

INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**

EL LUGAR DE LAS
MACRO-REGIONES
EN EL MARCO
DE LA **COOPERACIÓN**
TERRITORIAL EUROPEA:
PRESENTE Y FUTURO



ANA CARMONA (DIR.)

MARIO KÖLLING
MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO
JORGE TUÑÓN



INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**

EL LUGAR DE LAS
MACRO-REGIONES
EN EL MARCO
DE LA **COOPERACIÓN**
TERRITORIAL EUROPEA:
PRESENTE Y FUTURO



ANA CARMONA (DIR.)
MARIO KÖLLING
MIRYAM RODRÍGUEZ-IZQUIERDO
JORGE TUÑÓN



Publicación incluida en el Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, enmarcado en el Proyecto 'Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA)', liderado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y cofinanciado por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.

Edita: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

Colabora: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

© De los textos: sus autores, 2013

© De la edición: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía
Av. De Roma s/n. (Palacio de San Telmo)
41004 Sevilla

Octubre de 2013

ISBN: 978-84-941813-8-2

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
LAS MACRO-REGIONES EN PERSPECTIVA ANALÍTICA: ¿QUÉ, CÓMO, DÓNDE, PARA QUÉ?	11
I. La cohesión territorial y su papel en la «nueva» política regional europea	11
II. El lugar de la macro-región en el contexto de la cooperación territorial	18
III. Las estrategias macro-regionales en la negociación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020	31
IV. Estrategias macro-regionales y disponibilidad de fondos en el MPF 2014-2020	35
LAS MACRO-REGIONES EN PERSPECTIVA DINÁMICA: LA ESTRATEGIA DEL ARCO ATLÁNTICO COMO REFERENTE PARA ANDALUCÍA	41
I. Análisis de cuestiones generales	43
II. Análisis en clave sectorial: Implicaciones de la Estrategia Atlántica en sectores prioritarios para Andalucía	56
LA PROYECCIÓN ATLÁNTICA DE ANDALUCÍA. LA POTENCIALIDAD DE LA EURO-REGIÓN ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO	83
I. La Estrategia Atlántica y la Euro-región Andalucía-Algarve-Alentejo	85
II. El papel de la Estrategia Transfronteriza AAA en el marco global de la Cooperación Territorial	87
III. Hipótesis de evolución futura de la Estrategia Transfronteriza AAA	99

REFLEXIONES CONCLUSIVAS	107
I. Las estrategias macro-regionales en el actual contexto de la Unión Europea: luces y sombras.....	109
II. Las estrategias macro-regionales en el MPF 2014-2020.....	112
III. La Estrategia macro-regional para el Atlántico: La posición de Andalucía	113
IV. La Estrategia Atlántica y la Euro-región Andalucía-Algarve-Alentejo: posibles vías de evolución futura....	117
EPÍLOGO	121
BIBLIOGRAFÍA.....	125

INTRODUCCIÓN

Con el Tratado de Lisboa, el objetivo de la cohesión territorial va a experimentar un sustancial replanteamiento en el escenario operativo de la política regional de la Unión Europea. Una primera y decisiva constatación a este respecto se manifiesta ya desde los inicios del Tratado de la Unión Europea (TUE), cuando en su artículo 3.3.3 queda establecido lo siguiente: «La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros» (artículo 3, apartado 3, inciso 3). Con la intención evidente de articular en un plano concreto la aludida voluntad de fomento, por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) no solo viene a encuadrar la cohesión, en su concepción trimembre (social/económica/territorial), en el catálogo de competencias compartidas con los Estados miembros (artículo 4.2.c) sino que, además, dedicará todo un título —el XVIII— a su concreta regulación.

Va a ser precisamente en dicho título XVIII en donde se detecten importantes y fundamentales novedades en el tratamiento de la cohesión territorial, destacando particularmente la aplicación de un criterio diversificador en cuya virtud el elenco de territorios necesitados de consideración específica no solo contempla aquellos en situación de retraso debido a circunstancias de índole económica, como es el caso de las «zonas afectadas por una transición industrial». Asimismo, se incorporan las áreas geográficas inmersas en una coyuntura de infradesarrollo imputable a «desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña» (art. 174.3 TFUE).

En la era post-Lisboa esta aproximación en clave plural a la cohesión territorial va a proyectar como inevitable efecto inducido una sugestiva luz sobre la cooperación, abriendo vías para el ensayo de renovadas fórmulas de diseño e implementación. Una aproximación a la cohesión en su versión territorial que, por lo demás, no ignora en su planteamiento de fondo el actual contexto de globalización en el que la interdependencia geográfica se muestra como factor inevitable y en donde la interconexión entre los desafíos territoriales trae consigo la necesidad de articular estrategias de gestión/resolución que, también de forma ineludible, responden a pautas comunes.

El hecho es que en el horizonte de evolución a medio plazo de la Unión Europea diseñado por «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹, la política de cohesión y sus fondos estructurales se perfilan como «medios clave para alcanzar las prioridades» de crecimiento señaladas². De forma especialmente visible, en el ámbito del crecimiento integrador se afirma una voluntad expresa a favor del «fomento de una economía con alto nivel que promueva la cohesión social y territorial» y que, asimismo, interiorice la necesidad esencial de «que los beneficios del crecimiento económico se difundan por toda la Unión, incluso en sus rincones más remotos»³. Consecuentemente, la definición de las perspectivas financieras para el próximo periodo 2014-2020 procede a incorporar activamente los elementos definidores orientados al logro de los objetivos y prioridades de la Europa 2020 y de forma muy significativa, la necesidad de planificación/programación estratégica.

Va a ser en esta coyuntura, intensamente impregnada por la noción de «geografía funcional» (que no conoce fronteras artificiales sino que apuesta por una visión comprensiva de los fenómenos/circunstancias comunes), en la que la figura de las estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas está llamada a asumir un rol de creciente importancia en el ámbito de la cooperación territorial a escala transnacional. Enfrentadas al fundamental reto de su adecuada inserción en los esquemas de cooperación, las macro-regiones ocupan una posición potencialmente destacada a la hora de crear sinergias activas de gobernanza territorial (de geometría variable) en donde la programación transversal de acciones, así como el enfoque estratégico de los mecanismos financieros disponibles se configuran como rasgos cualitativamente distintivos.

Situado el tema en su contexto de fondo, en las próximas páginas nos proponemos abordar el estudio de la macro-región en el contexto actual de la cooperación territorial europea. A tal efecto, hemos optado por analizar la cuestión en primer lugar desde una perspectiva genérica, tomando en consideración el modo en que esta aparece recogida en las normas y documentos europeos, haciendo especial hincapié en el papel de dichas estrategias en el Marco de Perspectivas Financieras 2014-2020. Sentadas las bases conceptuales y los márgenes aplicativos de la macro-región, a continuación ofrecemos al lector una visión integral de dicha categoría a través de un análisis en clave dinámica. A tal efecto, sin obviar las referencias a las macro-regiones que ya cuentan con un re-

1 COM (2010) 2020.

2 COM (2010) 2020, p. 23.

3 COM (2010) 2020, p. 19.

corrido previo (Báltico y Danubio), hemos concentrado nuestro interés en la Estrategia marítima del Atlántico, cuyas genéricas líneas de actuación ya han sido aprobadas por la Comisión, pero que, en la actualidad, todavía está en fase de implementación y despegue definitivo. Finalmente, como no podía ser de otra forma, la referencia a Andalucía, como destacado actor estratégico en el escenario de la cooperación territorial actual, así como su conexión/proyección/ubicación en las dinámicas macro-regionales —presentes, pero también futuras— han sido objeto de una reflexión específica y pormenorizada.

CAPÍTULO 1

LAS MACRO-REGIONES EN PERSPECTIVA ANALÍTICA: ¿QUÉ, CÓMO, DÓNDE, PARA QUÉ?



LAS MACRO-REGIONES EN PERSPECTIVA ANALÍTICA: ¿QUÉ, CÓMO, DÓNDE, PARA QUÉ?⁴

I. LA COHESIÓN TERRITORIAL Y SU PAPEL EN LA «NUEVA» POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

1. La cohesión territorial en el Tratado de Lisboa

L ograr la cohesión en el espacio europeo es una finalidad que ha inspirado la actividad de la Unión desde sus orígenes. Sin embargo, no va a obtener una formalización expresa hasta 1975, gracias a la incorporación de la política regional al puzle comunitario. La inexistencia de un estándar común de cohesión entre los diversos territorios que configuran el mapa europeo y la consiguiente voluntad de superar tal situación de disparidad se muestran como elementos catalizadores a la hora de definir instrumentos de actuación desde las instancias comunitarias. Con el Acta Única Europea (1986) el reforzamiento de la cohesión económica y social recibe una atención preferente, quedando directamente conectada esta con el objetivo de la promoción de «un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad» y, en particular, de la reducción de «las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas» (artículo 130 A)⁵.

4 Los epígrafes I y II, así como el apartado 1 del epígrafe IV han sido elaborados por Ana Carmona. A Mario Kölling le corresponde la autoría del epígrafe III, así como del apartado 2 del IV.

5 Sobre la evolución de la política regional, *vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A. A.: «El estado de la cooperación territorial en la Unión Europea», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, 2012.

La dimensión territorial, pues, forma parte del ADN de la política regional europea desde sus orígenes⁶, dado que el logro de la cohesión socio-económica no resulta viable si no es a partir de la cohesión entre los diversos territorios. En tal sentido, la cooperación territorial europea —en sus tres modalidades clásicas, transnacional, transfronteriza e interregional— se incorpora ya desde 2006 como tercer objetivo de su principal instrumento de financiación, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). No obstante, esa relación consustancial existente entre la dimensión socio-económica y territorial que es propia de la cohesión no ha contado con una visibilidad manifiesta en el máximo nivel normativo comunitario⁷ hasta la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007. A modo de premisa, ha de llamarse la atención sobre la actitud que este adopta en relación con la política de cohesión, ya que, junto con el mantenimiento de buena parte de sus fundamentales rasgos configuradores, incorpora nuevos e interesantes trazos definitorios. La relevancia capital que desde las instancias europeas se sigue confirmando a la cohesión queda patente ya en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al afirmar expresamente que «La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros» (apartado 3. inciso 3). A partir de tal proclamación inicial de principios, va a ser en el título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dedicado específicamente a la «Cohesión económica, social y territorial», en donde aparecen recogidas las transformaciones más relevantes experimentadas por el objetivo de cohesión. Para empezar, porque a diferencia de la clásica cualificación dual que esta manifestaba en los anteriores tratados —pivotando sobre el eje social y económico—, a partir de ahora se presenta dotada de una estructura triembre, incorporando un tercer y esencial referente: el territorial. De este modo, la impronta espacial en clave territorial de la cohesión (anteriormente evidenciada en el plano del derecho derivado) queda dotada de una específica carta de naturaleza en el máximo nivel normativo de la Unión.

En función de tal perspectiva renovada, se constata que no solo se mantienen las tradicionales referencias (en perspectiva estructural global) a la reducción de «las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones

6 Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, COM (2008) 616 final, p. 4.

7 El salto al derecho primario no se produjo en el vacío, puesto que la perspectiva territorial de la cohesión (a saber, una Estrategia Territorial Europea —ETC—) sí que estaba presente en otros niveles derivados del ordenamiento europeo. Para un recorrido histórico sobre el proceso de afirmación y consolidación de dicha aproximación, *vid.*, CAMACHO BALLESTA, J. A. y MELIKHOVA, Y.: «Perspectiva territorial de la Unión Europea: El largo camino hacia la cohesión territorial», *Cuadernos Geográficos*, n. 47 (2010-2).

menos favorecidas» (art. 174.2 TFUE), mencionándose expresamente las zonas rurales. Asimismo, como novedad, se opta por aplicar un criterio diversificador mediante el que vienen a sumarse al elenco de territorios necesitados de particular atención no solo aquellos cuyo retraso se debe a causas de índole económica, como es el caso de las «zonas afectadas por una transición industrial», sino también las áreas geográficas que presentan una situación de infradesarrollo directamente conectada a «desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña» (art. 174.3 TFUE). De esta manera, resulta que no solo los objetivos cubiertos por la cohesión se amplían en cuanto tales ya de entrada, pasando a incluir expresamente la vertiente territorial. Además, por lo que a esta se refiere, su desarrollo normativo demuestra una capacidad inclusiva hasta ahora inédita, pues las diferencias en el nivel de desarrollo no solo aluden a la desventaja económica sino también al retraso estructural permanente derivado de la ubicación geográfica, así como de naturaleza demográfica.

Este enfoque cualitativamente más amplio, en el que el objetivo de la cohesión —configurado como competencia compartida entre la UE y los Estados (art. 4.2.c TFUE)— exige la aplicación de actuaciones coordinadas entre ambos niveles, desarrolladas en clave eminentemente cooperativa, tanto en lo que se refiere a la definición/diseños de las estrategias como en el fundamental ámbito de la financiación. En tal sentido, sigue resultando esencial el apoyo que presta la Unión a través de diversos fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes⁸ (art. 175 TFUE). No obstante, tendiendo una línea continuista con respecto a la situación preexistente, también en Lisboa se reserva un rol fundamental al Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), al quedar establecido que su misión es la de «contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive» (art. 176 TFUE).

8 El artículo 175 TFUE se cierra con una cláusula de salvaguarda que abre la puerta a posteriores actuaciones no encuadradas en los mecanismos de financiación preestablecidos. Así queda establecido de forma inequívoca en el inciso final del precepto: «Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones».

En el capítulo de las novedades ha de llamarse la atención sobre la modificación que se introduce en relación al procedimiento de adopción de los reglamentos que desarrollan los fondos, tanto el de Desarrollo Regional (art. 178 TFUE) como los que se mencionan en el artículo 175 (art. 177 TFUE⁹), dejando de corresponder la competencia en exclusiva al Consejo para ubicarse en el ámbito de la codecisión. El elemento esencial que permite tan fundamental cambio de filosofía es la previsión que establece que su adopción tendrá lugar «con arreglo al procedimiento legislativo ordinario» y, por ende, con la intervención del Parlamento Europeo «y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones». De esta forma, el íter de gestación de los reglamentos en una materia tan sensible viene a dotarse de un más alto grado de transparencia, así como de un perfil democrático reforzado¹⁰.

La política de cohesión sigue operando en este genérico contexto normativo como fundamental instrumento de la Unión «con el objetivo de promover el crecimiento sostenible a largo plazo y la prosperidad de las regiones europeas a través de la eliminación de las barreras al crecimiento y la facilitación de los procesos de ajuste estructural»¹¹. Atendiendo a la vertiente específicamente territorial, la necesidad de la política de cohesión se refuerza ulteriormente si tenemos presente «la existencia de fuertes interdependencias transfronterizas, así como la necesidad de reforzar los vínculos entre áreas desarrolladas y atrasadas, maximizando los efectos transfronterizos indirectos y orientando las inversiones hacia las prioridades de la UE»¹².

9 Dicho precepto establece lo siguiente: «Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 178, el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes. Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte. En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación", y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43 y 164».

10 Parlamento Europeo, *The Impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy*, Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. Regional Development, 2010, p. 5.

11 SAMECKI P.: Orientation Paper on Future Cohesion Policy, diciembre, 2009, p. 4 <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf>.

12 Ibidem.

La incorporación expresa de la dimensión territorial al concepto de cohesión aporta un plus añadido, puesto que su carácter transversal trae consigo un indudable efecto de irradiación sobre buena parte de las políticas europeas, debiendo ponerse el acento sobre la necesidad de crear sinergias entre las mismas¹³. Con el evidente efecto de complejidad que de ello se deriva.

2. El concepto de cohesión territorial y los mecanismos para su logro

Para lograr acciones efectivas en pro de la cohesión territorial resulta imprescindible determinar qué se entiende por tal¹⁴, ofreciendo un asidero conceptual de partida que permita definir un marco adecuado de referencia en el que llevar a cabo las actuaciones correspondientes. En tal sentido, el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social¹⁵, aprobado en 2004, no solo recuerda que el aspecto territorial aporta un factor de ampliación y reforzamiento de la dimensión socio-económica de la cohesión. Asumiendo un enfoque en clave de política integrada, señala que su objetivo es contribuir «a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional».

En la actualidad, la Comunicación de la Comisión «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹⁶ se erige en referente fundamental, trazando la hoja de ruta a seguir por la Unión Europea en dicho horizonte temporal. De hecho, se considera que la «política de cohesión y sus fondos estructurales, aunque importantes por sí mismos, son unos medios clave para alcanzar las prioridades» de crecimiento señaladas, garantizando que «todas las energías y capacidades se movilizan y centran en la consecución» de las mismas¹⁷. Sobre la base de la interconexión existente

13 En esta línea, *vid.* las reflexiones que se recogen en el *Libro verde de la cohesión territorial*, pp. 5 y ss.

14 En el *Documento para la aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea* aprobado tras la reunión informal de los ministros de Ordenación del Territorio, celebrada en Leipzig en mayo de 2007 (<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>), se considera que el término cohesión territorial resulta «más bien enigmático». Por su parte, en el *Libro Verde de la Cohesión Territorial*, p. 4, se insiste en la idea de que «para la profundización de la cohesión territorial convendría que se aclarasen las numerosas cuestiones que plantea», debiendo realizarse un esfuerzo por «profundizar la comprensión de este concepto y de sus implicaciones en términos políticos y de cooperación».

15 Tercer Informe sobre la cohesión económica y social, COM (2004) 107, p. 27.

16 COM (2010) 2020.

17 COM (2010) 2020, p. 23.

entre las tres prioridades definidas —crecimiento inteligente, sostenible e integrador— en el capítulo dedicado a este último encontramos una apuesta expresa a favor del «fomento de una economía con alto nivel que promueva la cohesión social y territorial»¹⁸. Con un perfil más específicamente orientado hacia la dimensión espacial de la cohesión y a su reforzamiento va a considerarse «esencial que los beneficios del crecimiento económico se difundan por toda la Unión, incluso en sus rincones más remotos»¹⁹.

Planteados los retos de la cohesión territorial, a continuación se impone una reflexión sobre los medios que ofrecen un mayor grado de aptitud e idoneidad de cara a su consecución. En tal sentido, la cooperación territorial, sus modalidades espaciales, así como las estrategias de actuación/mecanismos de financiación sobre las que se sustentan ocupan un lugar central de los debates desarrollados en el seno de las instancias europeas. En este sentido, resulta interesante destacar la aproximación mantenida por la Comisión en el V Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial²⁰ a partir del concepto de «geografía funcional». La potencialidad operativa que tal concepto ofrece en el desarrollo de dicha política en su vertiente territorial resulta indudable, ya que, dada su naturaleza dúctil, permite configurar espacios de actuación de geometría variable adaptados a las exigencias diversas que en cada caso han de afrontarse. Razona la Comisión que «mientras que la mayoría de las políticas se concentran en un único nivel geográfico administrativo, el objetivo de cohesión territorial implica la adopción de un enfoque más funcional y flexible. Dependiendo del problema de que se trate, la dimensión geográfica apropiada puede englobar desde una macro-región, como el mar Báltico o la región del Danubio, hasta regiones metropolitanas y transfronterizas o un grupo de zonas rurales y pequeñas ciudades. Una geografía tan flexible puede captar mejor las externalidades positivas y negativas de la concentración, mejorar las conexiones y facilitar la cooperación con el fin de aumentar la eficacia a la hora de avanzar en la cohesión territorial»²¹.

De las afirmaciones reseñadas se deduce que el recurso a tal herramienta operativa trae consigo la aplicación de un enfoque integrado en la definición de estrategias de acción vinculadas con determinados problemas que se plantean a escala territorial, tanto en el seno de la Unión (*ad intra*), pero también más allá de sus fronteras (*ad extra*). La gestión de tales desafíos requiere, pues, una actitud territorialmente comprensiva desde un pun-

18 COM (2010) 2020, p. 3.

19 COM (2010) 2020, p. 19.

20 *Invertiendo en el futuro de Europa, V Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial*, COM (2010) 624 final, p. 24.

21 COM (2010) 624, p. 25.

to de vista global, en cuya virtud es la magnitud del problema la que define y modula los contornos geográficos de la iniciativa y no viceversa. Asimismo, a partir de dicho enfoque va a deducirse otro aspecto esencial de la cuestión como es la necesidad de aplicar un *modus operandi* integrador. En efecto, la geometría variable inherente al concepto de geografía funcional no solo se proyecta sobre el ámbito espacial que define la acción política, incluyendo territorios diversos. Igualmente, incorpora una sustancial proyección en clave institucional, requiriendo la aplicación de esquemas operativos propios de la gobernanza multinivel, según los cuales la implicación/participación/coordiación de los diversos niveles de gobierno afectados se configura como mecanismo fundamental para potenciar tanto la coherencia como la eficacia de las acciones emprendidas²².

Así pues, a modo de reflexión conclusiva, hemos de llamar la atención sobre la idea de que la cohesión, en su versión territorial, nos sitúa ante una política «que moviliza potenciales endógenos existentes en Europa y que, asimismo, facilita encontrar nuevas e innovadoras soluciones de cara a mejorar la competitividad y ofrecer respuestas a los desafíos pendientes»²³. Todo ello a través de un sistema de gobernanza que «valora y utiliza el conocimiento regional y local, combinándolo con una dirección estratégica y que, asimismo, coordina las intervenciones entre distintos niveles de gobierno». La implementación de esta política requiere la aplicación de un enfoque personalizado (*place-based*) que ofrezca soluciones integradas y ajustadas a las necesidades abordadas²⁴.

Es en este contexto de fondo en el que se ubica el debate actual sobre las macro-regiones en el ámbito de la cooperación territorial en la Unión Europea, determinando si estos sujetos emergentes en el panorama europeo pueden contribuir, y en qué manera, a un logro más eficiente y eficaz de los objetivos planteados. Un debate que, asimismo, se desenvuelve en un momento especialmente importante para la definición de las políticas europeas como es la aprobación del Marco de Perspectivas Financieras para el próximo periodo de programación 2014-2020, especialmente marcado por el actual contexto de crisis económica y restricción del gasto público en el que nos encontramos inmersos. Una reflexión, por lo demás, que resulta especialmente pertinente en una coyuntura de fondo marcada por la globalización e interconexión y en la que ante unos retos y desafíos que no conocen fronteras, se imponen lógicas de actuación a la altura de las exigencias planteadas.

22 COM (2010) 624, p. 222.

23 SAMECKI, P.: «Orientation Paper on Future Cohesion Policy», p. 4.

24 *Ibidem*.

II. EL LUGAR DE LA MACRO-REGIÓN EN EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

En el ámbito de la cooperación territorial europea, y más concretamente en el relativo a la de carácter transnacional (INTERREG), la figura de la macro-región se perfila como una realidad que, de forma progresiva, está ganando peso específico propio. Tras la aprobación por la Comisión de las Estrategias para el Báltico²⁵ (2009) y el Danubio²⁶ (2010), el elenco de macro-regiones se ha incrementado ulteriormente con el lanzamiento de sendas Estrategias marítimas para la zona del océano Atlántico²⁷ (2011) y los mares Adriático y Jónico²⁸ (2012), si bien estas dos últimas se hallan todavía en fase de concreción definitiva.

En directa sintonía con este proceso ascendente, como se verá en su momento, en la programación financiera para el próximo periodo 2014-2020 las estrategias macro-regionales no han pasado desapercibidas, incorporándose referencias expresas a las mismas en los nuevos reglamentos: tanto el relativo a las cuestiones generales como el específicamente dedicado a la cooperación territorial. Desde tal constatación de partida y teniendo en cuenta el ya aludido rol protagonista que con el Tratado de Lisboa ha asumido la cohesión territorial en el marco de la política regional europea, nos proponemos realizar un recorrido analítico a través de esta novedosa figura cooperativa, mostrando sus trazos configuradores y, asimismo, señalando tanto sus potencialidades operativas como los aspectos problemáticos inherentes a la misma.

1. Aproximación conceptual a la figura de la macro-región

A modo de premisa introductoria, resulta imprescindible recordar que el fenómeno de las macro-regiones carece de regulación jurídica en el ordenamiento de la Unión Europea. La aproximación al concepto en cuanto tal no cuenta, pues, con referentes normativos cuyo análisis permita extraer los correspondientes elementos constitutivos y rasgos caracterizadores. Ante tal constatación de partida, la tarea explorativa que nos proponemos acometer habrá de desplazar su foco de atención hacia ámbitos más propicios, dando prioridad a una perspectiva analítica eminentemente empírica —aunque

25 COM (2009) 248 final.

26 COM (2010) 715 final.

27 COM (2011) 782 final.

28 COM (2012) 713 final.

sin ignorar las reflexiones formuladas por la literatura especializada— que toma como punto de referencia esencial los diversos documentos generados por las instituciones europeas. De forma muy señalada, los aprobados por la Comisión, en tanto que cauce a cuyo través se canaliza el proceso de configuración, desarrollo e implementación de las estrategias macro-regionales.

Sobre la base de tal planteamiento, debemos recordar que ya en el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial se hace una referencia explícita a esta cuestión, afirmando que la estrategia macro-regional se basa en necesidades comunes que concurren en regiones o ámbitos geográficos transfronterizos funcionales, que requieren acciones de la misma índole. La necesidad de coordinar políticas territoriales y sectoriales que operan sobre la base de objetivos compartidos es la idea matriz de la que ha de partir cualquier planteamiento macro-regional²⁹.

En consonancia con esta aproximación previa, la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia del Báltico (2009) marca un hito fundamental, dada su condición de primer texto oficial de la Unión en el que se ofrece una imagen integral de la macro-región en cuanto tal. En este sentido, la consideración inicial a subrayar es la que enfatiza la imprescindible vinculación existencial que las estrategias macro-regionales mantienen con el objetivo de cohesión territorial que insufla la Política Regional de la Unión. En función de dicha coordenada, va a considerarse que estamos en presencia de una macro-región allí donde concurre «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». Antes de proceder a analizar la definición apenas referida, resulta necesario aclarar que cuando la Comisión utiliza el término «espacio», se deja abierta la puerta a la inclusión no solo de territorios sino, asimismo, de cuencas marítimas. De hecho, las Estrategias del océano Atlántico, así como la relativa a los mares Adriático y Jónico, se inscriben en esta segunda modalidad de estrategia macro-regional con una predominante vertiente marítima. Así pues, la referencia a territorios debe entenderse en sentido genérico y, por supuesto, con un alcance incluyente.

Teniendo presente tal enfoque de fondo, la definición propuesta por la Comunicación de la Comisión, a pesar de su parquedad, resulta de la máxima utilidad, puesto que permite colegir los principales rasgos distintivos de la macro-región, a saber: su proyección territorial, así como su carácter funcional. En primer lugar, se alude a su dimensión transnacional («territorios de diversos países o regiones distintas»), quedando esta formulada

29 *Libro Verde de la Cohesión Territorial*, p. 3.

en términos geográficamente indeterminados y, en cualquier caso, flexibles. El segundo elemento clave con un papel determinante a la hora de forjar la estrategia macro-regional es la referencia a retos comunes y compartidos que han de afrontar los referidos territorios y que, precisamente, están en la base de la existencia de una identidad o conciencia común —ya sea por causas geográficas, culturales, económicas o de otro tipo—. Teniendo presente dicho sustrato de fondo, se justifica la necesidad de articular una respuesta conjunta y coordinada a unos problemas o retos que, igualmente, afectan de manera similar al espacio concernido y que no pueden ser afrontados satisfactoriamente a título individual³⁰. Estamos, pues, ante una figura de contornos espaciales no uniformes o fijos, portadora de una cierta identidad difusa, dotada de una intrínseca proyección espacial que opera a escala transnacional (incluyendo territorios transfronterizos) y que se presenta impregnada de una imprescindible orientación funcional³¹.

La gestión eficiente de los desafíos comunes requiere la puesta en marcha de estrategias cooperativas por parte de los distintos niveles de gobierno y actores no gubernamentales implicados. La idea de fondo es crear sinergias con el objetivo de cohesión territorial, albergando acciones operativas multisectoriales gestionadas de forma integrada sobre el área globalmente concernida. Porque es precisamente este enfoque integrado en aras de la optimización, que busca aportar valor añadido a las dinámicas de cooperación territorial, el elemento clave que proporciona a la estrategia macro-regional una importante nota distintiva con respecto a la cooperación transnacional.

En tal sentido, resulta imprescindible recordar que al socaire de dicha modalidad cooperativa convergen, sumándose individualmente, sobre un área territorial predeterminada actuaciones de diversa índole, asimismo, financiadas por instrumentos igualmente

30 En el *Discussion paper Macro-regional Strategies in the European Union*, Comisión Europea, 2009 (http://www.interacteu.net/downloads/1682/Discussion_Paper_Macro_regional_strategies_in_the_European_Union_11_2009.pdf), p. 2, se alude junto a la modalidad de macro-región indicada en el texto, a un segundo tipo, cuya aparición no se justifica por la existencia de problemas comunes sino, antes bien, sobre la base de la convicción de una serie de territorios de que «una estrategia conjunta e integrada» conlleva una mejor preparación para «competir en el mercado global, manteniendo altos estándares sociales y medioambientales. En particular, esta nueva e innovadora vía integrada de actuación a través de un amplio número de sectores puede ofrecer significativas oportunidades para la especialización, cooperación y una mayor eficiencia».

31 DUBOIS, A.; HEDIN, S.; SCHMITT, P.; STERLING, J.: «EU macro-regions and macro-regional strategies- A scoping study», *Nordregio Electronic Working Paper*, 2009: 4, p. 26.

te variados, al margen de un previo diseño coordinado³². La constatación del carácter insuficiente de la cooperación (consecuencia de la fragmentación que caracteriza la actividad desplegada), unida a la necesidad de mejorar en términos de eficiencia y eficacia global las distintas actuaciones desarrolladas se muestran, pues, como elementos determinantes para la puesta en marcha de una estrategia macro-regional. Para lograr de manera más adecuada el objetivo de la cohesión territorial, conduciendo a unos resultados más efectivos y asegurando un uso más eficiente de los recursos, se apuesta por un activo compromiso a favor de la coordinación entre las diversas áreas políticas concernidas (multisectorial), así como por la utilización de diferentes instrumentos de actuación (multiinstrumental). Precondición indispensable para su puesta en marcha es la voluntaria participación/asociación entre los diversos actores y niveles afectados que van a llevarla a cabo (multiactor)³³. Todo ello, recuérdese, sobre la base de la consideración del área territorial de referencia como una entidad singular.

2. Ámbito territorial de la estrategia macro-regional

Llegados a este punto, hemos de aclarar que, aunque en principio dicha figura presenta carácter interno, al estar «dirigida a la Unión Europea y a sus Estados miembros», como la misma Comisión se encargó de resaltar ya desde el caso del Báltico, no estamos ante una cuestión cerrada, puesto que «la eficacia de algunas de las acciones propuestas aumentará si prosigue la cooperación constructiva con terceros países interesados de la región»³⁴.

El dato a retener es que la impronta funcionalista que preside el concepto de macro-región, que toma como punto de referencia geográfico un espacio territorial, de contornos flexibles necesitado de acciones conjuntas, trae consigo inevitablemente su dimensión externa, al margen de fronteras predeterminadas. La aparición de ciertas cuestiones con una innegable proyección supranacional como el medio ambiente, el transporte o la seguridad ciudadana, con respecto a las que la interdependencia se afirma como fundamental rasgo definitorio, requieren respuestas coherentes y ajustadas a las exigencias planteadas.

32 STOCCHIERO, A.: «The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand», *CeSPI Working Papers* 74/2010, p. 9, llama la atención sobre el carácter fragmentario de la cooperación transnacional, consecuencia inmediata de la «simple suma de proyectos a título individual» en el que la misma se basa.

33 SCHMYK, C.: «Blueprint for a Macro-Region. EU Strategies for the Baltica and Danube Regions», *SWP Research Paper*, 10, septiembre 2011, p. 40.

34 COM (2009) 248 final, p. 3.

Así sucede en las estrategias hasta ahora aprobadas, si bien con una intensidad variable. En el caso del Báltico, integrado por Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Dinamarca, Polonia, Alemania y Rusia (aunque solo participa a título parcial a través de proyectos específicos), la Comisión constata la necesidad de «una estrecha colaboración entre la UE y Rusia para abordar de manera conjunta muchos de los retos de la región. La misma necesidad de cooperación constructiva es también aplicable a Noruega y Bielorrusia»³⁵. El peso específico de Rusia en la zona es determinante y, desde la Unión se es plenamente consciente de que sin su participación activa, la plena efectividad de la estrategia queda sustancialmente mermada.

Diversa es la situación con respecto al Danubio y a los mares Adriático y Jónico, en donde la implicación necesaria de terceros países se perfila como elemento constitutivo indispensable que permea la propia definición de las estrategias, dado el crisol de países y regiones que confluyen en las áreas geográficas respectivas. Marcando una sustancial diferencia con la estrategia báltica, en el caso del Danubio la externalidad viene a incorporarse activamente a la estrategia. Junto con los Estados comunitarios (Alemania, Austria, Eslovaquia, Chequia, Hungría, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria) encontramos a Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldavia y Ucrania (regiones del Danubio). En todo caso, en aras de lograr una mayor coherencia en el enfoque planteado, la Comisión afirma expresamente la necesidad de incluir otras zonas que no figuran en la lista inicial de participantes, afirmando que «la Estrategia está abierta a otros socios de la región». Entre estos, dada su relevancia, se menciona la zona comprendida por el mar Negro³⁶.

