

# Gobernanza multinivel: el reto de las regiones mediterráneas

## Una perspectiva andaluza



JORGE TUÑÓN (ED.) | MARCELA IGLESIAS | JAVIER ROLDÁN | RÉGIS DANDOY | ANA CARMONA

**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.

© Consejería de la Presidencia

Palacio de San Telmo

Avenida de Roma s/n

41071 Sevilla

T: 955 035 500

F: 955 035 221

Septiembre de 2011

ISBN: 978-84-694-9973-3

D.L.: SE 7323-2011

# Gobernanza multinivel: el reto de las regiones mediterráneas

## Una perspectiva andaluza

Jorge Tuñón (editor)

Marcela Iglesias / Javier Roldán / Régis Dandoy / Ana Carmona



# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	<i>pág 06</i>
------------------------------	---------------

<b>Acrónimos/abreviaturas</b> .....	<i>pág 08</i>
-------------------------------------	---------------

<b>Capítulo 1:</b> Marco introductorio .....	<i>pág 10</i>
---	---------------

<b>Capítulo 2:</b> El decisivo papel de las regiones y de Andalucía en particular en el marco de la gobernanza multinivel del Mediterráneo.....	<i>pág 20</i>
---	---------------

<b>2.1.</b> Actual marco de gobernanza multinivel: las regiones como tercer nivel de gobierno en la Unión Europea. ....	<i>pág 22</i>
--	---------------

<b>2.2.</b> Nuevos marcos de cooperación mediterráneos y la participación y aportación de las regiones: Consejo de Ministros, Comité de las Regiones, REG-LEG, ARLEM, CRPM, ARFE, ARE, entre otros foros .....	<i>pág 40</i>
--	---------------

<b>2.3.</b> La participación de las regiones mediterráneas en el esquema de gobernanza multinivel: Andalucía en el marco del proyecto Medgovernance .....	<i>pág 66</i>
---	---------------

<b>2.4.</b> Posibilidades de los nuevos esquemas de cooperación territorial. Su potencial aplicabilidad al ámbito del Mediterráneo .....	<i>pág 72</i>
---	---------------

### Capítulo 3:

El área mediterránea: escenario tradicional  
de relaciones e interacciones regionales . . . . . *pág 96*

- 3.1. Evolución histórica de las relaciones regionales en el Mediterráneo . . . . . *pág 98*
- 3.2. La integración regional europea en el marco del  
Mediterráneo Occidental: actuaciones políticas y técnicas  
de cooperación descentralizada entre las regiones Medgovernance. . . . . *pág 116*
- 3.3. La cooperación transfronteriza entre el Mediterráneo Norte  
y el Mediterráneo Sur. Necesarias y privilegiadas  
relaciones con Marruecos. . . . . *pág 144*
- 3.4. Principales obstáculos y desafíos de la cooperación  
regional en el Mediterráneo. . . . . *pág 159*

### Capítulo 4:

Cooperación y prioridades de actuación mediterráneas  
y andaluzas en el marco de la Estrategia 2020 . . . . . *pág 162*

- 4.1. El proyecto Medgovernance y las prioridades de la Estrategia 2020 . . . . . *pág 164*
- 4.2. Intereses de la acción exterior andaluza en el Mediterráneo . . . . . *pág 183*
- 4.3. Áreas prioritarias de cooperación para las regiones mediterráneas  
europeas y para Andalucía en particular: sectoriales y geográficas.  
Mención más detallada a la cooperación con Marruecos . . . . . *pág 198*

### Capítulo 5:

Marco conclusivo . . . . . *pág 206*

### Capítulo 6:

Apéndices . . . . . *pág 228*

Los autores . . . . . *pág 241*

# Agradecim

El presente volumen es el resultado de los trabajos desarrollados, en primer lugar y durante los últimos nueve meses, por un equipo de investigación multidisciplinar y eminentemente andaluz compuesto también por Javier Roldán (Universidad de Granada), Ana Carmona (Universidad de Sevilla), Marcela Iglesias (Universidad de Cádiz) y Régis Dandoy (Universidad Libre de Bruselas); así como el producto de los debates y las reflexiones mantenidos en el marco del Seminario «Gobernanza Multinivel: El reto de las regiones mediterráneas», que organizadas por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, así como por la Fundación del Centro de Estudios Andaluces, se celebraron en Sevilla durante el pasado mes de junio de 2011.

La investigación desarrollada debe ubicarse en el ámbito del Proyecto MEDGOVERNANCE de cooperación territorial dentro del Programa «Espacio Mediterráneo MED» de cooperación interregional (2009-2011), que tiene su origen asimismo en el capítulo de Cooperación Transnacional de la Política de Cohesión de las actuales perspectivas Financieras de la Unión Europea (2007-2014). El citado proyecto vincula especialmente a Andalucía con otras cinco regiones mediterráneas: Cataluña, Provenza-Alpes-Costa Azul, Piamonte, Toscana y Lacio.

Al margen de la necesaria financiación europea, el primer agradecimiento debe ser para quienes depositaron su confianza en el equipo de investigación que he tenido el placer de coordinar para la confección del presente trabajo: de una parte la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, capitaneada por Miguel Lucena, junto a Alberto Morillas y Celia Rosell como representantes institucionales; así como de otra parte a la Fundación del Centro de Estudios Andaluces, a través también de los miembros de su cúpula directiva, Carmen Mejías, Juan María del Río y Eduardo González. A todos ellos el agradecimiento por su apoyo incondicional, decisivo para la confección del volumen así como para la celebración del seminario que lo precedió.

El presente trabajo no habría sido posible sin la ayuda de las casi tres decenas de entrevistados (muchos de ellos altos funcionarios de las administraciones regional, estatal y europea, pero también académicos o diplomáticos), que

# nientos

colaboraron desinteresadamente al mismo aportando documentos o relatando experiencias personales. Quede constancia de reconocimiento y gratitud para con todos ellos.

Asimismo, en estas líneas no debe faltar un agradecimiento más que especial a todas aquellas otras personas, que de una manera u otra, han contribuido a que este volumen pueda encontrarse entre sus manos. Desde los Servicios de Organización de Eventos, Asuntos Económicos o Jurídicos, hasta el mismo Servicio de Publicaciones del Centro de Estudios Andaluces, o desde la propia Secretaría General de Acción Exterior. En ese sentido, merecen una mención Carmen García Luna, técnico responsable del proyecto por parte del Centro de Estudios Andaluces, siempre atenta, diligente y amabilísima para facilitar su tarea al equipo investigador; así como Rocío del Río y Antonio Guirado, no solo cordialísimos sino también imprescindibles a la hora de proporcionar y actualizar los últimos datos y documentos disponibles respecto a la temática mediterránea. Además, y como no podía ser de otra manera, una gratitud más que especial es debida a Cristina Gutiérrez, por su encomiable apoyo, contribución y dedicación desde el Centro de Estudios Andaluces tanto para la gestión de la realización de las necesarias entrevistas que dan sentido a este trabajo, como en relación a las tareas de revisión y edición del texto producto final del mismo.

Por todo lo expuesto a través de estas líneas, se pretende dejar constancia del más profundo agradecimiento, tanto a las personas como a las instituciones mencionadas, así como a cuantas otras hayan podido quedar por el camino.

Sevilla, junio de 2011.

**Jorge Tuñón**

(Universidad Carlos III de Madrid)

# Acrónimos/abreviaturas

**AACID:** Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo

**ACP:** África, Caribe y Pacífico

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo

**AECT:** Agrupación Europea de Cooperación Territorial

**AEM:** Asociación Euro-Mediterránea

**AMDI:** Agencia Marroquí de Desarrollo de Inversiones

**AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo

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

**ARFE:** Asociación de Regiones Fronterizas Europeas

**ARLEM:** Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea

**BEI:** Banco Europeo de Inversiones

**CALRE:** Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas

**CARCE:** Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas

**CARUE:** Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea

**CCAA:** Comunidades Autónomas

**CCR:** Comisión de Coordinación de la Región

**CdR:** Comité de las Regiones

**CE:** Comisión Europea

**CESE:** Comité Económico y Social Europeo

**CGLU:** Comisión Mediterránea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

**CIM:** Comisión Intermediterránea

**CLRAE:** Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa

**COGECA:** Confederación General de las Cooperativas Agrarias

**COPA:** Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias

**COPPEM:** Partenariado Euro-mediterráneo de Poderes Locales y Regionales

**CPLRE:** Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa

**CRPM:** Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas

**CSCE:** Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa

**CSCM:** Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo

**DGTREN:** Dirección General de Transporte y Energía de la Comisión Europea

**ESMED:** Red Euro-mediterránea de la Economía Social

**FC:** Fondo de Cohesión

**FEADER:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

**FEAGA:** Fondo Europeo Agrícola de Garantía

**FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FEMIP:** Instrumento Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership)

**FEMISE:** Foro Euromediterráneo de Institutos de Ciencias Económicas

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**FSE:** Fondo Social Europeo

**GMN:** Gobernanza a Múltiples Niveles



**IDH:** Índice de Desarrollo Humano

**IEVA:** Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

**I+D+I:** Investigación + Desarrollo + Innovación

**IPA:** Instrumentos de preadhesión

**MCCI:** Iniciativa Mediterránea en Materia de Cambio Climático

**MED:** Programa Operativo Espacio Mediterráneo

**METAP:** Programa de Asistencia Técnica para el Mediterráneo (Mediterranean Technical Assistance Programme)

**NDPHS:** Asociación de la Dimensión Septentrional para la Salud Pública y el Bienestar Social

**OCTA:** Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía

**OMC:** Organización Mundial del Comercio

**ONG:** Organización no Gubernamental

**ONGD:** Organización no Gubernamental para el Desarrollo

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte

**PAC:** Política Agrícola Común

**PACA:** Provenza-Alpes-Costa Azul y Ródano Alpes

**PARM:** Plan de Acción de las Regiones del Mediterráneo

**PDT:** Plan de Desarrollo Transfronterizo

**PECO:** Países de Europa Central y Oriental

**PEV:** Política Europea de Vecindad

**PFEA:** Programa de Fomento del Empleo Agrario

**PHARE:** Polonia-Hungría: Ayuda a la Reestructuración Económica

**PIB:** Producto Interior Bruto

**PIN:** Programa Indicativo Nacional

**PMR:** Política Mediterránea Renovada

**POCTEC:** Programa Operativo España-Portugal

**POCTEFEX:** Programa Operativo España-Fronteras Exteriores

**PTM:** Países Terceros Mediterráneos

**PYME:** Pequeña y Mediana Empresa

**REG-LEG:** Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas

**REMDH:** Red Euromediterránea de los Derechos Humanos

**RIM:** Red de Institutos del Mediterráneo

**RTE-T:** Red Transeuropea de Transporte

**SIVE:** Sistema Integrado de Vigilancia Exterior

**STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional

**SUDOE:** Programa Operativo Espacio Sudoeste Europeo

**TACIS:** Technical Assistance of the Commonwealth of Independent States

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**UE:** Unión Europea

**UMA:** Unión del Magreb Árabe

**UpM:** Unión por el Mediterráneo



# Marco introdutorio

Jorge Tuñon

Situada al sur de la península Ibérica, al sur del sur, en la periferia europea, Andalucía dista en su punto más cercano más de trescientos kilómetros de Madrid, la capital española, y unos mil ochocientos de Bruselas, su homóloga europea. Está formada por ocho provincias: Almería, Jaén, Granada, Córdoba, Málaga, Sevilla, Huelva y Cádiz, las cuales engloban un total de 770 municipios. Andalucía no es una región cualquiera sino una de las más representativas, cuando menos dentro del ámbito nacional del que forma parte. No en vano, es la segunda región más extensa de España. Sus 87.597 kilómetros cuadrados suponen el 17% del total de la superficie nacional, pero también que su tamaño supere el de más de la mitad de los Estados que componen la actual Unión Europea de 27 Estados miembros; concretamente a catorce de ellos (sus dimensiones son bastante similares a las de su vecino Portugal). Una población nada despreciable de más de 8.300.000 habitantes, también hace de Andalucía una de las regiones más pobladas tanto a escala nacional como europea, dentro de cuyo marco supera en población a más de una decena de países miembros, once en concreto.

