and Innovation Context of the Mediterranean Area*, CeSPI, Roma, 35 páginas, [www.cespi.it/RIM/RIM-economic%20context.pdf](http://www.cespi.it/RIM/RIM-economic%20context.pdf).

<sup>18</sup> Véase Iván Martín (2010): “A Win-Win Match of Labour Demand and Supply across the Mediterranean,” en *BEPA Monthly Brief* n° 34, Bureau of European Policy Advisers of the European Commission, pp.16-18, [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications\\_pdf/see\\_also/n34\\_-\\_feb\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/see_also/n34_-_feb_2010.pdf).

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión, COM(2008)868, de 16 de diciembre de 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0868:FIN:ES:PDF>.

<sup>20</sup> CEDEFOP (2008): *Future Skill Needs in Europe Medium-Term Forecast*, publicación de la Comisión Europea, Luxemburgo.

<sup>21</sup> Datos tomados del informe de CEDEFOP (2008), Tabla 7, p. 60.

Sin embargo, esta posible sinergia depende de una mejora efectiva e inmediata de los niveles de cualificación de la mano de obra en los PAM, y por consiguiente de sus sistemas educativos (algo que debería convertirse en una prioridad para la cooperación económica UE-PAM), así como de la creación de un entorno favorable para la inmigración legal en la UE que contribuya eficazmente a atraer a los migrantes cualificados. Según las conclusiones del mencionado estudio, los actuales instrumentos de la política migratoria de la UE, incluida la nueva Tarjeta Azul aprobada en mayo de 2009 para los trabajadores inmigrantes cualificados, no parecen adecuados para ello. Se trata de dos interrogantes fundamentales que hay que recordar a la hora de plantear estrategias de ajuste entre la oferta de mano de obra del sur del Mediterráneo y la demanda del norte, y que debería orientar las políticas aplicadas tanto en el marco de la cooperación UE-PAM como en el marco de la política migratoria de la UE.

Por su parte, el Informe Temático sobre Innovación del Proyecto Medgovernance analiza la situación actual y las perspectivas del Área Euromediterránea de Educación Superior e Investigación, que “dista mucho aún de haberse completado. De hecho, se encuentra en sus primeras fases”.<sup>22</sup>

Por lo que respecta a los objetivos, el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 referido a la proporción de la población empleada resulta directamente relevante para los PAM, y especialmente para las mujeres. En dichos países, podría ser útil complementarlo con un objetivo expresado en términos de proporción de la población empleada con un empleo formal. A su vez, dicho objetivo podría contribuir a reforzar la lucha contra la pobreza, al garantizar que las personas empleadas tienen unos ingresos equivalentes al menos al salario mínimo (lo que, sin embargo, no siempre es suficiente para mantener a una familia típica por encima de la línea de pobreza).

### **¿Gobernanza multinivel en el Mediterráneo o a través del Mediterráneo?**

Las consideraciones anteriores apuntan claramente en una dirección: la agenda Europa-Mediterráneo 2020 debería integrar la cooperación territorial intraeuropea en el Mediterráneo y la cooperación territorial Norte-Sur a través del Mediterráneo en una misma dinámica de conjunto. En otras palabras, para las regiones europeas mediterráneas, la interdependencia medioambiental, social y en última instancia también económica suponen que el nuevo paradigma de la gobernanza multinivel sólo tenga sentido como gobernanza multinivel *a través del* Mediterráneo. Desde esta perspectiva, el Mediterráneo debería considerarse como una unidad, o al menos como un conjunto de cuencas que integran regiones tanto del Norte como del Sur. Las implicaciones de esta perspectiva son enormes.

Para empezar, para que tenga posibilidades reales de éxito, al menos en el caso de las regiones europeas mediterráneas, la Estrategia Europa 2020 debería declinarse en una Estrategia Europa-Mediterráneo 2020.

En segundo lugar, las regiones europeas mediterráneas tienen un interés estratégico en fortalecer como socios a las autoridades regionales de los Países Árabes Mediterráneos: esto debería ser un objetivo en sí mismo, e integrarse en el proceso de reformas institucionales apoyadas por la Política Europea de Vecindad.

---

<sup>22</sup> [www.medgov.net/site/files/download/thematic\\_report\\_innovation.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/thematic_report_innovation.pdf).