Por su parte, en la estrategia marítima adriático-jónica esta tendencia se incrementa sustancialmente, resultando que la presencia de Estados miembros es minoritaria frente a la participación externa. De sus ocho componentes, solo tres (Italia, Eslovenia y Grecia) pertenecen a la Unión. Entre los cinco restantes, se encuentran Croacia (país adherente), Montenegro y Serbia (países candidatos), Albania y Bosnia-Herzegovina (candidatos potenciales)³⁷.

Finalmente, un supuesto específico se plantea en la Estrategia marítima para la zona del océano Atlántico, la cual muestra unos contornos sustancialmente más amplios, de carácter difuso, como consecuencia directa del ámbito geográfico sobre el que se proyecta. En

35 COM (2009) 248 final, p. 6.

36 COM (2010) 715 final, p. 3.

37 COM (2012) 713 final, p. 2.

principio, se hace referencia a «las costas, las aguas territoriales y jurisdiccionales de los cinco Estados miembros de la UE con litoral atlántico (Francia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido), así como las aguas internacionales que se extienden al oeste hasta las Américas, al este hasta África y el océano Índico, al sur hasta el océano Antártico y al norte hasta el océano Ártico». Pero, inmediatamente a continuación, emerge una clara vocación de ampliación, afirmándose la voluntad de lograr «un compromiso con otros países de la UE que usan este espacio y con los socios internacionales cuyas aguas son limítrofes». Asimismo, se tienen presentes «las repercusiones de la adhesión de Islandia a la UE»³⁸.

En escenarios macro-regionales marcados por la vertiente externa, como es obvio, la complejidad del enfoque integrado se incrementa notablemente, puesto que los instrumentos de la cooperación transnacional europea no resultan directamente aplicables a terceros países. Sin embargo, las vías de comunicación existen, puesto que la Unión cuenta con herramientas específicas de colaboración, tales como el Instrumento de Preadhesión (IPA) o el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que permiten la activa implicación de dichos Estados en ciertas dinámicas comunitarias y, asimismo, en el desarrollo de las estrategias macro-regionales. Si en el caso del Báltico la tibia actitud de compromiso manifestada por Rusia impidió una más activa incorporación de instrumentos financieros a la definición de la estrategia, la tónica va a ser distinta tanto en los casos del Danubio como en el Adriático-Jónico. En este sentido, un factor clave a la hora de incorporar de forma coherente la externalidad al enfoque integrado de la estrategia macro-regional es contar con dicho factor desde el mismo inicio de su gestación. Tener en consideración los instrumentos disponibles, tanto a nivel financiero como institucional, a la hora de configurar la estrategia incrementa su potencialidad operativa.

3. Los tres «noes» inherentes a la creación de una macro-región

Reconduciendo el enfoque analítico al terreno de los genéricos elementos configuradores, la estrategia funcional que implica la creación de una macro-región comporta lógicamente la necesidad de despejar, con carácter previo, tres incógnitas esenciales³⁹:

1. Qué específicas necesidades han de ser abordadas de forma conjunta (*what topics?*) confiriendo valor añadido a la estrategia.

38 COM (2011) 782 final, p. 1.

39 SCHMYK, C.: «Blueprint for a Macro-Region. EU Strategies for the Baltica and Danube Regions», ob. cit., p. 9.

2. De qué instrumentos se dispone para implementar las acciones propuestas (*how?*), debiendo prestar una especial atención a los recursos financieros disponibles.
3. Qué instituciones o qué actores (*who?*) son los llamados a llevar a cabo acciones previstas, teniendo muy presente la capacidad organizativa y de acción que presentan los mismos.

A la hora de responder tales preguntas, hemos de acudir a las afirmaciones de la Comisión⁴⁰ cuando manifiesta que el diseño y la puesta en marcha de las correspondientes acciones, debidamente coordinadas mediante una estrategia multisectorial integrada, han de llevarse a cabo utilizando los recursos financieros europeos ya existentes, sin necesidad de aprobar una normativa *ad hoc* específicamente dirigida a la macro-región y, asimismo, sin que se plantee la necesidad de crear nuevas estructuras institucionales encargadas de su gestión o aplicación práctica. Planteada la cuestión en estos términos, queda claro que la articulación de una estrategia macro-regional se condiciona al respeto de tres requisitos, los denominados «tres noes»:

1.º La puesta en marcha de la macro-región NO implica la necesidad de aprobar normas jurídicas que regulen o circunscriban sus actividades. Estas se integran, por definición, en el marco del objetivo de cohesión territorial que define la política regional europea y que ya cuenta con una legislación propia. Una normativa que, por lo demás, se aplica con vocación de generalidad e igualdad a sus destinatarios. A través de la estrategia, pues, no se abren espacios de acción con pretensión de una regulación jurídica diferenciada en el ámbito de la cohesión.

2.º La macro-región y la estrategia de acción que la misma trae consigo NO funciona en modo alguno como una vía para que sus componentes obtengan recursos financieros adicionales por parte de la Unión. Antes bien, estamos ante un cauce para la optimización de los fondos disponibles por los territorios singularmente considerados. La idea sobre la que se apoya la estrategia macro-regional es la de proceder a una gestión integrada, esto es, no basada en el criterio individual sino a partir de directrices conjuntas de los fondos ya existentes. En este sentido, ha de hacerse hincapié en el criterio de adicionalidad, puesto que la financiación de la estrategia no proviene en exclusiva de la esfera europea (FEDER y otros instrumentos financieros) sino que ha de incorporar, asimismo, fondos procedentes de los niveles internos (nacional, regional, local).

40 COM (2009) 248 final, pp. 4 y 11.

3.º Finalmente, la constitución de una macro-región NO trae consigo la creación de nuevas instituciones. La gestión/implementación de las actuaciones previstas por la estrategia ha de apoyarse en esquemas de gobernanza caracterizados por dinámicas participativas en las que se integran tanto los niveles de gobierno (circuito gubernamental) como los actores sociales implicados. Precisamente, uno de los objetivos principales de la macro-región en cuanto tal es la capacidad de reorientar la capacidad organizativa y de actuación de los sujetos llamados a implementarla, ajustando los ámbitos respectivos de actuación. Porque al no crear nuevas instituciones, de lo que se trata es precisamente de aprovechar las redes ya existentes, adaptándolas a las nuevas dinámicas operativas. Desde tal perspectiva, resulta claro que evitar duplicidades e interferencias en la gestión, clarificando las tareas respectivas, se configura como precondition indispensable que va a permitir un desarrollo fluido de las líneas de acción definidos por el marco estratégico y, por ende, su éxito práctico.

4. El proceso de establecimiento de una macro-región: hitos fundamentales

A partir de tales premisas fundacionales y una vez fijadas las condiciones que, en todo caso, habrá de cumplir cualquier iniciativa de índole macro-regional, la siguiente cuestión a considerar es precisamente cómo, a través de qué mecanismos procede su articulación. A este respecto, una vez más emerge la Comisión como sujeto fundamental, asumiendo la tarea de determinar los elementos esenciales que fijan la hoja de ruta que ha de seguir la estrategia. Obviamente, si en el capítulo de los contenidos se constata la existencia de singularidades propias de cada caso, incorporando un elemento de diferenciación, no sucede lo mismo en el ámbito de la metodología utilizada para su formación (proceso de gestación) ni tampoco en lo relativo a la configuración de su estructura interna. En relación a estos dos puntos, la idea a resaltar es la existencia de elementos comunes que, a modo de *leit motiv*, aparecen en todas las estrategias macro-regionales alumbradas hasta ahora. La del Báltico, al ser la primera, se afirma en este sentido como experiencia pionera que ha marcado la senda por la que posteriormente han transitado las macro-regiones que la han sucedido en el tiempo.

4.1. Impulso inicial

Nota distintiva esencial que preside el proceso de gestación mediante el que se alumbraba una macro-región es la existencia de entre los territorios concernidos de una decidida voluntad en tal sentido. El impulso creativo ha de partir necesariamente de los niveles territoriales más directamente implicados —regiones y gobiernos locales, fundamentales— por la necesidad de la acción conjunta y coordinada. Así pues, en el origen de la estrategia se halla la voluntad de compromiso y cooperación manifestada desde la base

hacia las instancias superiores (*bottom up*)⁴¹. Adicionalmente, hay que tener en cuenta otro elemento configurador imprescindible en toda iniciativa macro-regional: la existencia de una experiencia cooperativa previa. El hecho es que, desde una perspectiva empírica, todas las estrategias actualmente vigentes responden a esta exigencia, viniendo a cimentarse sobre la base de prácticas de colaboración preexistentes que han cristalizado y han cobrado visibilidad práctica a través de redes diversas de colaboración y acción conjunta. Ninguna, por lo tanto, parte de cero, ni es un punto de partida que opera en el vacío. Más bien al contrario: la macro-región se afirma como un punto de inflexión de una experiencia precedente que aspira a un crecimiento cualitativo (enfoque integrado) y a la consecución de objetivos más ambiciosos desde el punto de vista operativo (optimización).

Constatadas ambas precondiciones, resulta posible abrir la puerta al proceso de definición de la estrategia por parte de la Comisión. Un proceso, cuyo pistoletazo de salida formal tiene lugar con el mandato expreso que formula el Consejo Europeo a la Comisión para que presente una estrategia dentro del plazo temporalmente indicado. A partir de dicho momento, se abre una fase de «amplias consultas», en donde la nota predominante es su carácter deliberativo, dirigiéndose a todos aquellos actores interesados en la puesta en marcha de la estrategia. El caudal de propuestas e indicaciones formuladas a lo largo de esta fase opera como sustrato inicial que sirve de base para la decantación de contenidos y la fijación posterior de líneas y prioridades de acción. Eso sí, una aclaración resulta indispensable: Cuando llega el momento clave de decidir los objetivos de la estrategia, esa inicial apertura cambia radicalmente de signo, puesto que el rol de interlocutor directo con la Comisión pasa a recaer exclusivamente sobre los Estados miembros, los cuales desempeñan una función clave en detrimento de los actores regionales y locales⁴². De este modo, la estrategia ascendente constatada al comienzo del proceso invierte su orientación, pasando a manifestarse en un sentido descendente (*top down*) y circunscribiendo la actividad de los entes no estatales al ámbito consultivo.

4.2. Formalización: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones

Cerrado el elenco de objetivos de la estrategia y, asimismo, fijadas sus prioridades de acción, llega el momento de la formalización por parte de la Comisión. El soporte utilizado es una «comunicación» cuyos destinatarios inmediatos son las instituciones y órganos europeos. La estructura interna de la comunicación responde a un esquema que, en sus

41 CUGUSI, C. y STOCCHIERO, A.: «Macro-regions, "La nouvelle vague" of Transnational Cooperation: The Geopolitical Case of the Mediterranean Basin», *Euroborderregions, NP 4, CeSPI*, 2001, p. 3.

42 Un planteamiento crítico en relación con esta aproximación descendente se encuentra en el *Libro Blanco de la Gobernanza del Comité de las Regiones*, CdR 25/2010.

líneas esenciales, se repite en todos los que se han aprobado hasta ahora, mostrando una sucesión de contenidos ordenados siguiendo una clara secuencia lógica.

Centrándonos en la Comunicación de la Estrategia del Báltico, que es la que ha marcado la pauta a todas las demás, procederemos a continuación a exponer sus principales contenidos:

En primer lugar, se llevará a cabo un análisis preliminar en clave de retos-oportunidades a los que responde la estrategia. No se trata tan solo de indicar los sectores necesitados de actuación conjunta. Asimismo, se ha de formular una serie de consideraciones orientadas a justificar la oportunidad de la iniciativa planteada. Desde tal perspectiva, destacamos los siguientes aspectos:

1. Necesidad de un planteamiento integrado de actuaciones, puesto que «una mejor coordinación y un uso más estratégico de los programas comunitarios son ingredientes fundamentales»⁴³. A este respecto, hay que tener en cuenta que la formulación de los objetivos, acciones y propuestas quedan directamente vinculados a la Estrategia Europa 2020. Asimismo, para el periodo 2014-2020, los reglamentos reguladores que acompañan al Acuerdo de Perspectivas Financieras incorporan expresamente tal vinculación.
2. Exigencia de proceder a un diseño de «acciones específicas para responder a los retos identificados»⁴⁴.
3. Apelación directa al compromiso e implicación activa de los actores interesados (gobiernos y organismos, municipios, organizaciones internacionales y no gubernamentales) tanto en su puesta en marcha como en su desarrollo (gobernanza territorial). Establecidos tales criterios de base, a continuación se avanza en el proceso de concreción, entrando en escena el denominado «Plan de Acción». Tal denominación hace referencia a un documento de naturaleza y contenido eminentemente estratégico que, en la práctica, actúa como condición *sine qua non* para dotar de efectividad a la estrategia. Desde tal perspectiva, se justifica su carácter dinámico, quedando abierto a posibles revisiones siempre y cuando sea necesario adaptarlo a nuevas circunstancias⁴⁵.

43 COM (2009) 248 final, p. 4.

44 Ibidem.

45 BENGTTSSON, R.: «An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges», *European Policy Analysis*, septiembre, 9-2009, p. 4.

En su condición de fundamental herramienta para determinar los contenidos concretos que van a ser abordados por la estrategia, el plan de acción está llamado a prestar una especial atención a la hora de justificar la selección y priorización de objetivos, así como en la secuencia de acciones seleccionadas⁴⁶. En la configuración del Plan de Acción, la Comisión lleva la voz cantante, apoyándose en la ayuda prestada por los Puntos Nacionales de Contacto (*National Contact Points*). Cada Estado que integra la Estrategia cuenta con punto nacional propio. De esta forma, se asegura no solo la recepción de completa información por parte de los mismos, sino también la participación de los respectivos países. Se trata de un órgano de extracción gubernamental cuyos componentes son nombrados por el primer ministro y aparecen orgánicamente ubicados en el Ministerio de Asuntos Exteriores. La función de estos puntos es clara: actúan como foros de reflexión y referentes consultivos para la Comisión en la preparación de la Estrategia.

El Plan de Acción, guiado por tal aproximación de fondo, incorpora un planteamiento organizativo a tres niveles, que se configuran y suceden en función de una lógica de concreción progresiva:

1. En el primer nivel se definen los «pilares básicos» que se corresponden con los que previamente han sido definidos como «puntos principales» de la estrategia.
2. El segundo nivel acoge los «ámbitos prioritarios», esto es, la expresión diversificada de contenidos que componen cada pilar básico. En este ámbito, el desglose de temas genéricos, señalando las prioridades de acción asumidas, se presenta como elemento fundamental que permite apuntar hacia una serie de «proyectos de temática general y, a menudo, muy amplia». A este respecto, la Comisión se muestra especialmente celosa a la hora de proceder a la selección de dichos proyectos, velando por que los mismos «promuevan el cumplimiento de los objetivos o brinden la posibilidad de abordar cuestiones de importancia para la región». En el marco de la Estrategia Europa 2020, como ya ha sido apuntado, la Comisión exige vinculación entre los ámbitos señalados por este y los propugnados por cada concreta estrategia.
3. Es en el tercer nivel del Plan de Acción donde se alcanza el mayor grado de concreción de la estrategia, puesto que para cada ámbito prioritario se definen una serie de proyectos específicos, «de carácter concreto y práctico» que, en el caso del Báltico, aparecen bajo la emblemática denominación de «proyectos insignia» (*flagship projects*).

46 *Discussion paper «Macro-regional Strategies in the European Union»*, p. 3.

Definidos los términos que definen la estrategia y señalados los principios que inspiren su diseño y ejecución, la cuestión que se plantea inmediatamente es precisamente cómo, de qué manera se llevan a cabo en la práctica las referidas exigencias de coordinación y acción estratégica conjunta.

Una vez formulado el Plan de Acción, las comunicaciones de la Comisión —bajo rúbricas diversas, no siempre coincidentes— incorporan uno o varios apartados específicos en donde se contienen referencias a los instrumentos de los que han de servirse las Estrategias para llevar a cabo las acciones previstas (financiación); a las políticas de la Unión en donde estas se enmarcan (sectores) y, asimismo, a la implicación activa de actores concernidos (gobernanza). Si desde una perspectiva sustancial es cierto que tales apartados no hacen sino incidir, reiterándolos, en aspectos que subyacen a la lógica intrínseca de toda estrategia (mejor uso de los fondos + enfoque integrado de actuaciones relativas a diferentes ámbitos políticos + aplicación de esquemas de gobernanza), no lo es menos que a través de los mismos se despliega una importante labor pedagógica que no limita sus efectos al caso concreto sino también, y de forma destacada, de cara al futuro consolidando los trazos configuradores de la macro-región.

Con respecto a la financiación, dejando para más adelante un análisis más detenido, debemos hacer alusión al importante avance que se va a producir de cara al próximo periodo de programación 2014-20. En efecto, superando la importante rémora que suponía hasta ahora (en el periodo 2007-2013) la falta de sincronización entre los fondos ya atribuidos (según la programación establecida en su momento) y la (posterior) puesta en marcha de la estrategia macro-regional (especialmente perceptible en el caso del Báltico, por evidentes razones temporales), se introduce una previsión expresa con relación a la cooperación transnacional, relativa a la incorporación —cuando proceda— de las estrategias macro-regionales y las cuencas marítimas. De esta forma, pasan a contemplarse expresamente en el Marco Estratégico Común, con lo que se producirá un fundamental (y necesario) efecto de acompañamiento que, sin lugar a dudas, operará a favor de una mayor eficiencia y efectividad de las estrategias.

En relación con el enfoque integrado, la pauta es formular una decidida apelación a la necesidad de mantener una actitud de coherencia global, de tal manera que las acciones propuestas se orienten a los desafíos definidos por las estrategias políticas de la UE, en consonancia con la política de cohesión y los objetivos de la estrategia UE 2020, prestando especial atención al fomento de la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico. Asimismo, se apela a la necesaria sintonía que ha de existir entre las actividades adoptadas en el contexto de las políticas sectoriales con dimensión territorial, incluyendo las políticas agrícola, pesquera e industrial, la política común de

transportes e infraestructuras, así como los programas específicos para la investigación y el desarrollo. En este sentido, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca son las fuentes principales de financiación de las estrategias. En términos generales, debe tenerse muy presente que la implementación de la mayoría de los proyectos de las estrategias macro-regionales depende en gran medida de los Programas Europeos de Cooperación Territorial.

Finalmente, en el ámbito de la gobernanza se constata que, junto con una serie de apelaciones genéricas a la activa implicación de los sectores respectivos, se establecen una serie de previsiones relativas a la coordinación y el desarrollo efectivo del plan de acción mediante la atribución de competencias a entidades diversas. Desde esta perspectiva debe reseñarse que:

1. La Comisión se reserva un fundamental papel, puesto que «será responsable de la coordinación, la supervisión, los informes, la facilitación de la aplicación y el seguimiento. En asociación con los interesados de la región, debería elaborar informes provisionales de forma regular, y utilizar su poder de iniciativa para hacer propuestas con vistas a la adaptación de la estrategia y del Plan de Acción siempre que sea necesario. La coordinación debería hacer un seguimiento de cómo está contribuyendo el uso de fondos a las prioridades de la estrategia»⁴⁷.
2. Se prevé la existencia de un coordinador por cada área prioritaria. Habitualmente se arrojan tal condición las Administraciones nacionales y solo excepcionalmente las regiones u otros entes intergubernamentales. La función del coordinador es revisar e informar a la Comisión sobre la implementación de acciones y proyectos insignia asociados con el área.
3. En relación con estos, cada proyecto insignia ha de contar con un socio principal (*lead partner*), debiendo actuar como tal una agencia o institución que acepte tal condición. Entre sus funciones figura la coordinación y desarrollo del proyecto en cuestión. También la tarea de promover la identificación de otros socios y otros fondos. Asimismo, informa al coordinador de área de los progresos en la implementación del proyecto.

47 COM (2009) 248 final, p. 11.

III. LAS ESTRATEGIAS MACRO-REGIONALES EN LA NEGOCIACIÓN DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020

Teniendo en cuenta la referencia específica del Tratado de Lisboa que sitúa la cohesión territorial en pie de igualdad con la cohesión económica y social, y el éxito de las estrategias macro-regionales ya existentes, se esperaba que el Marco Financiero 2014-2020 respaldara tales estrategias con recursos concretos que podrían incluir un nuevo instrumento diseñado específicamente para las mismas. A continuación se presentarán los argumentos centrales de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, además de las estrategias macro-regionales ya existentes en la negociación sobre el periodo 2014-2020, para resaltar las cuestiones centrales del debate sobre el rol que estas presentan en el presupuesto comunitario a partir de 2014.

1. Las propuestas de la Comisión Europea

Durante el marco de programación financiera 2007-2013 la Comisión publicó diferentes documentos estratégicos en los que subrayó el valor añadido de las estrategias macro-regionales para la política de cohesión. En este sentido, se argumentó que el aspecto transnacional de la política de cooperación territorial debería ser reforzado en el MFP 2014-2020 para apoyar estas iniciativas.

En sus propuestas legislativas para la política de cohesión del periodo 2014-2020, la Comisión pretendía garantizar que los objetivos de las estrategias macro-regionales se tuvieran adecuadamente en cuenta en la programación del MFP 2014-2020 y propuso un aumento de los recursos financieros disponibles que pudieran facilitar la consecución de los objetivos definidos por aquellas (especialmente «el mecanismo conectar Europa» con una dotación de 40.000 millones de euros, 11.700 millones de euros para la cooperación territorial, y la política de vecindad⁴⁸). Por otro lado, en sus propuestas legislativas, la Comisión exigía a los Estados miembros acercar y considerar los objetivos de las estrategias macro-regionales en la elaboración de los programas operativos relacionados con la política de cohesión, así como también considerar estos objetivos para todos los programas europeos y nacionales. Finalmente, la Comisión Europea propuso un reglamento para la cooperación territorial europea a fin de tener en cuenta el contexto plurinacional de los programas con el objetivo de adoptar disposiciones más específicas para los programas y las operaciones de cooperación, siguiendo las demandadas en el debate sobre la revisión presupuestaria en 2008/2009.

48 Un presupuesto para Europa 2020, COM (2011) 500.

Al hilo de este debate es posible constatar la existencia de un consenso general sobre la necesidad de que la política de cohesión tenga en cuenta la aptitud de las estrategias macro-regionales como herramienta operativa⁴⁹. No obstante, la Comisión no preveía la creación de un nuevo instrumento específico para el apoyo a las estrategias macro-regionales, sino que se propuso aumentar los recursos ya disponibles para los instrumentos existentes.

En concreto, los elementos más importantes de la propuesta de la Comisión Europea con respecto a las macro-regiones fueron los siguientes:

- Continuación y refuerzo de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional de cooperación
- Prioridad en las áreas de cooperación existentes
- Concentración temática y orientada a los resultados
- Simplificación y proporcionalidad
- Condicionalidad macroeconómica
- Vinculación con los objetivos políticos y estratégicos de la UE, en concreto la Estrategia Europa 2020
- Aumento de la financiación con respecto al periodo financiero anterior.

Aunque, como ya se ha mencionado, la propuesta de la Comisión no hacía referencia a un instrumento específico para las estrategias macro-regionales, la propuesta subraya el nuevo rol asignado a los instrumentos financieros innovadores, como es el caso del Banco Europeo de Inversión (BEI), que pueden ser también de utilidad para las macro-regiones. El BEI contribuye a la consecución de los objetivos de la Unión mediante la financiación de proyectos de inversión que favorecen la integración europea, el desarrollo equilibrado, la cohesión económica y social y una economía innovadora basada en el conocimiento. En este sentido, debe destacarse el especial papel asumido por el «Grupo Bei» durante periodos caracterizados por la limitación presupuestaria, procediendo a aumentar su papel en la cofinanciación de proyectos enmarcados tanto en el ámbito de la política de cohesión como en el de I+D+i. Por lo que se refiere al Marco Financiero 2007-2013, la cooperación entre la Comisión y el BEI ha experimentado un sustancial reforzamiento gracias a la activación de diferentes instrumentos financieros. Un ejemplo destacado en tal sentido lo constituye el instrumento JASPERS —*Joint Assistance to Sup-*

49 *La Revisión del Presupuesto de la Unión Europea*, COM (2010) 700 final. *Reformar el presupuesto, cambiar Europa. Documento sobre la consulta pública sobre la «Visión de la revisión del Presupuesto para 2008/2009»*, SEC (2007) 1188 final.

port Projects in the European Regions— de asistencia técnica gratuita para llevar a cabo proyectos europeos financiados con los fondos estructurales y de cohesión.

El «Grupo BEI»⁵⁰ ha asumido un papel especial [OJO: esta frase queda descolgada tras los cambios propuestos por la autora.] Asimismo, durante dicho periodo van a ser objeto de una especial atención por parte del BEI las siguientes cuestiones⁵¹: Aprovechamiento de los conocimientos técnicos del BEI desde el principio de proyectos co-financiados por la Unión Europea y participación del BEI en las actividades relacionadas con la asistencia técnica.

2. Las demandas formuladas por las estrategias macro-regionales operativas

Las estrategias macro-regionales para el Báltico, el Danubio y el Atlántico se posicionaron dentro del debate sobre la futura política de cohesión subrayando el valor añadido que podían ofrecer con respecto a las finalidades de la política de cohesión y los objetivos políticos estratégicos de la Unión Europea. Así pues, desde un primer momento, las macro-regiones orientaron sus aspiraciones post-2013 hacia la consecución tanto de los objetivos de la política de cohesión como de los objetivos políticos estratégicos, muy en particular los definidos por la Estrategia Europa 2020.

En el marco de dicha dinámica, debemos resaltar que todas ellas se abstuvieron de formular demandas orientadas a la obtención de nuevos recursos destinados a la implementación de proyectos específicos en sus respectivos territorios. Una justificación para ello se encuentra sin duda en la lógica y los objetivos de las estrategias. En general, y como ya se ha referido anteriormente, las estrategias no se crean para conseguir nueva financiación sino, antes bien, para dar un mejor uso a los recursos, la legislación y las estructuras ya existentes. Desde tal aproximación de fondo, resulta claro que la creación de instrumentos de financiación específicos implicaría un debate previo sobre cómo proceder a asignarlos, determinar su destino, así como sobre la necesidad de establecer las normas relativas a las vías de acceso a esta financiación, normas de elegibilidad y controles que no se habían llevado a cabo con anterioridad a la elaboración de la propuesta de la Comisión sobre el MFP 2014-2020. En consecuencia, las propuestas formuladas por las macro-regiones van a incidir en la necesidad de avanzar a través de instrumentos financieros existentes, subrayando la necesidad de una mejor coordinación entre las iniciativas e instrumentos en vigor y la política de cohesión.

50 El otro elemento del «Grupo BEI» es el Fondo Europeo de Inversiones, creado en 1994 y dotado de personalidad jurídica y de autonomía financiera y que tiene el cometido de proporcionar capital de riesgo a las PYMES.

51 Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 7 y 8 de febrero de 2013.

Por otro lado, en el debate sobre el MFP 2014-2020, las estrategias macro-regionales hicieron especial hincapié en los instrumentos de Política Europea de Vecindad como vía de financiación de proyectos concretos adicionales. La externalidad que caracteriza el espacio geográfico concernido por dichas estrategias induce a adoptar una visión inclusiva de espacios más allá del que configura los márgenes de la Unión. A partir de tal enfoque de partida, resulta no solo lógica sino también imprescindible la utilización del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) en relación a los Estados participantes en la macro-región que no son miembros de la Unión, así como la del Instrumento de Preadhesión (IPA), por lo que hace a los que se hallan en tal situación.

3. Posición del Parlamento Europeo

Coincidiendo con los actores previamente aludidos, el Parlamento Europeo vino a subrayar en el debate sobre el nuevo Marco Financiero Plurianual que la dimensión territorial de las estrategias contribuye de manera decisiva al desarrollo concreto de la idea de cohesión territorial, e insistió en que las disposiciones de la política de cohesión para el periodo 2014-2020 deberían orientarse hacia un mejor aprovechamiento del valor añadido que incorporan en su definición las estrategias macro-regionales. Actuando de tal manera, podría generarse una dinámica propicia a una utilización más eficiente de los Fondos Estructurales⁵². De acuerdo con ello, por parte del Parlamento Europeo se insistió en que las políticas macro-regionales deberían ser parte de la política de cohesión con el fin de no provocar una multiplicación y fragmentación innecesaria de la financiación de la Unión. Desde tal enfoque integrador, se recomendó que los programas operativos de los Estados miembros se ajustaran mejor a las prioridades correspondientes de las estrategias macro-regionales, a fin de garantizar la mejor coordinación posible de los objetivos y los medios.

Asimismo, desde dicha institución se hizo referencia a la implicación de otros instrumentos, como los propuestos por el BEI para mejorar la coordinación de las políticas de la UE a escala transnacional e interregional, y a otros programas como la investigación y el desarrollo. El Parlamento consideró, asimismo, que las estrategias macro-regionales pueden llevar a la Política Europea de Vecindad y a la Política de Preadhesión hacia una mayor eficacia.

No obstante, como ya se observó también en el caso de las macro-regiones ya existentes, el Parlamento Europeo en ningún momento demandó la creación de nuevos recursos ni tampoco un aumento de la financiación, sino una utilización más eficiente de los ya existentes.

52 PE (2010), *Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico y papel de las macrorregiones en el futuro de la política de cohesión*, P7-TA (2010) 0254 C 351 E/1.

IV. ESTRATEGIAS MACRO-REGIONALES Y DISPONIBILIDAD DE FONDOS EN EL MPF 2014-2020

1. Las referencias a las macro-regiones por los nuevos reglamentos reguladores de los fondos

El acuerdo político del Consejo Europeo del 7-8 de febrero sobre el MFP 2014-2020 no contiene una mención específica a las estrategias macro-regionales. Tampoco en el debate actual sobre los reglamentos de la política de cohesión se puede confirmar un capítulo específico para estas estrategias, aunque sí referencias a las mismas en el marco de la cooperación territorial. En este sentido, resulta claro que no habrá más fondos ni se crearán programas específicos para las estrategias macro-regionales, debiendo estas utilizar los fondos existentes.

No obstante, este inicial diagnóstico debe ser inmediatamente matizado, incorporando ulteriores consideraciones que nos ofrezcan una visión integral de la cuestión. Porque si en un principio, atendiendo a la no creación de fondos propios específicos, podría parecer que en el próximo periodo 2014-2020 la percepción de las macro-regiones por parte de la UE se mantiene en una línea de sustancial continuismo, una mirada más atenta a los nuevos reglamentos reguladores de los fondos (todavía pendientes de aprobación definitiva), tanto el que establece sus disposiciones comunes⁵³, como el dedicado específicamente al objetivo de cooperación territorial⁵⁴, ofrece un panorama diverso, en el que se aprecian significativas novedades.

Para empezar, porque ya en el Reglamento que establece las disposiciones comunes a los fondos, las estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas obtienen una visibilidad formal expresa, dado que las mismas se tendrán en cuenta por el Marco Estratégico Común a la hora de establecer, cuando proceda, «los ámbitos prioritarios para las actividades de cooperación de cada Fondo del MEC» (artículo 11 d). Como

53 Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo COM (2012) 496 final. 2011/0276 (COD), Bruselas, 11-9-2012.

54 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, COM (2011) 611 final/ 2, 011/0273 (COD), Bruselas, 14-3-2012.

consecuencia directa de tal previsión, el contrato de asociación deberá incorporar entre sus contenidos «la contribución al enfoque integrado del desarrollo territorial expuesto en el contrato de asociación, en concreto: los principales ámbitos prioritarios para la cooperación, habida cuenta, cuando proceda, de las estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas» (artículo 14.c.v). Desde una óptica temática más concreta y orientada, en el ámbito de los programas operativos conforme al objetivo de «inversión en crecimiento y empleo», se prevé que cada uno de ellos singularmente considerado deba presentar con respecto a cada eje prioritario que lo compone, entre otras cuestiones, «la contribución al enfoque integrado del desarrollo territorial expuesto en el contrato de asociación, en concreto: cuando proceda, la contribución de las intervenciones planeadas a las estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas» (artículo 87.2.c.vi).

De las previsiones referidas, se deduce una clara voluntad de incorporar las estrategias macro-regionales en la programación de las acciones financiadas por los fondos europeos, de tal manera que el enfoque integrado que es propio a las mismas (buscando sinergias orientadas a la optimización de las diversas actuaciones sectoriales en el ámbito de la cohesión) recibe un decidido impulso a nivel normativo.

Por su parte, la normativa dedicada al objetivo de cooperación territorial que presta el Fondo Europeo de Desarrollo Regional denota una actitud receptiva más intensa con respecto a las macro-regiones, aplicando al caso específico del FEDER las genéricas previsiones que hemos observado en la normativa general. Así, ya en el resumen que precede al articulado del reglamento, se formula un abierto compromiso con las estrategias macro-regionales, afirmándose lo siguiente:

«Dado el posible solapamiento entre las actuales y futuras macro-regiones, cuencas marítimas y zonas cubiertas por programas transnacionales, el Reglamento propuesto prevé expresamente que la cooperación transnacional pueda apoyar también el desarrollo y la aplicación de estrategias macro-regionales y de programas para las cuencas marítimas (incluidas las de las fronteras exteriores de la UE)».

