

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale



Working Papers

65/2010 (SP)

Macroregiones de Europa: ¿Vino Viejo en una Botella Nueva?

Andrea Stocchiero (CeSPI)

Background Paper

Abril, 2010



Proyecto cofinanciado por el
Fondo Europeo de
Desarrollo Regional

INDICE

_Toc263695478

1. INTRODUCCIÓN	3
2. TENSIONES DE LA ESTRATEGIA MACROREGIONAL	4
3. MACROREGIONES FUNCIONALES: ¿A QUÉ ESCALA?	5
4. EL VALOR AÑADIDO DE LAS MACROREGIONES: ¿ES UN ENFOQUE INTEGRADO?	5
5. LAS MACROREGIONES SIN LEGISLACIÓN: ¿A QUIÉN LEGITIMAN?	6
6. MACROREGIONES SIN FINANCIACIÓN AD HOC: ¿CUÁL ES SU CAPACIDAD DE COORDINACIÓN?	7
7. MACROREGIONES SIN INSTITUCIONES: ¿CON QUÉ GOBERNANZA?	8
8. LAS MACROREGIONES: DIMENSIONES INTERNA Y EXTERNA	9
9. ¿UNA MACROREGIÓN EN EL MEDITERRÁNEO?	9
ANEXO 1	11
ANEXO 2	12

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de macroregiones surgió a partir de **una iniciativa de los países bálticos**. Los gobiernos nacionales y un grupo informal de diputados del Parlamento Europeo (Intergrupo para la Europa Báltica) de los Estados Bálticos han desarrollado constantes esfuerzos para proponer una nueva estrategia de desarrollo transnacional para esta región tanto al Consejo europeo como a la Comisión. La Presidencia Sueca desarrolló un importante papel en su promoción y en tareas políticas de lobby. La Estrategia fue adoptada por el Consejo Europeo en 2009 durante la Presidencia Sueca. **Factores decisivos** para ello fueron la **explícita voluntad política** de los gobiernos nacionales de la zona y el fomento del consenso a distintos niveles. Asimismo, se abstuvieron de realizar presiones legislativas, institucionales o financieras sobre la Unión Europea (EU) con el fin de evitar cualquier hostilidad potencial de Estados Miembros que no pertenecían a dicho espacio.

La Comisión Europea ha participado en la definición de la estrategia de las macroregiones; y actualmente recomienda su implantación en otras áreas como la zona del Danubio. Por ello, esta estrategia abre la puerta a nuevas posibilidades de desarrollo territorial, a la vez que pone énfasis en varias cuestiones políticas fundamentales. La estrategia macroregional podría por tanto constituir un **enfoque pragmático** ante la necesidad de encontrar nuevas fórmulas para que las políticas públicas sean más eficientes en un amplio espacio transfronterizo multinivel, con una mejor coordinación de las instituciones y recursos existentes. Sin embargo, también es un experimento político innovador. La macroregión representa un nuevo nivel de gobernanza “situado entre el estado-nación y la comunidad supranacional”¹. Implica conjuntamente a los niveles local, regional, nacional y comunitario en una escala geográfica transnacional e interconectada.

Sin embargo, ¿puede un enfoque distinto con los mismos actores (gobiernos nacionales en primera línea) tener una eficiencia mayor que las instituciones intergubernamentales existentes? En otras palabras ¿puede una botella nueva transformar un vino viejo en un producto mejor? Más aún ¿puede el perfil pragmático de las macroregiones abordar problemas y conflictos estructurales entre los agentes implicados cuando parece que en cambio sería necesaria una línea de acción más ambiciosa?

Estas cuestiones parecen ser válidas en el espacio báltico; pero quizás lo sean aún más en el caso mediterráneo, en el que varios actores ya han comenzado a ponderar la viabilidad de la aplicación de la estrategia macroregional y las correspondientes modalidades de implementación. El presente documento pretende presentar la estrategia macroregional y definir las cuestiones relativas a la misma, e iniciar un debate y posterior análisis sobre los posibles escenarios de una macroregión en el Mediterráneo.

A continuación se definen una serie de elementos que constituyen la estrategia macroregional, cada uno de ellos con las correspondientes cuestiones a debatir.