En tercer lugar, aunque está claro que las regiones europeas mediterráneas tienen un interés directo en los proyectos regionales que puedan ponerse en marcha en el marco de la Unión para el Mediterráneo, también tienen un interés fundamental en recuperar la agenda global de desarrollo impulsada en el marco de la cooperación euromediterránea desde 1995, incluidas cuestiones como el empleo y las migraciones, la educación y el crecimiento y la innovación, precisamente algunos de los elementos centrales de la Estrategia Europa 2020.

En cuarto lugar, existen argumentos sólidos en favor de la integración de los distintos instrumentos actuales de la cooperación territorial en el Mediterráneo en un único instrumento integrado que responda a los problemas compartidos por todas las regiones del área, y centrado, en particular, en la aplicación de una verdadera política de convergencia en y a través del Mediterráneo.

El reto está ahora en cómo traducir dichos intereses en una agenda clara y compartida de la cooperación territorial en el Mediterráneo.

### **3. Perspectivas Financieras 2014-2020: ¿Qué perspectivas para las regiones europeas mediterráneas?**

El marco presupuestario de la UE para la próxima década empezará a negociarse durante el segundo semestre de 2010 o el primer semestre de 2011, y debería ser objeto de un acuerdo entre los Estados miembros a más tardar durante 2012, plasmándose en las nuevas Perspectivas Financieras 2014-2020. Estas Perspectivas determinarán las grandes cifras y la distribución de recursos entre todas las grandes políticas comunitarias, incluida la Política Regional (que podría experimentar una revisión en profundidad de sus objetivos y sus instrumentos) y el presupuesto de la acción exterior de la UE, su distribución y sus instrumentos, incluidas las nuevas asignaciones para la Política Europea de Vecindad, de la que proceden los fondos para la cooperación euromediterránea. El contenido de las nuevas Perspectivas Financieras 2014-2020 vendrá determinado en buena parte por la profunda crisis económica actual, con los consiguientes planes de ajuste de aplicados en todas las economías europeas y la tendencia a la renacionalización de algunas políticas comunes, de modo que está prácticamente excluido, desde un punto de vista político, un aumento significativo de los recursos presupuestarios. En el Mediterráneo, el margen de maniobra se ha visto reducido por una cierta “fatiga de la cooperación” que se ha creado en estos últimos dos años, sobre todo como consecuencia de que los conflictos y las interferencias políticas han impedido avanzar a la Unión para el Mediterráneo y ejecutar como estaba previsto el Programa de Cooperación Transfronteriza.<sup>23</sup>

En cualquier caso, por lo que respecta a la cooperación territorial cabe subrayar dos grandes tendencias:

- i) tal y como pone de manifiesto la tendencia a largo plazo de los Fondos Estructurales desde 1994 hasta 2013, la competitividad regional y el empleo están llamados a convertirse en un objetivo cada vez más importante de la Política Regional (también para las regiones europeas mediterráneas); esto no hace sino reforzar la lógica de integrar la cooperación territorial en el Mediterráneo con la Estrategia Europa 2020, centrada precisamente en estas dos cuestiones;
- ii) la cooperación transfronteriza va a seguir siendo un elemento central de la cooperación territorial externa de la UE, en particular en el Mediterráneo, ya que el control y la gestión de fronteras seguirá siendo una dimensión clave de la seguridad y de la estabilidad de la UE; para las regiones

---

<sup>23</sup> Véase Martín (2009a), Euromed Background Note Num. 2.

europas mediterráneas, la integración de la cooperación transfronteriza y del Objetivo de Cooperación Territorial de la Política Regional de la UE incrementaría sus posibilidades de desempeñar un papel más activo como regiones (y probablemente de atraer un mayor volumen de fondos europeos).

En este contexto, los tres escenarios que cabe plantear para la cooperación territorial en el Mediterráneo y a través del Mediterráneo durante la próxima década pueden resumirse del siguiente modo:

### **Escenario 1. *Statu quo***

Se trata del escenario con mayores probabilidades de realización. Los fondos tanto para la Política Regional dentro de la UE como para la acción exterior serán congelados o aumentarán marginalmente, y la actual proliferación y superposición de instrumentos seguirá siendo un elemento característico de la cooperación territorial en el Mediterráneo.