La constatación de tal compromiso queda de manifiesto cuando al abordar la fundamental cuestión de las prioridades de inversión, se establece que «el FEDER apoyará la puesta en común de recursos humanos, instalaciones e infraestructuras a través de las fronteras con arreglo a las distintas prioridades de inversión, así como las siguientes prioridades de inversión dentro de los objetivos temáticos», señalándose expresamente entre estos, en el marco de la cooperación transnacional «el desarrollo y la aplicación de estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas (dentro del objetivo de re-

forzar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública)» (artículo 6.b). Por su parte, en relación a los contenidos que han de presentar los programas de cooperación, se prevé expresamente «la contribución al enfoque integrado de desarrollo territorial establecido en el contrato de asociación, en concreto: cuando proceda, la contribución de las intervenciones planificadas a las estrategias macro-regionales y de las cuencas marítimas» (artículo 7.2.c.v).

2. Consideraciones desde una perspectiva empírica

Aunque la política de cohesión se verá reducida en un 3,5 % con respecto al periodo actual, las conclusiones del Consejo Europeo incluyen 4.000 millones de euros para la política de cohesión en el periodo 2014-2020, cifra que no se preveía en las propuestas presentadas en el Consejo de noviembre pasado, con lo que el nivel total de compromisos para el epígrafe 1b es de 325.149 millones de euros. En la medida en que este ha sufrido una reducción importante, también los recursos disponibles para la cohesión territorial han soportado un recorte significativo. Pese a ello, la cohesión territorial tendrá un presupuesto de 8.948 millones de euros, que está prácticamente al mismo nivel del presupuesto del marco financiero actual, 8.700 millones de euros. Los recursos estarán distribuidos de la siguiente forma:

(a) 6.627 millones de euros para la cooperación transfronteriza (menos que en la propuesta de la Comisión, que preveía 8.569 millones de euros), (b) 1.822 millones de euros para la cooperación transnacional (menos que en la propuesta de la Comisión, que preveía 2.431 millones de euros), (c) 500 millones de euros para cooperación interregional (menos que en la propuesta de la Comisión, que preveía 700 millones de euros).

Para la cooperación transnacional, la Comisión establecerá la lista de las zonas transnacionales elegibles, desglosadas por programas de cooperación y que cubren las regiones de nivel NUTS 2. Sin embargo, se garantizará la continuidad de los proyectos de cooperación en áreas grandes coherentes que recibieron ayuda en anteriores programas. En lo que se refiere a los recursos para actividades de cooperación en las fronteras exteriores de la Unión, dentro del marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y del Instrumento de Preadhesión, se puede confirmar un incremento con respecto al MFP 2007-2013.

TABLA 1. ASIGNACIONES FINANCIERAS AL INSTRUMENTO EUROPEO DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN Y DEL INSTRUMENTO DE PREADHESIÓN

	2007-2013	2014-2020
Instrumento de Preadhesión (IPA)	11,5	14,11
Instrumento Europeo de Vecindad (ENI)	11,2	18,182
Instrumento de Asociación (PI)	-	1,131

Fuente: elaboración propia.

Descendiendo a un terreno más concreto, aproximándonos al elenco de fondos e instrumentos financieros susceptibles de ser utilizados para el desarrollo de la estrategia macro-regional, se constata el siguiente panorama:

1. En primer lugar, hay que tomar en consideración los programas operativos de cada región involucrada en estas estrategias. El actual Reglamento FEDER, como la propuesta de reglamento 2014-2020, permite a una región utilizar parte de su programa operativo para financiar acciones de cooperación, por lo que cada región debería inscribir en su programa operativo un eje del tipo «estrategia macro-regional» y dedicarle un porcentaje.
2. También el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural pueden ofrecer financiación para actividades dentro de una estrategia macro-regional. Para ello los programas operativos deben contemplar un eje «estrategia macro-regional» al que se debe dedicar un porcentaje.
3. Utilización de los fondos de los programas de cooperación interregional y transfronteriza.
4. Aprovechamiento de otros instrumentos, tales como el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Pesca y otros programas e instrumentos de financiación que ya existen (como el 7PM y LIFE+3) y que continuarán en el MFP 2014-2020 (como el Horizonte 2020 y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca). En relación con estos instrumentos, se puede confirmar que los recursos disponibles para I+D han aumentado significativamente para el próximo periodo en un 18 % con respecto al actual presupuesto, pudiendo llegar a alcanzar los 106.315 millones de euros. Por el contrario, la previsión que se maneja con respecto al programa Horizonte 2020 es que se reduzca en un 12 % con respecto a los 80.000 millones inicialmente previstos por la Comisión, hasta 71.000 millones.

5. Mecanismos de nueva creación, como por ejemplo «Conectar Europa», que debe impulsar la creación de infraestructuras a través de inversiones públicas y privadas en obras públicas estratégicas. Aunque la propuesta de la Comisión ha sufrido un importante recorte, se prevé invertir durante el periodo 2014-2020 28.299 millones de euros en este mecanismo. El importe total se distribuirá entre los sectores como sigue:
 - a. transporte: 23.674 millones de euros
 - b. energía: 5.126 millones de euros
 - c. telecomunicaciones: 1.000 millones de euros.

Todavía quedan por concretar los proyectos que recibirán esta financiación, pero, no obstante, se puede confirmar el gran atractivo de este mecanismo para las estrategias macro-regionales, tal y como han confirmado los primeros posicionamientos e iniciativas de las estrategias macro-regionales, tales como el Baltic Energy Market Interconnection Plan.

6. Instituciones financieras internacionales, a través, por ejemplo, del Marco de Inversión para los Balcanes Occidentales, y los recursos financieros nacionales, regionales y locales, así como los inversores privados.

CAPÍTULO 2

LAS **MACRO-REGIONES**
EN PERSPECTIVA
DINÁMICA: LA ESTRATEGIA
DEL **ARCO ATLÁNTICO**
COMO REFERENTE PARA
ANDALUCÍA



LAS **MACRO-REGIONES** EN PERSPECTIVA DINÁMICA: LA **ESTRATEGIA** DEL **ARCO ATLÁNTICO** COMO REFERENTE PARA **ANDALUCÍA**⁵⁵

I. ANÁLISIS DE CUESTIONES GENERALES

1. La hoja de ruta de la Estrategia Atlántica

Fue a finales del siglo XX cuando se pusieron los primeros cimientos de la cooperación atlántica con la creación de la Comisión Arco Atlántico (CAA) de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) en 1989. En ese momento, lo que aunaba a las regiones atlánticas era la voluntad de superar el retraso de desarrollo de los territorios atlánticos en relación al resto de Europa. Tal retraso era y es consecuencia, más o menos directa, del aislamiento que sufren estos territorios. Y ese aislamiento puede achacarse a la realidad de una red de comunicaciones poco desarrolladas, a la mala conexión de los núcleos urbanos periféricos con los centrales, a los problemas económicos derivados del debilitamiento del sector marítimo y de los derivados del bajo valor añadido que tiene el sector turístico de esa amplia costa. La conciencia de que las regiones atlánticas comparten características geográficas, históricas y culturales ligadas al océano y también problemáticas comunes que superan las fronteras naciona-

55 Los epígrafes I y los apartados 1, 2 y 3 del epígrafe II han sido elaborados por Miryam Rodríguez-Izquierdo. Por su parte, Jorge Tuñón es el autor de los apartados 4, 5 y 6 del epígrafe II, así como del epígrafe III.

les, es el pilar de la cooperación en ese arco tan amplio que, desde otro punto de vista, es tan dispar como dispares son la cultura andaluza y la escocesa. Toda esta actividad en torno al impulso de la cooperación atlántica ha llegado a forjar una fuerte voluntad política, compartida por las regiones del arco, de proteger el océano y, al mismo tiempo, de explotar su potencial de forma sostenible y en beneficio del desarrollo de las comunidades atlánticas. En torno a tal proyecto de desarrollo colaboran con la Comisión Arco Atlántico otros entes de carácter asociativo, en particular la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico, y organismos como los Consejos Económicos y Sociales Atlánticos, las Cámaras de Agricultura Atlánticas o las universidades de la Red Universitaria Oeste Atlántico.

Con sus identidades y sus disparidades territoriales, pero sumando fuerzas, desde finales de los ochenta hasta la primera década del siglo XXI la cooperación interregional atlántica pudo materializarse en algunos programas europeos, como los Atlantis, INTERREG IIC, INTERREG IIIB e INTERREG IVB. Dichos programas hicieron posible incrementar las oportunidades y la concreción de proyectos de cooperación, lo cual supuso la movilización de los actores institucionales y sociales afectados. Gracias a esas primeras realizaciones en el marco de la cooperación regional, se llegó a la conclusión de que era necesario establecer un modelo de desarrollo equilibrado y sostenible en el territorio atlántico y, a tal fin, definir los medios institucionales, sociales, financieros, técnicos y humanos necesarios para lograrlo.

Pero la definición de una estrategia propia para el Arco Atlántico, fundamentada sobre la condición marítima y periférica de las regiones participantes, ha sido bastante más reciente. La Estrategia Atlántica es uno de los resultados del impulso dado a la política macrorregional a partir de la presidencia sueca de la Unión, en 2009. Como se deduce de la evolución de estas políticas en la Unión Europea, su antecedente inmediato es la definición de la primera estrategia de este tipo, la del mar Báltico. Desde ese momento, la demanda de una estrategia para el Atlántico tomó como base y referencia la Comunicación de la Comisión en la que se definían las líneas fundamentales del proyecto macro-regional para el Báltico⁵⁶. Y tras un periodo de definición que ha ido desde 2009 a 2011, ahora las líneas de cooperación para la zona atlántica han sido recogidas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones *Una estrategia marítima para*

56 COM (2009) 248 final, de 10 de junio de 2009.

el Arco Atlántico, de 21 de noviembre de 2011⁵⁷. Dicho documento se aproxima al tema crítico del desarrollo de la cohesión de la zona teniendo en cuenta la agenda de la Unión Europea para 2020, por lo que no cabe duda de que se trata de un punto de partida fundamental para la puesta en marcha de líneas de acción concretas por parte de los actores implicados.

De manera general, la Estrategia Atlántica cubre las costas, el territorio y las aguas jurisdiccionales de cinco Estados miembros de la Unión: Francia, Irlanda, Portugal, España y el Reino Unido. También tiene en cuenta la extensión marítima de las aguas internacionales, así como la implicación de otros países de la Unión con conexión atlántica, y en especial la de Islandia que, no siendo Estado miembro, negocia con avances, y últimamente más bien retrocesos, su posible adhesión. La propuesta de la Comisión sobre la Estrategia Atlántica es solo un punto de partida. Las líneas de acción de la misma, así como las vías para su financiación, están actualmente siendo estudiadas, matizadas y debatidas en las sedes que indica la propia Estrategia, singularmente el Foro Atlántico, del que se hablará más adelante. No obstante los matices que las negociaciones en curso consigan perfilar, todo parece apuntar a que esa hoja de ruta será el esqueleto básico sobre el cual se pondrá en marcha la estrategia definitiva para el periodo 2014-2020, dentro del marco financiero plurianual que se prepara para ese sexenio. Para llegar a esa definición final, por tanto, no solo habrá que atender a las líneas estratégicas que finalmente se erijan en prioritarias, sino que también deberán tenerse en cuenta tanto los programas específicos que puedan servir de base financiera para la Estrategia —en función de las propuestas de ese Plan Financiero Plurianual y de cómo sea la definición de la política de cohesión de la Unión para ese periodo 2014-2020—, como la viabilidad de la realización particular de las acciones propuestas. Es esencial tener en cuenta que el diseño de estas estrategias macrorregionales parte de un enfoque integrado, según el cual los objetivos comunes se han de alcanzar a través de acciones colectivas que integren actores, políticas y planes de financiación sin crear nueva legislación, nuevas dotaciones presupuestarias o nuevas instituciones. Al contrario, los criterios de las estrategias macrorregionales exigen la utilización de las bases normativas y financieras existentes, haciendo participar a diferentes actores institucionales, locales y regionales, para perseguir esos objetivos. Los objetivos, al rebasar las fronteras del territorio propio —estatal, regional o local— serán los que creen la cohesión social y territorial que figuran como última meta, o quizás primera, del impulso de estas políticas.

57 COM (2011) 782 final, de 21 de noviembre de 2011.

1.1. Ámbitos de acción de la Estrategia Atlántica

Esa primera propuesta de Estrategia Atlántica que ha puesto sobre la mesa la Comisión se construye a partir de dos criterios básicos: por una parte la Estrategia se vincula a la exigencia de protección del medioambiente y la biodiversidad del litoral atlántico europeo, amenazado por el cambio climático y por las actividades humanas; por otra parte, se hace una puesta en valor de la zona, incentivando el aprovechamiento de los recursos del territorio y dotándolos de mayor accesibilidad. Parece claro que en el análisis y en el desarrollo de la Estrategia Atlántica, los elementos geográficos juegan un papel fundamental. La identificación de las debilidades, las fortalezas, las amenazas y las oportunidades —análisis DAFO— también están en la base de la definición estratégica de la Comisión que, con las orientaciones básicas suministradas por los estudios sectoriales oportunos, y con el referente permanente del desarrollo sostenible como objetivo global, ha acabado deduciendo cinco ámbitos de atención específicos. Esos cinco ámbitos se consideran clave para conseguir los referidos objetivos de crecimiento sostenible que orientan la estrategia, tanto en el ámbito económico general como en el específico de la creación de empleo. Son los siguientes: la protección del ecosistema marítimo como fuente de riqueza; la reducción de emisiones de carbono; la explotación sostenible de los recursos de la plataforma marítima; la respuesta común a amenazas y emergencias; y el crecimiento socialmente inclusivo.

En primer lugar, al abordar la protección del ecosistema como elemento de la Estrategia Atlántica es importante señalar que se trata de una cuestión transversal. De hecho, es una preocupación que ya está presente tanto en la Política Pesquera Común como en la Directiva Marco sobre la Estrategia Marítima⁵⁸. En este ámbito ya se han alcanzado logros como el cierre de áreas a la pesca de arrastre, una medida orientada a la protección de especies concretas. Sin embargo, lo que se pretende conseguir para la Estrategia Atlántica es una planificación a largo plazo para la protección global del ecosistema. En la misma línea se pretende estimular el desarrollo de la investigación industrial para conseguir el alejamiento de la costa de las áreas de acuicultura y la ampliación de las mismas, que podrían compartir el espacio con otras infraestructuras; por ejemplo, para la generación de energía eólica. Por último, se considera fundamental en este ámbito la implementación de observatorios relacionados con el ecosistema marino y con la incidencia del clima, y su cambio, sobre el mismo. Solo un profundo y detallado conocimiento del propio ecosistema podrá traducirse en una planificación adecuada para su conservación y aprovechamiento.

58 Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

No menos transversal es la segunda cuestión, la que se preocupa de la reducción de las emisiones de carbono. Esta es también una orientación central en todas las políticas de la Unión Europea. Pero, en este contexto, son específicas de la Estrategia Atlántica las acciones que se proyectan para alcanzar dicho objetivo, puesto que están relacionadas con las potencialidades del medio natural atlántico. El diseño y construcción de granjas eólicas alejadas de la costa es el plan estrella en este ámbito, no solo porque los fuertes vientos atlánticos sean una fuente limpia de energía que es preciso aprovechar, sino también porque el propio alejamiento de las plataformas eólicas de la costa supone un factor esencial para su conservación. En la misma línea se encuentra la posibilidad de aprovechamiento de la energía generada por las mareas, las corrientes, los cambios térmicos y el oleaje. Al margen de las oportunidades de generación energética procedentes del mar, también se apunta a la necesidad de realizar ciertos cambios en el transporte marítimo que contribuyan asimismo a reducir la huella de las emisiones de carbono en el Atlántico. En este sentido, es la fabricación de barcos ecológicamente eficientes la principal de las estrategias. Junto a ella, se propone potenciar el uso de las rutas marítimas para el transporte en Europa, abriendo nuevas autopistas marinas y fomentando el desarrollo de los puertos atlánticos que, en general, no son los grandes puertos que concentran la mayor cantidad de tráfico comercial.

La tercera de las líneas estratégicas es la que se centra en la explotación sostenible de los recursos de la plataforma marítima. Estrechamente vinculada con la primera, este vector también encuentra un acomodo entre los objetivos globales de las políticas europeas, pues la Comisión ya ha señalado con anterioridad la necesidad de incrementar la inversión en los recursos propios de los Estados miembros en lo que a materias primas se refiere. En el área atlántica se considera que la plataforma marina ha de ser un objetivo de explotación prioritario, pues la búsqueda de nódulos polimetálicos sigue siendo un reto. Esto debe hacerse, eso sí, teniendo en cuenta que dicha explotación ha de mantener la atención adecuada a la conservación de la biodiversidad, puesto que esta es también en sí misma un posible foco de recursos básicos relacionados con la alimentación, los combustibles y los productos farmacéuticos. Para ambos fines es muy importante el desarrollo y el acceso a la información que se derive de la investigación marina, por lo que, dentro de esta área estratégica, la apertura de las bases de datos que contienen esa información relevante, y el impulso de las mismas, es una parte esencial del proyecto.

La cooperación, definida como la capacidad de respuesta común a amenazas y emergencias que afecten a las regiones del Arco Atlántico, estén causadas por desastres naturales, accidentes o actividad criminal, es la cuarta de las áreas estratégicas que establece la Comisión. Como en los sectores anteriores, las políticas generales de la Unión Europea en materia de seguridad marítima, entre las que figura el tercer paquete

sobre seguridad marítima aprobado en 2009⁵⁹, son regulaciones generales que tienen una aplicación específica en la Estrategia Atlántica. Pero la estrategia quiere ir más allá e implementar mecanismos que sean capaces de reaccionar ante situaciones tales como tormentas, terremotos, accidentes nucleares o fugas de petróleo en el mar, emergencias todas ellas en las que la ayuda de los vecinos, regiones y estados limítrofes, puede llegar a ser decisiva. En una línea distinta, pero igualmente relacionada con las amenazas a las que está sometida el área atlántica, se tiene en cuenta que el Atlántico es la frontera comercial de Europa y se quiere garantizar la seguridad de los suministros que lleguen por esa vía, deteniendo la criminalidad asociada al ámbito marítimo, como el tráfico de armas, de personas o de drogas. Para ello ya se ha abierto una línea de colaboración con Estados Unidos, que incluye el combate contra la piratería, el robo armado y los secuestros como los que han tenido lugar en el Golfo de Guinea. En este ámbito, al igual que ocurría con las cuestiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos de la plataforma marina, también el intercambio y el acceso a la información común se considera un factor primordial.

En quinto lugar, la Estrategia Atlántica se detiene a identificar el crecimiento socialmente inclusivo como un ámbito más al que prestar especial atención. Si bien la problemática no es igual en toda la costa atlántica, lo cierto es que muchas comunidades del área tienen que hacer frente a las dificultades comunes derivadas, en especial, de la pérdida de puestos de trabajo que ha supuesto el declive de la pesca y de la construcción naval, la fuga del turismo masivo hacia climas más cálidos y la tendencia de la gente más mayor a elegir la costa como lugar de retiro. El reto es asegurarse que se cree empleo en la costa y que esos puestos de trabajo de nueva creación aporten valor añadido, al tiempo que se provea la formación necesaria para que aquellos que busquen empleo en el área atlántica desarrollen las destrezas necesarias para esos trabajos. Una de las cuestiones clave en esta línea estratégica es el reconocimiento mutuo de la formación relacionada con profesiones marítimas, así como el fomento del reconocimiento social y el uso de la experiencia de las personas en situación no activa. Estas dos últimas acciones podrían revitalizar el atractivo de las profesiones relacionadas con el mar de cara a la gente joven. También la protección de estas profesiones, a través del diálogo social, es importante. De hecho se enmarca, una vez más, en una de las políticas generales de la Unión, como es la de la Directiva sobre cualificaciones profesionales⁶⁰ que está en fase de revisión. Agrupar las industrias

59 Reglamentos de 23 de abril de 2009 y Directivas relacionadas, conocidos como Paquete Erika III, aprobado por el Parlamento Europeo el 11 de marzo de 2009.

60 Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

marítimas y los centros de formación es también una prioridad de la Estrategia. Teniendo en cuenta, además, las facilidades que hoy en día aporta la comunicación cibernética, el empleo conjunto de la información que pueda conseguirse gracias a la investigación en centros especializados es otra de las oportunidades que se abrirían con la cooperación de las regiones del Arco Atlántico. Por último, gracias a la riqueza natural y cultural del área, se podría incentivar un turismo no solo estacional, concentrado en los meses de verano, sino que tuviera una recurrencia estable. El incentivo de las actividades náuticas y la recuperación de la industria naval serían objetivos deseables en este sentido.

1.2. Herramientas e implementación de la Estrategia Atlántica

Como ya se ha señalado, la puesta en marcha de este plan estratégico para el Atlántico tiene que contar con la base financiera y normativa que se diseñe en el Marco Financiero Plurianual para la política de cohesión y las políticas relacionadas del próximo periodo 2014-2020. A la espera de las decisiones definitivas, las herramientas que se anticipan en las propuestas de la Comisión Europea son diferentes marcos estratégicos comunes.

En primer lugar, la Comisión propone un marco estratégico común para los fondos estructurales dedicados a la energía y el medio ambiente. Dicho marco común abarcaría acciones que hoy en día se cubren gracias al Fondo de Cohesión, al Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y al Fondo Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural (FEADER). Las acciones que se emprendieran en estos ámbitos energéticos y medioambientales se coordinarían con otras acciones relacionadas con la investigación, la innovación, la formación continuada o las redes de comunicación.

En segundo lugar, un marco estratégico común para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico enlazaría con programas ya tradicionales dentro de la política regional de la Unión. Toda esta actividad ha llegado a forjar una fuerte voluntad política, compartida por las regiones atlánticas y fuertemente comprometida en el desarrollo de programas para promover la excelencia, afrontar desafíos sociales y estimular la competitividad. La finalidad es que esos factores sean los que impulsen las oportunidades de desarrollo sostenible que compensen el declive de las actividades marítimas tradicionales.

En tercer lugar, la renovación de la Política Pesquera Común es central en la implementación de la Estrategia Atlántica. En especial se considera necesaria la flexibilización de esa política, de manera que los Estados y las regiones tengan un margen de decisión mayor en relación con la gestión de las cuestiones pesqueras. Se trataría de una especie de devolución, que facilitaría la adaptación y una más fácil reacción a los cambios impuestos por las condiciones económicas y ecológicas.

En cuarto lugar, las iniciativas relativas a la vigilancia marítima, el conocimiento y la planificación espacial con el mar son instrumentos orientados a establecer estándares europeos, pero también medidas específicas para el Atlántico.

Por último, otros instrumentos de la Estrategia Atlántica se basan en el aprovechamiento de políticas ya impulsadas. Por ejemplo, la Directiva Marco para la Estrategia Marítima, aprobada en 2008⁶¹, es el cuarto instrumento clave, centrado en las cuestiones medioambientales y en la cooperación interterritorial relacionada con ellas. En otro ámbito, instrumentos de política exterior, como el Fondo de Desarrollo Europeo o el Programa de Protección de Rutas Marítimas, pueden ser orientados de manera favorable a su aprovechamiento como instrumentos de la Estrategia Atlántica.

En cuanto a la implementación de la Estrategia, la Comisión deja claro que las acciones de las instituciones europeas no solo no serán suficientes, sino que el compromiso de los Estados miembros, regiones, autoridades locales, industriales y centros de investigación es imprescindible. El diseño de las acciones tiene que venir de abajo arriba, y el desarrollo de nuevas actividades económicas en áreas donde las tradicionales están en declive ha de seguir una línea constante con la financiación que se establezca a partir de 2013. La cooperación internacional en la observación del ámbito marino, el intercambio de información, la investigación, la reducción de emisiones y de la contaminación del mar es también una cuestión vital. Un plan de acción para la estrategia debe acordarse para finales de 2013, indicando proyectos específicos y acciones para cuya realización sea necesaria ayuda. Finalmente, el método de implementación de la Estrategia ha de basarse en la gobernanza multinivel, construida sobre la base institucional existente.

Las herramientas específicas de la implementación parten de una cooperación reforzada a través de seminarios, conferencias, reuniones y foros. También se consideran fundamentales las actuaciones orientadas dentro de los marcos de acción ya existentes, como la Convención OSPAR⁶², y se confía en una combinación estratégica de los instrumentos financieros y legislativos de la Unión Europea. La Comisión propuso, como primer paso para la puesta en marcha de la Estrategia, la creación de un Foro Atlántico que reuniría a actores provenientes de los Estados implicados, las regiones, la sociedad civil y los representantes de industrias emergentes y existentes⁶³. Este Foro Atlántico trabaja actualmente

61 Directiva 2008/56/CE de 17 de junio de 2008.

62 Convención para la Protección del Medio Ambiente Marítimo del Noreste Atlántico <<http://www.ospar.org/>>.

63 http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/atlantic_ocean/index_es.htm

sobre la base de talleres especializados, dedicados a cada una de las líneas trazadas en la Estrategia. Se preveía la disolución del Foro a finales de 2013, una vez definidas las políticas de cohesión y cerrado el proyecto estratégico atlántico, pero la Comisión Arco Atlántico, que tiene un protagonismo fundamental en el mismo, reclama que el Foro pueda seguir funcionando en el futuro de cara a hacer un seguimiento de la implementación de la Estrategia. Por ahora no se ha definido qué se hará finalmente con él.

En último lugar, ya existe una primera aproximación sobre cuáles pueden ser los fondos de la Unión Europea en los que se integre la Estrategia Atlántica. Son cifras que propone la Comisión Europea en el Marco Financiero Plurianual y que han sido adelantadas para los trabajos del Foro Atlántico. La estimación es que un total de 666.100 millones de euros podrían ser movilizables para la Estrategia, con la siguiente distribución⁶⁴:

Fondos de Cohesión	376.000 millones
Horizonte 2020	80.000 millones
Asuntos Marítimos y Pesca	6.600 millones
Competitividad de las Empresas y PYME (COSME)	2.500 millones
Life+	3.600 millones
FEADER	101.000 millones
Instrumento de Acción Exterior	96.200 millones

2. El papel de la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas. La participación de las regiones europeas en la Estrategia Atlántica

Como ya se ha indicado, la cooperación atlántica se remonta al año 1989, cuando la Declaración de Faro crea la Comisión Arco Atlántico de la CRPM y pone sobre el papel la voluntad de las regiones atlánticas de cooperar para hacer frente a retos comunes, aprovechar las fortalezas y los recursos que comparten gracias a su ubicación costera, y, sobre todo, definir una identidad común que les ayude a aglutinar fuerzas en torno a un proyecto también común. El objetivo con el que nace la CAA es claro: ser una plataforma de cooperación interregional que, además, actúe como interlocutor ante la Unión Europea y ante los Estados miembros de cara a la negociación de las políticas prioritarias de esta macro-región.

64 http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/atlantic_ocean/atlanticforum/funds_en.pdf

Tras los logros iniciales, entre los que ya se ha destacado la inclusión de la prioridad atlántica en programas europeos como Atlantis e INTERREG, llegó el momento de plantear la necesidad de un modelo de desarrollo sostenible. La adopción de la primera estrategia macrorregional, con la presidencia sueca de la Unión Europea en 2009, dio el pistoletazo de salida para que la CAA empezara a movilizar su aparato de cooperación. Durante los veinte años que van de 1989 a 2009, las exigencias de desarrollo que estaban en la base de la cooperación interregional han evolucionado y la CAA es bien consciente de ello. A los problemas tradicionales de la zona, su accesibilidad y el declive de sus actividades económicas básicas, se une la necesidad de reducir los efectos contaminantes de ciertos factores, como el transporte o las energías empleadas, todo ello en beneficio de la protección de un ecosistema que, ahora, se prioriza como fuente de riqueza y de posibilidades de desarrollo para la zona.

Para la CAA, la definición de la Estrategia Atlántica ha sido la única prioridad de los dos últimos años. Durante este tiempo el esfuerzo se ha concentrado en hacer oír la voz de las regiones atlánticas de cara al diseño de las políticas de cohesión para el periodo 2014-2020, pues se consideraba fundamental que la Estrategia estuviera ligada al calendario Europeo. Con este objetivo, la CAA ha trabajado sobre la base de la estrategia global de la Unión para 2020 —*un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*— y con el objetivo de que sus demandas fueran recogidas en la Comunicación de la Comisión, que acaba de ser analizada.

2.1. Las prioridades y propuestas de la CAA como base de la Estrategia Atlántica

La CAA definió muy pronto las líneas prioritarias de cara a la elaboración de la Estrategia Atlántica en sus *Propuestas de Orientaciones para una Estrategia Integrada para el Arco Atlántico*⁶⁵, publicadas en junio de 2010 tras un año de intercambio de información y debate, con la referencia de la Estrategia del Báltico sobre la mesa. Esas prioridades respondían a los correspondientes retos que tienen que afrontar las regiones atlánticas, que giran en torno a tres temáticas básicas: el mar como vínculo entre los territorios atlánticos, como fuente de riqueza y oportunidades de desarrollo, pero también como espacio necesitado de protección específica; la red de comunicaciones como cuestión problemática para conseguir un espacio dinámico que, aunque alejado del centro de la Unión Europea, genere el dinamismo suficiente como para que las conexiones tierra-mar, actividad agraria-economía de proximidad, generen oportunidades de crecimiento; y las problemáticas específicas de ciertos subespacios — «subcuencas» como el Canal de la Mancha o el mar de Irlanda, los territorios transfronterizos terrestres o marítimos o incluso las regiones ultraperiféricas de Macaronesia— para los que se propone el diseño de un plan de cooperación específico.

65 http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/348_es.pdf

Derivadas de esos tres ejes, se definían cinco sectores prioritarios con un fuerte impacto en los territorios atlánticos. Dichos sectores reunían dos condiciones, transnacionalidad y concreción, y eran los siguientes: energías marinas; medio ambiente y cambio climático; transporte y accesibilidad; investigación, innovación y formación; y, por último, pesca. Sobre la base de los mismos, el objetivo era definir un número restringido de proyectos estratégicos que los distintos actores se comprometieran a llevar a cabo durante el periodo 2014-20, teniendo como base los futuros programas de cooperación territorial. Por otro lado, la CAA pedía que se tuviera en cuenta el nexo entre la estrategia macro-regional y las restantes políticas de la Unión, puesto que si una de las condiciones de la orientación programática es que no se creen ni nuevas instituciones ni nuevos gastos presupuestarios, la única manera de conseguir aprovechar al máximo el impulso de la definición estratégica es la de aprovechar las políticas ordinarias para generar impulso a los proyectos específicos de la Estrategia Atlántica. Así, se subrayaba la conveniencia de una política marítima integrada, que articulara las acciones aplicables a las cuencas marítimas —redes de transporte terrestre o entramados urbanos— con las iniciativas relacionadas con el mar, tales como la gestión de ecosistemas, de las zonas costeras, de los transportes marítimos o de las energías marinas. También la reforma de la Red de Transporte Transeuropea (RTE-T), se señalaba como una oportunidad para redefinir las prioridades de la Unión en materia de transporte, algo esencial para la zona atlántica, como ya se ha explicado. Para finalizar, la cooperación con las otras orillas del Atlántico se consideraba una cuestión crucial, señalando que ya se estaban llevando a cabo acciones estructuradas entre la Unión Europea y países del otro lado, los ámbitos del desarrollo, la investigación y la formación.

Para la consecución de los fines de cohesión y desarrollo territorial que se pretenden de la Estrategia Atlántica, la CAA entendía que es necesario mejorar la gobernanza de las políticas, ampliando la participación del conjunto de actores regionales y locales y, más allá, promoviendo la coordinación entre las diferentes escalas de gobierno, no solo en el ámbito estatal, sino también, y especialmente, en el espacio atlántico. Para la CAA así es como podrían afrontarse problemáticas tales como las derivadas de los puntos de congestión vial en el área, los problemas de conexión ferroviaria —entre otros lugares, en las fronteras—, la seguridad marítima o la conexión entre los territorios y las redes de distribución de energía. Se subrayaba la necesidad de una implicación abierta de la Unión Europea y de los Estados, así como de las partes atlánticas implicadas, de los científicos, de los Consejos Económicos y Sociales, de los Consejos Consultivos Regionales, singularmente en materia de pesca, y de organizaciones internacionales como OSPAR.

2.2. La respuesta de la CAA a la definición de la Estrategia Atlántica

Y si en los momentos previos a la elaboración de la Comunicación de la Comisión Europea por la que se establece una Estrategia para el Atlántico, la CAA había tenido en todo momento esta actitud activa, no podía ser distinta su reacción a la publicación de la comunicación, fechada el 21 de noviembre de 2011. En efecto, la CAA aprobó en marzo de 2012 un documento en el que define su posición y sus propuestas en relación con dicha comunicación⁶⁶.