¹ Schymik, Carsten y Krumrey, Peer, *EU Strategy for the Baltic Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?* Working Paper FG1, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2009.

2. TENSIONES DE LA ESTRATEGIA MACROREGIONAL

El concepto y estrategia de las macroregiones está ilustrado en la Comunicación de la Comisión relativa a la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico² y en las consiguientes Conclusiones del Consejo³; ha sido divulgado en un documento redactado por la Comisión Europea⁴ y ha sido reiterada en las directrices de la futura política de cohesión social⁵. La macroregión es una estrategia que contribuye a la “Europeización”, en la cual todos los niveles institucionales participan en un juego de suma positiva: los niveles local y nacional son protagonistas en el establecimiento de un espacio y en la consecución de un objetivo vinculado al desarrollo regional que traspasa las fronteras, haciendo así que sea posible abordar problemas comunes con un impacto beneficioso para todas las partes, contribuyendo a fortalecer la unidad de Europa. Esta estrategia es **multinivel y **multiactor** ya que su objetivo es incluir a diversos agentes. Esta estrategia ha sido propuesta dentro del marco de la política territorial de cohesión social.**

En primer lugar, se hace énfasis en la cuestión de si **la creación de macroregiones ayuda a constituir una modalidad capaz de fortalecer el proceso europeo o si crea nuevas divisiones y tensiones**. Tal como Bengtsson indica la cuestión plantea un “**reto comunitario**” (2009: 8)⁶: la macroregión es una forma de regionalización dentro de la UE (intraregionalización), que obviamente beneficia a aquellos territorios que están involucrados de primera mano, pero que requiere de la solidaridad de todos los Estados Miembros de la UE. Por esta razón y tal como se pondrá de manifiesto más adelante, la Comisión tiene que notificar al Consejo Europeo todo lo relativo a la evolución de dichas macroregiones, mostrando que existe un valor añadido para toda la UE.

Otra cuestión adicional tiene que ver con la interacción y las relaciones entre los diversos niveles y actores institucionales, es decir, la arquitectura de la gobernanza y las posibles tensiones entre los diversos poderes, tal como han indicado Dubois, Hedin, Schmitt y Sterling (2009: 39)⁷. De acuerdo con estos analistas, las relaciones existentes entre dichos actores (gobiernos centrales y subnacionales, agentes económicos y sociales) podrían alimentar fácilmente futuros conflictos relacionados con la titularidad y el poder de mando sobre la estrategia macroregional y el poder regulatorio, financiero y de comunicación.

² Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico COM(2009) 248 final, Bruselas, 10/06/2009.

³ Consejo de la Unión Europea, Bruselas, *Conclusiones del Consejo* acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico, 27 de Octubre de 2009.

⁴ Comisión Europea (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf

⁵ Pawel Samecki, Comisario Europeo de Política Regional, *Documento Orientativo sobre la Futura Política de Cohesión*, Diciembre 2009.

⁶ Rikard Bengtsson, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenger*, Sieps - Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, September, Issue 9-2009.

⁷ Alexandre Dubois, Sigrid Hedin, Peter Schmitt, José Sterling, *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio Nordic Centre for Spatial Development, Norden – Consejo de Ministros Nórdicos, Presidencia Sueca de la UE, Nordregio electronic working paper 2009:4.

3. MACROREGIONES FUNCIONALES: ¿A QUÉ ESCALA?

La definición es la siguiente: la macroregión es “un espacio que incluye territorios de varios países o regiones distintos asociados con uno o varios rasgos o retos comunes (...) geográficos, culturales, económicos o de otro tipo” (Comisión Europea, 2009: 1 y 7). **Esta definición se refiere a las macroregiones funcionales**, que por lo tanto se definen en función de retos y oportunidades comunes transfronterizos que requieren una acción colectiva (aspecto destacado en relación con los problemas ambientales, en los que la acción de un único actor no produce resultados eficientes, y por lo tanto **requiere la implicación combinada** de una acción convergente de diversos actores). La adopción de un enfoque funcional hace que sean posibles **geometrías variables en la definición de las escalas macroregionales**, lo que significa que las diferentes escalas se pueden definir de acuerdo con la función. No obstante, es obvio que el espacio macroregional tiene que comprender siempre a un número de Estados Miembros inferior al de la UE en su totalidad.