El aumento de fondos será mayor para los países vecinos de Europa Oriental que para los países vecinos mediterráneos, como ya ha ocurrido en el período 2011-2013, y probablemente también para los Balcanes y Turquía, como reflejo de un gran cambio geopolítico y aún más del creciente peso de los Estados miembros de Europa Oriental en el proceso de toma de decisiones de la UE.

El Programa de Cooperación Transfronteriza se mantendrá, poniendo un mayor énfasis en los programas de cuenca a expensas de los programas bilaterales (al menos en el Mediterráneo). Para compensar las dificultades y las deficiencias de algunos programas bilaterales en el Mediterráneo (como por ejemplo el Programa España-Marruecos), se reforzarán las posibilidades de cooperación interregional.

El Programa multilateral CIUDAD será renovado, y probablemente se beneficiará de un incremento de fondos (pues en cualquier caso se trata de unos recursos presupuestarios limitados). Ahora bien, su funcionamiento y su contenido pueden compararse a la cooperación descentralizada en general (su valor añadido radica fundamentalmente en la creación de asociaciones multilaterales con al menos dos socios del Sur del Mediterráneo o de Europa Oriental).

El principal inconveniente de este escenario de continuidad es que los recursos presupuestarios seguirán siendo insuficientes para poner en práctica una verdadera política de convergencia a través del Mediterráneo, y por consiguiente para tener una verdadera capacidad de influencia sobre los procesos de reforma en los Países Árabes Mediterráneos e impulsar un mayor grado de descentralización en ellos. La dispersión de los fondos disponibles entre diferentes instrumentos y actores reducirá su eficacia.

## Escenario 2. Macrorregión mediterránea

En el año 2009, la adopción de la Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico,<sup>24</sup> seguida de la Estrategia para la Región del Danubio, que será presentada a finales de 2010, así como de la Estrategia Atlántica en estudio, parece haber dado lugar a un nuevo modelo de cooperación regional en la UE en torno al concepto de “macrorregión”, definido en sentido amplio como “una región que incluye territorios de distintos países y regiones asociados con uno o más elementos característicos o retos comunes”. En 2010, se han organizado varios seminarios y talleres de alto nivel con el fin de explorar la posibilidad de extender este modelo al Mediterráneo (para una discusión preliminar de esta posibilidad, véase el *Mediterranean Governance Report*, pp. 39-42).

El enfoque “macrorregional” se basa en el principio de los “tres NOES” (ninguna institución adicional, ninguna legislación adicional, ninguna financiación adicional), y se centra, por consiguiente, en un enfoque de coordinación multinivel y transnacional articulado en torno a cuestiones concretas de cooperación (en otras palabras, limitado a un ejercicio conjunto, integrado y descentralizado de planificación y programación que puede ser sumamente útil para crear sinergias entre dinámicas ya existentes que convergen sobre el mismo territorio o la misma temática, pero no necesariamente para crear nuevas dinámicas). Sin embargo, algunas características específicas del Mediterráneo apuntan a la necesidad de analizar con mayor detalle la viabilidad y el interés estratégico de las regiones mediterráneas en transponer este concepto:

- En el caso del Mediterráneo, la realidad más acuciante tiene que ver no sólo con la coexistencia de Estados miembros y Estados no miembros, sino también con la existencia de un impactante diferencial de desarrollo (ver la sección 1). No está claro hasta qué punto el principio de los “tres NOES” puede compatibilizarse con esta realidad, de modo que el enfoque macrorregional corre el riesgo de crear una dinámica intraeuropea que excluya a las regiones del Sur del Mediterráneo, de las que sin embargo proceden los retos más importantes para la región en su conjunto.
- El concepto de macrorregión presupone la existencia de fuertes capacidades institucionales por parte de las regiones participantes. Este elemento no concurre en el caso de los países y regiones del Sur del Mediterráneo.
- El enfoque limitado a un pequeño número de cuestiones de interés común –la vigilancia marítima, el medio ambiente u otros– es perfectamente adecuado entre países y regiones con un nivel similar de desarrollo. Sin embargo, está por ver si este enfoque puede funcionar entre países y regiones con un amplio diferencial de desarrollo entre ellos, en los que se necesita una verdadera política de convergencia antes de poder poner en marcha operaciones concretas de cooperación sobre cuestiones específicas.
- Aunque el principio de “ninguna financiación adicional” se aplica a la creación de nuevas macrorregiones, no debe pasarse por alto que, una vez establecidas, es muy probable que las estrategias macrorregionales acaben constituyendo una unidad de referencia para la asignación y el reparto de fondos (eventualmente, ya en el marco de las Perspectivas Financieras 2014-2020). Esta perspectiva aconseja llevar a cabo un análisis detallado de las implicaciones financieras que las macrorregiones podrían tener en el futuro (por ejemplo, en el caso de que la población que agrupa cada una de ellas acabe siendo utilizada como criterio para la asignación de fondos frente al reparto actual).