Una de las reacciones inmediatas, sobre la que ya se ha hablado, ha sido la creación del Foro Atlántico que, a instancias de la Comisión Europea, tiene como misión conciliar las dinámicas ascendente y descendente que requiere la implementación de la Estrategia, reuniendo a todas la partes interesadas, públicas y privadas, para preparar el Plan de Acción para el Atlántico. Se prevé que dicho Plan sea el que detalle los proyectos estructurantes que puedan obtener una financiación específica en el marco de la estrategia integrada a partir de 2014. En la creación del Foro, con una dotación presupuestaria de 1,2 millones de euros para su funcionamiento entre 2012 y 2013, el protagonismo de la CAA ha sido fundamental. El Foro, a sugerencia de la Comisión, está compuesto por un Comité de Dirección, integrado por representantes de las instituciones europeas y de los cinco Estados miembros, y por un Comité de Pilotaje, en el que se integran representantes técnicos del Comité de Dirección y otros actores pertinentes del Espacio Atlántico. Entre estos últimos, se encuentra la Comisión Arco Atlántico de la CRPM. La CAA ha pedido expresamente la apertura del Foro a otros actores implicados, como la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico (CCAA), la Red Transnacional Atlántica (RTA), la Red Universitaria del Oeste Atlántico (RUOA) o la Red de Cámaras de Agricultura del Arco Atlántico (AC3A).

Al margen y en paralelo a su actuación en el Foro, la CAA ha tenido a bien apoyar la Comunicación de la Comisión, a la que sin embargo ha querido hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, la CAA ha criticado el sesgo excesivamente marítimo del texto de la Comisión. Considera la CAA que una estrategia para una cuenca marítima no puede plantearse sin establecer la importancia y la relación con los territorios circundantes, la colaboración entre el litoral en un sentido amplio y el espacio marítimo. Esto es especialmente importante, por ejemplo, en las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones de carbono. En esa línea, se echa en falta la atención a algunos desafíos de la zona atlántica, como la cuestión urbana, los puertos y sus entornos, la red transeuropea de transporte o las dimensiones económicas e industriales.

66 http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/492_es.pdf

En cuanto a los cinco ámbitos de acción y atención de la Estrategia, entiende la CAA, en efecto, que son cuestiones cruciales que permitirán centrarse en acciones concretas. No obstante, también considera que es necesario definir ejes estratégicos, una misión encomendada al Foro Atlántico, que guíen las acciones y proyectos específicos que se pongan en marcha dentro de la Estrategia. La idea es establecer ahora otros cinco ejes de acción, que hagan descender a la realidad las líneas generales trazadas en la estrategia. Los objetivos últimos de la cohesión territorial y del crecimiento económico sostenible tienen que ser, según la CAA, los motores operativos de la Estrategia. Por un lado, el de la cohesión, los problemas de accesibilidad de los territorios atlánticos deben ser abordados sin dilación. Por otro, el del crecimiento sostenible, la zona atlántica está especialmente afectada por los problemas del desempleo, por lo que se espera sacar partido de las fuentes de crecimiento señaladas por la Comisión Europea —las energías marinas renovables, el sector náutico, el turismo consolidado...— y que se desarrollen nuevas actividades económicamente eficientes en los territorios atlánticos.

Para finalizar, la CAA ofreció en febrero de 2013 algunas propuestas para orientar las acciones y proyectos específicos de la Estrategia Atlántica. Esas propuestas, que serán tenidas en cuenta más adelante para analizar los sectores estratégicos, toman como base una serie de objetivos que han sido trazados en función de las posibilidades de aprovechamiento que ofrecerían los cinco fondos de cohesión de la Unión: FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP⁶⁷. En primer lugar, en relación con la accesibilidad y los transportes en el Arco Atlántico, la CAA propone la mejora de la accesibilidad para toda la fachada atlántica, incluidas las Regiones Ultraperiféricas e Insulares, la implementación de un corredor atlántico en el marco de la red central norte-sur, conectado con el resto de Europa, este-oeste, el fomento de las autopistas marinas y el cabotaje, el fomento de las infraestructuras portuarias y las plataformas multimodales en la fachada atlántica y el fomento de la portabilidad numérica de banda ancha. En segundo lugar, sobre las industrias marinas se establecen como acciones necesarias el fomento y la estructuración de un sector industrial de las energías marinas renovables, la diversificación de los astilleros del Atlántico, la construcción de buques menos contaminantes, en especial para la pesca, el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura y la estructuración de un sector náutico. El tercer objetivo sectorial, clima y medio ambiente, tendría como acciones clave la prevención y gestión de catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático, la lucha contra la contaminación y contra las desgasificaciones salvajes, la gestión integrada de las zonas costeras y el espacio marítimo, la gestión sostenible y la preservación de los recursos pesqueros y el seguimiento de los ecosistemas, con

67 http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/492_es.pdf

la consecuente reducción de la huella de carbono y la preservación de la biodiversidad. Como cuarto ámbito de acciones, para la investigación y la innovación se definen áreas de trabajo: los sectores tradicionales y emergentes, los recursos marinos, la investigación básica y aplicada y las infraestructuras de investigación, creando observatorios europeos en la zona atlántica. Por fin, el quinto ámbito de acción está relacionado con el poder de atracción de los territorios y concreta sus acciones en torno al turismo y la cultura atlántica, el fomento de las actividades náuticas, la formación de la mano de obra y las cuestiones socio-laborales y el refuerzo de la competitividad de las PYMES situadas en el interior del espacio atlántico. La idea de la CAA es que en cada uno de estos sectores se produzca una capitalización de los proyectos existentes, casi todos ellos englobados en INTERREG IV B, finalizados o todavía en curso. Se pretende, pues, que aquellos proyectos cuya elaboración esté avanzada y que hayan identificado las prioridades de inversión a partir de 2014 sirvan de marco a acciones de mayor envergadura, con el fin de que puedan tener un impacto rápido en el crecimiento de la zona atlántica.

II. ANÁLISIS EN CLAVE SECTORIAL: IMPLICACIONES DE LA ESTRATEGIA ATLÁNTICA EN SECTORES PRIORITARIOS PARA ANDALUCÍA

Dentro del Arco Atlántico, Andalucía se encuentra en la situación geográfica peculiar, de cierre del arco al sur y de frontera atlántica con África. Andalucía está dividida en su condición de parte de cooperaciones macro-regionales: entre su adscripción atlántica y la mediterránea. En relación con la Estrategia Atlántica y las prioridades trazadas en ella, Andalucía tiene una oportunidad de incluirse en líneas de cohesión y desarrollo que supondrían una apertura a nuevos sectores y que, a medida que se vayan concretando, no solo podrán abrir nuevas oportunidades de desarrollo, sino también, y lo que es muy importante en la situación económica actual, de empleo.

Todos los ámbitos de acción de la Estrategia tienen un interés especial para la comunidad andaluza, sin embargo hay líneas concretas que concentran una atención especial. La potenciación de energías renovables, en especial la energía eólica, supone para Andalucía la oportunidad de aprovechar un recurso natural de gran valor que, además, permite la preservación del medio marino al tiempo que se beneficia de él. La atención a la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad también es un ámbito que necesita ser explorado y en el que se concentran expectativas de desarrollo importantes, por lo que la inclusión de Andalucía en los programas de cohesión sobre la materia resulta de gran interés para la región. La formación y la cualificación vinculada al ámbito marítimo son aspectos centrales para la apertura, en la comunidad andaluza, de nuevos horizontes

de desarrollo económico y creación de empleo. La red de transportes marítima, conectando con el resto de subzonas atlánticas, y la terrestre, conectando la periferia con el eje central de Europa, también supone un reto considerable, puesto que las pérdidas de oportunidades de desarrollo atribuibles a la ausencia de conexiones apropiadas es un lastre para el impulso económico de la región. La investigación y la innovación a nivel macro-regional, habida cuenta de que el intercambio de información y resultados podría funcionar en todo el arco, supondría para Andalucía la posibilidad de participar en proyectos de mayor envergadura de los que la región, por sí misma, podría asumir. Finalmente, los nuevos modelos de oferta turística que se perfilan como elemento de atracción de la zona atlántica, servirían a la región andaluza para reimpulsar un sector que tradicionalmente ha sido fuerte, gracias al buen tiempo general y a la riqueza natural, cultural, gastronómica y paisajística de su litoral.

1. Energías marinas renovables (EMR), en especial la energía eólica

Frente al agotamiento programado de las energías fósiles, el desarrollo de energías renovables es un compromiso global. El mar es un medio con muchos flujos energéticos que pueden ser utilizados bajo diferentes formas: la energía de las olas o energía undimotriz, la energía de las corrientes de la marea, la energía maremotriz, la energía térmica del mar y la energía osmótica. El análisis del contexto energético europeo ha demostrado que la energía de los océanos puede proporcionar el 10 % de la demanda europea de electricidad y ofrecer además nuevas salidas económicas para las regiones periféricas del arco atlántico. En este ámbito, aunque no saque directamente su energía del mar, la energía eólica *offshore* utiliza este medio como soporte y puede ser considerada como una energía «marina». De hecho, para la Estrategia Atlántica este último tipo de EMR se ha consolidado como un objetivo clave, puesto que, a pesar de que requiere una importante inversión en investigación e infraestructuras, entre otras cosas permite el aprovechamiento de tecnologías ya desarrolladas para la energía eólica terrestre.

Así, en el caso de la Estrategia Atlántica y desde los años previos a su diseño, el tema del aprovechamiento de los recursos energéticos del mar ha sido una prioridad indiscutible, no solo por la cuestión energética en sí, que por supuesto, sino también porque se espera la generación de un tipo de energía limpia que contribuiría a la reducción de emisiones de carbono y a la conservación de los ecosistemas. Para la Comisión Arco Atlántico ha sido central la apuesta por explotar al máximo el potencial atlántico en materia de energías renovables, con el fin de hacer de este espacio un agente fuerte en el sector a escala europea. Y, hay que insistir, se trata de fomentar sobre todo la generación de energía eólica a través de plataformas alejadas de la costa —de ahí la definición como

offshore—, las cuales tienen la ventaja de que el viento es claramente más fuerte en mar que en tierra, al tener una amplia superficie sin obstáculos. También se atiende a otras posibilidades de generación energética, como la hidroeólica o la energía del oleaje.

Pues bien, para alcanzar un desarrollo energético en relación con estas fuentes, hay que empezar por impulsar la investigación I+D estratégica y facilitar la instalación de las plantas de generación *offshore*, suprimiendo las barreras administrativas que impidan su instalación, así como crear redes de distribución eficaces para esas energías. Esto último se podría hacer mediante el desarrollo de cables de distribución subterráneos, lo cual nos lleva al campo de las dificultades, puesto que el de la distribución es solo una de las que surgen en la implementación de la estrategia energética.

Como se señalaba en las conclusiones de la misión pericial INTERREG IIIB en curso sobre las energías marinas⁶⁸, a finales de 2009, parece que los potenciales de desarrollo energéticos marítimos son muy variables según las tecnologías utilizadas. Además, los riesgos tecnológicos son considerables y las inversiones costosas, con una recuperación muy larga de la inversión. En una visión global de la Estrategia, además, a esas inversiones deben sumarse las necesarias en investigación, puesto que todo el diseño de aprovechamiento de la energía eólica se refiere a un entorno aún inexplorado. Señalan las referidas conclusiones de la misión pericial que si bien los medios marinos son medios más libres, también son más agresivos, sobre todo en alta mar. Además, se subraya que las zonas marinas están sometidas a reglamentaciones para la protección del patrimonio natural, lo que exige esfuerzos adicionales por la necesidad de calibrar los impactos de la tecnología sobre la biodiversidad, de nuevo en un enfoque global de la Estrategia. Otro freno técnico para la utilización de las EMR es el transporte de la energía generada. Las energías producidas en el mar han de conectarse a la red terrestre, preferentemente a las redes de alta tensión para optimizar el transporte. Pero ahí se choca con la dificultad de que las infraestructuras de redes, en especial las de alta tensión, han dado prioridad a las zonas de concentración urbana y estas no están necesariamente en el litoral, identificándose amplias áreas en las que esa conexión con las redes resulta costosa en varios sentidos. Estas dificultades tecnológicas hacen que también el acceso al capital se vea lastrado, puesto que los inversores potenciales en energías renovables tienden a privilegiar las tecnologías de eficacia demostrada, que pueden ser desplegadas a gran escala y que hacen posible recuperar la inversión. Como consecuencia de todo esto, las energías marinas se sitúan en posición poco favorable en la competición de atracción de capital.

68 http://www.arcatlantique.org/pdf/doc_travail/385_es.pdf

Es por ello que los apoyos financieros que se puedan obtener de los distintos programas europeos de cohesión, desarrollo o innovación van a ser fundamentales para el impulso de esta acción estratégica. En relación con esto, la Comisión Arco Atlántico adelantó recientemente una serie de sugerencias globales, prioridades para la puesta en funcionamiento de la Estrategia Atlántica, señalando a qué financiación futura podrían vincularse ciertas acciones orientadas, así como qué proyectos en curso podrían recapitalizarse con el mismo fin⁶⁹.

A grandes rasgos e incluido en un marco global de «industrias marinas» —que en opinión de la CAA era algo de lo que carecía la Estrategia de la Comisión—, el cuadro de acciones y líneas de financiación relacionadas con las energías marinas renovables señala como acciones principales las siguientes: el diseño de una cartografía de los recursos de Energías Marinas Renovables en el espacio atlántico; la experimentación a través de proyectos piloto sobre las nuevas tecnologías y el señalamiento de zonas para instalaciones experimentales; la conexión de los distintos actores que deben protagonizar el desarrollo de este objetivo, entre los cuales se encuentran las redes de *clusters* o grupos de trabajo sobre energías marinas renovables, creando una red transnacional de cooperación en el ámbito de las EMR; la potenciación de la red energética con estructuras flotantes, acelerando la transición hacia la fase de comercialización del sector de la energía eólica marina y creando una zona marítima dedicada a la implantación de parques eólicos marinos en aguas profundas con una capacidad instalada de 1.000 MW; la integración de las EMR en una estrategia de especialización inteligente para el Atlántico y la creación de depósitos de almacenamiento de esa energía renovable a gran escala, así como de la producida por generación hidroeléctrica en el Atlántico Noroeste.

Estas acciones, sugeridas por la CAA y que aún tienen que ser avaladas para su inclusión en los futuros programas y proyectos de financiación, podrían encontrar su acomodo en los siguientes programas y proyectos a recapitalizar: FEDER, programa Marco Polo⁷⁰, programa INTERREG, COSME⁷¹, programa marco de investigación Horizonte 2020⁷² y Proyecto *Atlantic Power Cluster*⁷³. Este último proyecto, en concreto, está cien por cien orientado a los objetivos de desarrollo de la generación de energías marinas renovables e impulsado

69 http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/588_es.pdf

70 http://europa.eu/legislation_summaries/transport/intermodality_transeuropean_networks/l24159_es.htm

71 <http://ec.europa.eu/cip/cosme/>

72 <http://www.oficinaeuropea.es/programa-marco/horizonte-2020>

73 <http://atlantic-power-cluster.eu/index.php/es/>

por el propio grupo de trabajo sobre EMR de la CAA. El proyecto pretende la coordinación y colaboración de todas las regiones participantes para facilitar la identificación de nuevos nichos de mercado y la redefinición de los programas educativos y de formación para adaptarlos a las necesidades del sector de energías renovables en el Arco Atlántico. El proyecto también persigue favorecer un modelo energético más ecológico y sostenible que promueva la mejora de la competitividad y la capacidad innovadora de las regiones atlánticas. En este sentido, hay una gran conexión entre este proyecto, así como entre las demás acciones orientadas a este ámbito estratégico, y la investigación e innovación como líneas estratégicas en sí mismas, sobre las que se hablará más adelante.

2. Conservación de ecosistemas y biodiversidad

Dado que el elemento fundamental de cohesión de la zona atlántica es el océano, resultaba obvia la condición costera de los territorios que forman parte de la cooperación. Así pues, es evidente que los objetivos de protección y conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad marítima y del litoral van a ser esenciales en la Estrategia. Ese objetivo de conservación empieza por las medidas adecuadas para la protección del medio ambiente, en especial, aunque no únicamente, frente al cambio climático. Desde el primer impulso de la Estrategia Atlántica, la CAA ha venido aportando sugerencias sobre proyectos estructurantes que se habrían de ejecutar con el fin de conseguir esa atención y cuidados que precisa el ecosistema. En esas sugerencias, en primer lugar se proponía fomentar la adecuada gestión de los litorales, luchando contra la presión que se ejerce sobre ellos y ayudando a su adaptación al cambio climático a través del desarrollo, a escala atlántica, de herramientas como la Gestión Integrada de las Zonas Costeras o la ordenación del espacio marítimo. En segundo lugar, se apostaba por el desarrollo de estrategias transnacionales para proteger y restaurar el ecosistema marino, incluyendo campañas de sensibilización a los actores económicos de la zona, pero también a los habitantes y turistas.

Para este ámbito estratégico, también es de interés remitirse a los resultados de la misión pericial INTERREG IIB, Espacio Atlántico, sobre cambio climático, publicados en noviembre de 2009⁷⁴. Partiendo de la base de que la lucha contra el cambio climático a nivel europeo tiene dos ámbitos principales, la mitigación y la adaptación a dicho cambio, lo primero que hay que destacar es que los proyectos que se han desarrollado al respecto hasta ahora se han movido en esos mismos parámetros generales. Sin embargo, y aun conservándose dentro de esos parámetros, la idea es vincular los elementos específicos de la lucha contra el cambio climático y del cuidado de los ecosistemas

74 http://www.INTERREG-atlantique.org/upload/guides/RApport_final_ES.pdf

marinos en un marco más específico, el de la Política Marítima Integrada nacida en 2007 y que prepara su redefinición de cara al periodo 2014-2020. En esta línea, la Comunicación de la Comisión «Crecimiento azul: oportunidades para el crecimiento marino y marítimo sostenible», refuerza y asienta la definición marítima de esta política europea, refiriéndose a los ecosistemas y a la atención a la biodiversidad como fuentes de riqueza y crecimiento para las zonas costeras⁷⁵.

La adaptación al cambio climático se considera como una cuestión transversal, de incidencia territorial y de repercusión en el ámbito del desarrollo regional. Lo primero significa que la adaptación al cambio climático precisa atención no solo en las acciones directamente orientadas en este sentido, sino en el resto de políticas de la Unión. Lo segundo quiere decir que los entes regionales y locales tienen un papel central en la implementación de las acciones de adaptación que se consideren oportunas. Lo tercero, en relación con lo expuesto anteriormente, considera que la adaptación al cambio climático debe generar oportunidades de desarrollo y crecimiento económico a nivel territorial, en la medida en que son los actores regionales y locales los que deben estar en primera línea en la implementación de acciones concretas. Entre las prioridades geográficas vinculadas a la adaptación se encuentran, cómo no, las zonas costeras, debido a la subida del nivel del mar y al fuerte riesgo de temporales. Y entre las prioridades sectoriales se enumeran la sanidad, la agricultura y la silvicultura —podría pensarse en la acuicultura para la zona atlántica—, la gestión de las regiones costeras, el turismo y las infraestructuras. Por su parte, los objetivos de la adaptación incluyen la conservación, protección o restauración de los sistemas y recursos naturales, que en el caso de la zona atlántica se identifican plenamente con los ecosistemas y la biodiversidad del entorno marino. De nuevo las líneas estratégicas de investigación e innovación están fuertemente conectadas con este ámbito de acción.

Tampoco faltan en este ámbito estratégico dificultades que lastran tanto la proyección como la puesta en práctica de acciones concretas. Por una parte, la dispersión del conocimiento, unida a la propia incertidumbre que existe sobre el cambio climático, es una desventaja a la hora de diseñar cualquier tipo de proyecto orientado a la protección de los ecosistemas. Esa misma inseguridad se traduce en una estimación desfavorable hacia las medidas de adaptación, puesto que los costes son altos y los riesgos de que las medidas sean infructuosas considerables. Para el caso de las zonas costeras, en concreto, se destaca en el citado informe de la misión pericial que, si bien abundan

75 COM (2012) 494 final de 13 de septiembre de 2012 <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth/documents/com_2012_494_en.pdf>.

las iniciativas y los polos de investigación, la información sigue compartimentada, es de difícil acceso y poco interoperable. En el marco de INTERREG III se llevaron a cabo diversas iniciativas transnacionales, lo que debe tener incidencia sobre la promoción de redes en todo el Espacio Atlántico en temas específicos: EROCIPS, COASTATLANTIC, COPRANET, TRIDENT, OCIPESCA. Estas diferentes iniciativas europeas, en el marco de INTERREG, se complementarían con mecanismos nacionales a veces ricos y complejos, y a menudo eficaces, pero que siguen careciendo de coordinación y no proporcionan un acceso fácil y completo de la información.

Las acciones concretas, tanto en la Estrategia Atlántica como en la política europea general sobre la materia, tienen como premisa fundamental la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero, no solo como elemento de la política europea específica, sino como compromiso internacional de los Estados a través de su adhesión al Protocolo de Kioto. Por eso, dentro de las sugerencias globales de la CAA en la línea estratégica que nos ocupa, hay que empezar por señalar las acciones orientadas a la reducción de la huella de carbono en el Atlántico. Estas acciones, enmarcadas dentro del ámbito de economía e industrias marinas relacionadas con el sector naval, perseguirían fomentar la eficiencia energética mediante acciones innovadoras en el sector de la construcción naval que se adapten a los diferentes tipos de barcos. La financiación previsible para este objetivo se señala dentro de los fondos FEDER, FEMP, la estrategia Leadership 2020⁷⁶ y la Iniciativa «Industrias marítimas para el Crecimiento Azul» de la CRPM. Las industrias relacionadas con la pesca y la acuicultura también son receptáculos de acciones relacionadas con la conservación de los ecosistemas. Las sugerencias de la CAA apuntan a la identificación de las zonas marinas adecuadas para el desarrollo de la acuicultura, el desarrollo sostenible de la ostricultura y de la alguicultura con fines alimentarios, el planteamiento ecosistémico de la pesca y la elaboración de criterios de acuicultura y pesca sostenibles. Todo esto tendría la posibilidad de ser integrado en la financiación de los fondos FEMP, FSE, FEDER, en el propio programa INTERREG y en Horizonte 2020.

Pero la línea estratégica dedicada al clima y al medio ambiente tiene su protagonismo propio dentro de las sugerencias de la CAA en relación con la Estrategia Atlántica y también sus propias sublíneas de acción, tal y como se describe a continuación.

Las acciones de lucha contra la contaminación, como primera sublínea, son seguramente las más cercanas a las cuestiones de la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad. Entre las mismas se sugieren acciones encaminadas a la lucha contra los con-

76 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-116_en.htm

taminantes antropogénicos en el fitoplancton productor de toxinas, el desarrollo de los sistemas de vigilancia del espacio marítimo para prevenir la contaminación, los trabajos de investigación sobre los residuos flotantes o el análisis ecosistémico como referente de la planificación marítima, que cuenta ya con la propuesta de los golfos de Vizcaya y Cádiz como emplazamientos piloto. También se proponen otras medidas como limitar la propagación de especies exóticas invasoras, ello ligado a la gestión de aguas de lastre, creando una coordinación transnacional en este ámbito. Del mismo modo, se hace ver la conveniencia de mejorar el tratamiento del agua y la gestión de los deshechos en los puertos pesqueros, de organizar la cooperación regional en materia de información, de acompañar a las autoridades locales, preparándolas para la identificación de zonas de riesgo, y de desarrollar acciones de prevención e información sobre la problemática de la pérdida de contenedores. Para todas estas acciones y conjuntos de acciones, la financiación FEDER, FEMP, Horizonte 2020 y el programa INTERREG vuelven a ser señalados. Se propone, por otra parte, la capitalización del proyecto PORTONOVO para la gestión de las aguas portuarias⁷⁷.

La segunda gran sublínea vinculada a la preservación de los ecosistemas es, precisamente, la de seguimiento de ecosistemas. Ahí se proponen distintos tipos de acciones, algunas orientables dentro de los ya repetidos marcos FEDER, FEMP, Horizonte 2020 e INTERREG: la creación de una red protegida de áreas marinas, que ayude a garantizar la sostenibilidad de la pesca; la bioprospección de recursos marinos vivos; el estudio del impacto medioambiental de la explotación de minerales submarinos; el estudio y recogida de parámetros indicadores del estado ecológico de las masas de agua de transición y costeras; o la preservación de la biodiversidad marina, con el desarrollo de conocimientos, educación y sensibilización del público en general y de los usuarios sobre medidas de protección específicas. En otro orden de cosas, se sugieren acciones que se enmarcan en proyectos en curso y que habría que recapitalizar: el intercambio de experiencias en el ámbito de la gestión de las áreas marinas protegidas y la identificación de las áreas que requieran especial protección, dentro del proyecto MAIA⁷⁸; la cartografía o seguimiento del hábitat bentónico, dentro de las iniciativas MESHATLANTIC y REBENT⁷⁹; y el seguimiento del impacto del cambio climático en los ecosistemas y en la biodiversidad atlántica, incluidos los bosques, dentro de la iniciativa REINFORCE que comparten Reino Unido, Francia, Portugal y España.

77 <http://www.guiafc.com/proyectos/item/165-proyecto-portonovo-INTERREG-arco-atl%C3%A1ntico.html>

78 http://www.maia-network.org/inicio/el_proyecto/objetivos_y_actividades

79 <http://www.meshatlantic.eu/index.php?id=2>; <http://ancorim.aquitaine.fr/Red-Bentonica>

Un tercer ámbito de acción es el de la gestión integrada de las zonas costeras y el espacio atlántico. De manera amplia, esta sublínea estratégica busca la integración de la protección ecosistémica a través del apoyo a distintas infraestructuras. Un ejemplo sería el de las plataformas de observación del océano Atlántico, en relación con el programa Horizonte 2020 y la lista de infraestructuras ESFRI. Otro podría ser el de la gestación de una red de centros de excelencia marítima o de programas de coordinación de recogida de la información y de apoyo a la adaptación de los puertos pesqueros tradicionales a los efectos del cambio climático. Se habla también de la aplicación de un planteamiento atlántico integrado para la gestión de los humedales, que incluya la valorización de las actividades económicas tradicionales de estos espacios y la atención a la coacción, en sentido biológico, como la derivada del impacto de las energías marinas en otras actividades como la explotación de algas. La financiación sugerida podría enmarcarse, de nuevo, en los fondos FSE, FEMP, proyecto Horizonte 2020 y Life.

En cuarto lugar, la pesca como actividad económica tradicional, y principal, de la zona atlántica, también tiene un apartado específico en este campo. Su supervivencia como factor productivo va ligada a la preservación de los recursos de los que se nutre. Para la gestión y preservación de los recursos pesqueros se consideran útiles las acciones siguientes: el ajuste entre el desarrollo de la actividad acuícola en un sector determinado y el mantenimiento de las condiciones medioambientales del mismo; la explotación integrada y detallada de la información estadística que se disponga sobre la pesca y la acuicultura en la zona atlántica; la creación de sistemas de alerta anticipada de las amenazas que se ciernan sobre las instalaciones acuícolas; o la investigación sobre el origen y el aumento de la concentración de contaminantes en los sedimentos y en la carne de las especies marinas destinadas al consumo humano, con atención a su impacto en los sistemas marinos y acuícolas. Estas acciones podrían enmarcarse, a propuesta de la CAA, en la financiación FEDER, FEMP, Horizonte 2020, INTERREG o Life.

3. Formación y cualificación vinculada al ámbito marítimo

Una de las claves para el desarrollo de los territorios atlánticos es la formación y cualificación vinculada al ámbito marítimo. La condición periférica de la zona atlántica ha determinado que, al margen de algunos núcleos portuarios e industriales que han tenido más facilidades para el crecimiento, las necesidades de cualificación profesional relacionadas con las actividades económicas específicamente marítimas no hayan sido una prioridad en las políticas de desarrollo de los Estados o de la misma Unión. Como consecuencia, muchas industrias marítimas carecen de personal con las cualificaciones, conocimientos y experiencia adecuados y, en la otra cara de la moneda, muchas otras no pueden llegar a ser puestas en marcha a consecuencia, aunque no solo, de la falta de especialización. En el Informe final

de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Progresos en la Política Marítima Integrada de la Unión Europea⁸⁰, se ponía de manifiesto esta carencia en el campo de la formación. De hecho, la Estrategia Atlántica no ha reservado una línea de acción propia para cuestiones relacionadas con la cualificación y formación profesional, sino que las acciones vinculadas con esta temática están desglosadas en el marco de las distintas líneas generales. Señalaba la Comisión en el Informe sobre la PMI que entre 2007 y 2010 se han puesto en marcha acciones dirigidas a aumentar el atractivo de las profesiones marítimas basadas en la movilidad entre sectores y países y a anticipar las necesidades futuras. Como ejemplo se alude al Séptimo Programa Marco de Investigación, que financió acciones relacionadas con la investigación marina y marítima con un 6,4 % de su presupuesto, aproximadamente 1.400 millones de euros.

Esta línea de actuación relacionada con la formación, aunque no esté directamente destacada en la Estrategia Atlántica, es especialmente atractiva para Andalucía, donde la tasa de desempleo es alta y donde la formación profesional se encuentra con los problemas presupuestarios de la actual etapa de crisis y retracción del gasto público en España. Todo indica que las demandas de planificación y financiación en este ámbito tendrán que estar conectadas tanto con otras líneas estratégicas como con diversos programas de financiación, por lo que será esencial destacarlo a pesar de que las grandes líneas prioritarias, de las que dependerá, sean otras.

Entre las acciones propuestas por la Comisión Arco Atlántico para el desarrollo de la Estrategia pueden señalarse algunas específicamente orientadas al ámbito de la formación y cualificación profesional marítima. En primer lugar, dentro de la línea de la Estrategia Atlántica dedicada a la economía y a las industrias marítimas, se perfilan dos necesidades formativas. Una de ellas se integra dentro del desarrollo del sector náutico como un subámbito estratégico prioritario al que dirigir ciertas acciones. Se trataría de un sector de nueva creación, que reestructuraría actividades ya existentes. Pero sobre todo es un sector en el que se crearían nuevas industrias relacionadas con actividades náuticas, en parte relacionadas con el turismo, y por lo tanto con el ocio, y en parte relacionadas con las industrias que tendrían que estar al servicio del mismo. Se habla del fomento de prácticas náuticas como herramientas de desarrollo turístico, de atracción y de integración, y se sugieren acciones relacionadas con la formación, como la promoción de las profesiones náuticas, la organización del sector y la cualificación profesional, todas ellas herramientas para contribuir al desarrollo de la cultura y de la identidad marítima de la población.

80 COM (2012) 491 final, de 11 de septiembre de 2012 <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0491:FIN:ES:PDF>>.

En general, la financiación propuesta para realizar acciones en el sector náutico tendría que venir de los fondos FEMP, FSE, el programa INTERREG o de la capitalización del proyecto NEA2⁸¹. La segunda de las necesidades formativas la encontramos en relación con la industria pesquera y acuícola. En este campo, la innovación propuesta para el sector, relacionada con estudios de viabilidad y planteamientos ecosistémicos, precisa la implementación de programas de formación sobre nuevos cultivos marinos y nuevos modos de producción. También requiere la mejora de la selectividad de las artes de pesca gracias a la innovación técnica, así como el refuerzo de la cooperación entre científicos, pescadores y acuicultores, especialmente a través del desarrollo de herramientas de conocimiento. Las acciones formativas, que parece que tendrían que imbricarse con el resto de acciones generales del sector, podrían ser soportadas financieramente a través de los fondos FEMP, FSE y FEDER, el programa INTERREG o el programa Horizonte 2020.

En segundo lugar, la línea estratégica dedicada a investigación e innovación es uno de los espacios clave donde encajar acciones formativas y de cualificación vinculadas al ámbito marítimo. En el campo de la investigación básica y aplicada, parece esencial el apoyo a la creación de Universidades del Mar, el acercamiento entre industrias e instituciones de enseñanza y la formación tecnológica. INTERREG, Horizonte 2020 o diversos proyectos específicos, como el Seas-Era o Marnet⁸² podrían dar cobertura financiera a estas acciones. En particular, también se señala la Iniciativa Vasco de Gama, impulsada por la CRPM, que se trataría de un nuevo programa Erasmus, pero vinculado al ámbito marítimo.