En este contexto la **cuestión de la delimitación de la escala** asume un papel crucial. ¿Qué territorios y regiones abarca una macroregión? ¿Cuáles se incluyen y cuáles quedan fuera? De acuerdo con el concepto de regionalización funcional, la escala vendrá determinada por el tipo de problema y la naturaleza de las oportunidades que se presentan. En relación con el caso báltico, el problema existente es la eutrofización del mar debido a los vertidos contaminantes de los territorios que lo rodean. Abordar este problema significa demarcar la región de acuerdo con el conjunto de cuencas fluviales de dichos territorios. Un enfoque similar puede ser más o menos válido a la luz de los problemas y las oportunidades. Los criterios técnicos y objetivos relativos a la funcionalidad no siempre nos permiten delimitar espacios precisos y claramente demarcados. En relación con la I+D (el segundo pilar de la estrategia macroregional báltica) los sistemas locales y regionales están cada vez más vinculados a centros de otros continentes o a tecnoestructuras transnacionales globales. ¿Cómo es posible circunscribir las relaciones tecnológicas y científicas a una única región? Asimismo, la cuestión de la escala también conlleva una carga política a la hora de interpretar los criterios de funcionalidad a la luz de los diversos intereses en juego.

4. EL VALOR AÑADIDO DE LAS MACROREGIONES: ¿ES UN ENFOQUE INTEGRADO?

El valor añadido (Comisión Europea, 2009: 1 y 7) de la estrategia macroregional consiste en el **enfoque integrado**, lo que en otras palabras, es una acción colectiva dirigida a un objetivo común, integrando diversos actores, políticas y planes de financiación. Las cuestiones transfronterizas se abordan colectivamente con el fin de obtener una mayor eficiencia comparativa que si se realizasen los esfuerzos de forma individual y fragmentada. El valor añadido en términos de impacto también tiene que ver con la definición de las **“escalas de optimización”** en función del objetivo a alcanzar; generalmente, operando en un “grupo relativamente pequeño” (Comisión Europea, 2009: 1) con un énfasis especial en la consecución de *proyectos insignia* tangibles y concretos.

La eficiencia de la estrategia depende del resultado de **dos exámenes**: el examen de fallos de mercado y políticas, de acuerdo con el cual la estrategia debería establecerse en realidades en las que las actuales estructuras políticas y de mercado proporcionan resultados subóptimos; y un segundo examen de indispensabilidad, según el cual los proyectos macroregionales deberían ponerse en marcha sólo si son relevantes e importantes. Esto quiere decir que “tienen” que ser incluidos porque si no la estrategia no tendría sentido, que “deberían” ser incluidos con el fin de fomentar e incrementar la eficacia y la eficiencia, que “pueden” ser incluidos para sustentar diversas acciones esenciales (Comisión Europea, 2009: 7).

En este caso, la verdadera cuestión de que se trata es **si el enfoque integrado es realmente integrado o no**. En el Anexo I se incluye un cuadro que muestra una amplia gama de prioridades de la estrategia macroregional báltica, que contiene una lista con numerosas iniciativas. Esto implica que la estrategia cuenta con un enfoque débil, como si se buscara el consenso entre los diferentes agentes implicados. Esto pone de manifiesto el “reto de la eficiencia” de la estrategia macroregional (Bengtsson, 2009: 6). Si no está adecuadamente centrada en un objetivo, se pierde el valor añadido pretendido por la estrategia, no se concretiza el criterio de la concentración en pocos proyectos significativos, y sobre todo, no se observa la interdependencia entre las diferentes prioridades. Desde este punto de vista el enfoque no resulta ni innovador ni coherente respecto a los adoptados en otros programas, como por ejemplo los de la cooperación territorial.