---

<sup>24</sup> Que reúne a ocho Estados miembros (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia), véase la Comunicación de la Comisión Europea COM(2009)248, de 10.6.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0248:FIN:ES:PDF>, acompañada de un plan de acción.

Como primer paso, sería posible adoptar el enfoque “macrorregional” en el marco de la Política Marítima Integrada. En el Mediterráneo, ello implicaría no sólo “continuar trabajando en estrecha cooperación con los Estados miembros en un enfoque integrado con los Estados costeros mediterráneos no comunitarios y asegurar el intercambio de buenas prácticas como complemento a las iniciativas existentes, prestando atención, cuando sea apropiado, al desarrollo de estrategias regionales a nivel subregional”, tal como se acordó en las conclusiones del Consejo de la UE sobre la Política Marítima Integrada (2 de junio de 2010) y en la Comunicación de la Comisión Europea de 2009 sobre “una Política Marítima Integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo”,<sup>25</sup> pero también combinarla con la “Estrategia Marítima Mediterránea”, ya que, de acuerdo con la Declaración de Marsella de la Unión para el Mediterráneo (noviembre de 2008), “el estudio del proceso de elaboración de una política marítima armonizada y la promoción de una previsible estrategia marítima para el Mediterráneo serán objeto de una particular atención en el marco de la Asociación Euromediterránea en 2009 y más allá”, con la creación de un grupo de trabajo sectorial integrado por expertos nacionales. A su vez, dicho enfoque macrorregional debería conciliarse con las estrategias marítimas e integradas nacionales, como por ejemplo en Francia o, a nivel regional, la propuesta de “Estrategia Andaluza de Gestión Integrada en Zonas Costeras”.<sup>26</sup> Así pues, por el momento existen y se superponen un gran número de dinámicas paralelas.

En cualquier caso, de acuerdo con este enfoque, la eventual “macrorregión mediterránea” podría constituir una herramienta útil para avanzar en la gestión conjunta del Mar Mediterráneo, pero resulta difícil verla, al menos por el momento, como un instrumento alternativo para la cooperación territorial a través del Mediterráneo. Sin embargo, podría convertirse en una herramienta interesante siempre y cuando incluya también a los países del Sur del Mediterráneo, y que se aplique a subregiones dentro del Mediterráneo (una primera opción bastante obvia sería el Mediterráneo Occidental o, con carácter más limitado, el área del Estrecho de Gibraltar).

### **Escenario 3. ¿Hacia una extensión de los fondos estructurales?**

La extensión del modelo de la Política Regional de la UE (es decir, los Fondos Estructurales) a los países vecinos ha sido una opción cada vez más presente en el debate de política sobre la cooperación territorial a través del Mediterráneo al menos desde el año 2005. Ya en el Programa de Trabajo Quinquenal aprobado en 2005 para la Asociación Euromediterránea se acordó “lanzar antes de 2007 al menos dos proyectos que apliquen la metodología de la Política Regional de la UE en dos regiones piloto”. Sin embargo, en lugar de este enfoque de proyectos piloto, en última instancia se optó por introducir, a partir de 2007, una versión simplificada de la metodología de la política regional para todos los proyectos y programas de cooperación transfronteriza de la PEV.