En tercer lugar, y por fin, dentro del eje dedicado a fomentar el poder de atracción de los territorios, la Comisión Arco Atlántico propugna un paquete específico que recoge acciones sociales y de formación y que se apoyaría financieramente en los ya reiterados FEDER, FEMP, INTERREG y FSE. El programa COSME para la competitividad de las empresas⁸³, el proyecto NEA2 y de nuevo la iniciativa Vasco de Gama completarían el marco financiero propuesto. Las acciones específicas se dirigirían a varios frentes. Por un lado, se orientarían al fomento de la educación marítima y náutica de los jóvenes del espacio atlántico a través de la creación de programas de sensibilización, destinados a los escolares, de navegación en mar abierto o de vigilancia medioambiental. También se ocuparían de mejoras en la seguridad de los marineros y de los buques, en la formación y reconocimiento de las profesiones marítimas para aumentar su atractivo, en el fomento de la movilidad europea atlántica de los

81 <http://www.nea2.eu/es/600/00/>

82 <http://www.seas-era.eu/np4/homepage.html>

83 <http://ec.europa.eu/cip/cosme/>

estudiantes del sector marítimo y en el ya indicado apoyo a la creación de Universidades del Mar. Se subraya la necesidad de crear líneas de formación que permitan la adaptación de competencias y cualificaciones al sector de las Energías Marinas Renovables, así como la de facilitar la conexión en red de esas formaciones a escala atlántica. Los talleres y cursos de formación, inicial y permanente, relacionada con los oficios pesqueros serían la herramienta para conseguir estos objetivos. Finalmente, dentro de los conceptos básicos en la formación se tratarían cuestiones relacionadas con la protección, conservación y puesta en valor del patrimonio relacionado con la pesca en sus formas tradicionales, así como con la sensibilización de la sociedad sobre la conservación de los espacios marinos y costeros.

4. Transportes: marítimo y terrestre

El transporte y la accesibilidad constituyen para cualquier área geográfica una prioridad esencial puesto que suponen la palanca que condiciona el desarrollo y el dinamismo de cualquier territorio. Como no podía ser de otra manera, en el marco del Arco Atlántico la cuestión del transporte resulta más que esencial teniendo en cuenta tanto las regiones periféricas como los núcleos políticos y geográficos que acoge en su seno.

Teniendo presente este dato espacial resultan evidentes las diferencias de accesibilidad entre las regiones del centro de Europa y las de su periferia. Asimismo, no cabe duda de que algunas de las regiones del Espacio Atlántico sufren un evidente *déficit* de accesibilidad. Desde tal perspectiva de fondo, resulta factible pormenorizar las anteriores constataciones en función del medio de transporte utilizado: terrestre; aéreo o marítimo.

Por cuanto respecta a los medios de *transporte terrestre*, cabe subrayar que en relación a los desplazamientos por carretera se pone de manifiesto la existencia de cuatro conjuntos geográficos dotados de fuertes conexiones internas, a saber: la mitad meridional de las islas británicas; el valle del Loira y el centro-oeste francés; el área vasco-pirenaica; y el litoral occidental de la península Ibérica. De otro lado, las redes ferroviarias se organizan en base a una lógica claramente nacional que prima la conexión con la respectiva capital de manera radial. Dichas redes han beneficiado tradicionalmente el tráfico de pasajeros sobre el de mercancías, que ha visto durante los últimos años una disminución significativa de su cuota de mercado de transporte con motivo (en algunos casos) de la obsolescencia de las infraestructuras. La culminación de ciertos proyectos como el eje ferroviario Sines-Algeciras-Madrid-París deben ser capitales para la dinamización de regiones periféricas como Andalucía.

En relación al *transporte aéreo*, cabe reseñar que estos medios de transporte no ofrecen un elevado número de enlaces en el seno del Espacio Atlántico, puesto que las relaciones con los grandes nudos (*hubs*) europeos o americanos reciben prioridad, mientras que los

enlaces aéreos interregionales se encuentran todavía por desarrollar, existiendo algunas áreas del Espacio Atlántico particularmente desfavorecidas por lo que respecta a las vías aéreas y los aeropuertos regionales. En el caso andaluz, no se trata esta de una carencia sino precisamente de una fortaleza en relación tanto a las vías como a los aeropuertos con motivo de un doble factor: el modelo de crecimiento español imperante hasta el estallido de la crisis en 2007 y 2008, de una parte; y la retroalimentación de este sector con el turístico, área en la que Andalucía constituye una significativa potencia regional.

Respecto al *transporte marítimo*, cabe reseñar que los puertos de la fachada atlántica son números y se reparten de manera equitativa por el litoral, pero en la práctica son de tamaño modesto y manejan un volumen de mercancías igualmente modesto, en comparación con los grandes puertos mediterráneos o del mar del Norte. A pesar de ello, los puertos conservan un auténtico potencial aunque insuficientemente explotado. Bajo esta perspectiva, el desarrollo de «autopistas marítimas» y del Transporte Marítimo de Corta Distancia, supone una oportunidad destacada que no se debe desaprovechar por parte de regiones como Andalucía, que bien podrían explotar su potencial de conexión con el puerto portugués de Faro, tal y como ya se hace en el Canal de la Mancha, en el Mar de Irlanda o entre Lisboa y Oporto. De cualquier manera, factores como el tráfico, los costes portuarios, la distancia de los mercados o de los centros demográficos deben ser convenientemente analizados a la hora de desarrollar la denominada «autopista marítima del Oeste de Europa», que precisamente debía recorrer el Arco Atlántico desde el Mar de Irlanda hasta el puerto de Algeciras⁸⁴.

Al objeto de paliar en la medida de las posibilidades algunas de las limitaciones anteriormente descritas, la Comisión Europea lanzó en 2011 su Libro Blanco sobre los Transportes, que proponía la Red Trans-Europea de los Transportes (RTE-T), en relación a la cual distintos agentes, entre ellos la Comisión Atlántica de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), han venido realizando sus observaciones y sugerencias. Precisamente la Comisión «Transportes» del Parlamento Europeo aprobó el pasado diciembre un *Negotiating mandate* para el desarrollo de esa RTE-T. De hecho, la propuesta de nuevas líneas directrices, que ya ha entrado en la segunda fase de negociación con el Consejo, debe votarse a mediados de 2013 en el Pleno del Parlamento Europeo.

Tal y como apunta la citada CRPM, «la financiación de la RTE-T permitirá ante todo ayudar a construir o modernizar secciones transfronterizas o conexiones que faltan para eliminar los cuellos de botellas en la red central antes de 2030. El nuevo instrumento (*Connecting Europe*

84 Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», pp. 19-21.

Facility) debería también contribuir en la creación de nudos y de plataformas modernas y multimodales en los aeropuertos, así como en los puertos marítimos y fluviales europeos»⁸⁵. Sin embargo, los acuerdos del Consejo Europeo del 8 de febrero en relación al Marco Financiero Plurianual 2014-2020 y la drástica reducción presupuestaria del *Connecting Europe Facility* suponen un claro *handicap* para el desarrollo de un instrumento de claro valor añadido y decisivo para regiones periféricas como las atlánticas, y por tanto para Andalucía.

A la hora de analizar las implicaciones de la Estrategia Atlántica para Andalucía en el marco del decisivo sector de los transportes, resulta muy ilustrativo hacer referencia a los cinco ejes sobre los que se sustenta el RTE-T, a saber: proyectos prioritarios dentro de la Red Central; integración de las áreas metropolitanas atlánticas en la Red Central; Corredor Atlántico; puertos atlánticos en la Red Central; o conexiones entre la fachada atlántica y el centro de Europa.

a. *Proyectos Prioritarios de la Red Central*: tal y como subraya la Comisión del Arco Atlántico de la CRPM⁸⁶, de los ocho proyectos prioritarios que conciernen al Arco Atlántico se debe insistir en la finalización de aquellos que están por terminar, además de en la inclusión de los mismos en la Red Central como mecanismo que redundará en el beneficio tanto de la Unión Europea como en el particular de las regiones implicadas. Concretamente, hasta cinco de ellos afectarían a Andalucía, motivo por el que de su conclusión y puesta en marcha depende el acercamiento a los centros europeos y la dinamización regional. Particularmente son prioritarios para Andalucía:

- N° 3: eje ferroviario de alta velocidad del suroeste de Europa (París-Burdeos-Vitoria-Madrid-Lisboa).
- N° 8: eje multimodal Portugal/España-resto de Europa (carretera principalmente)⁸⁷.
- N° 16: eje ferroviario de transporte de mercancías Sines/Algeciras-Madrid-París (tercera travesía transpirenaica).
- N° 19: interoperabilidad de las líneas ferroviarias de alta velocidad en la península Ibérica.
- N° 21: autopistas del mar del Oeste de Europa.

85 Resolución de la Comisión Arco Atlántico de la CRPM sobre el futuro de la RTE-T, aprobada el 13 de febrero de 2013 <www.crpm.org>.

86 Contribución de la Comisión Arco Atlántico al debate sobre el futuro de la RTE-T, junio de 2011 <www.crpm.org>.

87 Según la Comisión del Arco Atlántico de la CRPM (Contribución de la Comisión Arco Atlántico al debate sobre el futuro de la RTE-T, junio de 2011 <www.crpm.org>) la realización de este proyecto prioritario debería prolongarse para permitir una mejora de las infraestructuras portuarias y ferroviarias conectadas con este eje.

- b. *Integración de las áreas metropolitanas atlánticas en la Red Central:* como consecuencia de la organización administrativa de los Estados miembros, las redes de transporte del Arco Atlántico están organizadas de manera radial en torno a las respectivas capitales, lo que implica una deficiente conectividad de los territorios atlánticos. En ese sentido, parece plausible la propuesta de la Comisión del Arco Atlántico de la CRPM⁸⁸, acerca de que un grupo de doce áreas pasen a incluirse entre los nudos de la red central, al objeto de jugar un papel destacado de cara al reequilibrio de los intercambios con motivo de la concentración de los mismos en las ciudades del centro de Europa, aliviando, de esta manera, la congestión de las mismas. A este fin deben modernizarse para que resulten competitivas las infraestructuras ya existentes (pero infrautilizadas) de las áreas de: Dublín; Glasgow-Edimburgo; Manchester-Liverpool; Birmingham; Cardiff-Swansea-Newport; Nantes-Saint-Nazaire; Burdeos-Arcachon-Libourne; área metropolitana de Asturias (Oviedo, Gijón, Avilés); área metropolitana de Euskadi y Eurociudad vasca (Biarritz-Anglet-Bayonne-San Sebastián); Oporto; Lisboa; y Sevilla, que sería la representante andaluza en el marco de la propuesta.
- c. *Corredor Atlántico:* se trata del corredor prioritario para la Comisión Arco Atlántico de la CRPM⁸⁹ en materia de corredor multimodal de cara a la configuración de la RTE-T. De hecho, cabe reseñar que en la actualidad existe un desequilibrio modal importante en favor del transporte por carretera puesto que alrededor de la mitad del tráfico de mercancías entre la península Ibérica y Europa recorre la fachada atlántica. Sin embargo, solo el 1 % de este tráfico se hace a través el transporte ferroviario, proporción que contrasta con el 16 % del transporte marítimo y el 83 % por carretera. Como no podía ser de otra manera, esta situación provoca la saturación de las infraestructuras viarias, en particular en las fronteras, y la falta de sostenibilidad del sistema, concretamente con respeto al cambio climático. Precisamente, el desarrollo del Corredor Ferroviario Atlántico posibilitaría un transporte de mercancías más eficaz, más rápido y más sostenible, debido a un mejor reparto de los modos de transporte, en beneficio del transporte ferro-portuario.

88 Contribución de la Comisión Arco Atlántico al debate sobre el futuro de la RTE-T, junio de 2011 <www.crpm.org>.

89 Resolución de la Comisión Arco Atlántico de la CRPM sobre el futuro de la RTE-T, aprobada el 13 de febrero de 2013 <www.crpm.org>.

- d. *Puertos Atlánticos en la Red Central*: asimismo, tal y como insiste la Comisión del Arco Atlántico de la CRPM⁹⁰, las cuatro quintas partes del comercio extracomunitario pasan por los puertos, una buena proporción de los cuales se sitúa en la fachada atlántica, lo que, tal y como preconiza la Comisión Europea, deberá servir para que los mismos refuercen el sistema de vías férreas del Corredor Atlántico, transmitiendo una parte importante de los flujos de mercancías desde los puertos hasta el ferrocarril al objeto de aliviar las más saturadas y menos sostenibles carreteras. Además de las autopistas del mar (entre las cuales y dentro de la fachada atlántica cabe destacar desde la perspectiva andaluza la línea del proyecto entre Nantes-Saint Nazaire y Vigo y su prevista prolongación posterior hasta Le Havre por el norte y hasta Algeciras por el sur), el cabotaje y los enlaces por barco suponen también una alternativa pertinente a la carretera en la fachada atlántica, motivo por el cual debieran ser suficientemente promovidos por las instituciones europeas. Además, los puertos atlánticos, que suponen las puertas de entrada fundamentales al continente europeo, disponen de una elevada proyección de desarrollo con motivo del aumento de los intercambios marítimos. Asimismo, el desarrollo tanto del sector eólico, como del de las energías marinas renovables ofrece oportunidades muy interesantes, que sin duda, deberían contribuir en el desarrollo de los puertos atlánticos. En este sentido, la Comisión Arco Atlántico propone que los puertos de Cherbourg, Brest, Santander, Sines y Vigo sean integrados en la Red Central, de la que en la fachada atlántica andaluza ya forman parte los de Algeciras y Cádiz.
- e. *Conexiones entre la fachada atlántica y el centro de Europa*: se pretende el reforzamiento de las conexiones (más allá del imprescindible eje Norte-Sur que vertebra el Arco Atlántico) con otros corredores a través de la conexión del Arco Atlántico con el centro de Europa.

Particularmente, dentro del Programa Espacio Atlántico previsto para el periodo de programación 2007-2013 que está por tanto a punto de terminar, se han desarrollado en el marco del sector del Transporte, que se ha erigido en uno de los cuatro ejes transversales del programa transnacional, hasta seis proyectos en este ámbito⁹¹. Dichos proyectos

90 Contribución de la Comisión Arco Atlántico al debate sobre el futuro de la RTE-T, junio de 2011 <www.crpm.org>.

91 Dichos proyectos son: BATTERIE, CFAEFFIPLAT, DURATINET, SITE, START y PROPOSSE. Sus líneas programáticas específicas pueden consultarse en el Compendio de Proyectos del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», marzo de 2013.

tienen como objetivo específico la promoción de: la interoperabilidad de las redes de transporte y de la intermodalidad entre el transporte marítimo, por carretera, ferroviario y aéreo; el corredor ferroviario atlántico de mercancías en combinación con los puertos y plataformas logísticas; el transporte marítimo de corta distancia, la cooperación entre puertos; la cooperación entre autoridades portuarias y asociaciones empresariales; y el desarrollo de sistemas de mantenimiento sostenible de las infraestructuras de transporte.

No cabe duda de que todas esas temáticas, en mayor o menor medida, son del interés andaluz, motivo por el cual en el caso de reeditarse o prolongarse durante el periodo de programación 2014-2020, Andalucía obtendría evidentes réditos de su activa involucración en los mismos, en tanto en cuanto suponen una oportunidad que Andalucía, con motivo de su periférica ubicación geográfica y de su necesidad de interconexión con el resto del Arco Atlántico y con los centros nacionales y europeos, no puede ni debe dejar escapar.

5. Investigación e innovación

La investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) en cuanto a políticas transversales constituyen para cualquier área geográfica una prioridad esencial puesto que suponen también la palanca que condiciona el desarrollo y el dinamismo de cualquier territorio. Como no podía ser de otra manera, en el marco del Arco Atlántico la cuestión de la investigación, el desarrollo y la innovación resulta más que esencial puesto que tiene múltiples aplicaciones para el desarrollo económico y social de la fachada atlántica del continente europeo. Si nos remitimos a los tratados constitutivos, podemos comprobar cómo la promoción de investigación-desarrollo-innovación representa un reto de vital trascendencia según se recoge en el artículo 163 del Tratado CE: «La Comunidad tiene como objetivo fortalecer las bases científicas y tecnológicas de su industria y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional». Por otra parte, el Consejo Europeo adoptó hace ya más de una década (marzo de 2000) un objetivo claro para la evolución de las inversiones en I+D con el objetivo de dedicarles un 3 % del PIB en 2010, cifras que lamentablemente no han sido alcanzadas. En el contexto de la estrategia de Lisboa, el nivel actual de estas inversiones aparece como insuficiente para el crecimiento del conjunto de la economía europea en general, al igual que sucede para fomentar el crecimiento de las economías regionales del Arco Atlántico o de la andaluza en particular.

Tal y como bien pregona la Comisión del Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, es necesario apuntar que a escala europea, la innovación se refiere «a un proceso que asocia el conocimiento y la tecnología con la explotación de oportunidades comerciales para los productos, los servicios y los procesos industriales

nuevos o mejorados (...) y que comporta un cierto grado de riesgo (...). Sin embargo, la Comisión considera que las ayudas a la innovación deben autorizarse pero no en base a una definición abstracta de la innovación sino solo si dichas ayudas se refieren a actividades precisas encaminadas a solucionar los fallos del mercado que la obstaculizan y para compensar cualquier efecto perjudicial sobre la competencia y el comercio»⁹².

De hecho, la cooperación territorial en el marco de la Estrategia Atlántica debe pasar de manera ineludible por un cambio radical en el contexto de una inversión en I+D+i, que es bastante modesta en comparación con la media de la UE, a pesar de que las zonas costeras se encuentran sometidas a «una creciente presión urbana, a los riesgos naturales y tecnológicos y al impacto ambiental de las actividades agrícolas y de la pesca», existiendo asimismo «dificultades en las redes de acceso y transportes, en particular a través de la intensificación del tráfico por carretera por encima de otros medios de transporte como el ferrocarril y el marítimo» o un evidente desequilibrio en relación a las estructuras territoriales y al ordenamiento urbano⁹³.

Tal y como ha sido ya ampliamente señalado, el Espacio Atlántico exhibe un desigual desarrollo económico, así como una tendencia a la especialización excesiva de las regiones menos favorecidas en actividades de escaso valor añadido (como puede ser en Andalucía su concentración en actividades agrícolas o turísticas de escasa operatividad del I+D+i). En un marco en el que el desarrollo de las regiones menos prósperas depende de su apertura internacional pero también de su capacidad para adherirse a la economía del conocimiento promovida por la Estrategia de Lisboa, no puede pasarse por alto la contribución que debe aportar la investigación y la técnica modernas a la promoción del patrimonio de las regiones marítimas atlánticas. Al objeto de intensificar la cooperación económica en ese ámbito, resulta imprescindible superar las reticencias del sector empresarial (tal y como sucede en el caso andaluz) de participar en la transferencia de tecnología y en otras fórmulas de cooperación con centros académicos y de cooperación.

Es por ello que en respuesta al doble desafío del «desarrollo solidario de la economía del conocimiento» y de la «promoción del patrimonio marítimo», la propia Comisión Europea en su programa operativo de Cooperación Territorial Europea *Espacio Atlántico*,

92 Según se dispone en la web de la Comisión Arco Atlántico de la CRPM consultada el 22 de marzo de 2013 <<http://arcatlantique.org/index.php?act=1,3,3,7>>.

93 Compendio de Proyectos del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», marzo de 2013, p. 16.

en el capítulo de Cooperación Transnacional 2007-2013⁹⁴, apuntaba como primera prioridad la promoción de «redes transnacionales empresariales y de innovación», al objeto de hacer factible una cooperación económica estrecha y sostenible entre los agentes implicados en las diferentes regiones que componen el Arco Atlántico.

Bajo la premisa de la indispensable implicación del sector privado a través de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) en los diferentes proyectos, a las cuales se debe acompañar y ayudar en sus actividades internacionales, resulta necesario explotar las complementariedades entre las distintas categorías de regiones, especialmente su diversidad cultural. Asimismo, los citados proyectos deberían, en la medida de lo posible, vincular sus actividades al desarrollo regional en lugar de pretender exclusivamente establecer redes en su sector científico o empresarial concreto. Al subrayarse (en la mencionada prioridad) la centralidad de la promoción de la innovación, no nos referimos exclusivamente a la innovación científica y técnica sino también en relación a otros elementos de la economía actual del conocimiento como pueden ser los nuevos tipos de servicios empresariales o las técnicas de *marketing* innovadoras.

Particularmente, la mencionada prioridad arbitra tres objetivos específicos, a saber: a) desarrollo de transferencias del conocimiento entre empresas y centros de investigación; b) refuerzo de la competitividad y la capacidad de innovación en los nichos de excelencia de la economía marítima; y c) estímulo de la reconversión y la diversificación económica promocionando el potencial endógeno regional⁹⁵.

- a. Dentro del marco de la adhesión a la Estrategia de Lisboa y de la potenciación de la participación de las PYMES para fomentar el desarrollo de transferencias del conocimiento entre empresas y centros de investigación, aún es posible obtener avances significativos en el área del Arco Atlántico, a través del desarrollo de toda una serie de actividades cuya ejecución en las redes transnacionales produjese un «efecto palanca» significativo. En ese sentido, debería promocionarse la transferencia de tecnología en todas aquellas actividades que produjesen un impacto positivo en el desarrollo económico regional, a saber: redes de cooperación entre empresas y centros de investigación en distintos países; centros transnacionales de recursos que recaben y difundan información relativa a innovación

94 Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», p. 55.

95 Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», pp. 55-58.

y a la transferencia de tecnologías y que vincule a PYMES y centros de investigación; equipos especializados en las redes de asistencia técnica transnacional para ayudar a las PYMES en todo tipo de problemáticas asociadas a los procesos de innovación; fondo común de resultados de sistemas de vigilancia tecnológica y formación en materias de técnica de inteligencia económica; financiación de la innovación o creación de *trusts* transnacionales de innovación; o acuerdos de cooperación transnacionales en torno a polos de excelencia especializados en sectores con un fuerte contenido tecnológico, entre otros.

- b. Asimismo, el desarrollo económico debería articularse en base a aquellos sectores de la economía marítima que cuentan con un notable potencial para el desarrollo del Arco Atlántico. Particularmente, bien podría dedicar especial atención a nichos de excelencia para las inversiones de I+D+I que sirviesen para el reforzamiento de una posición globalmente competitiva, tales como los segmentos de gran valor añadido de la industria de construcción naval o el amplio campo de la investigación marina (protección y promoción del entorno marino, desarrollo de técnicas de pesca y cultivos marinos, biología marina y biotecnologías, u oceanografía, entre otras). En tanto en cuanto estos sectores cuentan con el hándicap de la necesidad de la concentración de medios, la cooperación transnacional les ofrece destacadas oportunidades en ese sentido. Además, no cabe duda de que estos proyectos supondrían una aportación significativa a la estrategia de la política económica del Libro Verde de la Comisión sobre Política Marítima⁹⁶, por cuanto se refiere a la promoción de grupos marítimos.
- c. En tanto en cuanto muchas regiones atlánticas padecen un evidente declive económico o/y un sobredimensionamiento de sectores de escaso valor añadido, no tienen más remedio que reconvertir sus economías explotando aquellos potenciales endógenos en los que demuestran ventajas comparativas a escala global. Sin embargo, dicho potencial no puede ser incentivado de manera aislada sino que necesita tanto de la diversificación como de la apertura internacional de las economías regionales. Para ello, resulta vital aprovechar las sinergias ofrecidas por el fenómeno de la cooperación transnacional, considerando (en ese sentido) la complementariedad cultural de las diferentes áreas lingüísticas (anglosajona, francófona, castellana y portuguesa) del Arco Atlántico dentro del actual contexto global. Particularmente, regiones como Andalucía deben focalizar su cooperación transnacional por medio de proyectos que: exploten el potencial de las

96 *Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Cohesión Territorial*, 2006, COM (2006) 275 final.

nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación al objeto de favorecer los circuitos comerciales internacionales de productos regionales; estimulen la emergencia de grupos regionales; diseñen un *marketing* común para diferentes tipos de turismo innovador sostenible como el ecoturismo, la gastronomía regional o el turismo submarino; o transfieran el *know-how* adquirido en el ámbito de la agricultura ecológica innovadora.

Específicamente, dentro del Programa Espacio Atlántico previsto para el periodo de programación 2007-2013 que está por tanto a punto de terminar, se han desarrollado en el marco del sector de la I+D+I y el emprendimiento, que se ha erigido en uno de los cuatro ejes transversales del programa transnacional, hasta veinticinco proyectos en este ámbito⁹⁷. Dichos proyectos están centrados en la promoción de un desarrollo cohesivo de la economía del conocimiento, la creación de redes para el intercambio y la transferencia de conocimientos, la valorización de recursos endógenos, la mejora de la competitividad de la industria y la cooperación empresarial, la dinamización de procesos de *clusterización* de las actividades económicas o el desarrollo de nuevos productos y procesos de producción.

Concretamente, Andalucía ha venido participando en cinco de estos veinticinco proyectos, a saber: KIMERAA (por medio de la creación de herramientas de información y análisis, contribuye a hacer frente a la dificultad de transformar la investigación europea tradicional en productos con alto valor agregado y alta rentabilidad, a la creación de *spin-offs* y a la consolidación de una red de socios centrados en la creación de nichos de excelencia relacionados con el Atlántico, con un impacto significativo para las economías regionales), CISNET (proyecto que apoya el sector de las industrias creativas, un sector en expansión y de elevada capacidad empleadora, además de motor para otras actividades económicas y de innovación; que trata de paliar esencialmente las dificultades de acceso a los mercados), INNOVATE (cuyo objetivo principal es el de aumentar la capacidad de sus socios en la promoción y gestión del cambio económico, en el crecimiento y la consolidación de nuevas actividades a escala local o la promoción del desarrollo de la sociedad del conocimiento y de los sectores de alto valor añadido, que pueden contribuir al desarrollo económico sostenible; NEA2 (que pretende desarrollar

97 Dichos proyectos son: ACRUNET, ATCLUSTERS, ATLANTKIS, ATVENTURE, AUXNAVALIA, CANTATA2, CISNET, ECOINNOVA, ENERMAT, GEPETO, HARVESTATLANTIC, IMAGINAATLANTICA, INNOVATE, KIMERAA, KNETWORKS, LABELFISH, MARMED, MARNET, NEA2, NETALGAE, PHARMATLANTIC, RETHE, SHAREBIOTECH, SHIPWELD Y WINATLANTIC. Sus líneas programáticas específicas pueden consultarse en el Compendio de Proyectos del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», marzo de 2013.

en el marco del Espacio Atlántico un sector náutico puntero, diferenciado a escala internacional a través del desarrollo de medidas diversificadas en torno a la innovación, la eficiencia económica, la protección y la valorización del medio ambiente, la calidad de vida y la cohesión social; o WINATLANTIC (cuyo objetivo reside en crear condiciones para que las empresas del Espacio Atlántico se organicen en red a través de la prestación de servicios específicos de internacionalización, favoreciendo así la reorientación de las economías regionales en función de su potencial endógeno, y promoviendo la aplicación de acciones de estímulo a la internacionalización y desarrollo de *start-ups* y de PYMES innovadoras).

No cabe duda de que todas esas temáticas, en mayor o menor medida, son del interés andaluz, motivo por el cual en el caso de reeditarse o prolongarse durante el periodo de programación 2014-2020, Andalucía obtendría evidentes réditos de su activa involucración en los mismos (así como en alguno de los muy interesantes veinte proyectos de los que no ha formado parte durante el presente periodo 2007-2013), en tanto en cuanto suponen una oportunidad para el desarrollo del valor añadido de Andalucía.

6. Desarrollo territorial (urbano y regional) sostenible

Las más de dos décadas de experiencia de cooperación en el ámbito del Arco Atlántico europeo vienen favoreciendo, sin duda, la acumulación de una amplia experiencia y conocimiento que deben posibilitar un futuro cooperativamente satisfactorio por cuanto respecta al desarrollo del espacio territorial. Concretamente, se albergan grandes expectativas respecto a la capitalización de los resultados de aquellos proyectos que apuestan por un desarrollo sostenible y equilibrado de la fachada atlántica⁹⁸.

Hace tiempo que la Unión Europea aboga por un sistema equilibrado y razonablemente descentralizado de ciudades a escala transnacional y continental. Particularmente, se pretende equilibrar la abrumadora influencia del denominado pentágono central de la UE, definido por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. Por ello, se busca favorecer un desarrollo territorial más equilibrado del continente europeo mediante el desarrollo de una Zona de Integración Económica Mundial de contrapeso al pentágono central, en sub-partes más periféricas del territorio de la Unión Europea.

98 Compendio de Proyectos del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», marzo de 2013, p. 17.

Particularmente, el análisis de la estructura territorial del Espacio Atlántico aborda la cuestión del desarrollo policéntrico atlántico desde niveles geográficos inferiores. En ese sentido, distingue dos grandes categorías de sub-áreas dentro de la fachada atlántica: las motores y las de integración. Las sub-áreas motores son las más dinámicas y con los activos más sólidos, que integran conjuntos de ciudades o metrópolis de fuerte influencia que atraen inversores con una economía diversificada, servicios de alto nivel y una buena accesibilidad. Las sub-áreas de integración son aquellas que albergan ciudades intermedias o de influencia débil con economías menos dinámicas o diversificadas, peores servicios y conexiones, así como aisladas de los centros de intercambio. Estas sub-áreas de integración pueden a su vez clasificarse en: de gran potencial, que son aquellas susceptibles de iniciar un proceso de recuperación e integración en áreas motores si se toman las adecuadas medidas de diversificación de la economía, mejoras en las redes de transporte, o infraestructuras, entre otras; o débiles, que son aquellas más aisladas, en vías de marginalización con motivo del declive demográfico y económico, de carácter generalmente rural y poco estructuradas, poco pobladas o/y sub-equipadas⁹⁹.

Es por ello que el potencial de las redes de cooperación plantea agrupar a las ciudades «sub-áreas» en «áreas de proyecto» formadas por una o más áreas motores y otras sub-áreas con vocación de adherirse a las mismas. En ese sentido, se han diseñado hasta cinco «áreas de proyecto»: el Área Atlántica/Británica; el Área del Noroeste Francés; el Área Franco-Española; el Área Oeste de la Península Ibérica; y el Área Sur de la Península Ibérica¹⁰⁰. En concreto, esas agrupaciones pretenden asociar ciudades y regiones a un nivel territorial intermedio entre el local y el macro-regional del Espacio Atlántico. Sin pretender establecer un marco exhaustivo para la cooperación transnacional, la función de estas sub-áreas no es la de sustituir a la Estrategia Atlántica sino la de convertirse en herramientas (compatibles) de la misma.

99 Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», pp. 22-23.

100 No cabe duda de que Andalucía se inserta en esta última Área del Sur de la Península Ibérica. Lo cual no es inocente sino que coincide con otras fórmulas de cooperación territorial, que Andalucía viene desarrollando desde hace ya dos décadas como las primitivas Comunidades de Trabajo, la actual Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía o la hipotética futura Asociación Europea de Cooperación Territorial también formada por las tres anteriores regiones. En ese sentido, se pone de manifiesto, tal y como se refrendará en la próxima sección del presente capítulo, la posibilidad no solo de coexistencia sino también de pervivencia en el tiempo y de retroalimentación mutua de experiencias de cooperación territorial a diferentes escalas: micro-regional ubicada en la esquina sur-oeste del continente europeo; pero también macro-regional a lo largo de toda la fachada atlántica europea.

En definitiva, el propósito de la prioridad del desarrollo territorial (urbano y regional) sostenible consiste en la intensificación de la cooperación y de los intercambios regionales en una serie de sectores de interés común. El objetivo radica en la transmisión de *know how*, compartir buenas prácticas y recursos, promover la complementariedad en una amplia variedad de temas relativos al desarrollo urbano y regional sostenible que no se encuentren cubiertos sectorialmente por ninguno de los otros tres ejes del Programa del Espacio Atlántico (Redes de Innovación e Investigación; Medio Ambiente y Energías Renovables; y Transportes y Accesibilidad), incluyendo en cualquier caso: la planificación espacial y el desarrollo urbano integrados, la movilidad urbana, las eco-ciudades y los planes locales de la Agenda 21, las brechas sociales y digitales, las redes urbanas, el suministro de servicios universales en zonas poco pobladas, el turismo sostenible, o la conservación integrada del patrimonio cultural, entre otros¹⁰¹.

Bajo la premisa de la indispensable promoción de las sinergias transnacionales de desarrollo urbano y regional sostenible, esta prioridad del programa del Espacio Atlántico se concentra en el «eje intensificación de los intercambios regionales del desafío del desarrollo equilibrado y policéntrico» así como en aquellos aspectos sobre la mejora del patrimonio marítimo atlántico vinculados al patrimonio cultural. Particularmente, la mencionada prioridad arbitra tres objetivos específicos, a saber: a) puesta en común de recursos y competencias en materia de desarrollo urbano y rural sostenible; b) conversión de ciudades y regiones en lugares más influyentes y atractivos mediante su interconexión; y c) conservación y promoción de la herencia cultural del Espacio Atlántico de interés transnacional¹⁰².

- a. La cooperación transnacional en el Arco Atlántico debe provocar avances en el ámbito del desarrollo urbano y rural sostenible como: el control de la expansión urbana, la recalificación de eriales urbanos, las políticas que aborden brechas digitales y sociales, la despoblación de zonas rurales frágiles, o las consecuencias del envejecimiento de la población o de determinadas políticas de movilidad y transporte local.
- b. Asimismo, dentro del ámbito de la globalización, tanto regiones como ciudades compiten por aumentar su influencia e imagen a escala internacional. Es por ello que (como ya reflejamos) las grandes áreas metropolitanas dentro del pentágo-

101 Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», pp. 65-68.