Andalucía disfruta de una posición geoestratégica privilegiada. Frente a las costas africanas, de las que dista tan solo catorce kilómetros por el Estrecho de Gibraltar, es la única región europea abierta al mismo tiempo tanto a las aguas del mar Mediterráneo como a las del océano Atlántico. Andalucía es una región eminentemente fronteriza. Además de limitar internamente en su parte occidental con Portugal, es junto con Canarias la

frontera natural europea con respecto a África. Constituir la puerta europea en su frontera sur, más que un privilegio resulta una responsabilidad. Por ello, así como por constituir una evidente ruta de comercio internacional, Andalucía, aun hallándose en la periferia europea, viene siendo una de las regiones fundamentales para el gobierno tanto de Europa, como de toda la cuenca del Mediterráneo.

En un momento histórico en el que coinciden la reformulación del concepto de Estado-Nación, diferentes procesos de descentralización y la asunción por parte de la Unión Europea (UE) de nuevas competencias como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Andalucía tiene, a pesar de sus limitaciones, la necesidad de explorar las vías que le permitan influir en el proceso de integración europea; pero también en la construcción de un espacio mediterráneo de estabilidad, paz y progreso. Desde luego, no resulta ninguna novedad argumentar que Europa y el Mediterráneo son en la actualidad las dimensiones más decisivas para Andalucía.

Si bien es cierto que existen unos condicionantes específicos, y muchas veces no precisamente beneficiosos, que limitan o modelan de partida tanto la dimensión europea como la específicamente mediterránea, resulta también innegable que cualquier análisis debe ser muy positivo en relación tanto a la pertenencia de Andalucía a la UE, como a su participación en el marco de la «gobernanza» del Mediterráneo. De hecho, tanto la identificación como la gratitud de Andalucía

para con ambos proyectos (evidentemente interdependientes e interconectados entre sí) desde los diferentes planos político, social, cultural o económico, son notables. La pertenencia a la UE ha posibilitado la integración andaluza en un entramado de gobierno a varios niveles que si bien condiciona su actuación política, también promueve la sujeción de los poderes públicos a los criterios de participación ciudadana, transparencia, eficacia, eficiencia o evaluación de las políticas públicas, lo que fortalece tanto su legitimidad como el respaldo de los ciudadanos. Particularmente, los principios europeos de cohesión económica y social (incluida para con las regiones limítrofes europeas, entre las que se encuentran la mayor parte de las del Mediterráneo no pertenecientes a la UE, a través de iniciativas como la Política Europea de Vecindad o la cooperación transnacional y transfronteriza) han consolidado la convergencia regional a niveles superiores (aunque todavía no suficientes) de desarrollo económico.

Andalucía viene gozando desde hace más de dos décadas de los beneficios que se derivan de participar en el marco de la integración europea, así como en los sucesivos intentos de integración mediterránea, bien derivados de la anterior, bien de manera propositiva y a propia iniciativa (en cuanto a la concienciación regional de la necesidad de cooperación y apertura con sus principales socios geográficos y prioritariamente con su vecino sur, Marruecos), desde el prisma de una región con capacidades legislativas, que posee una ley marco regional, su Estatuto de Autonomía, así como una administración, un Parlamento y un Gobierno propios a escala sub-estatal. Dichas conquistas regionales deben ser ubicadas en el marco de un contexto muy particular. Durante la etapa preconstitucional España fue uno de los Estados más centralizados de Europa. Sin embargo, en menos de una década se desarrolló un tan inesperado como exitoso proceso de descentralización. Concretamente la muerte del dictador Franco en 1975, la tan celebrada y aplaudida transición política, con hitos tan importantes como los Pactos de la Moncloa de 1977, la promulgación

de la vigente Constitución española en 1978, y la de los respectivos Estatutos de Autonomía (entre ellos el de Andalucía, promulgado en 1981 y recientemente actualizado en 2007) para cada una de las 17 CCAA en las que se dividió el país, han convertido a España en uno de los Estados europeos que mayor número de competencias confiere a sus entidades sub-estatales, alcanzando niveles muy próximos a los de países federales como Alemania, Austria o Bélgica.

Dentro de este modelo, el Estado de las Autonomías ha permitido, tal y como ha venido pregunando la estrategia del *tercer nivel*, una limitada participación de las entidades sub-estatales españolas en ciertos ámbitos del Derecho Internacional (en los supuestos en los que no comprometan internacionalmente al Estado español), y del proceso de toma de decisiones de la UE. La posibilidad de una acción exterior para las Comunidades Autónomas (CCAA) tiene la lícita finalidad de mejorar el ejercicio de sus competencias, con lo que su enfoque más adecuado, más allá de los casos puntuales en los que no pueda negarse la posibilidad de supuestos conflictivos, es el de su utilidad instrumental. En el caso andaluz como en el de las CCAA que han visto también aprobados sus estatutos de «nueva generación», tanto el marco constitucional como el estatutario ofrecen diversas vías alternativas para una actuación exterior plenamente legítima, tanto en la vertiente de la acción indirecta o de participación en el ejercicio de la política exterior del Estado, como en la directa, esto es, la protagonizada por los agentes que integran el sistema institucional autonómico.

En este sentido y por lo que respecta al poder ejecutivo, se ha constatado la consolidación de distintas prácticas de acción exterior a escala regional andaluza. Desde los viajes oficiales, la cooperación al desarrollo o la firma de acuerdos y partenariados con otras regiones o países europeos o de fuera del continente, hasta la participación en distintos foros de asociacionismo y cooperación interregional, o la creciente interacción directa e indirecta de la región con instituciones europeas como el Consejo de Ministros o la Comisión Eu-

ropea, u órganos de la UE como el Comité de las Regiones. En este último sentido, Andalucía no solo participa como receptor, escenario o «arena» de las políticas europeas en la fase descendente del proceso de toma de decisiones europeo, sino que también lo hace, como actor, en la fase ascendente del mismo.

Últimamente se viene intentando presentar también a Andalucía como «puerta del Mediterráneo» o como «puente entre África y Europa». De hecho, estas denominaciones hacen una evidente referencia a una situación geoestratégica importante, pero encierran también elementos de tensión y potenciales conflictos. A pesar de ello, no se puede negar tampoco la sensibilidad y el espíritu pro-mediterráneo y pro-europeo andaluces. En este sentido, Andalucía viene siendo un actor tradicional de los procesos de integración europea y mediterránea. Su movilización directa hacia Bruselas, así como sus iniciativas para crear contactos con las instituciones de la UE, pero también con las autoridades sub-estatales de otros países, principalmente dentro del marco de la cuenca del Mediterráneo, son extensas y destacadas, tal y como ampliamente analizaremos más tarde.

No cabe duda de que las consecuencias de la integración europea han sido muchas para la sociedad española, pero aún más para la andaluza. En ese sentido, el impacto de la integración europea andaluza no se ha limitado a «la entrada de flujos de capital para el desarrollo de determinadas áreas y sectores, sino que la pertenencia a la UE también ha afectado al diseño de las administraciones autonómicas, a la manera de elaborar e implementar las políticas públicas, a las modalidades e intensidad de la participación de diversos actores en el proceso político; en definitiva, a la manera de gobernar que se ha ido adoptando de acuerdo con el modelo de gobernanza europea» (Fernández y Mota, 2009: 14), participando por ello y de alguna manera en el gobierno de Europa.

De una parte, el ingreso español en la UE ha supuesto un verdadero salvavidas y tabla de apoyo para la economía andaluza derivada de

la recepción de fondos europeos y de cohesión, pero también de los derivados de la trascendente Política Agrícola Común (PAC); de otra parte, la recepción de los citados fondos ha provocado las pertinentes remodelaciones y adaptaciones de muchas de las estructuras autonómicas con objeto de responder y adecuarse al nuevo marco político europeo. En ese sentido, la dimensión europea de Andalucía ha sido recogida recientemente en el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, en el que se distinguen claramente las dos fases de la participación andaluza en el proceso europeo, una ascendente que subraya la participación tanto en la conformación de la voluntad estatal como en la representación estatal en foros europeos, así como otra descendente, por la que la Comunidad Autónoma (CA) asume competencias de aplicación del derecho comunitario, y para la implementación de las políticas europeas.

Más allá de la situación actual, Andalucía ha impulsado durante al menos las últimas dos décadas una acción exterior en el marco de la UE, en algunos casos comparable a la de otras significativas CCAA con conciencia de nación como el País Vasco o Cataluña, sin que la misma haya gozado para Andalucía del simbolismo que representa para aquellas. En ese sentido, el impulso europeo andaluz, como en el caso de otras muchas CCAA se ha fundamentado en una confluencia de factores derivados de la participación de España en el proceso de integración europea, un contexto político internacional propenso a la participación de las entidades sub-estatales en asuntos de relieve internacional, a la apertura progresiva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como a la caracterización de la acción exterior andaluza, muy similar a la de otras regiones europeas.

No solo la tan famosa como paradigmática sentencia del «País Vasco» de 26 de mayo de 1994, por la que el Tribunal Constitucional legalizaba *de facto* la práctica de establecer delegaciones regionales en Bruselas, sino también el hecho de que no solo España cuente con una distribución competencial basada en regiones dotadas de capacidades legislativas, sino que este modelo sin-

toniza con el de algunos de los países más relevantes a escala europea: Alemania, Bélgica, Italia y el Reino Unido han favorecido sobremedida la acción exterior tanto de Andalucía como del resto de las CCAA. Con motivo de lo anterior, las sucesivas conquistas de la acción exterior andaluza han sido una consecuencia de la necesidad de expresarse en el ámbito internacional para defender sus intereses propios y con motivo de sus propias circunstancias socio-económicas.

Si bien es cierto que la acción exterior o internacional andaluza, en lo que se refiere tanto a los ámbitos europeo como mediterráneo, no ha tenido la carga simbólica que puede tener para otras CCAA españolas u otras regiones europeas, y que en su trayectoria no ha generado conflictos ni polémica sobre los ámbitos de las relaciones internacionales claramente reservados al Estado, la movilización internacional (preferentemente en el marco de la cuenca mediterránea) y europea viene siendo determinada por su condición de actor periférico, pero también de escenario primordial de la implementación de las políticas europeas, con influencia tanto en el territorio andaluz como en el de sus socios más próximos.

Particularmente y en cuanto a la dimensión exclusivamente internacional de la actividad exterior de Andalucía, la dinámica andaluza queda anclada en el capítulo IV sobre «Acción Exterior» del Título IX referido a las «Relaciones Institucionales de la CA» del Nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007. Concretamente, los artículos entre el 240 y el 244 del mismo se consagran en el marco internacional a la celebración de tratados y convenios internacionales (240), la celebración de acuerdos de colaboración (241), la participación en organismos internacionales (242), el desarrollo de relaciones culturales con otros países (243) o la participación en diferentes foros y encuentros (244). Ello no es óbice para que en el capítulo V sobre «Cooperación al Desarrollo» del mismo título, puedan también ubicarse algunas competencias que claramente exceden ese título competencial y que poseen una evidente relación con la cuestión de la «Acción

Exterior»: particularmente nos referimos a la cooperación interregional y transfronteriza (246) así como a la «coordinación de la acción exterior en materia de cooperación» (247).

Dentro de este ámbito de actividad y estrategia regional en el plano internacional, Andalucía es claro protagonista de las dinámicas mediterráneas, utilizando muchos y muy variados resortes de movilización y participación. De hecho, forma parte de diferentes redes, asociaciones interregionales, o suscribe acuerdos bilaterales de cooperación. Asimismo, crea delegaciones en el extranjero, fomenta visitas y viajes internacionales al más alto nivel de representación, pero también de específico contenido comercial. Todo ello sin pasar nunca por alto sus tradicionales prioridades políticas fuera del marco de la UE en el plano internacional, América Latina al otro lado del océano, y el Mediterráneo, que baña una gran parte de sus costas.

Por lo que respecta específicamente a la participación regional en redes, asociaciones interregionales, y acuerdos regionales bilaterales de cooperación, el fenómeno del asociacionismo interregional ha constituido en los últimos años un notable marco de actuación para Andalucía que se ha integrado, entre otros, en diversos foros de cooperación interregional (tal y como será analíticamente demostrado en el segundo de los capítulos de esta investigación) como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), el Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), o la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes Parlamentos de las 74 REG-LEG, entre otras.

De otra parte, desde hace bastantes años pero con especial intensidad durante la última década, Andalucía ha desarrollado, dentro del plano bilateral, una serie de acuerdos de colaboración con diferentes entes extranjeros, entre los que desta-

can aquellos acuerdos interregionales suscritos con las regiones de: Algarve, Alentejo, Toscana, Provenza-Alpes-Costa Azul y Poitou-Charentes.