Esta perspectiva surgió una vez más bajo la forma de un compromiso inequívoco en el Documento Conjunto sobre el Estatuto Avanzado UE-Marruecos publicado en octubre de 2008, en el que las partes acordaron emprender “una reflexión conjunta con vistas a entrar, a partir de 2013, en una nueva fase que permita acceder a los recursos financieros de la UE adecuados para acompañar a Marruecos desde la lógica de la Política Regional y de Cohesión de la UE, así como la adopción de nuevos

---

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/brochure\\_mediterranean\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/brochure_mediterranean_es.pdf).

<sup>26</sup> Véase [www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0/?vgnnextoid=4c2730001ac92110VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=ec1db63465846110VgnVCM1000000624e50aRCRD&lr=lang\\_es](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web/menuitem.a5664a214f73c3df81d8899661525ea0/?vgnnextoid=4c2730001ac92110VgnVCM1000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=ec1db63465846110VgnVCM1000000624e50aRCRD&lr=lang_es).

procedimientos de gestión”, en otras palabras, a contemplar un nuevo sistema de asistencia financiera siguiendo el modelo de la metodología de los fondos estructurales de la UE.

Ahora que las Perspectivas Financieras 2014-2020 están a punto de empezar a negociarse, es el momento adecuado para estudiar las implicaciones de este nuevo enfoque estructural emergente de la asistencia financiera de la UE, las condiciones para la eventual transferibilidad de los Fondos Estructurales al Mediterráneo o más en general a los países vecinos, la configuración y la modulación de los fondos país o temáticos que deberían establecerse, el reforzamiento de las capacidades institucionales necesarias para avanzar en esa dirección, etc.<sup>27</sup> Las regiones europeas mediterráneas pueden desempeñar un papel fundamental en este proceso, ya que tienen una experiencia directa de gestión de fondos estructurales y una amplia trayectoria de cooperación territorial con sus socios del Sur del Mediterráneo.

En cualquier caso, aun cuando el actual contexto económico no sea el más propicio para la adopción de un enfoque de ese tipo, el debate que debe plantearse se refiere tanto al *modelo* de cooperación (los fondos estructurales se basan en un enfoque de desarrollo territorial, frente al modelo sectorial o de ajuste estructural aplicado hasta ahora en la cooperación euromediterránea) como al *volumen* de los fondos asignados. Un marco político y conceptual bien definido para la transferibilidad gradual de los Fondos Estructurales a los Países Asociados Mediterráneos contribuiría, con independencia de las cantidades concretas de que se trate, situar la convergencia en el centro de la cooperación territorial de la UE en el Mediterráneo, y por tanto situar a las regiones europeas mediterráneas como actores clave en este proceso.

#### **4. Los intereses en juego y la respuesta estratégica de las regiones europeas mediterráneas**

##### **Intereses en juego**

En el citado contexto, se requiere una estrategia bien articulada para la cooperación territorial en el Mediterráneo por parte de las regiones europeas para poder superar la actual “fatiga de la cooperación” y movilizar un volumen de recursos adecuado a los retos que deben afrontarse. Es mucho lo que está en juego: la cooperación mediterránea corre el riesgo de acabar marginalizada y estigmatizada como un instrumento ineficaz y un despilfarro de recursos (como se la presenta frecuentemente en los países de Europa Central). La credibilidad de las regiones como actores fiables y eficaces de la cooperación euromediterránea está vinculada en buena medida al éxito del Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA, de modo que deberían movilizar sus recursos y sus energías cooperativas para trabajar en esa dirección.

Por otro lado, durante el próximo año más o menos se decidirá el futuro del propio modelo de cooperación territorial en el Mediterráneo y a través del Mediterráneo, y con él el papel de las regiones en esa cooperación. Tras el logro que supuso para las autoridades locales y regionales su reconocimiento como actores privilegiados para un segmento importante del IEVA, a través del Programa de Cooperación Transfronteriza, existe un riesgo claro de retroceso. Por ello, las regiones europeas mediterráneas deberían diseñar cuidadosamente su estrategia y el modelo de cooperación que promueven, ponderar sus implicaciones a largo plazo y los objetivos a los que conduce en última instancia.

---

<sup>27</sup> Para un análisis preliminar sobre esta cuestión, véase Martín (2009b); para una defensa más general de la extensión de los Fondos Estructurales a los Países Asociados Mediterráneos, véase CRPM (Comisión Intermediterránea) (2008).