5. LAS MACROREGIONES SIN LEGISLACIÓN: ¿A QUIÉN LEGITIMAN?

No nueva legislación: la estrategia de las macroregiones no requiere ninguna legislación ad hoc. El contenido principal consiste en la elaboración y realización de un **Plan de Acción** que deriva de un documento estratégico preparado principalmente por los gobiernos nacionales y la Comisión Europea mediante un proceso de consultas. Es un proceso endógeno de abajo a arriba: al contrario de las políticas que descienden de unas directrices estratégicas comunitarias, la macroregión establece su estrategia mediante la participación directa de los actores locales (Comisión Europea, 2009: 8). Asimismo, el Plan de Acción es concreto y con efectos tangibles gracias a la identificación de los proyectos insignia.

La cuestión que se plantea es eminentemente política y ya se ha mencionado en el punto 2, **¿la estrategia de las macroregiones es realmente de abajo a arriba o es una forma de renacionalizar las políticas?** Es bastante obvio que en el proceso de creación de la macroregión báltica los verdaderos protagonistas han sido los gobiernos centrales. En consecuencia, organizaciones como la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) y la *Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)* se preguntan cuál es el papel efectivo de los gobiernos subnacionales en la estrategia de la macroregión. “Analizando cómo se va a implementar la estrategia, aquí de nuevo el papel de las autoridades subregionales es secundario” (CRPM, 2009: 4⁸). Por su parte la ARE escribe: “A pesar del proclamado enfoque territorial, la iniciativa parece seguir siendo de arriba a abajo e impulsada por los Estados Miembros... con una legitimidad democrática limitada... (y)... Si el papel de las regiones en estas macroregiones es meramente consultivo, no supondrá ninguna mejora en el diseño y aplicación de la política de cohesión” (ARE, 2009: 14⁹).

Asimismo, Schymik y Krumrey (2009: 10) ponen de manifiesto una contradicción básica entre los diferentes actores: “por una parte muchos defienden un enfoque de abajo a arriba... Por otra parte hay también voces que reclaman un fuerte liderazgo o un liderazgo de arriba abajo... para una más eficaz implementación del plan de acción”. Es por tanto evidente que se debería definir un equilibrio justo entre la legitimización y la eficacia de la estrategia de la macroregión, aspecto éste que refleja la cuestión general de la búsqueda de un equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo en las democracias.

⁸ CRPM, *Some elements of analysis on the development of macro-regional strategies*, Documento Técnico del Secretariado General de la CRPM, 16 Noviembre 2009.

⁹ ARE, *AER Recommendations on the Future of Cohesion Policy post-2013*, www.aer.eu.

A este respecto, el Documento de Posición sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico presentado por varias redes de Autoridades Locales y Regionales¹⁰ proponía un modelo de gobernanza que intentaba combinar el proceso de arriba abajo con el de abajo a arriba. Consistía en “*dos órganos principales con la Comisión Europea al frente, un órgano con poder decisorio y un Foro del Mar Báltico, con un papel consultivo*” (2008: 10). El primero debía incluir representantes electos a nivel nacional, regional y local para definir y aprobar los objetivos y proyectos; mientras que el segundo estaría formado por los diferentes actores, también de países extracomunitarios, para discutir y proponer proyectos (ver Anexo 2). Esta propuesta no fue aceptada y actualmente se está aplicando otro modelo de gobernanza (ver punto 7).

6. MACROREGIONES SIN FINANCIACIÓN AD HOC: ¿CUÁL ES SU CAPACIDAD DE COORDINACIÓN?

No nueva financiación: la estrategia de las macroregiones no requiere financiación adicional. Este aspecto que podría representar simplemente un elemento de debilidad es en cambio considerado como un factor innovador, porque el hecho de no poder contar con recursos específicos hace que sea posible evitar conflictos de distribución entre los actores, impulsándoles a buscar **una mayor coordinación y sinergia de las distintas fuentes de financiación existentes en los distintos niveles**. De acuerdo con la Comisión los recursos se pueden subdividirse en costes administrativos vinculados a la creación de las macroregiones y los costes de implementación de los proyectos insignia. La primera categoría de costes cubre la fundación de las macroregiones y su gobernanza, que son importantes por su carga simbólica y política, pero pueden ser gastos extraordinarios que corran a cargo de departamentos ya existentes en los diversos niveles institucionales en calidad de aportación por su participación. Los recursos para la realización de los proyectos pueden provenir de la coordinación de varios fondos, entre ellos los comunitarios pero también los de Instituciones Financieras Internacionales. Existe además la **posibilidad de que las macroregiones futuras puedan contar con una financiación ad-hoc en la próxima programación** (Comisión Europea, 2009: 3). La distribución de los fondos debería resultar de un proceso competitivo más que de la típica distribución nacional.