Además, Andalucía ha tenido la oportunidad de celebrar diferentes acuerdos con poderes públicos extranjeros, bajo la fórmula de convenios, protocolos o acuerdos no normativos entre otros. De esta manera, ha suscrito acuerdos con Estados como Marruecos, El Salvador, Panamá, Ecuador, Honduras, Nicaragua o Guatemala en materias económica, sanitaria, medioambiental o agrícola, preferentemente. Asimismo, como profusamente será analizado en el tercero de los capítulos del presente volumen, Andalucía también ha desarrollado diferentes acuerdos multilaterales de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Entre ellos podemos citar para el concluido periodo 2000-2006 los derivados de la aplicación de los distintos tipos de programas europeos INTERREG III A, concretamente tanto en «España-Portugal: Subprograma Andalucía-Algarve-Alentejo», como en «España-Marruecos»; aquellos pertenecientes al INTERREG III B, como los denominados «Mediterráneo Occidental» (Portugal, España, Francia y Reino Unido), «Espacio Atlántico» (los mismos países más Irlanda), o «Europa Sur occidental» (Portugal, España, Francia y Reino Unido); o por último los dependientes de la iniciativa INTERREG III C, como el «Zona Sur», en el que también se encuentra incluida Andalucía. En el marco del actual periodo de programación 2007-2013, Andalucía también participa en el marco de la Política Europea de Vecindad en el programa «Cuenca Mediterránea 2007-2013»; mientras que dentro del ámbito de la Cooperación Territorial Europea articula la cooperación con Marruecos en relación a la financiación procedente de fondos FEDER a través del programa POCTEFEX, y forma actualmente parte del programa de «Cooperación transfronteriza España-Portugal 2007-2013», de los programas transnacionales «MED», «SUDOE» y «Espacio Atlántico», así como en el INTERREG IV C.

Dentro del marco de la integración regional europea en el ámbito Mediterráneo resulta necesari-

rio subrayar ahora la importancia de un proyecto específico, del que Andalucía forma parte: la iniciativa Medgovernance. Dicho proyecto, que fue promovido por la región italiana de Toscana junto a la Red de Institutos del Mediterráneo, las regiones que forman parte del mismo (las citadas Andalucía y Toscana, junto al Lacio, el Piamonte, Cataluña y PACA), y la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, fue aprobado en el marco del Programa de Cooperación Interregional MED 2007-2013 con el objetivo de preparar recomendaciones políticas para integrar a las autoridades regionales en el diseño y la implementación de las políticas mediterráneas. El proyecto, en el marco del cual se produce este informe, comenzó en 2009 y pretende analizar desde la perspectiva de los diferentes niveles de gobierno, la contribución de las regiones a la gobernanza del Mediterráneo, en el marco de cinco sectores o políticas específicas: transporte, competitividad e innovación, medioambiente, cultura e inmigración.

Al margen de este ejemplo concreto, la acción exterior de Andalucía viene utilizando los tradicionales resortes de movilización internacional, entre los que no faltan el establecimiento de delegaciones en el extranjero, y las visitas de promoción comercial y cultural, que componen un buen número de acciones que definen la extensión de la actividad exterior de Andalucía. Particularmente, debe ser reseñada la promoción turística (Empresa Pública de Turismo de Andalucía), la cultural, la comercial (a través de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior —EXTENDA—), la social, así como los viajes al extranjero de diferentes miembros de la Junta de Andalucía, principalmente aquellos realizados bien por los presidentes, bien por los consejeros autonómicos, con carácter no solo económico y comercial sino también institucional y de representación.

En cualquier caso, no pueden obviarse los intereses primordiales o prioritarios de la acción exterior andaluza al margen de la dimensión de la UE. En ese sentido, Andalucía tradicionalmente viene exhibiendo ciertos intereses estratégicos



prioritarios a escala global y al margen de los europeos, centrados de una parte en el Mediterráneo y de otra en América Latina. Independientemente de las relaciones privilegiadas con respecto a América Latina por motivos históricos, culturales y migratorios (que bien podrían ser objeto de otra investigación), el Mediterráneo es sin duda objeto de interés preferente para Andalucía. No en vano, el Mediterráneo es en la actualidad el «lugar de encuentro entre occidente y oriente, frontera norte-sur con la mayor desigualdad de renta de todo el planeta y por donde los flujos migratorios de todo África intentan llegar a Europa», convirtiéndose por tanto en el área geopolítica cuyo desarrollo «más puede afectar a Andalucía en los próximos años» (Ojeda, 2008: 148). En ese sentido, la ubicación geográfica andaluza en la frontera o puerta sur de Europa, con un amplio litoral tanto en la vertiente mediterránea como en la atlántica del Estrecho de Gibraltar, y como nexo de unión y comunicación entre el Magreb y Europa, dictamina la preferencia andaluza por el denominado eje Mediterráneo, como opción prioritaria en el marco de la acción exterior andaluza. Por ello, para Andalucía es vital que tanto España como la UE dentro de sus programas derivados de la Política de Vecindad, desarrollen e implementen políticas integrales y efectivas de ayuda al desarrollo sostenible de la zona, creando de esta manera un área de prosperidad y estabilidad. Sin embargo, teniendo en cuenta que Andalucía como región europea y CA española tiene unas capacidades y posibilidades de actuación limitadas, tal vez resulte quimérico tomar como ámbito de actuación exterior un área tan extensa como el Mediterráneo (mención específica a la dificultad de comprender el Mediterráneo como un área única de acción o macrorregión se hace en el segundo de los capítulos del volumen), ya que si nos ajustamos a las prácticas efectivamente desarrolladas por Andalucía hasta el momento, la mayor parte de la acción exterior andaluza en el Mediterráneo es absorbida por Marruecos, país que como principal socio andaluz aglutina casi todos sus proyectos, viajes, visitas, etc., en el entorno del Mediterráneo. Por otra parte, es necesario también puntualizar que, incluso en el

caso de Marruecos (las especialísimas relaciones entre Andalucía y Marruecos serán mayormente sustanciadas, si bien desde prismas diferenciados, tanto en el tercero como en el cuarto de los capítulos), resulta muy complejo diferenciar entre los objetivos específicos andaluces y aquellos generales de la política exterior española, en tanto en cuanto muy frecuentemente las actuaciones de la Junta de Andalucía tienen un evidente carácter complementario con respecto a las actuaciones del Estado español.

Por todo lo anterior, intentaremos explicar y analizar el porqué y el cómo Andalucía viene participando en el marco del gobierno de la cuenca del Mediterráneo, no solo en calidad de escenario de acuerdos y políticas a diferentes niveles, sino también como actor privilegiado de los mismos. En ese sentido, más allá del capítulo final, se pretende abordar la interacción andaluza en el marco Mediterráneo, desde y bajo la atenta mirada del proyecto Medgovernance, partiendo de una triple dimensión, siempre complementaria. Así pues, se consagrará el segundo de los capítulos a analizar el decisivo papel que ostentan tanto el conjunto de las regiones como Andalucía en particular dentro del específico ámbito del gobierno a múltiples niveles del Mediterráneo. A continuación, se procederá en el tercero de los capítulos del volumen a diseccionar el área mediterránea, como escenario tradicional de relaciones e interacciones regionales, tanto al norte como al sur del *Mare Nostrum*. Precederá a la quinta de las secciones, que nos presentará un marco conclusivo que incluirá desafíos, retos y líneas de actuación futuros y pendientes, un cuarto capítulo, que en relación con el que le precede, se centrará en el análisis de las prioridades de actuación tanto del conjunto del Mediterráneo como específicamente de Andalucía, desde el doble prisma de la cooperación interregional (haciendo especial hincapié al proyecto Medgovernance), y del marco de actuación de la Estrategia 2020 de la UE para las regiones mediterráneas.

En concreto, nuestro primer bloque temático (Capítulo 2: *El decisivo papel de las regiones y de An-*

*dalucía en particular en el marco de la gobernanza multinivel del Mediterráneo*) abordará cuestiones de eminente actualidad como el ejercicio de un tercer nivel de gobierno por parte de las regiones en el marco de la UE, un nivel de gobierno condicionado tanto por las diferencias político-institucionales como por las asimetrías competenciales del conjunto de regiones europeas y mediterráneas. Para ello, serán objeto de análisis los nuevos marcos de interacción regional, entre los que se examinarán a diferentes escalas algunos de la relevancia del Comité de las Regiones, la Unión por el Mediterráneo, la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, el grupo de Regiones Legislativas, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, o la misma Asamblea de Regiones Europeas, entre otros foros objeto de análisis. Además de incidir en la participación de las regiones mediterráneas en el esquema de la gobernanza a múltiples niveles, será objeto preferente de nuestro análisis la profusión de diferentes y nuevos esquemas de cooperación eminentemente mediterráneos, que vienen bien a complementar bien a sustituir a aquellas originarias Comunidades de Trabajo y Eurorregiones. Nos referimos a la posible implementación de las recientes Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, así como a la viabilidad de esa tan manida como hipotética macro-región mediterránea a imagen de aquellas otras experiencias valoradas y contrastadas a escala de la UE, como han sido hasta la fecha la Estrategia del Báltico o la del Danubio.

El siguiente de los bloques temáticos del presente volumen (Capítulo 3: *El área Mediterránea: escenario tradicional de relaciones e interacciones regionales*), compendiará: la evolución histórica de las relaciones regionales en el Mediterráneo desde una triple escala del conjunto del Mediterráneo, de las regiones parte del proyecto Medgovernance y desde la específica visión de Andalucía; la integración regional europea en el

marco del Mediterráneo Occidental, haciendo una especial referencia a las actuaciones políticas y técnicas de cooperación descentralizada entre las mencionadas regiones Medgovernance; así como la cooperación transfronteriza entre el Mediterráneo Norte y el Mediterráneo Sur, incidiendo en las necesarias y privilegiadas relaciones con Marruecos, bajando también a la específica dimensión de los programas y algunos de los proyectos más representativos y exitosos ya implementados. Asimismo, y para concluir, se hará referencia a modo de recomendación, a los principales obstáculos, a la manera de revertirlos y a cómo intentar alcanzar los principales desafíos que presenta en la actualidad la integración regional en el Mediterráneo.

Al margen del último de los capítulos (Capítulo 5: *Conclusiones: desafíos, retos y líneas de actuación*), que servirá como colofón al conjunto del volumen bajo una perspectiva eminentemente práctica, analizada en clave de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la integración mediterránea tanto para el conjunto del área como para las regiones Medgovernance y para Andalucía en particular; el último de los bloques temáticos de la investigación (Capítulo 4: *Cooperación y prioridades de actuación mediterráneas y andaluzas en el marco de la Estrategia 2020*), analizará bajo el prisma dual de la cooperación en el Mediterráneo en el marco de la Estrategia 2020, algunas líneas preferentes de actuación más concretas. A saber: la relación del proyecto Medgovernance con las prioridades de la Estrategia 2020; las principales áreas de cooperación para las regiones mediterráneas europeas así como para Andalucía en particular; o los específicos intereses de la acción exterior andaluza en el Mediterráneo. Precisamente, en el ámbito de estos dos últimos párrafos tendrán otra vez relevancia, sirviendo también como vínculo y aportando la pertinente continuidad respecto al capítulo 3, la especial relación y los intereses particulares de Andalucía en Marruecos.





The image features a solid orange background. A large, white, sans-serif number '2' is positioned on the right side. To the left of the number, there is a rectangular area with a cross-hatch or woven texture in a slightly darker shade of orange. This textured area is divided into two horizontal sections: the top section is wider and extends further to the left, while the bottom section is narrower and aligned directly beneath the top one. The number '2' is partially overlaid by the right edge of the top textured section.

2

# El decisivo papel de las regiones y de Andalucía en particular en el marco de la gobernanza multinivel del Mediterráneo

Régis Dandoy, Ana Carmona y Jorge Tuñón

## 2.1.

# Actual marco de gobernanza multinivel: las regiones como tercer nivel de gobierno en la Unión Europea



### 2.1.1. Las regiones como tercer nivel de gobierno de la Unión Europea

La idea de una Europa de las regiones no es nueva sino que surgió hace ya algunas décadas, incluso antes del nacimiento de la Unión Europea (UE), con una fuerte carga ideológica en sus orígenes, como alternativa a la política exclusivamente fundada en el Estado-Nación como estructura política, territorial, ideológica e identitaria del continente europeo. Sin embargo, el sorprendentemente rápido proceso de regionalización de la política europea de final de los ochenta y la creciente participación regional tanto en los programas europeos como en las reformas del marco constitucional de la UE, han vuelto a despertar los anhelos de las entidades sub-estatales europeas por asumir un papel protagonista.