Al fin y al cabo, lo que realmente está en juego en todo este proceso es el propio papel de las regiones en el proceso de definición de políticas dentro de la propia UE en áreas clave como la Política Regional o la Estrategia Europa 2020. Y, desde esta perspectiva, una posición política comprometida en favor de la cooperación territorial a través del Mediterráneo puede constituir una excelente forma de reforzar la cooperación territorial en el Mediterráneo dentro de la propia Unión Europea.

### **Enfoque estratégico**

Si el objetivo es que los intereses de las regiones europeas mediterráneas incidan realmente en el proceso de toma de decisiones durante los próximos meses, será necesario formular una estrategia clara y un plan de lobby decidido para hacerla efectiva.<sup>28</sup> Dicha estrategia debería incluir la consolidación de los instrumentos existentes, la elaboración de propuestas viables y técnicamente sólidas para el desarrollo de la cooperación territorial en el Mediterráneo basadas en un inventario de los intereses a largo plazo de las regiones europeas mediterráneas, la coordinación de sus acciones de lobby ante sus gobiernos nacionales y ante las instituciones de la UE (y la cooperación con las regiones socias y con los gobiernos nacionales de los Países Asociados Mediterráneos cuando sea apropiado y posible), y una dirección estratégica clara que permita integrar todos estos elementos.

Para tener credibilidad, las regiones europeas mediterráneas no deberían reclamar exclusivamente un incremento de los recursos y un reajuste de los instrumentos, sino asumir su parte de responsabilidad y poner sobre la mesa sus propios compromisos políticos. Un primer compromiso que deberían asumir es la alineación y la coordinación de la cooperación descentralizada en los países mediterráneos que ellas gestionan con los objetivos y los planes de cooperación nacionales y de la UE: la actual dispersión institucional, temática y geográfica de la cooperación descentralizada, pese a las ingentes cantidades de recursos que moviliza, no ayuda a establecer a las regiones como socios creíbles para la cooperación territorial con los vecinos mediterráneos en el seno de la UE. Deberían diseñarse y ponerse en práctica medidas e instrumentos concretos para avanzar en esa dirección, con el fin de demostrar que las regiones tienen un importante papel que desempeñar en la cooperación territorial en el Mediterráneo gracias a su capacidad para actuar localmente y de forma descentralizada y contribuir así a la agenda política global, y que eso no significa necesariamente ni dispersión ni la prevalencia de intereses políticos locales.

Para concluir, las regiones europeas mediterráneas tienen un interés estratégico en promover un cambio de paradigma en la visión y la cooperación de la UE con los Países Árabes Mediterráneos, para que deje de considerarse como “externa” a la UE, y por tanto parte de su acción exterior, y empiece a verse como parte integrante del espacio europeo. Esta visión responde plenamente a la lógica de la Política Europea de Vecindad, que puede entenderse como un proceso de ampliación sin adhesión, dentro de un verdadero espíritu de “todo menos las instituciones”.

---

<sup>28</sup> Véase *Mediterranean Governance Report*, pp. 25-29.

## **BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS**

### **Proyecto Medgovernance**

- *Mediterranean Governance Report. Towards an Effective Contribution of Regional Authorities to Euro-Mediterranean Policies*, Informe coordinado por Jean Claude Tourret y Vincent Wallaert, Institut de la Méditerranée, abril de 2010, 63 páginas, [http://www.medgov.net/site/files/download/Medgov\\_Mediterranean\\_Report.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/Medgov_Mediterranean_Report.pdf).
- *Priority Migration and Mobility*, Informe Temático Medgovernance sobre migración, FIERI, diciembre de 2009, 92 páginas, [www.medgov.net/site/files/download/thematic\\_report\\_migration.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/thematic_report_migration.pdf).
- *The Natura 2000 Network and the Prevention and Fight Against Forest Fires*, Informe Temático Medgovernance sobre medio ambiente, CeSPI, enero de 2010, 34 páginas, [http://www.medgov.net/site/files/download/thematic\\_report\\_environment.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/thematic_report_environment.pdf).
- *The Role of the Regions in the Multilevel Governance of Culture in the Mediterranean*, Informe Temático Medgovernance sobre cultura, Informe de Iván Martín, Fundación Tres Culturas, enero de 2010, 44 páginas, [www.medgov.net/site/files/download/thematic\\_report\\_culture.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/thematic_report_culture.pdf).
- *Mediterranean Regions in the European Transport Policies and in the Development of Motorways of the Sea*, Informe Temático Medgovernance sobre transporte, Vincent Wallaert, Institut de la Méditerranée, 55 páginas, [www.medgov.net/site/files/download/thematic\\_report\\_transport.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/thematic_report_transport.pdf).
- *Towards an Euro-Mediterranean Area of Higher Education and Research*, Informe Temático Medgovernance sobre innovación, IEMed, marzo de 2010, 22 páginas, [www.medgov.net/site/files/download/thematic\\_report\\_innovation.pdf](http://www.medgov.net/site/files/download/thematic_report_innovation.pdf).