102 Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», pp. 65-68 [son las mismas páginas? En ese caso habría que sustituir por "ibidem"].

no central europeo tienen una evidente ventaja sobre las ubicadas en la fachada atlántica del continente. Así pues, la prioridad del desarrollo territorial sostenible pretende la promoción conjunta de las entidades asociadas dentro del Arco Atlántico, bajo diferentes fórmulas como: la comunicación pública conjunta para la promoción de la imagen de marca de una red transnacional de regiones que comparten rasgos comunes; la estrategia común para la atracción de inversiones y empresas a una red transnacional de regiones; o la cooperación descentralizada con países en vías de desarrollo a través de una Red Transnacional de regiones atlánticas y sus Organizaciones No Gubernamentales.

- c. Con motivo de la singularidad del patrimonio cultural del Atlántico, a cuyos territorios el océano ha contribuido a dotar de una identidad común, se recalca la necesidad de conservar ese patrimonio e imbuir del mismo a las generaciones venideras, apoyándose en el recurso del turismo sostenible para facilitar el proceso. Es por ello, que se apoyan los proyectos que contribuyen a la conservación y promoción común del patrimonio cultural atlántico de interés transnacional, principalmente aquellos relativos a componentes tangibles (yacimientos, monumentos o paisajes) del citado patrimonio cultural, o también lugares dedicados a su promoción (centros de información o museos).

Si atendemos ahora al Programa Espacio Atlántico previsto para el periodo de programación 2007-2013 que está (por tanto) a punto de terminar, se han desarrollado en el marco del sector del desarrollo territorial (urbano y regional) sostenible, que supone también otro de los cuatro ejes transversales del programa transnacional, hasta once proyectos en este ámbito¹⁰³. Dichos proyectos tienen como denominador el objetivo de identificar oportunidades para promover el desarrollo de las economías locales, el de las nuevas herramientas para la preservación y promoción del patrimonio cultural e industrial, la preservación de agendas para el desarrollo urbano sostenible, actividades de turismo basado en la promoción cultural, natural y religiosa, del turismo de cruceros, la valoración del patrimonio de las actividades náuticas y el desarrollo del concepto de redes de ciudades inteligentes.

103 Dichos proyectos son: AAPUBLICSERV, ANATOLE, ATLANTERRA, BATFARM, CLIMATLANTIC, CRUISEATLANTICEUROPE, DORNA, ECOSALATLANTIS, KNOWCITIES, PARKATLANTIC, ULTREIA. Sus líneas programáticas específicas pueden consultarse en el Compendio de Proyectos del Programa Operativo de Cooperación Territorial Europea «Espacio Atlántico. Cooperación Transnacional 2007-2013», marzo de 2013.

Concretamente, Andalucía ha venido participando en tres de estos once proyectos, a saber: en el marco de la prioridad de la puesta en común de recursos y competencias en materia de desarrollo urbano y rural sostenible, el proyecto ANATOLE (diseñado para que las ciudades jueguen un papel orientador, utilizando formas de organización renovadas e innovadoras de la denominada economía de proximidad, específicamente pretende impulsar la cooperación entre gobiernos locales y las organizaciones de desarrollo local teniendo en cuenta el desarrollo de las economías de proximidad y centrándose principalmente en las ciudades y las áreas metropolitanas); para promocionar y conservar la herencia del Espacio Atlántico de interés transnacional, ECOSALATLANTIS (proyecto que tiene como objetivo principal la promoción del desarrollo conjunto, integral y sostenible del turismo basado en el patrimonio cultural y natural de los espacios salineros tradicionales del Atlántico, articulándose en base a tres actividades clave que tratan del desarrollo turístico de las salinas: patrimonio, desarrollo territorial, biodiversidad y turismo de naturaleza); y en aras a la conversión de ciudades y regiones en lugares más influyentes y atractivos mediante su interconexión, el proyecto KNOWCITIES (cuyo objetivo principal es el de poner en práctica una metodología —Modelo de Ciudad del Conocimiento Sostenible— que posibilite la transición hacia una economía del conocimiento como medio para lograr un desarrollo urbano sostenible, en calidad de factor de atracción y de proyección urbana de las ciudades medias de la fachada atlántica).

No cabe duda de que todas esas temáticas, en mayor o menor medida, son del interés andaluz, motivo por el cual en el caso de reeditarse o prolongarse durante el periodo de programación 2014-2020, Andalucía obtendría evidentes réditos de su activa involucración en los mismos (así como en alguno de los muy interesantes ocho proyectos más acerca de la presente temática, de los que no ha formado parte durante el presente periodo 2007-2013), en tanto en cuanto suponen una oportunidad para el desarrollo del valor añadido de Andalucía.

CAPÍTULO 3

LA PROYECCIÓN
ATLÁNTICA DE
ANDALUCÍA.

LA POTENCIALIDAD
DE LA **EURO-REGIÓN**
ANDALUCÍA-ALGARVE-
ALENTEJO



LA PROYECCIÓN ATLÁNTICA DE ANDALUCÍA. LA POTENCIALIDAD DE LA **EURO-REGIÓN** ANDALUCÍA-ALGARVE- ALENTEJO¹⁰⁴

I. LA ESTRATEGIA ATLÁNTICA Y LA EURO-REGIÓN ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO

La Comisión Europea viene sosteniendo que dentro del marco de la renovada Política Regional Europea y bajo la premisa de una recepción decreciente de fondos, el apartado de la cooperación territorial experimenta desde hace unos años una constante mutación y renovación, producto del contexto general de crisis económica internacional pero sobre todo de la concienciación de una necesidad de revisión, actualización e innovación en el marco de los proyectos desarrollados, que aumente tanto su eficacia como el impacto y el denominado «efecto palanca» de los mismos. En ese sentido, Andalucía ha comprendido desde su inicio el desafío de orquestar una estrategia de cooperación territorial basada en la adicionalidad de los capítulos, las iniciativas y los proyectos en los que participa, de manera que las sinergias producidas entre los mismos puedan tener un efecto multiplicador del impacto de la política regional y la cooperación. Y ello no solo en territorio andaluz sino también en el de sus socios limítrofes y en el de aquellos otros territorios con los que comparte estrategias de desarrollo macro-regional que deben revertir en claros beneficios con-

104 Este capítulo ha sido elaborado por Jorge Tuñón.

juntos en diferentes áreas sectoriales, entre otras las referidas en el apartado anterior, a saber: energías renovables, medio ambiente, ámbito marítimo, transportes, investigación e innovación o cohesión territorial.

Precisamente, dentro de ese marco de actuación se pueden ubicar todas aquellas relaciones e interdependencias que puedan surgir entre algunas de las diferentes fórmulas de cooperación territorial practicadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía: en este caso la estrategia macro-regional del denominado Espacio Atlántico; y la consolidación y fortificación de sus tradicionales fórmulas de cooperación transfronteriza con las regiones portuguesas del Algarve y el Alentejo, en un principio, desde hace más de dos décadas, bajo la fórmula de las primitivas Comunidades de Trabajo derivadas de los programas diseñados desde la propia Unión Europea por medio de los capítulos INTERREG; y más recientemente como consecuencia de la configuración en 2010 de la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA). Y no se trata esta de una estrategia arriesgada o irresponsable por parte de Andalucía, sino que cuenta con el refrendo de la misma Comisión Europea que viene defendiendo y abogando por la complementariedad de las diferentes estrategias macro-regionales.

Serán por tanto, precisamente todas esas posibles y plausibles sinergias entre ambas estrategias de cooperación territorial y concretamente las fórmulas de posible integración de las experiencias de cooperación entre las tres regiones situadas más al suroeste del continente europeo dentro de la más novedosa y probablemente ambiciosa fórmula o iniciativa de la Estrategia Atlántica, las apuntadas y explicitadas a lo largo de esta última sección del presente capítulo. Se trazarán las debilidades, fortalezas, amenazas u oportunidades que la integración y la complementariedad de ambas estrategias de cooperación pueden tener para Andalucía. En ese sentido, no pasará por alto la cuestión de la evolución de la estrategia transfronteriza del Alentejo-Algarve y Andalucía, actualmente bajo la fórmula de la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (Euro-región AAA), pero que podría llegar a rediseñarse: a) bien dentro del propio Arco Atlántico, o bien fuera pero coexistiendo y gozando de una íntima interrelación con el mismo, bajo fórmulas que pueden ir desde el diseño de una nueva macro-región, hasta la más previsible implementación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

II. EL PAPEL DE LA ESTRATEGIA TRANSFRONTERIZA AAA EN EL MARCO GLOBAL DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

1. Consideraciones generales

La cooperación territorial viene siendo, al menos durante el presente periodo de programación 2007-2013 de la Política Regional Europea, la guinda del pastel como prioridad que absorbe el 2,5 % de los recursos de la política tras los tradicionalmente prioritarios objetivos de convergencia y competitividad. Sin embargo, y una vez alcanzado a inicios de este año 2013 un acuerdo de financiación global para el nuevo periodo de programación 2014-2020, que debe comenzar en unos meses y supone una reducción global del presupuesto de la Unión Europea, la Comisión apunta una posible nueva reestructuración de los objetivos pasando de los tres del periodo 2007-2013 (convergencia, competitividad y cooperación), a solo dos durante el periodo 2014-2020 (convergencia e innovación de una parte, y cooperación de otra).

De cristalizar estas previsiones cabría reseñar que «David comienza a hacer frente a Goliat» o que la «guinda del pastel» comienza a ser algo más que eso, sobre todo si se confirma un leve aumento presupuestario final para el objetivo de cooperación en el marco de las actuales tendencias de recortes económicos.

De cualquier manera, la cooperación territorial seguirá estructurada en tres capítulos diferenciados: transfronteriza, transnacional, e interregional, quedando asimismo focalizada en diversos ámbitos entre los que podemos destacar: «desarrollo urbano, rural y costero; desarrollo de las relaciones económicas y de la integración en redes de las pequeñas y medianas empresas; o el intercambio de conocimientos y buenas prácticas en materia de investigación, desarrollo e innovación, y medio ambiente»¹⁰⁵. En la práctica, el desarrollo de la cooperación territorial europea y su cristalización en diversas fórmulas o estrategias de asociación con diferentes regiones fronterizas o con las que se comparten ubicaciones geográficas denominadas «cuencas» (Estrategia Atlántica, Estrategia Mediterránea, Programas del Sudoeste Europeo, Euro-región AAA, entre otras) han supuesto para Andalucía un valor añadido a los efectos de la política regional de cohesión en este territorio. Ello se debe a la experiencia acumulada por Andalucía desde hace décadas, participando proactivamente desde las primitivas iniciativas INTERREG, lo que ha propiciado, a través de la evolución de las distintas fórmulas utilizadas, una intensa experiencia y tradición andaluza de movilización en materia de cooperación territorial europea.

105 MORILLAS, A.: «La Cooperación Territorial Europea en Andalucía», en VV.AA.: *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía) y Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, volumen 1, 2012, p. 15.

2. Las estrategias cooperativas Andalucía/Portugal

Dentro del marco que nos ocupa, cabe reseñar que Andalucía, en su calidad de región más poblada de España y una de las más extensas de Europa, con una privilegiada situación geoestratégica, viene siendo un espacio preferente y destacado de aplicación de la cooperación territorial europea. Concretamente, sus fronteras terrestres y marítimas tanto con Portugal como con Marruecos, como su doble fachada marítima, tanto al océano Atlántico como al mar Mediterráneo, conceden a Andalucía una dualidad que hacen a esta región susceptible de participar contemporáneamente en estrategias macro-regionales de largo alcance como la Mediterránea y la Atlántica, a la vez que en otros marcos de cooperación transfronteriza y transnacional, más limitados geográficamente, pero de un calado político y estratégico de relevancia, cuando menos similar.

Como es bien sabido, las primeras experiencias de cooperación transfronteriza fueron protagonizadas por Andalucía y sus regiones portuguesas fronterizas a inicios de la década de los noventa. Dichas interacciones supusieron el caldo de cultivo embrionario para el posterior desarrollo de proyectos en las categorías transfronteriza, transnacional e interregional, y hasta 187 de ellos solamente durante el periodo 1990-2006 al no poderse contabilizar aquellos en los que Andalucía también viene participando durante el todavía inconcluso periodo de programación 2007-2013.

Dentro del marco de la cooperación transfronteriza, Andalucía (en relación a su doble frontera) resulta un actor prioritario dentro de esta categoría de cooperación, que le hace susceptible de participar en dos de los tres programas de este tipo de cooperación aprobados para España: el Programa Operativo España-Portugal (POCTEP) —que nos ocupa preferentemente ahora—, así como el Programa Operativo España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX)¹⁰⁶. Específicamente el Programa POCTEP ha dispuesto cinco áreas de cooperación en torno a la frontera hispano-lusa, una de las cuales es la comprendida en el territorio andaluz y en el de las regiones portuguesas del

106 Vid. MORILLAS, A.: «La Cooperación Territorial Europea en Andalucía», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, 2012, p. 40, donde se señala que «concretamente el Programa Operativo España-Portugal consiste en el impulso europeo de cara al arraigo y al desarrollo de la tradicional cooperación entre España y Portugal, tanto a escala estatal como sub-estatal». Con un presupuesto superior a los 350 millones de euros, el programa tiene como objetivo «la promoción de la cooperación y gestión conjunta de políticas de interés común transfronterizo, entre las que destacan: el fomento de la competitividad y promoción del empleo; la protección del medio ambiente, patrimonio y entorno natural; la accesibilidad y ordenación territorial y el fomento de la cooperación e integración económica y social».

Algarve y el Alentejo¹⁰⁷. En este sentido, cabe subrayar la coincidencia geográfica entre este programa y los primigenios proyectos de cooperación, redes y relaciones que estas tres regiones vienen estableciendo desde incluso antes de la cristalización de la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve (1995) y Andalucía-Alentejo (2001), antecedentes de la más reciente, evolucionada y reforzada Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2010)¹⁰⁸.

Sin embargo y solo dentro del marco que nos ocupa, la participación andaluza en iniciativas de cooperación territorial no se queda ahí sino que dentro, esta vez del capítulo de la Cooperación Transnacional, Andalucía también participa en tres de los cuatro programas asignados en este ámbito: el Programa Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE); el Programa Espacio Atlántico; y el Programa Mediterráneo. Específicamente, el programa SUDOE tiene como objetivo la cohesión del sudoeste europeo, particularmente España, Portugal y el sur de Francia. Para el caso hispano-luso, cubre todas sus regiones (salvo las insulares atlánticas, que poseen su propio programa) con la intención de lograr una integración equilibrada entre las mismas, siempre bajo los objetivos de cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, incidiendo sectorialmente en: competitividad, innovación, medio ambiente, desarrollo sostenible y ordenación espacial¹⁰⁹.

107. Adviértanse las similitudes temático-sectoriales entre las prioridades del Programa POCTEP (embrión y base sustentadora de fórmulas de cooperación territorial más institucionalizadas como la Euro-región AAA) y las referidas en el capítulo anterior respecto a la Estrategia Atlántica. En ese sentido, deben inferirse la retroalimentación y las sinergias derivadas de las mismas y por tanto la congruencia y la complementariedad para Andalucía del avance en diferentes fórmulas de cooperación regional, contemporáneamente pero a diferente escala.

108. MORILLAS, A.: «La cooperación transfronteriza Andalucía-Portugal (Algarve-Alentejo)», en *Revista de Estudios Europeos*. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, vol. 56, 2010, pp. 92-93. Señala que dicho programa de cooperación ha contado con una participación predilecta por parte de Andalucía en hasta 34 proyectos diferentes, a través de los cuales se ha incidido sectorialmente, entre otras prioridades en: a) promoción de cursos de lengua y cultura castellana y portuguesa; b) celebración de encuentros, seminarios y jornadas para la promoción de la cooperación y el desarrollo del territorio; c) edición y publicación de trabajos y estudios de interés transfronterizo; d) elaboración de herramientas útiles para los agentes del territorio; e) apoyo a proyectos de cooperación transfronteriza entre universidades, instituciones sin ánimo de lucro y entidades locales; y f) apoyo a la celebración de actividades culturales y divulgativas que promuevan el acercamiento de Andalucía y las regiones de Algarve y Alentejo.

109. MORILLAS, A.: «La Cooperación Territorial Europea en Andalucía», ob. cit., 2012), p. 18. Señala que Andalucía se ha beneficiado de un programa que cuenta con un presupuesto de más de 132 millones de euros, participando con distintas regiones francesas y portuguesas en hasta 22 proyectos durante las dos primeras convocatorias.

Por lo que respecta al objeto prioritario de nuestra investigación, el Programa Espacio Atlántico se orienta a fomentar la cooperación transnacional en el marco de la ribera atlántica europea. Por medio de las occidentales provincias de Cádiz, Huelva y Sevilla, Andalucía participa del programa junto a las demás comunidades autónomas españolas de la fachada atlántica (excepto Canarias), todas las regiones irlandesas y portuguesas (salvo Azores y Madeira), así como las regiones de la ribera occidental francesa y del Reino Unido. Se trata de un programa que pretende un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a través tanto de la protección como de la gestión sostenible del patrimonio natural y marítimo de la cuenca atlántica europea. Durante las dos primeras convocatorias ya cerradas del programa (de más de 158 millones de euros de presupuesto) Andalucía ha disfrutado de una activa participación hasta en doce proyectos diferentes.

Sin duda, todas estas iniciativas de participación y cooperación territorial andaluza en sus diferentes vertientes no podrían explicarse sin atender a las privilegiadas relaciones de cooperación que Andalucía ha venido sosteniendo desde hace ya casi dos décadas con sus regiones vecinas fronterizas portuguesas, Algarve en primer lugar y Alentejo después. De hecho, estas tres regiones ubicadas en la esquina inferior izquierda tanto de la península Ibérica como del continente europeo, se sitúan asimismo a ambos lados de la frontera hispano-lusa, una frontera de rasgos definitorios muy marcados: cuenca del Guadiana; diversidad paisajística y cultural; agricultura y turismo, entre otros. A pesar de ello, se trata de un área geográfica que ha sufrido tradicionalmente acuciantes carencias en sectores basilares como la educación, la sanidad, empleo o infraestructuras, entre otros.

Es por ello que desde la entrada de Portugal y España en la Unión Europea en 1986, las dispares autoridades regionales ubicadas a ambos lados del Guadiana han venido fortaleciendo los vínculos y las sinergias promovidas por las instituciones europeas a través de sus primitivos programas de cooperación INTERREG. Particularmente al calor de aquellas iniciativas, las autoridades sub-estatales de las tres regiones limítrofes formalizaron sus vínculos con la creación de comisiones de trabajo bilaterales, que fueron los embriones que darían lugar años más tarde a la firma de sendos protocolos de cooperación para la creación primero de la Comunidad de Trabajo «Andalucía-Algarve» (27 de julio de 1995); y después la Comunidad de Trabajo «Andalucía-Alentejo» (25 de enero de 2001). Ambas comunidades tenían el objetivo de profundizar en la cooperación y la asistencia mutua para la articulación, seguimiento y evaluación de acciones conjuntas para las regiones involucradas según los diferentes ejes de actuación acordados.

Desde entonces y atendiendo al marco operativo, el principal impulso a la cooperación transfronteriza se ha venido desarrollando mediante la acción del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo, nacido en 2003 como mecanismo de gestión asociado entonces a la Iniciativa Comunitaria INTERREG IIIA España-Portugal, con el propósito de cumplir con lo establecido en los protocolos de cooperación y a modo de órgano de ejecución y apoyo a las comunidades de trabajo para ejecutar tanto sus decisiones como sus programas de actuación¹¹⁰.

No cabe duda de que para la configuración y la ejecución del volumen de fondos recibidos derivados de los sucesivos programas operativos durante las más de dos décadas transcurridas desde el comienzo de la iniciativa INTERREG, fue muy útil la canalización de los mismos, efectuada por el entramado institucional de las citadas comunidades de trabajo bilaterales, que permitieron fomentar la dinamización social, el impulso empresarial, la cooperación sectorial en sanidad, educación o cultura, así como la creación de simbólicas infraestructuras como el Puente Internacional del Guadiana¹¹¹.

Dentro del marco de la cooperación transfronteriza hispano-lusa supuso un hito fundamental la aprobación el 3 de octubre de 2002 del Tratado Bilateral sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales entre Portugal y España (firmado paradójicamente en Valencia), el cual abría toda una serie de nuevas posibilidades de cooperación en materia transfronteriza y dotaba, asimismo, de una cobertura

110 ROSELL, C.: «Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía: Cooperación Transfronteriza en el Horizonte 2020», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*, Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía) y Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, volumen 2 (noviembre, 2012), pp. 24-31.

111 Específicamente entre los años 1990 y 2006, los sucesivos programas INTERREG I, II y III supusieron para la cooperación transfronteriza de Andalucía con las regiones portuguesas de Algarve y Alentejo una financiación de algo menos de 74 millones de euros, que sufragaron la participación andaluza en hasta 110 proyectos durante aquellos años. Dichos proyectos pretendieron mejorar: la conectividad transfronteriza a través de carreteras y otras infraestructuras básicas (como el del tramo de la carretera A-499 de acondicionamiento del eje de comunicación Andévalo-Alentejo y sus pasos transversales); la dinamización y cooperación en diferentes sectores (empresarial, social, medio-ambiental o institucional, entre otros) para la permeabilización de la frontera. Resultan destacables en el plano medio-ambiental, los Proyectos FAJA (para la recuperación ambiental y el desarrollo sostenible de la Faja Píritica Ibérica), el SUSTER 21 (avance en el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio transfronterizo); mientras que dentro del sector sanitario es muy reseñable el Proyecto TELEMEDICINA (desarrollo de programas de salud a través de una red telemática para mejorar la calidad y la accesibilidad a los servicios sanitarios de los habitantes de esta zona geográfica). Por último, dentro del marco operativo ha sido muy reseñable la citada configuración del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo para el refuerzo de las relaciones económicas y de cooperación entre las tres regiones (MORILLAS, A.: «La cooperación transfronteriza Andalucía-Portugal (Algarve-Alentejo)», ob. cit., pp. 86-88).

de derecho público a las citadas fórmulas de cooperación. En tanto en cuanto el tratado obligaba a la revisión de los instrumentos jurídicos de los acuerdos de cooperación transfronteriza pre-existentes, las regiones fronterizas españolas concernidas (Andalucía y Galicia dentro también del Arco Atlántico, además de Extremadura y Castilla y León) pasaron a revisar y actualizar sus fórmulas previas de cooperación.

3. La Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía

A consecuencia de lo anterior, años más tarde, el 5 de mayo de 2010, Andalucía junto a sus socias transfronterizas pero también atlánticas del Algarve y el Alentejo procedieron a institucionalizar finalmente la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía, por medio de la firma en Faro del Convenio de Cooperación Transfronteriza entre las tres regiones¹¹².

Dicho convenio previó la consolidación de los progresos fronterizos en la región con motivo de su reconocimiento institucional y la revisión de los instrumentos jurídicos que han permitido la consolidación de una única comunidad de trabajo, en este caso tripartita y mucho más funcional, con la consiguiente mejora en términos de operatividad de los procesos, la agilización en la toma de decisiones, así como el ahorro de recursos. Particularmente, como funciones específicas ha venido adoptando algunas que claramente se retroalimentan y suponen evidentes sinergias respecto a las descritas en apartados anteriores en relación a la propia Estrategia Atlántica, a saber: a) fomento de la competitividad y promoción del empleo; b) medio ambiente, patrimonio y entorno natural; c) accesibilidad y ordenación territorial; o d) fomento de la cooperación e integración económica y social.

La localización estratégica de la Euro-región en el sur peninsular y europeo, y su situación respecto de las grandes áreas metropolitanas (Madrid y Lisboa), así como su disposición entre las fachadas atlántica y mediterránea, que le permite servir de puente entre continentes (Europa, África, América, Asia), confiere a la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía una posición privilegiada en el marco de la nueva Estrategia Territorial Europea y específicamente dentro de la Estrategia Atlántica, de la que indudablemente constituye uno de sus dos ejes o extremos. Y en nuestro caso el inferior, de indudable

112 Resolución de 28 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, para la constitución de la Comunidad de Trabajo «Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía».

valor geoestratégico por su ubicación justo al final de la fachada continental europea atlántica y en confluencia, precisamente a través de Andalucía, con el Arco Mediterráneo y sus posibles estrategias objeto de análisis de otros trabajos anteriores¹¹³.

De gran trascendencia para su encaje dentro de la Estrategia Atlántica resulta la articulación territorial de la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía. Inicialmente, la Euro-región está dotada de una buena accesibilidad interna y externa, y de importantes infraestructuras logísticas que permiten una doble interconexión, tanto a escala interna, como externa dentro del tramo ibérico de la fachada atlántica europea. Precisamente, su localización periférica en relación al centro económico europeo convierte a su fachada atlántica (también a la mediterránea en cierta manera), en la puerta de conexión continental con África y Latinoamérica. Las infraestructuras viarias por carretera han mejorado considerablemente en los últimos años y permiten una buena articulación de la Euro-región en cuanto a ejes principales. Cabe también reseñar el potente sistema portuario con que cuenta la Euro-región AAA, perfectamente integrado y piedra angular del modelo diseñado en la Estrategia Atlántica, con hasta doce puertos comerciales, los cuales se conforman como importantes factores competitivos básicos para las rutas comerciales con origen y destino en la Unión Europea, tanto dentro del marco de su fachada mediterránea como de la atlántica. Resulta digna de mención la existencia de hasta seis aeropuertos internacionales, gozando los de Faro, Sevilla y Jerez de la Frontera de una clara trascendencia dentro del marco de la fachada atlántica europea¹¹⁴. Sin embargo, es necesario señalar entre las carencias de la articulación territorial de esta área geográfica, la necesidad en la actualidad de una indudable mejora tanto de los ejes de comunicación por carreteras secundarias, así como de la red ferroviaria interna.

Por lo que respecta a la estructura económica, la Euro-región AAA se caracteriza por su evidente orientación hacia el sector servicios, relevante en cuanto al empleo, así como a la generación de valor añadido bruto, respecto a la cual el sector terciario representa

113 TUÑÓN, J. (ed.): *Gobernanza Multinivel: El reto de las regiones mediterráneas*. Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de Presidencia y Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, 2011 <http://www.medgov.net/sites/default/files/Medgovernance_castellano%20%281%29.pdf>; o su versión inglesa: TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Multilevel Governance: the challenge for the Mediterranean regions*. Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de Presidencia y Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, 2011 <http://www.medgov.net/sites/default/files/Medgovernance_ingles_0.pdf>.

114 El aeropuerto de Málaga (ubicado en el Mediterráneo) tiene asimismo una importancia vital para la Euro-región con motivo de su proximidad también a las costas atlánticas, pero principalmente por su volumen anual de pasajeros, que lo sitúan entre lo más concurridos del continente.

el 70 % de la misma. Particularmente, el sector primario tiene un peso relativo mayor a la media europea, mientras que la industria y la construcción presentan un peso menor. Asimismo, entre los déficits a mejorar por parte de la Euro-región AAA se encuentran tanto la cualificación escolar y profesional como la baja densidad de su tejido empresarial. Concretamente, la Euro-región AAA está formada aproximadamente por unas 637.000 empresas, un 15,3 % de las empresas existentes en la península Ibérica, proporción inferior a la que representa en la población y la superficie peninsular (dos y seis puntos menos, respectivamente). Esos ratios suponen 68 empresas por cada 1.000 habitantes (diez menos que en el conjunto peninsular, un 12 % inferior) y en 5,1 empresas por kilómetro cuadrado (dos menos que en la Península, un 28 % inferior)¹¹⁵.

4. El Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía (PACT-A3). Implicaciones específicas para la Estrategia Atlántica

No cabe duda de que el último hito alcanzado por la Euro-región AAA tras su institucionalización ha consistido en la aprobación el pasado 28 de septiembre de 2012 del Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía (PACT-A3), cuya implementación será decisiva ya dentro del marco financiero plurianual 2014-2020. Se trata de un documento estratégico, elaborado en base a un modelo DAFO, del que se deberán servir todos los agentes del territorio (en calidad de herramienta metodológica) que pretendan llevar a cabo iniciativas y proyectos. De esta manera, el plan crea una estrategia general en la que enmarcar las acciones y proyectos a desarrollar por los agentes del territorio conectándolos con los objetivos de la Estrategia Europea 2020, eje central de las políticas europeas para el próximo periodo, así como (parcialmente y en la medida de las posibilidades) con algunas de las prioridades de la Estrategia Atlántica.

Con carácter global, el PACT-A3 identifica hasta veinte ámbitos sectoriales prioritarios, que incluyen entre otros: salud, educación, cultura, empleo, desarrollo rural u ordenación del territorio; y que tienen la particularidad de conjugar diferentes aproximaciones macro-regionales puesto que establecen tres ámbitos espaciales de referencia: la frontera, el espacio Suratlántico (en calidad de extremo del propio eje Atlántico) y la totalidad de la Euro-región. Es por ello, que con el Horizonte 2020 y siguiendo las directrices marcadas por la Comisión Europea desde Bruselas, el PACT-A3 plantea ini-

115 Información consultada en la web institucional de la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (<http://www.euroaaa.eu/site/parameters/euroaaa/files/File/conteudos/AlgunosDatosSobreEuroregion.pdf>), dentro del dossier: *La Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía*, consultada el 19 de abril de 2013.

ciativas emblemáticas tanto para la cooperación transfronteriza como para la cohesión territorial, que escapan del ámbito espacial de la Euro-región AAA para repercutir y crear sinergias de doble sentido con otros ámbitos geográficos o estrategias macro-regionales de dimensiones superiores. Así sucede con el caso de la Estrategia Atlántica, que supone un marco de referencia para temáticas comunes: marca territorial competitiva, eje logístico suratlántico, integración de la cuenca del Guadiana, o sistemas de información transfronterizos¹¹⁶.

No cabe duda entonces de las interacciones y sinergias de doble sentido que se producen entre estrategias de cooperación territorial a diferente escala; de una parte la Euro-región AAA (desde hace unos meses a través del PACT-A3); y de otra parte la estrategia macro-regional de más amplio calado, el Arco Atlántico. Prueba de las implicaciones anteriores son el desarrollo de hasta siete prioridades simbólicas del PACT-A3 a través de proyectos de trabajo con claras repercusiones, implicaciones y retroalimentaciones con respecto a la Estrategia Atlántica. Entre los mismos, cabe hacer hincapié en:

- a. *Mejora de competitividad para productos de base territorial*: Pretende constituir una entidad entre las tres regiones al objeto de definir las condiciones para agrupar una serie de productos diferenciadores y propios de las mismas, que se asocien, por tanto, a un territorio singular pero común, así como a una cultura productora y a unas condiciones climáticas comunes. La fórmula de obtención de tales productos se adaptaría al territorio, ayudando a mantener un patrimonio cultural y natural, que disfrute de las mayores garantías de higiene sanitaria.

Particularmente, este programa converge y afecta a la Estrategia Atlántica, por cuanto respecta a los objetivos de: aplicación del planteamiento ecosistémico, en base a las oportunidades de regionalización en el marco de la reforma de la Política Pesquera Común para adoptar medidas técnicas para el Atlántico; y crecimiento socialmente integrador, al objeto de regenerar las zonas costeras atlánticas, fomentando su belleza natural y su diversidad, además de incentivando la cocina tradicional con productos pesqueros¹¹⁷.

116 ROSELL, C.: «Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía: Cooperación Transfronteriza en el Horizonte 2020», ob. cit., pp. 30-31.

117 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, pp. 139-140.

- b. *Eje estratégico logístico Sur-atlántico*: Tiene el objetivo del reforzamiento de las infraestructuras de transporte y logísticas de la fachada suroeste atlántica entre las localidades de Sines y Algeciras, en tanto en cuanto a la calidad de soportes logísticos para las relaciones con otros continentes. Dentro del mismo, se potencia la transferencia de mercancías desde el transporte por carretera al marítimo, así como el desarrollo de nuevos corredores de transporte multimodales que sirvan para conectar los principales centros de producción europeos.

Este programa coincide con la Estrategia Atlántica, particularmente respecto al objetivo de la reducción de la huella de carbono en Europa, por medio de: las transferencias al transporte marítimo; la integración del transporte marítimo y fluvial en la red de transporte europea; el proyecto de autopistas del mar de la Unión Europea; o la creación de redes que conecten los principales centros de producción de energías renovables con los de consumo, entre otros¹¹⁸.

- c. *Movilidad y formación de la juventud fronteriza*: Contempla la ejecución de diferentes programas dirigidos al fortalecimiento de las habilidades lingüísticas, del tejido emprendedor, o la integración de colectivos de jóvenes científicos y personal cualificado, tanto en el mundo rural como en las actividades marítimas.

En concreto, este programa tiene evidentes implicaciones respecto a la Estrategia Atlántica, por cuanto respecta a los objetivos de: aplicación del planteamiento ecosistémico en base a las oportunidades de regionalización en el marco de la reforma de la Política Pesquera Común para adoptar medidas técnicas para el Atlántico. Asimismo, entre los objetivos perseguidos en este ámbito, vuelven a aparecer los ya expuestos en la prioridad referida a la competitividad de los productos de base territorial, a saber¹¹⁹:

- d. *Red de innovación empresa-universidad para el desarrollo territorial*: Busca configurar una red de colaboración entre entidades investigadoras de las universidades ubicadas en la Euro-región, junto a entidades público-privadas y empresas con iniciativas de innovación para invertir sus esfuerzos en los sectores de: energías renovables (principalmente la solar); conocimiento del medio marino; industria aeronáutica orientada al transporte; o productos alimenticios, entre otros.