Como consecuencia, durante los últimos años se ha comenzado a hablar de una Europa con las regiones, es decir, de una Europa cada vez más integrada que aunque no base en ellas su estructura político-administrativa, tampoco puede dejar de contar con ellas. El gran número y la profundidad de las reformas regionales y federales acaecidas en media Europa de una parte, las iniciativas de la UE para alcanzar mayores dosis de democracia y pluralismo de otra, o la idea de la progresiva pérdida de eficacia del modelo del Estado-Nación, han provocado la atmósfera idónea para

el florecimiento de las denominadas políticas del tercer nivel. Según la teoría del tercer nivel, las autoridades sub-estatales gozan de una creciente importancia en el sistema europeo, pues tienen la posibilidad de desarrollar toda una serie de capacidades y disfrutan de un status reconocido dentro de la arquitectura institucional comunitaria. Concretamente la expresión tercer nivel hace referencia a la acción y a la involucración de las unidades sub-estatales dentro del marco de la UE, junto a las instituciones comunitarias (Primer Nivel) de una parte, y a las de los Estados-nacionales (segundo nivel).

Aunque muchas de las reivindicaciones del nivel de gobierno regional no han sido todavía atendidas, resulta innegable tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado tercer nivel de gobierno por debajo de la UE y de los Estados-nacionales. El nivel regional está más cerca de la ciudadanía y en muchas ocasiones es más útil y eficaz para el desarrollo de las políticas comunitarias. Es por ello que la interacción entre el tercer nivel y la denominada gobernanza a múltiples niveles (GMN), resulta evidente. La GMN es un esquema interpretativo, un modelo abstracto del cambio de las relaciones entre los niveles de poder existentes dentro de la UE, que

implica básicamente que el gobierno de Europa se realiza a diferentes niveles interconectados entre sí, y que el sub-estatal es uno de ellos, concretamente el tercero.

El concepto de gobernanza aplicada a la UE resulta útil para explicar la complejidad del sistema político comunitario, fundamentado en un derecho específico, en el equilibrio entre las instituciones, así como la cooperación, la interdependencia e interacción entre los diferentes poderes y los distintos niveles. En definitiva, la gobernanza europea permite sustituir un modelo lineal, jerárquico y vertical, por otro circular, basado en una participación plural y multinivel y en la negociación e interacción entre los actores y las redes comprometidos (Rojo Salgado, 2006). Asimismo, la UE debe reorganizar su funcionamiento prestando una mayor atención a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, a la luz de los criterios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En este contexto, las regiones y los entes locales deben tener la posibilidad de acceder sistemáticamente a los estadios iniciales de la discusión de la elaboración de las políticas europeas.

La GMN supone en cambio una transferencia de competencias hacia arriba a la UE, y hacia abajo a las entidades sub-estatales, con lo que los Estados centrales siguen tomando las decisiones esenciales, pero comparten competencias con los otros dos niveles, motivo por el que a las regiones se les atribuye un amplio reconocimiento. Si existe un elemento novedoso dentro del modelo de la GMN, ese es el del nivel de gobierno regional. Que no solo se ha revelado como el aliado estratégico de instancias como la Comisión Europea, sino que cada vez se presenta como el nivel más adecuado para la introducción de nuevos conceptos de policy y nuevos modos de implementación. Además, la regionalización permite tanto acercar la toma de decisiones europea a los ciudadanos como expresar más auténticamente la pluralidad de identidades que conviven en la UE. Y es que la regionalización de la UE, lejos de obstaculizar, constituye un elemento de equilibrio en

el proceso de integración supranacional o continentalización.

Prueba de la eclosión del fenómeno regional a escala europea fijada con la entrada en vigor en 1993 del Tratado de Maastricht, o «institucionalización del tercer nivel» en el marco de la nueva UE ha sido la continua y creciente movilidad de las regiones europeas con respecto a Bruselas. La capital europea viene siendo por tanto el lugar privilegiado para orquestar la estrategia regional de lobbying, por medio de diversos canales directos o mediados a través de los Estados de los que forman parte, y por medio de los que intentan influir en el proceso decisional europeo. Ni la posición, ni las demandas actuales de las regiones son idénticas a las que sostenían en el pasado. La evolución y la consecución de algunas de las reivindicaciones regionales primitivas de carácter institucional (participación directa en el Consejo de Ministros o creación del Comité de las Regiones), han provocado una reformulación de las prioridades regionales. En este sentido, actualmente se reproducen reclamaciones acerca de las garantías para la autonomía regional a escala europea, el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o la reforma de los mecanismos de participación (Domínguez García, 2005).

En definitiva, la UE se configura en la actualidad como un sistema de gobernanza a múltiples niveles, en el que participan formal e informalmente diversos actores de niveles institucionales diferentes. Por lo tanto, la UE no es ya solamente una cuestión de Estados, sino que las entidades sub-estatales han adquirido ciertas cuotas de poder. Las regiones no han sustituido a los Estados pero participan junto a ellos, aunque no con la misma extensión ni disfrutando de idéntico peso, en el proceso de toma de decisiones. Particularmente, aquellas que gozan de capacidades legislativas (poseen un Parlamento y un Gobierno propios a escala sub-estatal) se vienen postulando de manera autónoma como el tercer escalón de gobierno de la Unión Europea, por debajo del Gobierno europeo, de una parte, y de los Gobiernos de los Estados que componen la misma, de otra.

A pesar de que ya resulten más realistas los discursos que abogan por una «Europa con las regiones» en lugar de aquellos primitivos acerca de una «Europa de las Regiones», en el contexto de la UE del Tratado de Lisboa, resulta innegable tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado tercer nivel de gobierno por debajo de la UE y de los Estados nacionales. No cabe duda de que ese escalafón regional está más cerca de la ciudadanía y por ello se revela más eficiente, tanto para la proposición

como para la implementación de las políticas comunitarias. Por eso, la interacción entre el tercer nivel y la denominada gobernanza a múltiples niveles (Multilevel Governance), resulta evidente. La idea implica (básicamente) que el gobierno de Europa se realiza a diferentes niveles interconectados entre sí, y que el sub-estatal es uno de ellos, concretamente el tercero. En ese sentido, a las regiones con capacidades legislativas se les puede augurar todavía un notable recorrido, al menos como contra-poder, dentro del marco europeo.



### 2.1.2. Modelos y fórmulas de regionalización en el sur de Europa: diferencias político-institucionales y asimetrías competenciales

#### España

Actualmente, España es un Estado miembro de la UE formado tanto por regiones como por nacionalidades. Efectivamente, España ha sido definida como una entidad claramente identificable como un país de países o como una nación de naciones. A pesar de la existencia de una cohesión social y cultural, básica para la construcción de la unidad española, la misma no excluye ni impide la existencia de evidentes rivalidades internas. De hecho, el segundo de los artículos de la Constitución española (1978) reconoce y garantiza tanto el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que conforman el Estado, como la solidaridad entre las mismas. Aun así y con motivo del periodo histórico en el cual debió ser refrendada, la Constitución se decanta por una terminología eufemística que define España como un país descentralizado pero que evita el término federal. No obstante, ello no ha sido óbice para que la filosofía cuasi-liberal sobre la que se inspira el texto, haya sido largamente resaltada (Moreno, 1997 y 2008).

A lo largo de más de medio millón de kilómetros cuadrados de territorio dividido en 17 Comunidades Autónomas (CCAA), más de 45 millones

de habitantes comparten diferentes nacionalidades, identidades, culturas regionales e idiomas oficiales. Si bien el castellano es la lengua oficial del conjunto del Reino de España, tanto el catalán, como el vasco y el gallego son también lenguas co-oficiales en Cataluña, el País Vasco y Galicia, las denominadas «nacionalidades históricas». Además, una proporción de ciudadanos (principalmente en el País Vasco y Cataluña) no se considera española, a la vez que se vienen desarrollando fuertes sentimientos de identidad regional en otras CCAA como Andalucía, las Islas Baleares, las Islas Canarias o la Comunidad Valenciana (Tuñón, 2010 y 2011). Además, un factor esencial que tradicionalmente ha invitado a la descentralización ha sido la elevada diferencia económica entre las más desarrolladas regiones periféricas del norte, y las más deprimidas (a excepción de la isla que supone Madrid) del centro y sur de la Península.

La presente España constitucional es una realidad democrática de solo algo más de tres décadas de historia. Por ello, tras una larga e hipercentralizada dictadura (1939-1975), una pacífica transición a la democracia (1975-1979), y una ac-



tiva involucración europea tras su adhesión a la UE (1986), España ha experimentado profundas transformaciones en su calidad de Estado multinacional dentro de los tiempos modernos.

En efecto, la necesidad de dar una respuesta a esa nueva organización territorial del Estado obligó a los distintos compromisarios al pacto de una solución global que superase la residual estructura franquista excesivamente centralista. Se pretendía un nuevo modelo descentralizado, en el que las reivindicaciones periféricas de un mayor autogobierno tuvieran también su encaje. Precisamente, un año más tarde se establecieron los primeros gobiernos regionales de Cataluña y el País Vasco. Sin embargo, en el marco de la denominada estrategia del «café para todos» estas primeras experiencias de gobierno regional produjeron un efecto dominó sobre otras áreas que nunca se habían distinguido por poseer fuertes sentimientos regionalistas. En 1983, apenas cinco años más tarde, se habían conformado ya todas las CCAA españolas, como consecuencia del poder estatuyente emanado de la norma institucional básica de cada una de ellas, su Estatuto de Autonomía. Estos estatutos son, como explica el artículo 147 de la Constitución española, leyes orgánicas que el Estado ampara y reconoce como partes integrantes de su ordenamiento jurídico. A inicios de los ochenta (menos de una década después de la muerte del dictador), todo el territorio español, a excepción de los enclaves situados en el norte de África de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no alcanzarían su peculiar grado de autonomía hasta 1995, se encontraba ya profusamente regionalizado.

Habiendo quedado sustanciada la fase decisiva y constituyente del modelo del Estado de las Autonomías entonces, una segunda fase de consolidación del mismo se abrió durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI. Esencialmente consiste en la aprobación y entrada en vigor (en su caso) de una segunda y nueva generación de estatutos regionales. No obstante, esta segunda fase no puede todavía darse por concluida. Si bien algunos Parlamentos regionales han aproba-

do ya sus nuevos estatutos regionales (Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León), el Parlamento español no ha considerado conveniente por el momento aprobar algunos de ellos. Incluso, el Tribunal Constitucional español (en el marco de una controvertida y durante mucho tiempo esperada sentencia) ha rechazado la constitucionalidad de algunos artículos incluidos en el Estatuto de Cataluña (que previamente había sido aprobado tanto por el Parlamento de Cataluña como por el Parlamento de España). En la actualidad, esta segunda fase del denominado proceso del Estado de las Autonomías aún no se encuentra completamente configurada, motivo por el que el modelo necesitará todavía de algún tiempo para considerarse como definitivamente concluido y cerrado (Tuñón, 2010: 41-42).

Particularmente, el modelo competencial español actualmente configurado distingue entre tres tipos de competencias: las atribuidas en exclusiva a las CCAA, las del Estado, y las compartidas entre ambos. De esta manera, todas las CCAA tienen competencias ejecutivas y legislativas en las siguientes materias: urbanismo, vivienda, medio ambiente, idioma regional (solo en algunos casos), deporte, políticas sociales, sanidad e higiene, así como los puertos y aeropuertos comerciales. Por su parte, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias reservadas por el artículo 149 de la Constitución en relación al aseguramiento de la unidad y la soberanía nacionales como: inmigración, defensa, el sistema monetario y las relaciones internacionales.

Pero el Estado y sus CCAA también pueden compartir el ejercicio de competencias de dos maneras: el Estado puede retener el poder legislativo sobre una materia particular mientras que las CCAA disfrutan del poder ejecutivo sobre la misma; o bien el Estado puede encargarse de la regulación básica sobre una materia y las CCAA de la legislación de desarrollo de la misma. A todo este sistema deben añadirse tres cláusulas a favor del Estado: la residual, por la que le corresponden todas aquellas competencias no previstas en los Estatutos de Autonomía; la de prevalencia, en relación con la regu-

lación o intervención en materias compartidas; y una cláusula supletoria, que establece la vigencia del derecho del Estado para evitar vacíos normativos (Rodríguez Drincourt, 2006).