En este caso la cuestión es la **viabilidad y la forma de la coordinación de diferentes recursos, teniendo en cuenta la diversidad de programas, políticas e instituciones involucradas**. La coordinación debería tener lugar entre los diferentes recursos a nivel nacional y regional/local, así como en relación a todas las políticas y programas de la UE. Este escenario constituye un problema de gobernanza compleja, es un “reto de la gobernanza” (Bengtsson, 2009: 7). En el cuadro general de las tensiones entre poderes indicadas anteriormente (puntos 2 y 5) existen tensiones en la coordinación entre instituciones y entre instrumentos (Dubois, Hedin, Schmitt y Sterling (2009: 39). En concreto, en el caso del Báltico se observa la tensión entre la estrategia macroregional defendida principalmente por la DG de Política Regional de la Comisión Europea y la política marítima integrada impulsada por la DGMare (CRPM, 2009: 3). Otra tensión corresponde a la relación entre la Comisión, los gobiernos nacionales y los subnacionales, entre la estructura de la macroregión y otras estructuras institucionales y programas de financiación como las Euroregiones, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), y los programas operativos de cooperación territorial con sus proyectos estratégicos.

Otra cuestión es la relativa a la disposición de los estados a aceptar una estructura competitiva, que va más allá del principio distributivo sobre el cual se ha basado hasta ahora gran parte de la política de los fondos estructurales.

¹⁰ BSSC, B7 Red de Islas Bálticas, Euroregión Báltica, Foro Báltico de Desarrollo, CRPM – Comisión del Mar Báltico, UBC – Unión de las Ciudades Bálticas, *A Competitive Region in a Globalised World*, Documento de Posición sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico, 1 de Diciembre de 2008.

7. MACROREGIONES SIN INSTITUCIONES: ¿CON QUÉ GOBERNANZA?

No nuevas instituciones: la estrategia de las macroregiones no prevé la creación de instituciones ad hoc. La Comisión, al menos en el caso del Báltico, considera que ya existen varias instituciones, aunque éstas han tenido poco éxito (Comisión Europea, 2009: 3). En vez de crear una nueva institución, la estrategia de las macroregiones puede descansar en una **nueva gobernanza multinivel y multiactor** compuesta de la forma siguiente:

- La Comisión ejerce un “*poder blando*” actuando como “*coordinador general*”, “*facilitador externo*” e “*intermediario imparcial honesto*” (Comisión Europea, 2009: 4 y 6), mientras que la estrategia es elaborada e implementada “*desde dentro*” (Comisión Europea, 2009: 5), esto es, por lo gobiernos nacionales y subnacionales y los diversos agentes implicados;
- La Comisión Europea elabora la estrategia con los *Puntos de Contacto Nacionales* dependientes de las Presidencias de los Gobiernos centrales o los Ministerios de Asuntos Exteriores;
- Con los *Coordinadores de las Áreas Prioritarias* que pueden ser las administraciones centrales (o *excepcionalmente, regiones u organismos intergubernamentales*);
- Y la misma será implementada por los Jefes de Filas de los proyectos insignia, que pueden ser agencias o instituciones diversas;
- La estrategia es europea por lo cual la responsabilidad permanece a nivel de la UE, a quién se le deberán rendir cuentas. Con este fin la Comisión convoca un *Grupo de Alto Nivel de todos los Estados Miembros* que informa periódicamente al Consejo Europeo (Comisión Europea, 2009: 3). A su vez, el mismo Consejo Europeo establece que en caso de la Región del Mar Báltico, este *Grupo de Alto Nivel* “deberá ser consultado para cualquier modificación de la Estrategia y del Plan de Acción” (Consejo Europeo, Octubre 2009).