118 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, pp. 140-141.

119 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, pp. 141-142 [ibid. pp. 141-142].

Particularmente este programa converge y afecta a la Estrategia Atlántica, por cuanto respecta a los objetivos de: reducción de la huella de carbono en Europa con motivo de la expansión de los parques eólicos marítimos en el Atlántico, así como la creación de redes conectoras entre los centros de producción y consumo, en la línea de los planes de la Comisión Europea de analizar las sinergias entre la política energética europea y la política marítima integrada; explotación sostenible de los recursos naturales del fondo oceánico atlántico, por medio del fomento de la cooperación entre los institutos de investigación marina así como de la difusión de los datos marinos para aumentar la competitividad de las empresas y estimular así tanto la innovación como el acceso a la investigación; o crecimiento socialmente integrador, por medio de la recuperación del atractivo de las profesiones del mar a través del fomento de las industrias marítimas y los centros de enseñanza¹²⁰.

- e. *Sistema de información transfronterizo*: Tiene el objetivo de constituir un sistema de información territorial común entre las tres regiones afectadas cuyo contenido implicará la elaboración de una cartografía común, la definición de variables referidas a los flujos naturales de especies, datos demográficos, de mercancías, energéticos y de información, entre otras.

No cabe duda de que este programa coincide con la Estrategia Atlántica por cuanto respecta a los objetivos de: aplicación del planteamiento ecosistémico, en base a la implementación de sistemas de observación sostenibles de las principales variables marinas así como para la previsión y adaptación a los futuros cambios del clima europeo tal y como refrenda la Comisión Europea con su apoyo al proyecto ARGO; o de explotación sostenible de los recursos naturales del fondo oceánico atlántico a través del fomento en la cooperación entre los institutos de investigación marina, el acceso a los datos generados por las autoridades públicas, la creación de un único punto de acceso a los datos marinos armonizados, o la difusión del patrimonio de los datos marinos para estimular la competitividad, la innovación y la investigación¹²¹.

- f. *Red de espacios naturales transfronteriza*: Se trata de establecer unas bases comunes de ordenación y funcionamiento de la red de zonas húmedas de la esquina atlántica, particularmente entre la Ría da Formosa y la Bahía de Cádiz, compar-

120 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, pp. 142-143. [Ibid. pp. 142-143].

121 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, p. 143. [Ibid. pp. 143].

tiendo información y criterios sobre la gestión de ecosistemas y la de aves migratorias. Asimismo se plantea la necesidad de una coordinación efectiva en la gestión de los espacios naturales en el área del Guadiana, haciendo hincapié también en las especies transfronterizas protegidas.

Particularmente, este programa implica a la Estrategia Atlántica acerca de objetivos del crecimiento socialmente integrador, en tanto en cuanto tiene como misiones: el fomento de la belleza natural del Atlántico y su biodiversidad; la regeneración de las zonas costeras atlánticas atrayendo actividad a lo largo de todo el año; la explotación de la cocina tradicional con productos pesqueros; o el fomento de las actividades náuticas y el sector de los cruceros como fuentes de atracción de ingresos y creación de puestos de trabajo con los que paliar (en parte) las altas tasas de desempleo de la zona¹²².

- g. Mercado de trabajo fronterizo integrado:* Pretende una mayor integración del mercado laboral en la Euro-región AAA, por medio de una relación institucional coordinada, que posibilite la movilidad transfronteriza de los trabajadores, fomente el desarrollo de nichos de empleo de interés común, o facilite la homogeneización del reconocimiento de aptitudes y destrezas para los demandantes de empleo en el conjunto de la Euro-región al margen de la cuestión fronteriza.

Resulta imposible obviar que este programa comporta sinergias con la Estrategia Atlántica, particularmente respecto al objetivo del «Crecimiento socialmente integrador», por medio de: la agrupación de las industrias y los centros de enseñanza que garantizan una mano de obra cualificada y el fomento de la movilidad laboral dentro de los sectores; el reconocimiento recíproco general de la formación o el diálogo con los interlocutores sociales, entre otros¹²³.

122 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, pp. 144-145. [Ibid. pp. 144-145].

123 Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía (2012): *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Horizonte 2020*. PACTA-3, septiembre de 2012, p. 145. [Ibid. pp. 145].

III. HIPÓTESIS DE EVOLUCIÓN FUTURA DE LA ESTRATEGIA TRANSFRONTERIZA AAA

Ya el mismo texto constitutivo de la Euro-región AAA suscrito en 2010 entre Andalucía y sus socias transfronterizas pero también atlánticas del Algarve y el Alentejo, dejaba sentadas las bases de la posible evolución venidera de la cooperación territorial entre las tres regiones situadas más al suroeste de la fachada atlántica de la Unión Europea. De modo específico, el artículo 16 de dicho texto se refería explícitamente a la posible conversión o creación en un futuro, del mecanismo de las novísimas Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), como fórmula de cooperación territorial también válida, plausible y eficaz entre las regiones del Alentejo, el Algarve y la propia Andalucía.

En definitiva, desde la constitución de la Euro-región AAA se planteaba ya la posible evolución de la misma bajo la fórmula de Asociación Europea de Cooperación Territorial; al margen de las posibilidades de integración/coexistencia o absorción de la misma fórmula con estrategias de tipo macro-regional como la del Arco Atlántico, cuyas interacciones con la Euro-región han sido ya detalladas en la sub-sección anterior.

Cabe por tanto plantearse el dilema macro/micro a escala de la cooperación territorial y con respecto no solo a Andalucía sino en este caso al conjunto de la todavía Euro-región AAA. Llegados a este punto, no trataremos de conjeturar sino de diseñar un marco de posibles actuaciones para la Euro-región, tratando de prever las previsibles repercusiones futuras que la elección de estrategias micro o macro, o la posible incardinación y complementariedad de ambas para la esquina suroccidental del continente europeo.

1. La improbable evolución hacia un escenario macro-regional

Resulta necesario el análisis de las estrategias macro-regionales a diferentes escalas dentro del ámbito atlántico de la Unión Europea. Por mucho que la idea de un Arco o Estrategia Atlántica fuese originariamente promovida desde la propia Comisión, concretamente bajo el auspicio de algunas direcciones generales muy interesadas, no cabe pasar por alto también el agotamiento derivado de la multiplicidad de fórmulas proyectadas. Muchas han sido las propuestas o las conjeturas sobre la posibilidad de formular una estrategia macro-regional plena para la fachada atlántica del continente europeo. En tal sentido, se inscribe la «Estrategia marítima del Arco Atlántico», que desde la perspectiva de la política regional europea es formalmente una estrategia de cuenca marítima en clave macro-regional.

No en vano, aquellas hipótesis más ambiciosas apuestan por una gran macro-región atlántica que bañe las costas de cinco Estados de la Unión Europea: Irlanda, Reino Unido, Francia, España y Portugal. Ubicada dentro del Programa Marco Horizonte 2020, se incardina dentro del triple objetivo de la protección del medio ambiente, la sostenibilidad y el crecimiento socialmente inclusivo. De cualquier manera, la estrategia atlántica se justifica ya que las regiones atlánticas han venido constituyendo no solo la periferia geográfica sino también la política, tanto de los Estados a los que pertenecen, como de la propia Unión Europea.

Por el momento, la UE tiene congelados todos estos procesos y no desea una proliferación de nuevas estrategias hasta tanto no haya constancia de los primeros resultados de las dos estrategias primigenias albergadas y apoyadas en el seno de la UE, la del Báltico y la del Danubio, que además no se encuentran en idéntica fase de desarrollo: a) En efecto, en un momento más avanzado se encuentra la experiencia Báltica, mostrando un grado mayor y mejor de coordinación que, sin lugar a dudas merece una valoración satisfactoria por parte de la Comisión, según se infiere de la expresa ratificación que de la misma se ha llevado a cabo en junio de 2012. Sin lugar a dudas, el efecto potenciador sobre la integración de toda una serie de políticas comunes que hunden sus raíces en una histórica pero a la vez fructífera cooperación, ha jugado un papel fundamental en este sentido (nota 125). No obstante, a la hora de valorar las expectativas de futuro de esta estrategia deberá calibrarse el impacto de las nuevas perspectivas financieras¹²⁴; y b) por su parte, el caso del Danubio muestra un estadio de evolución menos desarrollado, si bien se enfrenta a retos más importantes dado que comprende territorios de Estados con menor tradición de cooperación y también menor desarrollo, siendo además una estrategia más joven que la del Báltico, motivo por el que le queda todavía camino por recorrer¹²⁵. En una fase también precoz se encuentra la Estrategia para los Mares Adriático y Jónico, cuya definitiva definición está siendo objeto de reflexión tras la aprobación por la Comisión de la correspondiente Comunicación.

Es por ello que la Comisión Europea se muestra en la actualidad muy exigente con respecto a las nuevas iniciativas, bajo la perspectiva de que para que puedan llegar a ser contempladas deben afrontar nuevos desafíos, poniendo en común herramientas

124 TUÑÓN, J.: «La Cooperación Regional en el Mediterráneo Norte», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.), *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*, ob. cit., pp. 120-122.

125 El análisis acerca de las diferentes experiencias macro-regionales europeas ha sido prolijamente detallado en secciones anteriores del presente trabajo, a las cuales nos remitimos.

que puedan servir como instrumentos que lleven aparejada una función clara y definida. Deben por tanto responder a una motivación externa y ajena a la cuestión política y deben asumir la política de los tres «noes» de la Comisión: no deben suponer ni más financiación, ni más instituciones, ni más desarrollos legislativos.

En la actualidad no cabe otra opción para la Estrategia Atlántica que esperar a tiempos mejores a la vez que va tejiendo una ambiciosa estrategia de cuenca que coincida con los pilares de la Estrategia 2020 (Investigación+Desarrollo+Innovación), potenciando el crecimiento sostenible e inclusivo de la cuenca atlántica con especial atención a la cuestión medio-ambiental, pero sin dejar pasar por alto temas de rabiosa actualidad como la prevención e integración en el marco de los fenómenos migratorios, entre otros.

Con motivo de todo lo anterior y aún en el marco de oportunidades explicitadas, resultan plausibles aquellas propuestas que tienen como prioridad amalgamar, resumir y dar coherencia a toda esta serie de iniciativas de carácter macro-regional en el marco de la cuenca atlántica. En ese sentido, la Estrategia Atlántica tiene la innegable ventaja de haber sido capaz de implicar a toda una serie de decisivos actores. Al margen de sus regiones, la Estrategia Atlántica cuenta, entre otros, con el apoyo de: la Dirección General del Mar, así como la de la Dirección General de Pesca, por parte de la Comisión Europea; el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social como órganos no vinculantes de la UE; el Parlamento Europeo; pero sobre todo la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas —CRPM— a través de su Comisión del Arco Atlántico.

En todo caso, no parece que por el momento exista incompatibilidad alguna entre el desarrollo de la Euro-región AAA, o de su posible evolución como AECT, con el mismo recorrido de la Estrategia Atlántica, ya sea como estrategia de cuenca o como estrategia macro-regional plena en un futuro. Muy al contrario, parecen iniciativas que se retroalimentan y crean sinergias positivas en tanto en cuanto generan proyectos y buenas prácticas muy intercambiables y experimentables en distintos ámbitos de cooperación que pueden ir en un doble sentido: de lo grande a lo pequeño o de lo pequeño a lo grande, es decir, de la Euro-región AAA hacia a la Estrategia Atlántica o a la inversa, pero siempre con el mínimo común denominador de la participación y cooperación conjunta de las regiones del Alentejo, Algarve y Andalucía. Al margen de todo lo anterior, a pesar de la política de los tres «noes», cabe analizar los resquicios que presenta la misma. Y precisamente las regiones de la Euro-región AAA (principalmente Algarve y Andalucía) están en mejor situación que otras. Porque la política de los tres «noes» no tiene por qué impedir, en un principio, la creación de instrumentos no europeos. Es aquí donde puede confluir la estrategia macro-regional (probablemente a menor escala que la de la totalidad de la cuenca atlántica) con los nuevos instrumentos de las AECT. Por ejemplo, si la

confluencia de fondos pudiera traducirse en una mayor eficacia y la Comisión pudiese premiarla a través de la vertiente positiva de la condicionalidad, podrían plantearse tasas de cofinanciación, con lo que sí que estaría justificada la creación de un instrumento para la mejor realización de una función, de la misma manera que se ha venido justificando la creación de las mismísimas AECT. En ese sentido, el Alentejo, pero sobre todo el Algarve y la propia Andalucía tienen un reto, pero también una oportunidad sin igual, ya que tienen más cerca que otras muchas regiones europeas el indispensable elemento/territorio no europeo, con el que diseñar esos nuevos instrumentos mixtos, tal y como posibilita la revisión del reglamento de las AECT¹²⁶.

2. ¿Apostando por la constitución de una AECT?

Tal y como introducíamos anteriormente, también deben ser objeto de reflexión, no solo por parte de las regiones que forman parte de la Euro-región AAA, sino también por las que conforman la fachada atlántica de la UE, así como por el conjunto de las europeas, la posible y previsible evolución del último modelo previsto por la Comisión Europea para el desarrollo de la cooperación regional, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). En este sentido, cualquier análisis debe ponderar, de una parte sus ventajas evidentes, como de otra los riesgos inherentes a la iniciativa. Cabría asimismo plantearse la idoneidad de la figura para su implantación a escala, no solo atlántica sino, en este caso, también suratlántica.

Existen en la actualidad hasta doce AECT en funcionamiento o tramitación en las que participa algún tipo de entidad (regional, local u otras de derecho público) española. Seis en torno a la frontera portuguesa, cinco en torno a la francesa y una muy especial, ARCHIMED o Archipiélago Mediterráneo, que reúne a diferentes islas o archipiélagos de dicha área. Particularmente, el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas en España, determinado por la normativa europea sobre la lista de posibles integrantes de una AECT, limita su intervención únicamente a verificar que las propues-

126 En este sentido resultan muy ilustrativos algunos recientes trabajos que analizan desde una perspectiva eminentemente jurídica aquella posibilidad de la participación de territorios no europeos dentro del marco de las AECT y en virtud de la actualización y renovación de su reglamento. Entre otros pueden citarse: ARCOS, M.: «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.), *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*, ob. cit., pp. 59-68; MARTÍNEZ, E.: «La Revisión del Reglamento AECT», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.) ob. cit., pp. 47-58; o DANDOY, R, CARMONA, A. y TUÑÓN, J. : «El decisivo papel de las regiones y de Andalucía en particular en el marco de la gobernanza multinivel del Mediterráneo», en TUÑÓN, J. (ed.): *Gobernanza Multinivel: El reto de las regiones mediterráneas*, ob. cit.

tas cumplen con lo establecido en el Reglamento para la constitución de las mismas de 2006. Ello provoca que exista una gran disparidad y heterogeneidad en cuanto a la formación de las mismas, ya que pueden estar compuestas por regiones con grandes poderes y capacidades, pero también por unas pocas entidades locales o incluso meramente por algunas instituciones de derecho público, como pudieran ser en un futuro, las propias universidades¹²⁷.

Del análisis conjunto de la experiencia española comparada con lo que sucede entre otros países europeos cabe subrayar que, mientras que en aquellos las AECT constituyen la maduración de un proceso de cooperación anterior, motivo por el cual dichas Agrupaciones pasan a ocupar como fórmulas evolutivas el espacio de mecanismos de cooperación anteriores como las Comunidades de Trabajo, los sucesivos Programas INTERREG o las Euro-regiones, en España no ha sucedido así, proliferando una gran cantidad de AECT, de manera un tanto desordenada, que no vienen a sustituir a fórmulas más añejas de cooperación sino que conviven y se solapan con las mismas. En ese sentido, cabría también una profunda reflexión en cuanto al modelo a seguir.

Por mucho que por lo general, en el modelo desarrollado por las AECT con participación española venga predominando un perfil eminentemente técnico con objeto de justificar la subsistencia de otras fórmulas de perfil más político, parece previsible que las AECT puedan tener en un futuro un peso muy elevado tanto desde la perspectiva estratégico-política como en relación a la mera gestión de proyectos. En todo caso, las principales potencialidades a explotar convenientemente son: a) dimensión doble o variable (las hacen útiles para empresas mayores o menores a costes más bajos); b) pervivencia en el tiempo; c) mayor visibilidad; y d) posibilidad de asumir fondos de diferente procedencia y naturaleza. Aun así, las AECT también pueden suponer o implicar algún tipo de riesgos derivados incluso de su propio éxito. De hecho, todas aquellas ventajas enumeradas podrían suponer una gran tentación para algunas regiones a la hora de desarrollar competencias para las que no están habilitadas y que podrían afectar a materias reservadas a los Estados de los que forman parte. Es decir, el mayor peligro de las AECT puede consistir en «morir de éxito» por querer llevarlas más allá de sus propias posibilidades¹²⁸.

127 TUÑÓN, J. (ed.): *Gobernanza Multinivel: El reto de las regiones mediterráneas*, ob. cit., p. 213.

128 TUÑÓN, J. (2012): «La Cooperación Regional en el Mediterráneo Norte», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.) (2012): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, pp. 117-118.

En función del marco analizado y de la proliferación de AECT con integrantes españoles, llama poderosamente la atención que una región de la relevancia tanto nacional como europea de Andalucía no haya implementado ninguna por el momento. Sin embargo, no se trata de una posición incongruente sino de una decisión de oportunidad política. Sin negar la importancia que pueden llegar a alcanzar las AECT, Andalucía ha optado por el momento por un proceso más pausado, avalado por los más de 25 años de cooperación a través de programas europeos que ha venido sosteniendo con otras regiones europeas y que precisamente cristalizaron en mayo de 2010 con la constitución de la Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía. Debe ser precisamente la evolución de la misma, así como la necesidad de gestión conjunta de servicios, la que indique el estado de maduración de la actual Euro-región, así como la pertinencia de impulsar su conversión en una AECT. Para entonces es posible que el instrumento esté más definido, su reglamento haya sido finalmente reformado y los actuales solapamientos hayan quedado mitigados¹²⁹.

Por tanto, la revisión del reglamento podrá facilitar la participación de las AECT en el marco de las estrategias macro-regionales, concretamente planteando incluso y llegado el momento, la posibilidad de su implantación a escala atlántica. En ese sentido, y como apuntábamos en su momento, resultaría oportuno distinguir entre las agrupaciones constituidas entre Estados miembros y aquellas otras integradas por entes ubicados en terceros países. De una parte (AECT exclusivamente formadas por entidades europeas), la potencialidad cooperativa de la figura resulta indudable, sobre todo si se aplica un enfoque geográfico selectivo que limita su campo de actuación a zonas concretas. Desde una perspectiva ambiciosa, sería un desafío de futuro examinar el valor añadido que se derivaría de la apuesta por utilizar la figura de la AECT como mecanismo a través del cual encauzar las estrategias macro-regionales, dotando de un específico marco jurídico de referencia al compromiso de gestionar de forma conjunta políticas comunes. De otra parte (constitución de AECT que incluyan entidades de terceros países), entre las recomendaciones formuladas por el Comité de las Regiones de cara a la revisión del Reglamento regulador de dicha figura, se hace una expresa referencia a la necesidad de fomentar la participación de los mismos, asociándola a los Reglamentos referidos en los Instrumentos de Preadhesión (IPA) y de Vecindad y Asociación (IEVA). Esta posibilidad que, de constatarse en la práctica conferiría a la figura de la AECT un extraordinario potencial en la profundización y extensión de la cultura cooperativa, tendría sin embargo el inconveniente de la asimetría normativa de sus Estados respectivos, siendo entonces imprescindible una adaptación de los diferentes marcos jurídicos.

129 TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Gobernanza Multinivel: El reto de las regiones mediterráneas*, ob. cit., p. 214.

Parece claro que más allá de la integración de la misma con otras estrategias macro-regionales más amplias y de mayor calado geográfico, la constitución de una AECT, al menos para el territorio comprendido dentro de los márgenes de la Euro-región AAA, resulta a corto/medio plazo tanto una oportunidad como una necesidad para sus regiones y especialmente para Andalucía dada su especial ubicación geoestratégica, en la esquina inferior izquierda del continente europeo y de la fachada atlántica, ni puede ni debe desaprovechar por las oportunidades que se le abren en ese sentido.

Precisamente esa privilegiada ubicación geoestratégica andaluza, bañada por dos cuencas diferentes que la hacen susceptible de participar en más de una estrategia macro-regional de gran calado, pero también vecina fronteriza de socios europeos y no europeos, hacen de este territorio un caldo de cultivo propicio para experimentar, ahondar y profundizar en prácticamente todas las fórmulas de cooperación territorial viables. Si tenemos en cuenta que la transfronteriza absorbe hasta tres cuartas partes del presupuesto de la cooperación territorial europea, Andalucía no solo no puede renunciar a ella, sino que la debe explotar convenientemente.

Utilizando un argumento similar, cabe también estar muy atentos a las posibilidades derivadas de los fondos *revolving* o fondos rotatorios, que son aquellos que no han podido ser absorbidos (en muchas ocasiones por regiones del Este de Europa), menos preparadas al efecto, pero que en lugar de volver a las arcas de los contribuidores netos, pueden ser objeto de programas de cooperación con otras regiones de demostrada capacidad de absorción, con los evidentes beneficios derivados de la misma también para estas regiones que predicen con el ejemplo. He aquí otra oportunidad para regiones como las que componen la actual Euro-región AAA y que bien podría gestionarse con mayor eficacia desde una hipotética Agrupación Europea de Cooperación Territorial Alentejo-Algarve-Andalucía (AECT AAA).

Hasta la fecha Andalucía se ha exhibido como un verdadero ejemplo a la hora de captar fondos y absorberlos. Quedaría por tanto fortalecer algunas otras fases del proceso de recepción de fondos europeos, a saber: por lo que a su ejecución se refiere, una vez finalizado el periodo de absorción, proceder a reforzar los mecanismos de auditoría. Ya en la etapa de realización, debería enfatizarse la necesidad de mantener a largo plazo el impacto derivado de tales fondos.

Es decir, más allá de la necesaria tarea de la captación y la realización de los fondos, el progreso regional deriva del impacto, de los *outputs* que dichos fondos puedan provocar en el territorio regional. Nos estamos refiriendo al denominado «efecto palanca» de los fondos de cohesión, cuyo dictamen, por cierto, fue defendido en su momento por el

entonces presidente de Andalucía, Manuel Chaves, en el Comité de las Regiones, y que se refiere precisamente a la necesidad de que los fondos tengan un impacto a modo de palanca o leva que pueda propiciar, generar o facilitar el desarrollo regional autónomo y cada vez más independiente de una recepción de fondos europeos. En ese sentido, los fondos utilizados para disponer de mejores comunicaciones, mejorar la capacitación laboral, combatir las elevadas tasas de desempleo, fomentar la triada investigación/desarrollo/innovación constituyen una buena práctica en el sentido de que estimulan el crecimiento y el desarrollo autónomo regional (no suponen el pescado sino la caña para pescarlo). El reto y el desafío regional deriva de la necesidad de ejecutar y realizar proyectos homologables de repercusiones similares, no solo en los vitales sectores del transporte y las comunicaciones, sino en otros de especial relevancia, y para ello la AECT cuenta con una serie de virtualidades jurídico-técnicas, en absoluto desdeñables.

CAPÍTULO 4

REFLEXIONES **CONCLUSIVAS**



REFLEXIONES CONCLUSIVAS ¹³⁰

I. LAS ESTRATEGIAS MACRO-REGIONALES EN EL ACTUAL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS

Movidos por la intención de aportar una imagen integral de la figura de la macro-región, a lo largo de las páginas precedentes se ha abordado su estudio desde enfoques diversos y complementarios. En el marco del sustancial reforzamiento que la cohesión territorial europea experimenta como dimensión configuradora de la política europea tras el Tratado de Lisboa, las estrategias de colaboración reciben un decidido impulso. El fenómeno de la globalización, que trae consigo la inevitable interdependencia e interconexión entre los comunes desafíos concurrentes, resulta un factor determinante a la hora de reforzar la necesidad de articular estrategias de gestión/resolución que, también de forma ineludible, responden a pautas comunes. Es en este contexto, profundamente marcado por la noción de «geografía funcional», donde las estrategias macro-regionales adquieren un rol de progresiva importancia.

Utilizando como punto de partida un espacio geográfico en torno a una serie de caracteres compartidos en función de la existencia de un referente común (el Báltico, el Danubio, el Atlántico, los mares Adriático y Jónico), la macro-región no es sino la expresión de una activa toma de conciencia sobre la necesidad de definir una estrategia de acción colectiva (funcionalidad) que dote de una mayor eficiencia y eficacia a las dinámicas de cooperación territorial a escala transnacional.

Por definición, toda estrategia macro-regional hunde sus raíces en el consenso y la activa implicación de los actores concernidos (gobiernos nacionales, regionales y locales, así como organizaciones no gubernamentales), los cuales afrontan como reto principal el impulso de

130 Este capítulo ha sido elaborado de forma conjunta por A. Carmona, M. Kölling, M. Rodríguez-Izquierdo y J. Tuñón.

sinergias de colaboración entre los correspondientes sectores de actuación pública incumbidos (transversalidad), movilizándolo los fondos y recursos de financiación europeos existentes, utilizando las redes de colaboración ya operativas en los territorios y, asimismo, sin necesidad de regulación normativa *ad hoc* emanada de la Unión Europea (los «tres noes»). Todo ello, en un horizonte de cooperación territorial que, a la postre, ha de contribuir al logro de la cohesión territorial según los objetivos indicados por la Estrategia Europa 2020.

En la concreta definición de la hoja de ruta de la macro-región, la Comisión (tras amplias consultas) asume un protagonismo fundamental (en colaboración con los Gobiernos nacionales), procediendo a diseñar un plan de acción que, sobre la base de un enfoque comprensivo que aparece estructurado en pilares y proyectos insignia, aporte valor añadido a la estrategia en cuanto tal. Por su parte, la implementación y desarrollo de los mismos, corresponde a las autoridades regionales y locales, que habrán de aplicar esquemas operativos de colaboración y coordinación (gobernanza territorial) que aseguren la coherencia final de las acciones desarrolladas.

Según el esquema propuesto, la macro-región vendría a configurarse como un interfaz entre diferentes escalas territoriales en cuyo vértice se halla la Comisión Europea y que presenta un innegable potencial como nuevo marco político para impulsar el proceso de integración espacial de las regiones y territorios en la Unión¹³¹.

Pero no podemos ignorar la realidad, limitándonos a exponer el «deber ser» en el que se hallan las macro-regiones. Junto con el necesario enfoque conceptual («ideal») resulta imprescindible tener muy presentes las dificultades prácticas a las que, a día de hoy, se enfrentan dichas estrategias, corriendo un evidente riesgo de convertirse en «un gigante con pies de barro»¹³². Para empezar, porque el mismo proceso de gestación y preparación de una estrategia macro-regional (identificando no solo problemas comunes sino, fundamentalmente y sobre todo, cuáles van a ser objeto de una atención prioritaria) supone un reto de magnitud considerable. Y no solo en términos de análisis funcional y de enfoque transversal de las políticas implicadas. También desde la perspectiva de la complejidad que es inherente a la definición de estrategias de acción/programación política en un contexto plural de actores¹³³.

131 DUBOIS, A.; HEDIN, S.; SCHMITT, P.; STERLING, J.: «EU macro-regions and macro-regional strategies- A scoping study», ob. cit., pp. 13-14.

132 CUGUSI, C. y STOCCHIERO, A.: «Macro-regions, "La nouvelle vague" of Transnational Cooperation: The Geopolitical Case of the Mediterranean Basin», ob. cit., p. 18.

133 DÜRHH, S.: «Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?», *Notre Europe, Study&Research*, n.º 86, septiembre 2011, pp. 40 y ss.

Asimismo, el hecho de la preexistencia de canales y dinámicas de cooperación transnacional y transfronteriza, puede actuar como una rémora que lastra la eficiencia operativa de la macro-región, generando yuxtaposiciones y duplicidades entre unas acciones y otras. Clarificar agendas de trabajo y proceder a una más clara división de tareas se configura, pues, como reto imprescindible. En esta línea, un análisis en clave empírica de las estrategias macro-regionales en vigor (muy señaladamente, la del Báltico, en su condición de pionera) pone claramente en evidencia un esquema de gobernanza tendencialmente insatisfactorio. La neta preponderancia de los gobiernos centrales resulta incuestionable, quedando los actores regionales y locales relegados a una posición que oscila entre lo consultivo (activa participación en los procesos de consulta previos que lanza la Comisión) y la mera implementación de los proyectos insignia (*flagship Projects*), dando lugar a una situación en la que se produce un efecto de renacionalización de las políticas. Sin embargo, si el valor añadido de las macro-regiones reside en la coordinación multinivel a escala transnacional, esta situación debería ser objeto de un profundo replanteamiento, dejando espacios significativos para la acción de todos los niveles implicados¹³⁴. He aquí otra de las asignaturas pendientes de sustancial mejora.

Asimismo, huyendo de análisis desvinculados de la realidad, debe tenerse muy presente que las estructuras de cooperación requeridas por un desarrollo eficiente de la estrategia multisectorial que es propia de la acción macro-regional, necesita tiempo para desarrollarse y madurar debidamente. Precisamente por ello, la Comisión insiste en la claridad de los objetivos y el carácter concreto de las acciones. Conseguir pasar de las palabras a los hechos impone un enfoque adaptado a las circunstancias concurrentes y respuestas acordes con las mismas (*tailor made*).

Siendo conscientes de la necesidad de afinar y mejorar aspectos todavía abiertos y pendientes de resolución, no obstante, es necesario poner de manifiesto significativos avances que sin lugar a dudas aportarán importantes cuotas de coherencia al desarrollo y puesta en marcha de nuevas estrategias¹³⁵. Nos referimos a la nueva aproximación que presenta el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 a las estrategias macro-regionales y cuencas marítimas, incorporando una referencia expresa a las mismas en relación con el marco estratégico comunitario de cara al establecimiento de áreas prioritarias y, asimismo, en la definición —cuando proceda— de los programas operativos y sus ejes prioritarios.

134 STOCCHIERO, A.: «The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?», ob. cit., p. 6.

135 CUGUSI, C. y STOCCHIERO, A., «Macro-regions, "La nouvelle vague" of Transnational Cooperation: The Geopolitical Case of the Mediterranean Basin», ob. cit., p. 18.

II. LAS ESTRATEGIAS MACRO-REGIONALES EN EL MPF 2014-2020

La Unión Europea —pronto de 28 miembros— tendrá un marco financiero plurianual austero hasta 2020. Por primera vez, el presupuesto plurianual de la UE se verá reducido, con importante reducción de los recursos disponibles para la política de cohesión 2014-2020. También los recursos disponibles para la cohesión territorial han soportado un recorte significativo con respecto a lo previsto en la propuesta de la Comisión para el MFP 2014-2020. Pese a ello, el capítulo tendrá un presupuesto de 8.948 millones de euros, lo que supone un ligero aumento con respecto al presupuesto del marco financiero actual, 8.700 millones de euros. Es destacable que los recursos disponibles para la partida destinada a la competitividad van a experimentar un incremento importante.

Aunque no se ha creado un instrumento específico para las estrategias macro-regionales, las ya existentes se van a reforzar durante el próximo marco financiero. Considerando las experiencias acumuladas hasta ahora (especialmente en el uso de los instrumentos financieros ya operativos) cabe esperar una participación creciente de estos actores en la distribución de los recursos financieros del periodo 2014-2020. En tal sentido, resultarán fundamentales los esfuerzos a la hora de alinear sus objetivos con los definidos por la estrategia UE 2020. También el enfoque de las estrategias macro-regionales hacia una especialización temática se encuentra en el objetivo de la especialización inteligente promovida por la Comisión Europea como elemento central de la futura política regional de la UE. El apoyo de las estrategias macro-regionales por parte de los Gobiernos nacionales representa una ventaja adicional, tanto en la negociación de los reglamentos de la futura política de cohesión, como en los programas de trabajo de las próximas convocatorias competitivas. Además, la posibilidad de participar en programas del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación ofrece un abanico de posibles proyectos adicionales co-financiados por la UE y con la participación de Gobiernos de terceros países. En este contexto también cabe mencionar el respaldo del PE que, como se ha demostrado en los presupuestos anuales de 2011 y 2012, considera las estrategias macro-regionales en la planificación presupuestaria. Finalmente, los instrumentos financieros del Banco Europeo de Inversiones también pueden estar más orientados hacia un contexto que ofrecen las estrategias macro-regionales.