Como bien se ha podido advertir en el reparto competencial, las asimetrías existentes dentro de la organización autonómica, derivadas de los modelos de acceso a la autonomía de las respectivas CCAA, son evidentes. La asimetría territorial es el resultado de la confluencia de tres factores: la herencia histórica de un Estado fuertemente centralizado; el reconocimiento al derecho al autogobierno de las denominadas nacionalidades históricas; y la posibilidad de descentralización concedida al resto de regiones que aspiraban a la consecución de su propio Gobierno autónomo.

Desde el inicio del proceso descentralizador, las asimetrías *de iure* y *de facto* han constituido un estímulo adicional a la naturaleza competitiva de las relaciones políticas en el seno del Estado de las Autonomías. Y como resultado: nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y el País Vasco); nacionalidad histórica del 151 (Andalucía); nacionalidad del 143 (Comunidad Valenciana); comunidades del 143; comunidad foral (Navarra); y los consejos insulares y los cabildos (en Baleares y Canarias, respectivamente).

En efecto, existen competencias muy concretas de las que disfrutaban tan solo algunas CCAA (Navarra y el País Vasco han asumido mayores competencias fiscales, Cataluña y el País Vasco tienen su propia policía autonómica, y Canarias un régimen fiscal específico); motivo por el cual se han orquestado mecanismos de cooperación, en muchas ocasiones orientados a la participación de algunas de las entidades sub-estatales en la postura nacional a defender a escala europea, desconocidos incluso en otros ordenamientos federales.

## Italia

La cuestión del regionalismo o progresiva federalización italiana se abrió en tiempos del Risorgimento, en un momento en el que la problemática consistía en reconciliar e integrar a los distintos pueblos y a las diferentes culturas de la península itálica. Las demandas federalistas (últimamente lideradas por el partido de la Liga Norte), han calado e influenciado a los principales partidos políticos italianos. La regionalización italiana, cuyo inicio podemos situar a mitad de la década de los setenta, y que ha supuesto un permanente y paulatino incremento del poder de las regiones, viene siendo un proceso poco planeado y coherente en el que las reformas anteceden a la entrada en vigor de la legislación reformada. Por ello, la irregular e inconstante regionalización italiana no puede darse, actualmente, por finalizada, y supone además un claro ejemplo de rápida, asimétrica y asistemática evolución de las formas de gobierno.

No se puede hablar de una verdadera reforma regional en el país transalpino hasta la descentralización administrativa desarrollada tras el final de la II Guerra Mundial y la elaboración y poste-

rior promulgación en 1948 de la, actualmente en vigor, Constitución italiana. Desde entonces, la reforma regional italiana ha pasado por diferentes etapas. Una primera, entre 1947 y 1970, en la que se identificó una aproximación minimalista en la reforma regional. Una segunda, entre 1970 e inicios de los ochenta, en la que se puede advertir una aproximación maximalista. Una tercera fase, que acaeció durante la década de los ochenta. Y para finalizar la fase actual (desde 1990 hasta nuestros días) muy prolífica en reformas legislativas en la materia.

La reciente reforma constitucional italiana en materia de política territorial puede definir al regionalismo italiano como un proceso gradual y asimétrico de devolución de competencias desde el centro y hacia los entes sub-estatales. Se trata de un sistema todavía abierto puesto que debe ser refrendado paso a paso con la aprobación de los nuevos estatutos de cada una de las regiones. Será una cuestión de las propias regiones adoptar estatutos homogéneos o bien heterogéneos. Actualmente, tanto los estatutos regionales como las estructuras gubernamentales de las regiones ordinarias son prácticamente idénticos, mientras que un mayor nivel de asimetría puede observarse en las regiones especiales. La asimetría del regionalismo italiano no es solo una consecuencia de los acontecimientos históricos, las negociaciones políticas y la existencia de grupos minoritarios, sino un derecho constitucional de algunas regiones y, ahora, una oportunidad para todas ellas. Una oportunidad que derivará en un sistema regional de una elevada asimetría, claramente inspirado, tanto en sus estructuras como en sus procedimientos, en el modelo español (Palermo, 2005).

De esta manera, el sistema territorial italiano se caracteriza por un elevado grado de regionalización en el que la gobernanza se ejerce a distintos niveles. Los 8.100 municipios, las 103 provincias o las 20 regiones en que se divide Italia dan cuenta de los referidos distintos niveles de gobierno, así como de la «complejidad del nivel sub-nacional italiano». Son dos los tipos de regiones que conforman Italia. Las cinco «especiales» (Valle de

Aosta, Trentino-Alto Adigio, Venecia-Friuli-Julia, Cerdeña y Sicilia), que poseen un estatuto constitucional individual situado al mismo nivel que la propia Constitución italiana (art. 116). En teoría, estas regiones disfrutaban de una autonomía mayor que el resto de regiones italianas. Las otras quince «regiones ordinarias» se regulan por «estatuto ordinario» según las previsiones constitucionales del Título V de la Constitución italiana.

La conformación en Italia de un sistema regional de marcada tendencia asimétrica conlleva, según el objeto de nuestra investigación, al menos tres consecuencias fundamentales desde el punto de vista constitucional y político: (1) la importancia de la percepción política del nivel de autogobierno a escala sub-estatal; (2) un regionalismo de marcado carácter procedimental y conflictivo que se viene desarrollando progresivamente tras las reformas legales; y (3) muchos de los exclusivos poderes mantenidos por el Estado no son competencias en sentido estricto, lo que dependiendo del desarrollo del regionalismo italiano, puede, bien limitar de una forma sustancial el ámbito del autogobierno regional, o por el contrario, encajar las diferencias regionales.

Cada región posee una asamblea deliberativa o Consiglio compuesto por entre 30 y 80 miembros elegidos por representación proporcional. El presidente de dicho Consiglio será elegido, bien por el mismo foro de representación regional o bien directamente por los electores regionales. En todo caso, el presidente liderará la Giunta regional, responsable de funciones administrativas transferidas por el Gobierno central. Además, las responsabilidades regionales se encuentran delimitadas en el reformado Título V de la Constitución italiana. En este sentido, el artículo 117 de la misma establece los límites competenciales de los gobiernos regionales. Entre las competencias regionales encontramos la policía local, salud, planificación urbana, turismo, agricultura, así como otras funciones constitucionales delegadas por leyes constitucionales. El artículo 118 de la Constitución italiana complementa al anterior aportando poderes administrativos de acompañamiento

a nivel regional. Sin embargo es el artículo 119 del texto constitucional el potencialmente más importante para las regiones, puesto que garantiza su «autonomía financiera», aunque solo lo haga «dentro de las formas y de los límites establecidos por las leyes de la República, que coordinan esta autonomía». Además, los impuestos regionales también se garantizan por medio de este artículo, en tanto en cuanto se configuran como cuotas de los impuestos estatales según «las necesidades de las regiones». Sin embargo, en la práctica, la minimalista interpretación de los citados artículos 117, 118 y 119 por parte del Gobierno central, junto a la jurisprudencia también marcadamente centralista de la Corte Constitucional, han diluido bastante la utilidad de los mismos.

En cualquier caso el paradigma del federalismo italiano reside en el hecho de que no es consecuencia de un proceso perfectamente estructurado y orquestado que haya respondido a un plan predefinido, sino que es el resultado, todavía inconcluso, de una serie de circunstancias y situaciones históricas que han derivado en un modelo que mira con cierta admiración los sistemas federales alemán, belga o austriaco, pero que, sin duda, tiene grandes similitudes con el todavía más avanzado asimétrico regionalismo español.

## Francia

Al contrario de lo que sucede en Italia o España, Francia es un Estado unitario tal y como queda enunciado en los primeros artículos de la Constitución francesa de 1958. A pesar de los diferentes intentos de descentralización que se han sucedido en el país galo desde entonces, la debilidad de la misma radica, entre otros factores, en la gran fragmentación de competencias entre las diferentes entidades territoriales, así como consecuencia de la falta de jerarquía institucional entre regiones, departamentos y municipios. Todo ello, no solo diluye la visibilidad de la acción pública de las colectividades territoriales, sino también las responsabilidades políticas de los cargos electos.

A pesar de todo lo anterior, no se puede argumentar que Francia haya sido ajena a la tendencia descentralizadora y de regionalización que ha vivido el continente europeo desde la mitad del pasado



2º Congreso sobre Cooperación Descentralizada. © Committee of the Regions.

siglo. Como rasgos fundamentales de este modelo de descentralización «a la francesa», a juicio de Ares (2010), podemos subrayar los que siguen: a) obtención de un modelo uniforme, diseñado por las instancias centrales, en el que las regiones tienen un mismo estatuto (salvo excepciones marginales), carecen de poder de autoorganización y cuyas elecciones regionales son organizadas por el Gobierno de París; b) el acompañamiento al proceso de una desconcentración de la Administración central, creciendo, por tanto, las atribuciones del prefecto regional (una suerte de delegado del gobierno en la región), que se erige en interlocutor y fiscalizador de la actividad del presidente del Consejo Regional; c) refuerzo igualitario de todas las colectividades territoriales con la consiguiente disputa competencial entre regiones y departamentos; y d) ausencia de jerarquía entre las entidades sub-estatales.

Actualmente, Francia se divide en veinticinco regiones (las veinte metropolitanas —ley de 6 de junio de 1986— más las cuatro regiones de ultramar de Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión), además de la excepción constituida por la «Colectividad Territorial» de Córcega, que con motivo de la ley de 13 de mayo de 1991 recibe la condición de «Colectividad con Estatuto Especial» (a

pesar de lo cual no deja de ser una circunscripción administrativa bajo la jurisdicción del prefecto de la región).

Dentro de este marco general, a pesar de las nuevas atribuciones competenciales derivadas de la ley de 13 de agosto de 2004, las regiones francesas suponen una administración de misión y prospección pero no de gestión, y gozan de escasas competencias exclusivas: transporte ferroviario y la construcción y el mantenimiento de centros de enseñanza secundaria. A pesar de ello, las regiones francesas ejercen responsabilidades (compartidas) en ámbitos de la trascendencia del desarrollo económico, la ordenación del territorio, la formación profesional o el medio ambiente.

Institucionalmente, las regiones francesas cuentan con un Consejo Regional y un presidente de ese Consejo Regional, cuyas atribuciones y funcionamiento son una réplica del modelo de los departamentos. El Consejo Regional se constituye, por tanto, como una asamblea deliberante formada por consejeros regionales, elegidos por sufragio universal directo en el marco de un sistema electoral proporcional pero con circunscripciones departamentales.

Tal y como se apreciaba en los supuestos anteriores, uno de los indicadores del grado de autonomía regional es el derivado de la autonomía financiera de las regiones. En ese sentido, la dependencia financiera de todas las entidades sub-estatales francesas resulta más elevada respecto a los recursos del Estado central que en los casos de Italia y España. Y ello a pesar de la revisión constitucional de marzo de 2003 que pretendía paliar la tendencia a través de un cierto reconocimiento de la autonomía financiera de todas las colectividades territoriales. De cualquier manera, como subraya Ares (2010), el presupuesto anual de los Consejos Regionales (entre 600 y 800 millones de euros), es muy inferior al manejado por las regiones con poderes legislativos de la UE. Concretamente, mientras que el gasto de los Consejos Regionales franceses supone el 12% del gasto del conjunto de las colectividades territoriales galas, la capacidad de gasto de las CCAA ronda el 70% del total del gasto de las entidades sub-estatales españolas.