Esta estructura va acompañada de un proceso consultivo y de la participación de los distintos agentes implicados. Con este fin el Consejo Europeo invita a la Comisión “*a salvaguardar la participación de los agentes implicados a todos los niveles dentro de la región, por ejemplo mediante la celebración de un foro anual con el objetivo de ayudar a la Comisión en su tarea*” (Consejo Europeo, Octubre 2009).

Sin embargo, **este marco organizativo no tiene por qué corresponderse necesariamente con las condiciones existentes en otros espacios geográficos** en los que “*puede resultar necesario establecer la capacidad de monitorizar y facilitar el progreso de la estrategia en su conjunto*” (Comisión Europea, 2009: 3).

La arquitectura de la gobernanza de la estrategia macroregional replantea las muchas cuestiones ya puestas de manifiesto, y en concreto: *¿puede una botella nueva transformar un vino viejo en un producto mejor? Si no es así, ¿puede hacer saltar las tensiones existentes entre poderes e instituciones de distintos niveles? Es evidente en el caso del Báltico ha sido necesaria una larga fase de búsqueda de consenso y legitimidad: se han organizados conferencias de los agentes implicados para discutir documentos de trabajo sobre los diversos problemas, mesas redondas para tratar las diversas cuestiones, y listas de las posibles acciones de la estrategia. La Comisión ha abierto un proceso de consultas que ha recibido 110 recomendaciones escritas de organismos de todo el área* (Joenniemi, 2009: 3)¹¹. Según Schymick y Krumrey (2009: 3), la Comisión ha discutido alrededor de 750 propuestas; y este intenso esfuerzo dirigido a la implicación de los actores ha resultado en que al final la Comisión ha elaborado un plan de acción “*amplio, complejo y no suficientemente focalizado*”, creando “*otra etiqueta para una cooperación ya existente*”. Si los pretendidos valores añadidos no emergen con claridad, existe el riesgo de que el factor simbólico y la voluntad política se desvanezcan. Sin una nueva institución o una fuerte gobernanza y sin

¹¹ Pertti Joenniemi, The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for What?, DIIS Brief, www.diis.dk/pjo.

recursos específicos para la estrategia, se corre el riesgo de que la estrategia macroregional equivalga a arar en el mar.

8. LAS MACROREGIONES: DIMENSIONES INTERNA Y EXTERNA

La estrategia macroregional (al menos la correspondiente al Báltico) es una estrategia interna de la UE y su **dimensión externa resulta marginal**. Se informa a países terceros y los efectos de la estrategia sobre los mismos se tienen en consideración, pero al menos inicialmente, se aconseja concentrarse únicamente en las cuestiones internas. Por otra parte, incluso en este caso la estrategia **“puede tener que ser revisada en otro contexto”** (Comisión Europea, 2009: 6).

La cuestión que surge es si se puede omitir la dimensión externa sin que la estrategia deje de ser eficaz. Si la macroregión tiene un objetivo funcional, no se puede prescindir de los Países Terceros, por lo tanto no puede dejar de tenerse en cuenta la dimensión externa. En el caso del Báltico, el Consejo lo considera un “mar interno”, y con ello afirma la posibilidad de desacoplar totalmente la dimensión interna de la externa. Sin embargo, el vecino ruso tiene que ser tenido en cuenta.

Según Rikard Bengtsson (2009: 8) la razón para la falta de una perspectiva báltica externa no reside en la capacidad funcional de que salga adelante sin ella, teniendo en cuenta que el área es muy vulnerable debido a la fuerte interdependencia con el vecino ruso, de lo que se deduce que la razón es la debilidad de la política de la UE hacia Rusia. Se corre el riesgo de que el perfil pragmático de la estrategia de la macroregión no funcione o lo haga de forma limitada si no se afrontan debidamente cuestiones políticas estructurales como las relativas a las relaciones con los países vecinos. La estrategia macroregional depende del marco político y requiere iniciativas paralelas ambiciosas. En el caso del Báltico la eficacia de la macroregión depende de la mejora del partenariado estratégico entre la UE y Rusia.

9. ¿UNA MACROREGIÓN EN EL MEDITERRÁNEO?