Expuestas las líneas generales de referencia en las que se ubican las macro-regiones en el próximo MFP, cabe preguntarse qué rol debe y puede jugar Andalucía en este contexto. Considerando la experiencia de anteriores periodos financieros y los desafíos actuales de Andalucía, el Gobierno andaluz ha de posicionarse como actor estratégico en el MFP 2014-2020. Hay que tener presente, no obstante, que la mayoría de los recursos del MFP 2014-2020 no se asignan a través de convocatorias competitivas sino según la rea-

lidad socio-económica de las regiones de la UE. Además, como en anteriores periodos financieros, la Comisión Europea promueve activamente otras formas de cooperación interregional que pueden ofrecer beneficios para la Comunidad Autónoma. Andalucía puede basar su estrategia en el MFP 2014-2020 en su experiencia y en sus estructuras de cooperación interregional ya consolidadas, puesto que también ha quedado palpable en la negociación del MFP 2014-2020 la tendencia de que no van a ser financiadas nuevas iniciativas, sino que los fondos se van a centrar en proyectos ya existentes. En el caso de que el Gobierno de Andalucía pretenda promover de manera exitosa una estrategia macro-regional, se debe aprovechar de los recursos del marco financiero actual y posicionarse a largo plazo con socios estratégicos con un concepto concreto que beneficie a Andalucía también a largo plazo, ya que los recursos que se asignan para conseguir el objetivo de la macro-región dejan de ser recursos propios del Gobierno regional, y deben ser gestionados y asignados por los órganos correspondientes de la macro-región. En este sentido, el Gobierno puede tener menos recursos a su disposición.

III. LA ESTRATEGIA MACRO-REGIONAL PARA EL ATLÁNTICO: LA POSICIÓN DE ANDALUCÍA

La conciencia de que las regiones atlánticas comparten características geográficas, históricas y culturales ligadas al océano, y también problemáticas comunes que superan las fronteras nacionales, es el pilar de la cooperación en el Arco Atlántico. Esa voluntad de cooperación, canalizada desde finales del siglo XX a través de la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, ha tenido el fuerte impulso que le ha conferido la adopción, por parte de la Comisión Europea, de la Comunicación *Una Estrategia marítima para el Arco Atlántico*.

Las líneas maestras de esa *Estrategia* están basadas, por un lado, en la protección del medio ambiente y de la biodiversidad, mientras que por otro lado lo están en la puesta en valor de la zona atlántica, incentivando el aprovechamiento de los recursos del territorio y dotándolos de mayor accesibilidad. La concreción de la *Estrategia*, tras su definición, ha sido encargada a un Foro Atlántico, creado en virtud de la misma Comunicación de la Comisión europea y en la que la Comisión Arco Atlántico sigue teniendo un protagonismo fundamental. La implementación de las acciones concretas que se están delineando a través de las propuestas del Foro Atlántico dependerá de las posibilidades que finalmente se recojan en el Plan Financiero Plurianual para el MFP 2014-2020. No obstante, los avances que se desprenden de esas propuestas permiten delimitar aquellos ámbitos y líneas de actuación que se entienden preferentes para el desarrollo de la *Estrategia*, así como los instrumentos financieros que podrían, en su caso, servirles de soporte.

La protección del ecosistema marítimo, la reducción de las emisiones de carbono, la explotación sostenible de los recursos de la plataforma marítima, la respuesta común a amenazas y emergencias y el crecimiento socialmente inclusivo son las cinco líneas clave de la *Estrategia Atlántica*, tanto en el ámbito económico general, que tiene el crecimiento sostenible como objetivo, como en el ámbito de la creación de empleo.

En relación con Andalucía, como parte de la cooperación atlántica, tanto los objetivos generales de desarrollo como el específico de la creación de empleo son hoy por hoy cuestiones fundamentales, y las líneas clave resultan de especial interés en la medida en que pueden favorecer el descubrimiento y explotación de recursos naturales de la región, hasta ahora desconocidos o infrautilizados, y en la medida en que la apertura de nuevos ámbitos de actividad económica pueden fomentar la creación de empleo. Se consideran prioritarias para la región andaluza todas aquellas acciones estratégicas que supongan la creación de nuevas infraestructuras —como las plataformas para la energía eólica marítima—, las que supongan la reconversión de las existentes —como los puertos— o las que estén relacionadas con la formación específica para la profesionalización de las actividades relacionadas con el mar —como la renovación del sector náutico, incluida la construcción naval—. En este sentido, la línea estratégica referida al crecimiento socialmente inclusivo se prefigura como una de las más importantes en relación con los intereses de Andalucía. La realidad de la pérdida de puestos de trabajo que han supuesto el declive de la pesca, el de la construcción naval y la fuga del turismo hacia otros destinos se deja sentir claramente en la región andaluza. Esto hace más imperiosa la necesidad de la creación de puestos de trabajo que aporten valor añadido, lo cual a su vez pondrá de relieve la de proveer la formación necesaria para aquellos que vayan a desempeñar esas labores.

Desde un punto de vista más concreto, y centrandó nuestro análisis en las acciones específicas que presenta la *Estrategia*, procedemos a destacar los siguientes aspectos:

1. Energías renovables

El tema del aprovechamiento de los recursos energéticos del mar ha sido una prioridad indiscutible en el diseño de la *Estrategia Atlántica*. En concreto, las acciones prioritarias se decantan por el fomento de la energía eólica a través de plataformas alejadas de la costa, que no solo suponen un aumento del aprovechamiento energético de las inversiones necesarias —por las condiciones del entorno, donde el viento es más fuerte y no tiene que superar obstáculos— sino también porque el alejamiento disminuye el riesgo de agresión al ecosistema costero, fundamental para el desarrollo de otras actividades como el turismo o la pesca. Para Andalucía es fundamental participar en los proyectos

de desarrollo de energías eólicas que se implementen a través de la *Estrategia*. Lo es, en primer lugar, porque la cooperación regional tiene prevista la creación de una red transnacional para compartir conocimientos y experimentación en este ámbito, lo cual hace altamente probable la dotación financiera a tal fin e igualmente beneficioso la asignación de recursos para tales objetivos. En segundo lugar, es una línea de acción esencial para la región andaluza debido a su experiencia en el sector de la energía eólica terrestre, lo cual puede facilitar la atracción de inversiones, así como el aprovechamiento de recursos humanos y técnicos ya existentes, adaptándolos al nuevo sector.

2. Conservación de ecosistemas y biodiversidad

Dado que la protección de los ecosistemas, y la lucha frente al cambio climático, se han convertido en una cuestión de supervivencia, el vincular el crecimiento económico con proyectos de conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad supone un reto importante para las regiones atlánticas. En concreto, para Andalucía sería importante conseguir una mayor armonización de las actividades que se desarrollan en los entornos marítimos, con la idea de que la protección de la riqueza natural de la zona sea no solo una prioridad, sino también una apuesta por la eficiencia en los sectores productivos implicados. Entre las prioridades de la *Estrategia Atlántica* en este ámbito se hace referencia a la agricultura y a la acuicultura, a la gestión de las zonas costeras, al turismo, a las infraestructuras y, cómo no, a la pesca y a sus posibilidades de evolución hacia modelos más respetuosos con el ecosistema. Estas prioridades, todas ellas, también lo son en tanto posibilidades de desarrollo sostenible de la región andaluza. En esta línea, como acción concreta, es importante mencionar que el golfo de Cádiz, junto con el de Vizcaya, ha sido propuesto como uno de los emplazamientos piloto para los trabajos de investigación sobre los residuos flotantes o el análisis ecosistémico en tanto referentes para la planificación marítima.

3. Formación y cualificación vinculada al ámbito marítimo

Las acciones orientadas a la cualificación y formación profesional vinculadas al ámbito marítimo se insertan, transversalmente, en cada uno de los ámbitos estratégicos definidos en el proyecto atlántico. Así que, siendo este, como es, un ámbito de acción prioritario para Andalucía —donde la tasa de desempleo es alta y donde la retracción del gasto público va a repercutir negativamente sobre las posibilidades de creación de nuevas ofertas formativas—, es especialmente importante tener claros los sectores de actividad específicos sobre los que se va a estructurar la formación vinculada al ámbito marítimo en la región. El sector náutico, como sector de nueva creación que reestructuraría actividades ya existentes —como el turismo— y la investigación y la innovación parecen

ser las dos líneas concretas en las que la *Estrategia Atlántica* quiere incidir de manera especial. Ambas pueden ser, por tanto, perspectivas nuevas para las posibilidades de crecimiento de Andalucía, ello sin olvidar que la puesta en valor del patrimonio relacionado con la pesca en sus formas tradicionales, en la que la región andaluza tiene mucho que aportar, también ha sido considerada como una cuestión específica a la que atender en relación con la formación.

4. Transportes: marítimo y terrestre

Dentro de este sector y en el marco del Programa Espacio Atlántico (2007-2013, que está por tanto a punto de terminar) se han desarrollado hasta seis proyectos (BATTERIE, CFAEFFIPLAT, DURATINET, SITE, START y PROPOSSE). Dichos proyectos tienen como objetivo específico la promoción de: la interoperabilidad de las redes de transporte y de la intermodalidad entre el transporte marítimo, por carretera, ferroviario y aéreo; el corredor ferroviario atlántico de mercancías en combinación con los puertos y plataformas logísticas; el transporte marítimo de corta distancia, la cooperación entre puertos; la cooperación entre autoridades portuarias y asociaciones empresariales; y el desarrollo de sistemas de mantenimiento sostenible de las infraestructuras de transporte. No cabe duda de que todas esas temáticas, en mayor o menor medida, son del interés andaluz, motivo por el cual en el caso de reeditarse o prolongarse durante el periodo de programación 2014-2020, Andalucía obtendría evidentes réditos de su activa involucración en los mismos, con motivo tanto de su propia ubicación geográfica periférica como de sus necesidades de interconexión.

5. Investigación e innovación

A este sector, el Programa Espacio Atlántico ha consagrado hasta 25 proyectos (para el periodo 2007-2013) centrados en la promoción de un desarrollo cohesivo de la economía del conocimiento, la creación de redes para el intercambio y la transferencia de conocimientos, la valorización de recursos endógenos, la mejora de la competitividad de la industria y la cooperación empresarial, la dinamización de procesos de «clusterización» de las actividades económicas o el desarrollo de nuevos productos y procesos de producción. Concretamente, Andalucía ha venido participando en cinco de esos proyectos, a saber: KIMERAA, CISNET, INNOVATE, NEA2, o WINATLANTIC. Por tratarse las temáticas de los mismos del interés andaluz, se debería apostar por su prolongación o reedición para el periodo 2014-2020, todo ello sin pasar por alto la posibilidad de involucrarse en alguno de los veinte proyectos de los que no ha formado parte, en tanto en cuanto, algunos de ellos suponen una evidente y notable oportunidad para el desarrollo del valor añadido de Andalucía.

6. Desarrollo territorial (urbano y regional) sostenible

Al desarrollo territorial, el Programa Espacio Atlántico dedicó para el presente periodo de programación hasta once proyectos focalizados en: la identificación de oportunidades para promover el desarrollo de las economías locales; las nuevas herramientas para la preservación y promoción del patrimonio cultural e industrial; la preservación de agendas para el desarrollo urbano sostenible; actividades de turismo basado en la promoción cultural, natural y religiosa; el turismo de cruceros; o el desarrollo del concepto de redes de ciudades inteligentes. En particular, Andalucía ha participado en tres de ellos: ANATOLE, ECOSALATLANTIS y KNOWCITIES. Siendo las temáticas de los mismos de evidente interés andaluz, se debería apostar por su prolongación o reedición para el periodo 2014-2020, todo ello sin obviar la posibilidad de participar también en alguno de los otros ocho proyectos de los que no ha formado parte, algunos de ellos muy provechosos desde el prisma andaluz.

IV. LA ESTRATEGIA ATLÁNTICA Y LA EURO-REGIÓN ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO: POSIBLES VÍAS DE EVOLUCIÓN FUTURA

La Comisión Europea sostiene (dentro del marco de la renovada Política Regional Europea y bajo la premisa de una recepción decreciente de fondos) la necesidad de la actualización e innovación de los proyectos derivados del Objetivo de Cooperación Territorial, que aumente tanto su eficacia como el impacto o «efecto palanca» de los mismos. En ese sentido, Andalucía ha comprendido desde su inicio el desafío de orquestar una estrategia de cooperación territorial basada en la adicionalidad de los capítulos, las iniciativas y los proyectos en los que participa, de manera que las sinergias producidas entre los mismos puedan tener un efecto multiplicador del impacto de la política regional y la cooperación. Y ello no solo en territorio andaluz sino también en el de sus socios limítrofes (terrestres o marítimos) y en el de aquellos otros territorios con los que comparte estrategias de desarrollo macro-regional que deben revertir en claros beneficios conjuntos en diferentes áreas sectoriales, entre otras las analizadas en esta investigación: energías renovables, medio ambiente, ámbito marítimo, transportes, investigación e innovación o cohesión territorial. Es por ello que Andalucía participa en la estrategia macro-regional del Espacio Atlántico a la vez que consolida y fortifica sus tradicionales fórmulas de cooperación transfronteriza con las regiones portuguesas del Algarve y el Alentejo, desde 2010 bajo la fórmula de la Euro-región (que bien pudiera cuajar en su momento en una AECT), todo ello con el refrendo de la misma Comisión Europea, que viene defendiendo la complementariedad de las diferentes estrategias macro-regionales.

No cabe duda entonces de las interacciones y sinergias de doble sentido que se producen entre estrategias de cooperación territorial a diferente escala; de una parte la Euro-región AAA (muy recientemente, a través del PACT-A3); y de otra parte la estrategia macro-regional de más amplio calado, el Arco Atlántico. Prueba de las implicaciones anteriores son el desarrollo de hasta siete prioridades simbólicas del PACT-A3 a través de proyectos de trabajo con claras repercusiones, implicaciones y retroalimentaciones con respecto a la Estrategia Atlántica. Entre los mismos, cabe reseñar: a) Mejora de competitividad para productos de base territorial; b) Eje estratégico logístico Sur-atlántico; c) Movilidad y formación de la juventud fronteriza; d) Red de innovación empresa-universidad para el desarrollo territorial; e) Sistema de información transfronterizo; f) Red de espacios naturales transfronteriza; y g) Mercado de trabajo fronterizo integrado.

En este contexto de cooperación asentada, pero asimismo dotada de una innegable voluntad de crecimiento y desarrollo, las vías para su transformación/adaptación en formas diversas de la actual están abiertas. En tal sentido, Ningún problema plantea la posible conversión de la Euro-región AAA en AECT (artículo 16, acuerdo constitutivo). Por lo que respecta a la ubicación de la Euro-región en la Estrategia Atlántica, no se detectan incompatibilidades de fondo, pudiendo considerarse iniciativas que por el momento se retroalimentan y crean sinergias positivas en tanto en cuanto generan proyectos y buenas prácticas muy intercambiables y experimentables en distintos ámbitos de cooperación que pueden ir en un doble sentido: de lo grande a lo pequeño o de lo pequeño a lo grande, es decir de la Euro-región AAA hacia a la Estrategia Atlántica o a la inversa, pero siempre con el mínimo común denominador de la participación y cooperación conjunta de las regiones del Alentejo, Algarve y Andalucía.

Muy reseñable para las tres regiones sería el análisis geoestratégico de los resquicios abiertos por la política de los «tres noes» que mantiene la Comisión. El hecho es que la misma no tiene por qué impedir, en un principio, la creación de instrumentos no europeos. Es aquí donde puede confluír la estrategia macro-regional (probablemente a menor escala que la de la totalidad de la cuenca atlántica) con los nuevos instrumentos de las AECT. Por ejemplo, si la confluencia de fondos pudiera traducirse en una mayor eficacia y la Comisión pudiese premiarla a través de la vertiente positiva de la condicionalidad, podrían plantearse tasas de cofinanciación, con lo que sí que estaría justificada la creación de un instrumento para la mejor realización de una función, de la misma manera que se ha venido justificando la creación de las mismísimas AECT. En ese sentido, el Alentejo, pero sobre todo el Algarve y la propia Andalucía, tienen un reto pero también una oportunidad sin igual, ya que tienen más cerca que otras muchas regiones europeas el indispensable elemento/territorio no europeo, con el que diseñar esos nuevos instrumentos mixtos, tal y como posibilita la revisión del reglamento de las AECT.

Ello permitiría, en su caso, la asociación de la hipotética AECT con los Instrumentos de Preadhesión (IPA) y de Vecindad y Asociación (IEVA), posibilidad que conferiría a la figura de la AECT un extraordinario potencial en la profundización y extensión de la cultura cooperativa, que Andalucía no puede permitirse dejar de explorar o/y explotar.

Parece claro que más allá de la integración de la misma con otras estrategias macro-regionales más amplias y de mayor calado geográfico, la constitución de una AECT al menos para el territorio comprendido dentro de los márgenes de la Euro-región AAA resulta a corto/medio plazo tanto una oportunidad como una necesidad para sus regiones y especialmente para Andalucía. Se trata de un desafío recomendable desde diferentes prismas, pero fundamentalmente por todo lo que puede aportar a la cooperación territorial andaluza, sin que por el momento puedan divisarse contraindicaciones en el horizonte. En un contexto de crisis económica y austeridad, la AECT no supone un aumento de gastos, y en el peor de los escenarios sería una válida herramienta de gestión, administración e implementación de fondos y proyectos, cual versión operativa y funcional de la más política Euro-región. Mientras que en el mejor de los casos, la AECT puede constituirse en un elemento de derecho público vital para el desarrollo de la cooperación territorial (en función de sus ventajas comparativas anteriormente descritas) no solo entre regiones europeas sino también para con regiones no europeas.

Precisamente esa privilegiada ubicación geoestratégica andaluza, bañada por dos cuencas diferentes que la hacen susceptible de participar en más de una estrategia macro-regional de gran calado, pero también vecina fronteriza de socios europeos y no europeos, hacen de este territorio un caldo de cultivo propicio para experimentar, ahondar y profundizar en prácticamente todas las fórmulas de cooperación territorial viables. Si tenemos en cuenta que la transfronteriza absorbe hasta tres cuartas partes del presupuesto de la cooperación territorial europea, Andalucía no solo no puede renunciar a ella, sino que la debe explotar convenientemente. Andalucía en relación a sus regiones limítrofes de la Unión Europea, bien podría beneficiarse de los efectos de una cooperación aún más profunda con el Alentejo y el Algarve, desarrollando aquellas teorías denominadas de «cooperación para la absorción», que abogan por la cooperación para la recepción de fondos en regiones de otros países respecto a la que se pueda beneficiar indirectamente una región que, si bien no puede absorber directamente más fondos de los que actualmente absorbe, puede en cambio cooperar con otras regiones para la absorción por parte de estas de fondos europeos que puedan revertir en el propio territorio andaluz, ya sea generando puestos de trabajo que alivien las tasas de paro regionales o con motivo de la construcción de infraestructuras y comunicaciones que dinamicen el comercio y las oportunidades de negocio con dichas regiones europeas limítrofes. Esta vía, tal vez no haya sido hasta la fecha lo suficientemente explotada, pero supone una oportunidad evidente todavía por explorar.

Utilizando un argumento similar, cabe también estar muy atentos, como se expuso en su momento, a las posibilidades derivadas de los fondos *revolving* o fondos rotatorios, que son aquellos que no han podido ser absorbidos (en muchas ocasiones por regiones del Este de Europa), menos preparadas al efecto, pero que en lugar de volver a las arcas de los contribuidores netos, pueden ser objeto de programas de cooperación con otras regiones de demostrada capacidad de absorción, con los evidentes beneficios derivados de la misma también para estas regiones que predicen con el ejemplo. He aquí otra oportunidad para regiones como las que componen la actual Euro-región AAA y que bien podría gestionarse con mayor eficacia desde una hipotética Agrupación Europea de Cooperación Territorial Alentejo-Algarve-Andalucía (AECT AAA).

Por último, tal y como también se explicitó con anterioridad, concretamente para el caso de la Euro-región AAA, no aparecen tampoco *handicaps* u obstáculos que pudieran hacer poco recomendable la constitución de una hipotética AECT AAA, sino que deben existir plausibles fórmulas de retroalimentación y sinergias de doble sentido entre aquella y estrategias macro-regionales de mayor alcance geográfico como la Estrategia Atlántica. No en vano, muchas de las prioridades descritas de la Estrategia Atlántica coinciden en todo o en parte con las de la Euro-región AAA y en su caso futura AECT AAA, motivo por el cual no debería esperarse solapamiento alguno sino una suerte de complementariedad de los instrumentos. En todo caso, en un periodo como el actual en el que resulta indispensable una minuciosa escrupulosidad y transparencia presupuestaria, no debe obviarse y advertirse que (en ese caso) sería muy pertinente la realización de estudios y análisis previos para evitar cualquier tipo de ineficientes duplicidades, que asegurasen una rigurosa eficacia y rendición de cuentas (*accountability*) tanto de los proyectos diseñados como de los fondos invertidos.

En definitiva, la transición/evolución y coexistencia entre la Euro-región AAA y la futura AECT AAA, no sería sino el fruto lógico de la maduración de unas relaciones de cooperación territorial entre Andalucía y las regiones portuguesas del Alentejo y el Algarve, que cuentan ya con dos décadas de historia, pero que necesitan de un nuevo impulso y dinamización. La inserción de la misma en el marco de otras estrategias macro-regionales más amplias como el Arco Atlántico implicaría una profundización de las relaciones de cooperación territorial a doble escala y por tanto nuevos desafíos y oportunidades.

EPÍLOGO

PLAN DE ACCIÓN PARA UNA ESTRATEGIA MARÍTIMA EN LA REGIÓN ATLÁNTICA

Promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹

El pasado mes de mayo la Comisión aprobó el Plan de acción para la estrategia a desarrollar en la región atlántica. De este modo, queda trazada la hoja de ruta que orientará en el inmediato futuro la evolución de dicha estrategia en su ámbito geográfico de referencia. La relevancia de este documento, sin embargo, no limita sus efectos únicamente al caso específico de la región atlántica. El hecho es que, al hilo del establecimiento del plan de acción, desgranando prioridades y objetivos específicos para la zona (no exhaustivos, meramente orientativos y fruto del diálogo y la concertación con los actores implicados —Estados, autoridades regionales y locales, sociedad civil—), la comunicación introduce fundamentales novedades que, sin lugar a dudas, van a marcar la senda a transitar por las macro-regiones que se activen en el Marco de programación financiera previsto para el período 2014-2020:

- a. Por un lado, desde una perspectiva general, enfatizando la necesidad de reforzar y profundizar las dinámicas de cooperación y coordinación entre las instancias implicadas en el desarrollo de la estrategia.
- b. Por otro, en el ámbito específico de la financiación, esta apuesta genérica por las sinergias cooperativas y de coordinación es objeto de una atención específica, afirmándose como elemental instrumento para la acción.

Por lo que se refiere a la genérica potenciación de las vías de interacción —el desafío de la «colaboración inteligente»—, el documento sitúa en primer término la necesidad de incorporar a las dinámicas de diálogo y colaboración no sólo a los poderes públicos na-

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2013) 279 final, Bruselas, 13-5-2013

cionales —Estados y regiones— sino también, y de forma muy destacada, al sector privado. Desde tal premisa integradora, la consecución de las prioridades genéricamente establecidas por el plan de acción —fomentar el espíritu empresarial y la innovación; proteger, garantizar y desarrollar el potencial del medio marino y costero del Atlántico; mejorar la accesibilidad y la conectividad; crear un modelo sostenible y socialmente integrador de desarrollo regional— se hace depender en buena medida de la inexcusable implicación del tejido empresarial. Como elemento crucial en el que cimentar el éxito del plan de acción se reclama a las actividades emprendidas a nivel colectivo que vengan a ocupar espacios sobre los que la previa actuación en la zona —muy rica y asentada sobre una sólida experiencia previa en el caso del Atlántico— todavía no se ha proyectado o, habiéndolo hecho, muestre posibilidades para una ulterior optimización.

Ahora bien, como ya se ha apuntado, la puesta en marcha del plan de acción no se circunscribe únicamente a la colaboración, quedando expresamente abierta dicha tarea de desarrollo a la posibilidad de ensayar vías de coordinación allí donde resulte factible. Más concretamente, la comunicación de la Comisión abre la puerta a la interacción entre diversas iniciativas operativas en el nivel interno, afirmando:

«Las acciones y los proyectos específicos a nivel nacional, regional y local también pueden jugar un papel importante en la puesta en práctica del plan de acción. Cuando proceda, deberá fomentarse la cooperación entre diferentes programas específicos de cada país».

Pero no sólo entre los actores nacionales, puesto que esa voluntad proclive a la interacción viene a proyectarse también en el nivel europeo, poniéndose de manifiesto la virtualidad conferida a la acción coordinada entre instrumentos procedentes de diferentes instancias comunitarias. Así, por citar un ámbito temático concreto —la investigación—, destacamos la siguiente aproximación:

«Desde la específica perspectiva de la investigación se propone la aplicación del programa Horizonte 2020 y otros programas e instrumentos de financiación de la UE (...) promoviendo proyectos propuestos por consorcios de instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, estos proyectos pueden probar distintas soluciones a problemas comunes o comparar los resultados de distintas tecnologías».

Por su parte, en el ámbito específico de la colaboración/coordinación entre vías de financiación, las novedades aportadas por el documento aprobado por la Comisión adquieren unas dimensiones muy destacadas. Para empezar, porque se establece una previsión

tan lógica —y que tan en falta se echaba en la experiencia pionera del Báltico— como es la sincronización entre el calendario establecido por el plan de acción con la ejecución del Marco Estratégico Común para los Fondos Estructurales y de inversión europeos (FEDER, FSE, FEADER, FEMP). Actuando así, se sientan las bases necesarias de cara a conseguir un uso eficaz de fondos estructurales y de inversión, lo cual «resulta esencial para alcanzar los objetivos crecimiento, competitividad y empleo».

Sentada tal premisa, teniendo en cuenta la importancia que desde el punto de vista de la financiación presentan los acuerdos de asociación del período 2014-2020, tanto en el caso de los Fondos estructurales como de los mecanismos de inversión europeos, el documento de la Comisión prevé su utilización por parte de «los Estados miembros, en su caso, para aplicar las prioridades del Plan de acción». Hay que tener muy presente que, una vez que se adopta por los Estados la decisión de aplicar dicho plan (dado su carácter voluntario), los acuerdos subsiguientes mediante los que se implementará «deben tener en cuenta las estrategias basadas en las cuencas marítimas, como la estrategia atlántica, a la hora de definir los ámbitos prioritarios de cooperación». De esta forma, se consigue que:

«Todos los proyectos que se presenten a las autoridades pertinentes en respuesta al plan de acción deberán cumplir los criterios establecidos en las normas de financiación pertinentes. En virtud de la gestión compartida de los fondos de la UE, la decisión sobre la oportunidad de iniciar un proyecto específico corresponderá a la autoridad de gestión competente».

No obstante, la aplicación de las prioridades previstas por el plan de acción no se limita al mecanismo referido, afirmándose la disposición —y, cabe interpretar, el compromiso— del Grupo BEI «a movilizar sus instrumentos de financiación y sus competencias en apoyo de proyectos adecuados». Asimismo, se abre la vía a la utilización de diversos instrumentos de financiación, aludiéndose expresamente a la posibilidad de «hacer extensiva su ayuda a actividades de los sectores público y privado en forma de préstamos, financiación combinada y asesoramiento técnico».

A este respecto, la necesidad de establecer dinámicas de interacción entre cauces de financiación procedentes de las esferas pública y privada vuelve a emerger como condición necesaria:

«La inversión pública bien enfocada puede y debe impulsar la inversión y las iniciativas empresariales privadas. Los Estados miembros también pueden desear ponerse en contacto con el sector privado a fin de analizar las posibilidades de participación y financiación complementaria».

Por lo que a la financiación de infraestructuras y en turismo se refiere, la línea establecida por la Comunicación de la Comisión es que la Unión presta una «ayuda financiera considerable», canalizada en la actualidad a través de préstamos complementarios a cargo del Banco Europeo de Inversiones, aunque dejando clara, «por el momento, la relevancia del sector privado». No se excluye, sin embargo, la utilización «en el futuro de fondos estructurales y de inversión europeos».

BIBLIOGRAFÍA

ESTUDIOS

ARCOS, M.: «La agrupación Europea de Cooperación Territorial», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, 2012.

BENGTSSON, R.: «An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges», *European Policy Analysis*, septiembre, 9-2009, p. 4.

CAMACHO BALLESTA, J. A. y MELIKHOVA, Y.: «Perspectiva territorial de la Unión Europea: El largo camino hacia la cohesión territorial», *Cuadernos Geográficos*, n.º 47 (2010-2).

CUGUSI, C. y STOCCHIERO, A.: «Macro-regions, "La nouvelle vague" of Transnational Cooperation: The Geopolitical Case of the Mediterranean Basin», *Euroborderregions, NP 4, CeSPI*, 2001.

DANDOY, R.; CARMONA, A.; TUÑÓN, J.: «El decisivo papel de las regiones y de Andalucía en particular en el marco de la gobernanza multinivel en el Mediterráneo», en TUÑÓN, J. (ed.): *Gobernanza Multinivel: El reto de las regiones mediterráneas*. Consejería de Presidencia (Junta de Andalucía), Sevilla, 2011 <http://www.medgov.net/sites/default/files/Medgovernance_castellano%20%281%29.pdf>; o su versión inglesa: TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Multilevel Governance: the challenge for the Mediterranean regions*. Consejería de Presidencia (Junta de Andalucía), Sevilla, 2011 <http://www.medgov.net/sites/default/files/Medgovernance_ingles_0.pdf>.

DUBOIS, A.; HEDIN, S.; SCHMITT, P.; STERLING, J.: «EU macro-regions and macro-regional strategies. A scoping study», *Nordregio Electronic Working Paper*, 2009: 4.

DÜRH, S.: «Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?», *Notre Europe, Study&Research*, n.º 86, septiembre 2011.

HERRERO DE LA FUENTE, A. A.: «El estado de la cooperación territorial en la Unión Europea», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, 2012.

MORILLAS, A.:

—«La cooperación transfronteriza Andalucía-Portugal (Algarve-Alentejo)», en *Revista de Estudios Europeos. Instituto de Estudios Europeos*, Universidad de Valladolid, vol. 56, 2010.

—«La Cooperación Territorial Europea en Andalucía», en VV.AA.: *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, volumen 1, 2012.

—«La Cooperación Territorial Europea en Andalucía», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*. Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, 2012.

ROSELL, C.: «Euro-región Alentejo-Algarve-Andalucía: Cooperación Transfronteriza en el Horizonte 2020», *Cuadernos de Cooperación Territorial Europea*, Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, volumen 2 (noviembre, 2012).

SAMECKI P.: «Orientation Paper on Future Cohesion Policy», diciembre, 2009 <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf>.

SCHMYK, C.: «Blueprint for a Macro-Region. EU Strategies for the Baltica and Danube Regions», *SWP Research Paper*, 10, septiembre 2011.

STOCCHIERO, A.: «The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?», *CeSPI Working Papers*, 74/2010.

TUÑÓN, J.: «La Cooperación Regional en el Mediterráneo Norte», en AGUDO, M. y VÁZQUEZ, E. (eds.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea. Libro de Actas, Ponencias y Comunicaciones*, Consejería de Presidencia e Igualdad (Junta de Andalucía), Sevilla, 2012.

DOCUMENTOS/TEXTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

a) Comisión Europea:

Tercer Informe sobre la cohesión económica y social, COM (2004) 107 final.

Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, COM (2008) 616 final.

Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, COM (2009) 248 final.

Invirtiendo en el futuro de Europa, V Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial, COM (2010) 624 final.

La Revisión del Presupuesto de la Unión Europea, COM (2010) 700 final.

Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio, COM (2010) 715 final.

Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010) 2020 final.

Un presupuesto para Europa 2020, COM (2011) 500.

Fomento de una estrategia marítima para la zona del océano Atlántico, COM (2011) 782 final.

Una estrategia marítima para los mares Adriático y Jónico, COM (2012) 713 final.

Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible, COM (2012) 494 final.

Documento para la aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea, aprobado tras la reunión informal de los ministros de Ordenación del Territorio, celebrada en Leipzig en mayo de 2007 <<http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>>.

Discussion paper *Macro-regional Strategies in the European Union*, Comisión Europea, 2009, <http://www.interact-eu.net/downloads/1682/Discussion_Paper_Macro_regional_strategies_in_the_European_Union_11_2009.pdf>.

Reformar el presupuesto, cambiar Europa. Documento sobre la consulta pública sobre la «Visión de la revisión del Presupuesto para 2008/2009», SEC (2007) 1188 final.

b) Parlamento Europeo:

The Impact of the Treaty of Lisbon on Regional Policy, Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. Regional Development, 2010.

Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico y papel de las macrorregiones en el futuro de la política de cohesión, P7-TA (2010) 0254 C 351 E/1.

c) Comité de las Regiones:

Libro Blanco de la Gobernanza, CdR 25/2010.

3) DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL ARCO ATLÁNTICO

http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/348_es.pdf

http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/492_es.pdf

http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/492_es.pdf

http://www.arcatlantique.org/pdf/doc_travail/385_es.pdf

http://arcatlantique.org/pdf/doc_travail/588_es.pdf

<http://atlantic-power-cluster.eu/index.php/es/>