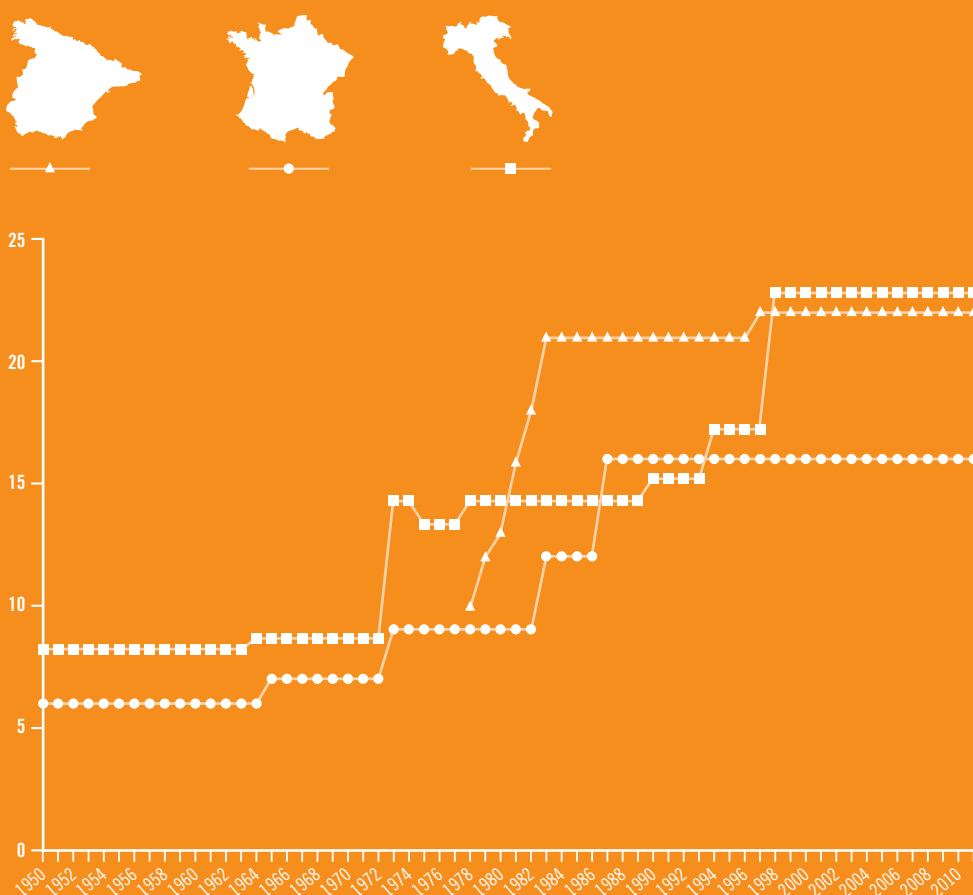
Si bien las regiones francesas van progresivamente obteniendo competencias y reconocimiento institucional, el nivel regional sigue estando marginado a escala de representación política en Francia, al contrario de lo que sucede en los Estados federales o en los fuertemente regionalizados (como España e Italia) de la UE. En la práctica, las competencias de las regiones francesas continúan siendo solo atribuidas por ley, y en ningún caso alcanzan aquellas de naturaleza legislativa. Salvo en el caso del excepcional supuesto corso, la importancia relativa del espacio público regional dista de alcanzar la trascendencia que obtienen las regiones italianas o las CCAA españolas en sus respectivos países.

### Midiendo las asimetrías: indicadores de autoridad / autonomía regional

Tal y como ha sido explicitado, los modelos de regionalización difieren aún en el contexto del Mediterráneo norte occidental. Al haber seguido fórmulas históricas y políticas diferentes (en ocasiones también contrapuestas y divergentes), las instituciones descentralizadas creadas en sus respectivos modelos no son siempre fácilmente comparables. En este último sentido, no se trata solo de una cuestión de denominación, sino que tanto Italia como Francia y España han sido testigos de un incremento evidente de la descentralización (tal y como ha sucedido en muchos otros países de la Europa Occidental), que sin embargo ha afectado de manera diferente las escalas políticas y administrativas.

Efectivamente, en el gráfico 2.1 podemos observar la tendencia descentralizadora en Italia, Francia y España a través del paso del tiempo. De cualquier manera, la organización de estos tres países ha venido promoviendo una mayor o menor autonomía de sus entidades sub-estatales. Todos ellos han concedido con el paso del tiempo más competencias y autonomía financiera tanto a las regiones como a las CCAA. La importancia de los actores regionales (Gobiernos y Parlamentos, pero también partidos políticos) viene incrementándose y no puede ser ignorada en la actualidad. La tendencia es prácticamente paralela en los tres países, comenzando desde un sistema relativamente centralizado después de la II Guerra Mundial, hasta obtener modelos bastante regionalizados o descentralizados en la actualidad. A pesar de ello, mientras que Italia y España exhiben niveles de descentralización muy elevados y homogéneos, Francia se ha quedado atrás puesto que sus regiones no son tan fuertes ni tan autónomas como las italianas o las españolas.

### Gráfico 2.1.



Fuente: (Hooghe, Marks y Schakel, 2010).

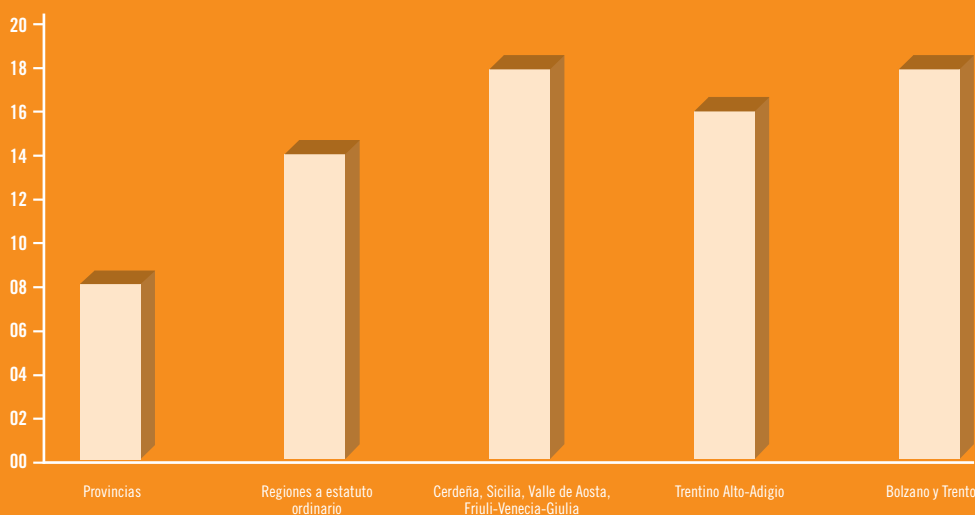
Sin embargo, esas autonomías regionales no se encuentran uniformemente repartidas dentro de sus respectivos países. Existen diferentes niveles incluso dentro del marco de las propias entidades sub-estatales (en España existen CCAA pero también regiones, en Italia regiones y provincias y en Francia regiones y departamentos), y unas regiones son más autónomas que otras. De hecho, aquellos modelos políticos en los que existen diferencias respecto al grado de autonomía entre

las regiones que los componen reciben la denominación de «asimétricos». Mientras que en el caso francés esta posibilidad apenas tiene trascendencia en tanto en cuanto sus regiones tienen una autonomía similar (salvo la excepción de Córcega, que disfrutó de un grado de autonomía superior al del resto de las regiones francesas entre 1982 y 1990); tanto en España como en Italia existen ejemplos evidentes de asimetría en el marco de sus respectivos sistemas políticos.

## Gráfico 2.2.

Autonomía regional en Italia (2010). Índice de autonomía regional, compuesto por criterios/indicadores como la autonomía fiscal, constitutiva, legislativa, o competencial, entre otros

(Una puntuación más elevada implica una mayor autonomía regional)





Como se puede observar en los gráficos dedicados a la autonomía regional en Italia y España, ambos modelos presentan importantes diferencias interregionales internas. En ambos casos, las provincias españolas e italianas tienen concedido un menor grado de autonomía que las CCAA españolas o que las regiones italianas (salvo la excepción de las provincias de Bolzano y Trento en

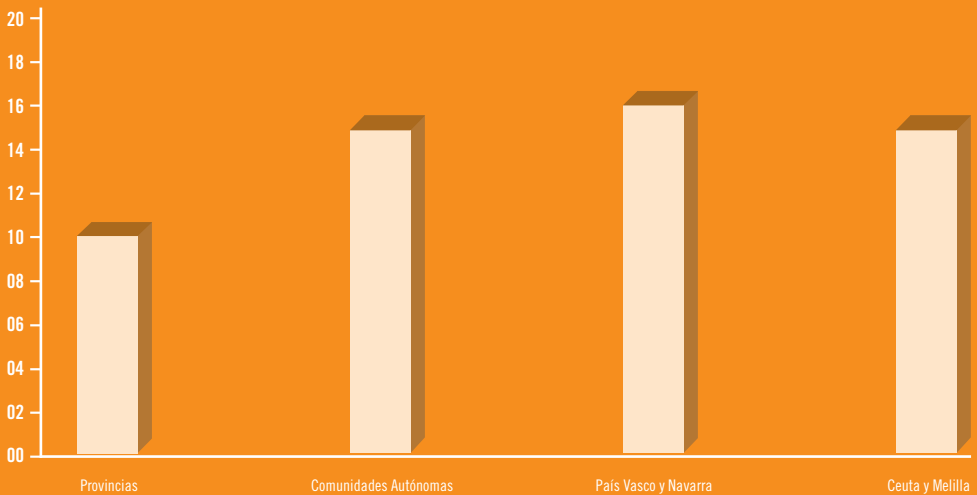
el norte de Italia). Además, tanto algunas regiones italianas como CCAA españolas tienen estatutos especiales que les proveen de una más amplia autonomía que la disfrutada por sus homólogas dentro de sus sistemas nacionales. Particularmente nos referimos a Cerdeña, Sicilia, Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio y Friuli-Venecia-Julia en Italia, o el País Vasco y Navarra, en España.



### Gráfico 2.3.

Autonomía regional en España (2010). Índice de autonomía regional, compuesto por criterios/indicadores como la autonomía fiscal, constitutiva, legislativa, o competencial, entre otros

(Una puntuación más elevada implica una mayor autonomía regional)



### 2.1.3. La actuación de las regiones en el marco de la Unión Europea

#### La competencia en materia de relaciones internacionales de las regiones

Para describir las relaciones que los Estados nacionales sostienen con otros Estados se ha hablado de política internacional o de política exterior. Como estas denominaciones han estado tradicionalmente reservadas a los Estados cabe preguntarse por el término a utilizar para referirnos a las relaciones que las regiones sostienen con otros Estados o regiones extranjeras. Por ello, autores como Petschen (1992) han defendido también para las regiones la idoneidad del término política exterior. A su juicio, «existen algunas regiones que tienen una verdadera “política exterior”, entendiendo por ello un conjunto de objetivos ligados en una relación de medios afines, con los que se pretende una eficaz incidencia en la esfera del poder y de la influencia internacional».

Sin embargo, académicamente se han buscado diversos términos para referirse exclusivamente a las relaciones exteriores que protagonizan las regiones. Desde la perspectiva jurídico-política se ha hablado de «actividades de relieve internacional», «actividades promocionales en el exterior», o «relaciones internacionales en sentido técnico o estricto», entre otras denominaciones. Desde la perspectiva de la diplomacia se han utilizado distintos neologismos, como «microdiplomacia», «paradiplomacia», o «protodiplomacia», unidos prácticamente de manera indistinta a adjetivos como «transfronteriza regional», «transregional», «global», «regional», «transfronteriza».

La acción exterior o paradiplomacia regional, términos que utilizaremos de manera indistinta, es un fenómeno derivado de dos tipos de causas en función de su origen: las provenientes del interior de los Estados y las externas a los mismos. Las primeras incluyen tanto a aquellas comunes

al conjunto del Estado, como las producidas específicamente en cada uno de sus territorios, mientras que las de origen externo, derivan de la globalización, la interdependencia o los procesos de integración supra-estatales (Ugalde, 2005). De hecho, no sería comprensible la acción exterior de Flandes sin tener en cuenta el proceso de construcción europea, el sentimiento nacionalista flamenco, la estructura constitucional belga o las inquietudes personales del antiguo ministro-presidente flamenco Luc Van den Brande, o la de Cataluña sin comprender su nacionalismo burgués o los esfuerzos en el campo de la paradiplomacia de su antiguo presidente, Jordi Pujol, o la extensión de la acción exterior actual toscana sin referirnos a dos de sus últimos presidentes regionales, Vannino Chiti y Claudio Martini, entre otros ejemplos.

Más allá de las causas, factores o variables que favorecen la paradiplomacia regional, la acción exterior de las regiones no es el resultado de la suma de decisiones puntuales sino que responde a una táctica, a una decisión política de carácter estratégico. Aunque no siempre se pueden establecer diferencias evidentes, puesto que hay situaciones intermedias y la estrategia puede estar más o menos desarrollada, sí que es posible distinguir ciertas regiones que se han preocupado por dotarse de un plan sostenido por: principios inspiradores; objetivos a corto, medio y largo plazo; líneas de acción; cuadros de actividades; prioridades geográficas; implicación sectorial interna; o evaluación de los resultados, entre otros. El desarrollo pormenorizado de estos planes de acción exterior, algo a lo que no se había prestado excesiva atención en las décadas anteriores, se debe según Keating (2008), a que ahora la ecua-

ción coste/resultados resulta rentable para las regiones, motivo por el que depuran su estrategia incidiendo en las políticas que les resultan más beneficiosas.