### **Otros**

COMITÉ DE LAS REGIONES (2010): *Consultation of European Regions and Cities on a New Strategy for Sustainable Growth. A New Lisbon Strategy after 2010. Final Report*, 28 páginas, Bruselas, [www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/Consultation\\_of\\_European\\_Regions\\_for\\_sustainable\\_growth.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/agenda/Consultation_of_European_Regions_for_sustainable_growth.pdf), resumen en español: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Your%20Voice%20Key%20Findings/Key%20Findings%20Your%20Voice%20on%20Europe%202020%20ES.pdf>.

COMITÉ DE LAS REGIONES (2009): *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*, 42 páginas, Bruselas, [www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2010/03/20100310/text\\_es\\_files/file1/Libro\\_blanco\\_gobernanza\\_ES.pdf](http://www.mpt.es/prensa/actualidad/noticias/2010/03/20100310/text_es_files/file1/Libro_blanco_gobernanza_ES.pdf).

CRPM (2010): “Contribution to the consultation on the future “EU 2020” strategy”, aprobada por el Buró Político de la CRPM, 15/16 de febrero de 2010, Gijón (España), [http://www.crpm.org/pub/docs/254\\_contribution\\_crpm\\_eu2020\\_en\\_final.pdf](http://www.crpm.org/pub/docs/254_contribution_crpm_eu2020_en_final.pdf).

- CRPM-Comisión Intermediterránea (2008): *Una Asociación Euromediterránea renovada por la paz, el empleo y el desarrollo sostenible*, Institut de la Méditerranée, CeSPI, IEMed, 36 páginas, <http://www.cespi.it/RIM/ES-%20Una%20Asociacion%20Euromediterranea.pdf>.
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *Mediterranean Sea Basin Programme*, aprobado mediante Decisión de la Comisión Europea 2008/020-284, 14 de agosto de 2008, [www.enpicbmed.eu/documenti/29\\_38\\_20090108120940.pdf](http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108120940.pdf).
- INSTITUT DE LA MÉDITERRANÉE (2008): *Local and Regional Authorities in the New Mediterranean Governance*, Marsella, [www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Rapport\\_Final\\_I\\_de\\_la\\_Med.2-2.pdf](http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Rapport_Final_I_de_la_Med.2-2.pdf)
- MARTÍN, Iván (2009a): *Main Elements of the Territorial Component of the Euro-Mediterranean Partnership*, Euromed Background Notes Num. 1: *Euro-Mediterranean Cooperation: Taking Stock of the Situation*; Num. 2: *Operational Participation of Local and Regional Authorities in the Euro-Mediterranean Partnership*; Num. 3: *Towards a Political Participation of Local and Regional Authorities in the Euro-Mediterranean Partnership*, Comisión Mediterránea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Ville de Marseille, Région PACA, <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique40>.
- MARTÍN, Iván (2009b): « Perspectives financières 2014-2020: Quels instruments financiers pour la Méditerranée? », pp. 48-57, en IEMed, *Europe-Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes*, Monographies méditerranéennes n° 7, 161 pp., Barcelona, <http://www.iemed.org/publicacions/detalls/monografia7/5.pdf>.
- TOURRET, Jean Claude *et alia* (2010): *Local and Regional Authorities in the New Mediterranean Governance*, Ajuntament de Barcelona, 83 páginas, Barcelona <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique234>.