La hipótesis de establecer una estrategia macroregional en el Mediterráneo debe por tanto afrontar varias cuestiones:

- Gobernanza y coordinación multinivel y multiactor, entre los instrumentos y las fuentes de financiación,
- Aspectos funcionales y prioridades en un enfoque integrado,
- Escala y dimensión externa,
- Relaciones con el Partenariado Euromediterráneo y la Unión por el Mediterráneo,
- Relaciones con los programas operativos de cooperación territorial y los proyectos estratégicos, las Euroregiones y las AEET.

El análisis de los posibles escenarios de una o varias macroregiones en el Mediterráneo¹² puede partir de un enfoque pragmáticos como el del caso báltico; sin embargo, no se pueden ignorar cuestiones políticas fundamentales del área mediterráneo como el conflicto palestino-israelí.

Sin embargo, dichas cuestiones no deberían constituir un obstáculo insuperable para emprender una nueva iniciativa que conduzca a una colaboración más provechosa entre la Comisión Europea, los gobiernos nacionales y subnacionales, y el mundo económico y social. Quizás haya que ser un poco menos ambicioso pero esto no significa que no sea importante para el desarrollo territorial. De hecho, una macroregión de nueva creación que se centre en objetivos territoriales concretos no puede pretender actuar como mediadora en cuestiones políticas de más amplia escala, aunque sí podría tener efectos beneficiosos sobre todo el área. La macroregión puede implicarse y apoyar la paradiplomacia de las autoridades locales y regionales, dirigida a establecer vínculos con los actores externos, reforzando así las acciones de la Asamblea Euromediterránea y la Asamblea Regional y Local Euromediterránea (ARLEM). Por lo tanto, se trata de explorar y definir los escenarios en los que la(s) macroregión(es) mediterráneas resulten más coherentes y sinérgicas y que presten apoyo a iniciativas políticas más amplias como la Unión por el Mediterráneo.

¹² De hecho existe una propuesta de macroregión adriática planteada en un documento de la Región Emilia-Romaña: “El objetivo de una integración horizontal de las necesidades de estos territorios, caracterizados por importantes elementos complementarios y diferencias en nivel de desarrollo requiere el comienzo de un proceso específico dirigido a definir una estrategia para la región adriática. Dicho espacio debería incluir territorios transfronterizos de ambas márgenes del Adriático; e incluirá áreas, estructuras, instrumentos y modelos de gobernanza diferentes capaces de alcanzar los objetivos de desarrollo compartidos. El objetivo del modelo estratégico... es integrar las diferentes líneas de planificación y financiación basándose en una participación multinivel, dentro del marco de la política de cohesión social, con el fin de superar las diferencias geográficas mediante el principio de la colaboración leal. Sólo un modelo estratégico del área haría posible perseguir una sólida integración de las políticas a la vez que obtener la atención de las instituciones europeas. Asimismo, este modelo permitiría a la macroregión adriática estar al mismo nivel de las macroregiones existentes o en proceso de creación como la del Báltico o la del Danubio, desarrollando nuevas posibilidades de diálogo con otras macroregiones, y contribuyendo así a un salto de calidad de la misma estrategia macroregional dentro de la Unión” (Vicepresidencia de la Junta Regional, aportación al proceso de consultas del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel). Asimismo, recientemente el Ministro de Asuntos Exteriores de Italia, Mantica, ha declarado que “Italia pretende crear una macroregión Adriático-Jónica como la constituida en el Báltico, y la que se va a crear en el área del Danubio”.

ANEXO 1

Tabla 1: Pilares y áreas prioritarias de la Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico

Pilar/área prioritaria	País/es Coordinadores	Número de acciones
<i>Pilar I. Hacer del Mar Báltico un espacio ambientalmente sostenible</i>		
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
<i>Pilar II. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio próspero</i>		
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
<i>Pilar III. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio accesible y atractivo</i>		
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 (Mecklemburg-Vorpommern Salud: Partenariado para Salud Pública de la Dimensión Norte Educación: Alemania	10
<i>Pilar IV. Hacer de la región del Mar Báltico un espacio seguro</i>		
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
<i>Acciones Horizontales</i>	Comisión Europea	10