El grado de extensión de la acción exterior de las regiones depende no solo de su estrategia, sino también de las características estructurales de la misma y de los recursos con los que cuenta. En ocasiones, las políticas exteriores de algunas regiones son incluso más ambiciosas que las de algunos países, pero eso siempre depende tanto de las diferencias entre los Estados, como igualmente de las diferencias entre las distintas regiones dentro del mismo país. A escala general, las regiones suelen tener una estructura político/administrativa (puede recibir distintas denominaciones) en su propio territorio responsabilizado de la coordinación de la presencia regional en el extranjero.

Aunque existe una multiplicidad de fórmulas para materializar esa presencia internacional de las regiones, una de las más costosas pero también de mayor valor simbólico, es la de las redes o delegaciones de representación en el extranjero. Las más extendidas son las abiertas en Bruselas, que suelen tener por lo general funciones de información, de seguimiento de las iniciativas legislativas comunitarias, de establecimiento de redes de contactos, y de asesoría regional en temas europeos. Insistimos en que aparte del valor de su trabajo, cuenta y mucho el aspecto simbólico que ha llevado a regiones con conciencia de nación como Flandes o Cataluña, a abrir varias delegaciones de representación, o que ha llevado a académicos como el belga De Winter (De Winter, Gómez Reino y Lynch, 2006) a referirse habitual-

mente a la oficina catalana de Bruselas, como la embajada catalana en la capital europea.

Además de esta fórmula tan específica, las regiones con una estrategia europea más avanzada han desarrollado unos «cuadros de actividades internacionales» (Ugalde, 2005) muy pormenorizados, entre las que se incluyen los viajes, las visitas y las actividades promocionales, dirigidos a: establecer o consolidar relaciones institucionales o intercambios económicos con Estados, regiones, organizaciones internacionales u otras entidades; publicitar las características del propio territorio; formalizar acuerdos exteriores de colaboración con otros gobiernos y entidades; fomentar la presencia regional en redes de cooperación, las organizaciones internacionales y asociaciones interregionales; o potenciar la participación regional en la cooperación al desarrollo, o la vinculación con las comunidades en el exterior, entre otros.

El hecho de que las regiones se hayan concienciado de la necesidad de sostener una acción exterior, para la que han diseñado unas estrategias y han dispuesto unos medios, implica que la paradiplomacia tiene unos efectos importantes sobre las relaciones internacionales contemporáneas. No en vano, la extensión del fenómeno a escala europea se explica por el interés de las regiones por hacer política europea de las cuestiones internas. Y lo que es más importante, el Estado-Nación no es ya el único actor con capacidad para comprometerse contractualmente en el ámbito internacional, ni tampoco el único que tiene acceso a las organizaciones internacionales. Es decir, el desarrollo de la paradiplomacia regional ha provocado que el Estado ya no ostente el monopolio de la representación internacional (Paquin, 2005).

## La presencia de las regiones en la Unión Europea

Solo la toma de conciencia de las propias regiones y la configuración de numerosas asociaciones interregionales muy influyentes como la Asamblea de las Regiones de Europa (1984), pusieron a mitad de la década de los ochenta el tema regional en el escaparate comunitario. La Unión Europea no pasó por alto esta realidad a inicios de los noventa, con la firma del Tratado de Maastricht (1992). Entre otros avances, el más visible fue la creación del Comité de las Regiones, controvertido foro de expresión en el que conviven regiones y autoridades locales europeas.

Sin embargo, apenas unos años más tarde, a finales de los noventa surgió un evidente desencanto regional, que perdura en la actualidad. Ya entonces era evidente que el nivel regional o sub-estatal de gobierno no estaba en condiciones de sustituir al nacional. Pronto se tomó conciencia de la necesidad de reformular el modelo de participación de las regiones en la UE del siglo XXI. Sin embargo, y pese al interés demostrado por algunas de las regiones más extensas, pobladas y poderosas de Europa (plasmadas, en su participación, entre otros foros, en la Convención Europea de 2002-2003; la fallida Constitución europea de 2004, y Tratado de Lisboa de 2007), solo se han logrado limitados avances en relación al papel de las regiones en la UE.

Detrás de esta realidad existen diferentes condicionantes. De una parte, la UE es todavía más una unión económica que política. De otra, se trata de una organización supranacional constituida originaria y tradicionalmente por Estados y no por regiones, no estando dispuestos los países miembros a ceder a las regiones competencias de manera gratuita. «El paso de los años ha quitado la razón a quienes a finales de los ochenta hablaban de una Europa de las Regiones. En cambio, ese idealismo inicial parece haberse rebajado actualmente a una Europa con las Regiones, siendo

estas un nivel de gobierno que coopera, pero que de ninguna manera sustituye al de los Estados miembros» (Tuñón y Dandoy, 2009).

A pesar de ello, el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisonal de la UE durante las últimas dos décadas, ha sido evidente. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Actualmente, las regiones tienen la posibilidad de participar, bien directa, bien indirectamente, a través del Estado del que forman parte, en el Consejo de Ministros de la Unión Europea; pero también pueden participar directamente en los comités de la Comisión Europea, disponer de una oficina de representación regional en Bruselas, participar en el seno del Comité de las Regiones, así como involucrarse en diferentes asociaciones interregionales.

Aunque los avances del fenómeno regional hayan sido limitados desde mitad de los noventa, hoy en día el papel de las regiones en la UE tiene una importancia, que al menos en el caso de aquellas con capacidades legislativas, debe crecer de manera significativa en el futuro próximo. Esto no sucederá como consecuencia de la sustitución de los Estados por regiones, sino por la cristalización de las posibilidades abiertas por el principio de subsidiariedad. Concretamente, por la puesta en funcionamiento del innovador Mecanismo de Alerta Temprana, que permite, en el contexto del Tratado de Lisboa, a los Parlamentos sub-estatales una participación en el proceso de toma de decisiones europeas, de la que nunca habían gozado las regiones hasta la fecha.

El principio de subsidiariedad, que desde el Tratado de Maastricht viene ocupando un lugar

privilegiado en el debate sobre la reforma institucional de la UE, tiene la finalidad de garantizar que la adopción de decisiones se efectúe lo más cerca posible de los ciudadanos, contribuyendo a reforzar la legitimidad democrática de la UE, algo muy relevante en la presente situación de crisis interna que vive el proceso de europeización. Con su aparición en la Constitución europea y su posterior revisión en el Tratado de Lisboa, la subsidiariedad se ha reforzado añadiendo un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En este sentido, la innovación esencial ha sido el Mecanismo de Alerta Temprana, que posibilita que los Parlamentos nacionales, pero también los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas en Estados de estructura territorial descentralizada, realicen un control político previo acerca del respeto del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión. Ello permitirá a los Parlamentos regionales aportar su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de unas acciones comunitarias que pueden limitar o bloquear no solo competencias estatales, sino también regionales. «No se trata de una cuestión menor, puesto que en el seno del proceso de co-decisión, unas determinadas mayorías compuestas, entre otros, por Parlamentos sub-estatales, pueden no solo obligar a un nuevo estudio del proyecto de los actos legislativos, sino también en algunos casos, incluso a desestimarlos» (Tuñón y Dandoy, 2009).

La aplicación efectiva de este Mecanismo de Alerta Temprana supondrá un notable avance desde la perspectiva de la democracia y de la interacción entre el nivel comunitario y el regional. De hecho, la participación de los Parlamentos regionales constituye una fórmula indirecta de control de las actuaciones de los Gobiernos de los Estados miembros, dentro del proceso deci-

sional europeo. En este sentido, el debate acerca de la subsidiariedad debería evolucionar y dejar de centrarse en el reparto competencial, para profundizar en la mejora de la cooperación y la transparencia necesarias dentro del proceso de configuración de las políticas europeas, respetando tanto las funciones como la representatividad de cada uno de los niveles de gobierno, el sub-estatal incluido.

Por todo lo anterior, resulta actualmente inconcebible hablar de la gobernanza europea sin hacer referencia a su dimensión de múltiples niveles de poder. La UE, sus Estados y sus regiones (que ya no son meros escenarios de la europeización sino verdaderos actores en el proceso de toma de decisiones) necesitan interactuar conjuntamente para avanzar y progresar.

### Mecanismos de activación regional respecto a la Unión Europea

Como bien se ha subrayado, es innegable el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisorio de la UE durante las últimas dos décadas. Los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Desde aquellas primitivas experiencias de cooperación transfronteriza desarrolladas en la década de los setenta, se ha pasado en la actualidad a una multiplicidad de fórmulas de movilización de las que participan en mayor o menor medida la práctica totalidad de regiones europeas (Fargion, Morlino y Profeti, 2006).

Podemos advertir en todo caso la distinción entre canales o mecanismos de activación directos y

aquellos indirectos o mediados. Aunque la realidad del proceso de integración europeo haga que no en todos los casos la distinción sea clara, cuando hablamos de mecanismos de movilización directos nos referimos a los canales de activación que ponen en contacto de forma inmediata a las regiones europeas con las instituciones u órganos de la UE. Por el contrario, entendemos por mecanismos indirectos los canales que prevén que esa relación transcurra a través de los Gobiernos nacionales. En función de la anterior clasificación, estipulamos que actualmente existen preferentemente cinco mecanismos de movilización directos y uno indirecto. Entre los directos incluimos la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, aquella que efectúan las entidades subestatales en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación regional en Bruselas, la participación en el seno del Comité de las Regiones, así como la involucración en diferentes asociaciones interregionales. Por su parte, el mecanismo indirecto consiste en la participación regional en los instrumentos de concertación internos de la voluntad estatal a defender ante las instituciones de la UE y preferentemente en el Consejo de Ministros de la UE.

Hace tiempo que las regiones europeas con mayores capacidades se concienciaron de que para poder tener alguna influencia sobre las decisiones europeas no podían seguir esperando a que la UE se acercase a ellas, sino que debían tomar la iniciativa para participar del proceso decisonal europeo. Por ello, actualmente muchas de las regiones europeas hacen uso de los cauces de activación ascendentes para conseguir que sus intereses sean escuchados en Bruselas. Algunas de ellas participan directamente en el Consejo de Ministros de la UE, bajo diferentes fórmulas convenidas con los Estados de los que forman parte y de manera más o menos formal en función de los casos y las situaciones. A pesar de haber sido la anterior la ancestral reivindicación de las regiones con mayor conciencia de nación a escala europea, en muchas ocasiones se ha de-

mostrado más efectivo el cauce indirecto de la participación en el Consejo a través del propio Estado nacional.

Fuera del Consejo de Ministros, uno de los foros abiertos a la participación regional que ofrece unas mayores posibilidades de impacto, sobre todo al inicio del proceso legislativo europeo, es el de la Comisión Europea, a través del más formalizado proceso de la comitología, pero también a partir de las informales pero muy efectivas técnicas de lobbying que ejercen los funcionarios regionales sobre los de la institución europea. Muchos de esos funcionarios regionales están destacados de manera permanente en la capital europea formando parte de la delegación regional en Bruselas. Estas delegaciones, en algunos casos «cuasi embajadas», conforman un mecanismo aprovechado por la práctica totalidad de las regiones europeas, como fórmula para gestionar de una manera más cercana y eficaz el resto de canales de activación regional europea.

Tampoco renuncian las regiones europeas a participar en algunos otros foros fuera de las instituciones comunitarias. El Comité de las Regiones es concebido por algunas estrategias regionales como un foro de escaso impacto directo pero de enorme visibilidad y reconocimiento político; mientras que algunas de las más poderosas asociaciones interregionales conforman potentísimos grupos de lobbying, con elevadas opciones de impacto sobre las decisiones europeas.

Tanto las regiones que optan por la utilización de unos mecanismos en detrimento de otros, como las que desarrollan unas estrategias más extensas, ponderan unos cauces sobre otros ya que tienen la convicción de que no todos ellos les resultan igualmente efectivos. Así, la utilización de unos mecanismos u otros, pero también el impacto regional a través de cada uno de los mismos dependen de diferentes factores. De una parte, los independientes de la composición de la arquitectura institucional interna regional a una triple

escala: ejecutiva, legislativa y administrativa; o el nivel nacional, que comprende básicamente la estructura constitucional a escala nacional que dota a la región de unas competencias más o menos extensas así como de unos elementos de coordinación formales tanto con el Gobierno como con la administración central. De otra parte, una serie de factores externos más o menos relevantes para cada una de las regiones europeas, entre los que cabe reseñar: la cuestión socio-económica, el sentimiento de identidad regional, la afinidad política entre los Gobiernos regional y nacional, la estabilidad y la duración de las mayorías de gobierno regionales, el interés exhibido por las elites políticas regionales, o la sinergia de las mismas con las administrativas.