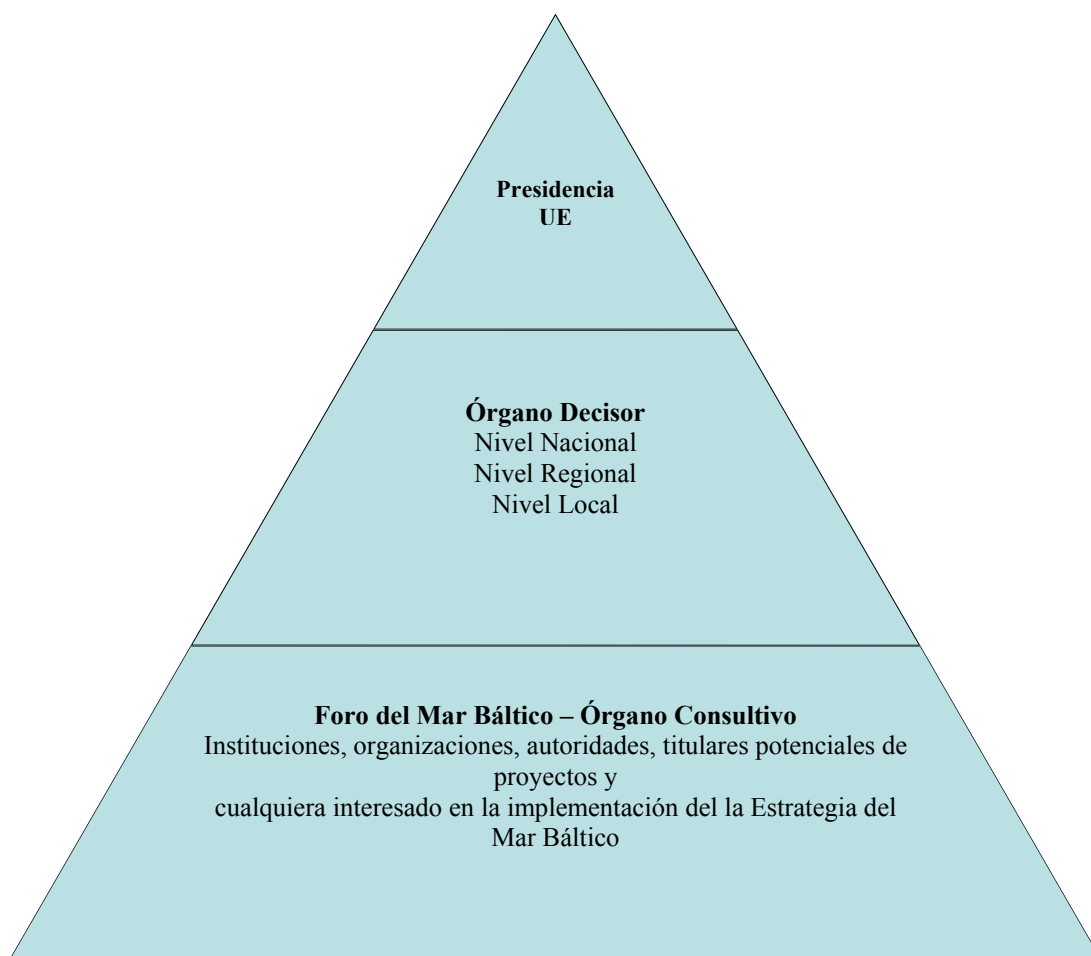
Nota: Adaptado del Plan de Acción que acompaña a la comunicación de la Comisión (Comisión 2009b).

Fuente: Rikard Bengtsson, *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges*, Steps - Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, September, Issue 9-2009.

ANEXO 2

Modelo de gobernanza propuesto por las redes de Autoridades Regionales y Locales Bálticas

Modelo de Gobernanza



Fuente: BSSC, B7 Red de Islas Bálticas, Euroregión Báltica, Foro Báltico de Desarrollo, CRPM – Comisión del Mar Báltico, UBC – Unión de las Ciudades Bálticas, *A Competitive Region in a Globalised World*, Documento de Posición sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico, 1 de Diciembre de 2008.