Por último, debemos reseñar que los mecanismos de activación regional europea conforman un ámbito en continua evolución y transformación. De ahí, que en muchas ocasiones los cauces informales, aquellos a los que la literatura apenas hace vagas referencias, sean los más efectivos. Estos cauces más informales, por su propia naturaleza menos fiscalizados, permiten a las regiones una interacción a escala europea mucho más directa que les aporta una aproximación en ocasiones singular, y muchas veces diferenciada. Ese valor añadido se pierde desde el momento en el que la utilización de esos cauces informales se generaliza y se opta por «poner las cartas sobre la mesa», es decir, por la formalización de los mismos. En definitiva, ya resulta imposible negar que las regiones ejercen una paradiplomacia y acción exterior a escala europea, y que desarrollan una más o menos sistemática, extensa y efectiva estrategia de activación ascendente europea. Con la intención de ser tenidas en cuenta y de influir en el proceso decisonal europeo, las entidades sub-estatales europeas utilizan toda una serie de mecanismos, cauces y vías (de mayor o menor formalización) para que sus voces sean cada vez más escuchadas en Bruselas.



## 2.2.

# Nuevos marcos de cooperación mediterráneos y la participación y aportación de las regiones: Consejo de Ministros, Comité de las Regiones, REG-LEG, ARLEM, CRPM, ARFE, ARE, entre otros foros



### 2.2.1. El nivel estatal: Italia, Francia y España

#### Consejo de Ministros de la Unión Europea

El Consejo de Ministros de la Unión Europea viene siendo por excelencia el foro decisonal comunitario, si bien la institucionalización de la formación del Consejo Europeo, compuesta por los jefes de Estado y Gobierno, le ha quitado el monopolio de la representación de los intereses estatales en el seno de la Unión. A pesar de ello, el Consejo de Ministros es asimismo la única institución europea cuya definición jurídica contenida en los Tratados posibilita la presencia de representantes sub-estatales, aunque la misma deba circunscribirse a la defensa de los intereses de todo el Estado.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht tan solo los miembros de los gobiernos nacionales podían formar parte de los Consejos de Ministros de la UE. Sin embargo, con el entonces artículo 146 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se pasó a admitir que el Consejo de Ministros estuviese formado por «un represen-

tante de cada uno de los estados miembros a nivel ministerial, habilitado para desarrollar el gobierno de dicho estado miembro». Esta novedad dentro del marco legal comunitario, adoptada a iniciativa belga y patrocinada por la movilización de los *länder* alemanes que anhelaban su posible participación directa en el Consejo de Ministros, hizo posible la inclusión, desde noviembre de 1993, de representantes de las regiones en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre que acreditasen su rango ministerial. Por tanto, dentro del marco legal europeo, la hipotética participación directa de representantes regionales en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre en representación del conjunto de su propio Estado, es factible desde finales de 1993. Es necesario reseñar que la participación de ministros regionales es tan solo una posibilidad y no una exigencia, por lo que no se obliga a la utilización de una representación regional sino que solo se facilita, reservándose a los



Estados la decisión tanto de aprovechar tal posibilidad, como la manera de hacerlo.

De hecho, esta posibilidad del Tratado ha terminado por ser aplicada principalmente en aquellos países en los que existen «representantes de nivel ministerial» a escala regional, es decir, en los Estados federales de Alemania, Austria y Bélgica. Asimismo, ha sido posible también en los casos del Reino Unido, Portugal (solo puntualmente en los supuestos de Azores y Madeira), y también desde diciembre de 2004 en el supuesto del profusamente regionalizado Estado español<sup>1</sup>. La diferencia sustancial entre los supuestos de los países federales de Austria, Bélgica y Alemania con respecto a los de los demás países cuyas entidades sub-estatales han participado en el Consejo de Ministros, radica en que mientras que en el caso de los primeros esa participación es un derecho constitucionalmente establecido que el Gobierno central no puede obviar ni limitar, en los demás supuestos es una posibilidad que se rige por el régimen de la invitación de los Gobiernos centrales a sus entidades sub-estatales, y que como toda invitación puede formularse o no, e incluso una vez formulada cabría la posibilidad de retirarla, algo legalmente imposible en el caso de los primeros.

Aunque el Consejo de Ministros de la UE es un órgano unitario, debido a la cantidad de distintas políticas comunitarias tratadas se viene articulando funcionalmente en consejos sectoriales, cuya composición difiere en función de las áreas temáticas. Corresponde pues a los mismos Estados escoger en función de las materias a discutir a los representantes sub-estatales capacitados para participar. Pero no solo eso, sino que también depende de la elección jurídico-política de

cada uno de los Estados miembros la decisión sobre el papel, el rol y la medida en la que se consiente a los representantes regionales participar en las sesiones del Consejo. Sobre esta elección, el Tratado no hace a los Estados ninguna sugerencia a que tengan en cuenta su propia articulación territorial.

Como la existencia de una colectividad de personas que pueden representar al Estado en el Consejo posibilita la participación regional más allá de la figura del jefe de la delegación, la práctica de los Estados ha dado lugar a tres tipos de situación:

- (a) El Gobierno central está constitucionalmente obligado a designar a un ministro regional como jefe de la delegación al tratarse asuntos que internamente sean de competencia regional. Ese ministro dirige las negociaciones con el resto de los representantes europeos, expone la posición del Estado al que pertenece y emite los votos que le correspondan al mismo. Este tipo de sistema se viene utilizando en Alemania y en una modalidad particularmente compleja en Bélgica, tal y como se analiza en el capítulo valón de este trabajo de investigación.
- (b) Existe un acuerdo interno por el cual los ministros regionales pueden, en los casos en los que así se decida y con autorización expresa del Gobierno central, actuar como jefes de la delegación nacional. Este es el caso de Austria e Italia.
- (c) El Gobierno central puede acompañarse de ministros regionales que participen en las negociaciones bajo la dirección del represen-

1 En España la fórmula fue rechazada por los sucesivos Gobiernos centrales hasta que, en 2004, el nuevo Ejecutivo socialista dispuso los medios oportunos para la implementación de la posibilidad. Concretamente en la reunión de la entonces Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) de 9 de diciembre de 2004 se acordó la incorporación a la delegación española en las reuniones de las formaciones de: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura, de un miembro con rango de consejero de un Gobierno autonómico, para representar a las CCAA en los asuntos que incidiesen en sus competencias. Como representante de pleno derecho de la delegación española defiende el interés conjunto de las CCAA y su elección se efectúa siguiendo un sistema rotatorio.

tante nacional. Pueden hablar en la sala del Consejo de Ministros en los casos en los que el jefe de la delegación les autorice, pero no pueden emitir el voto nacional. Se trata del caso del Reino Unido (en los supuestos escocés, galés y norirlandés), de Portugal (para Azores y Madeira), y de España.

Las posibilidades de participación regionales en el Consejo de Ministros de la UE han sido objeto de distintas valoraciones tanto académicas como políticas. Y es que si bien es innegable el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas. El motivo deriva de que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los Estados. Por ello, no es tan importante sentarse en la silla como influir decisivamente en la posición nacional a defender en Bruselas.

### Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones (CdR) es uno de los órganos consultivos de la Unión Europea. Su constitución en 1994 como consecuencia del Tratado de Maastricht supone la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno sub-estatales en el proceso decisonal europeo. Y es que casi cuatro décadas más tarde del nacimiento de la UE, las regiones europeas conseguían dis-

poner de un organismo representativo que les sirviese para hacer llegar directamente los intereses regionales a los centros de decisión europeos. En el momento de su institución el CdR estaba formado por 222 miembros efectivos con mandato electivo nominados oficialmente por el Consejo de la UE a propuesta de los Estados miembros y por periodos de cuatro años. Con las sucesivas adhesiones de nuevos Estados miembros, las dimensiones del organismo han aumentado. Así, en mayo de 2004 aumentó hasta los 317 miembros provenientes de 25 Estados y en representación de todos los niveles de gobierno inferiores al estatal, incluidos las regiones, las provincias, los condados, los municipios y los distritos. Y el 1 de enero de 2007, el CdR experimentó su última ampliación, quedando su número de miembros establecido en 344 tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria.

Estructuralmente el CdR está dirigido por el Gabinete de Presidencia, del que forman parte el presidente y los numerosos vicepresidentes. Asimismo, cabe subrayar dentro de la presidencia la figura del vicepresidente primero (diferente de los demás vicepresidentes), a la que el CdR concede especial importancia, ya que según el artículo 38.3 de su reglamento interno sustituye al presidente en su ausencia o impedimento. La estructura organizativa se articula por medio del Secretariado General y la Asamblea Plenaria (en la que participan todos los miembros y que adopta las opiniones, las resoluciones, el presupuesto, el reglamento y elige los cargos). Junto a la Asamblea General, podemos encontrar dos órganos de eminente poder de decisión político. De una parte, el Bureau Político, que articula el mandato político del CdR, implementando y coordinando el trabajo de las sesiones plenarias. De otra parte, el CdR está dividido en seis comisiones (Política de Cohesión Territorial; Política Económica y Social; Educación, Juventud, Cultura e Investigación; Medio Ambiente, Cambio Climático y Energía; Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores; y Recursos Naturales), que tienen la responsabilidad sectorial de apoyar la preparación de las opiniones (no vinculantes) del organis-

mo a propuesta de la Comisión Europea. La composición de ambos órganos no deriva solo de una serie de cuotas nacionales sino que tiene relación con las capacidades y dimensiones y fortalezas de las regiones. Como resultado, muchos cargos son compartidos entre las regiones que forman parte del organismo: de esta manera se comparte la presidencia y la vicepresidencia, un lugar en el Bureau Político, o las presidencias y vicepresidencias de las Comisiones. Además, el CdR cuenta con una estructura administrativa propia formada por casi un centenar de funcionarios, junto al medio millar que comparte con el Comité Económico y Social, ubicado en el mismo edificio.

Los miembros del CdR (tanto los 344 titulares como sus 344 suplentes) son elegidos por el Consejo de Ministros por periodos de cuatro años según la propuesta de los Estados miembros. Si bien cada uno de los países tiene libertad para escoger a sus representantes, se recomienda que las delegaciones nacionales reflejen la correspondiente diversidad política, geográfica y regional/local del Estado al que representan. En base a los repartos internos de cada una de las delegaciones, mientras que todas las regiones belgas, alemanas, austriacas, británicas y españolas están representadas, solo catorce regiones italianas y doce francesas pueden estar representadas durante cada periodo en el CdR. Concretamente, Italia y Francia reparten los 24 asientos que les corresponde a cada uno, no solo entre sus regiones, sino también entre sus ciudades y provincias o departamentos. Una situación que contrasta con la de regiones belgas como Flandes y Valonia, que tienen seis y tres puestos respectivamente, Escocia con cuatro representantes, o diferentes *länder* alemanes con dos asientos, por nombrar solo algunos ejemplos.

El CdR tiene como objetivo primordial la defensa del principio de subsidiariedad, motivo por el cual actualmente tiene dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la CE, el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas comunitarias que supongan responsabilidades regiona-

les (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. En el momento de su creación, el CdR pareció ser un acicate sobre todo para aquellos presidentes regionales alemanes, belgas, italianos y españoles que apostaban por un fuerte *tercer nivel* en Europa que representase a las regiones y a las naciones sin Estado. Sin embargo, durante este tiempo el órgano europeo ha tenido un recorrido difícil y controvertido, ya que desde el inicio de sus actividades se ha encontrado con *handicaps* insalvables. Al no poseer una estructura adecuada ni disfrutar de recursos autónomos, no ha sido capaz de obtener una verdadera influencia dentro de la política europea, pero ni siquiera de aportar como prometía legitimidad democrática a la UE, o informar y potenciar la involucración de los ciudadanos comunitarios. El transcurso del tiempo ha revelado que los poderes del CdR son demasiado débiles, porque aunque debe ser consultado, sus resoluciones no son vinculantes. Además, su composición es demasiado heterogénea ya que va desde REG-LEG con 18 millones de habitantes hasta pequeñas autoridades locales, e impide muchas de las veces encontrar posiciones comunes acerca del futuro de Europa. De hecho, estas limitaciones han llevado a las regiones belgas o a los *länder* alemanes a desentenderse de una fórmula de participación, muy descafeinada a su juicio, respecto a las posibilidades ofrecidas por el Consejo de Ministros (Philippart, 1997).

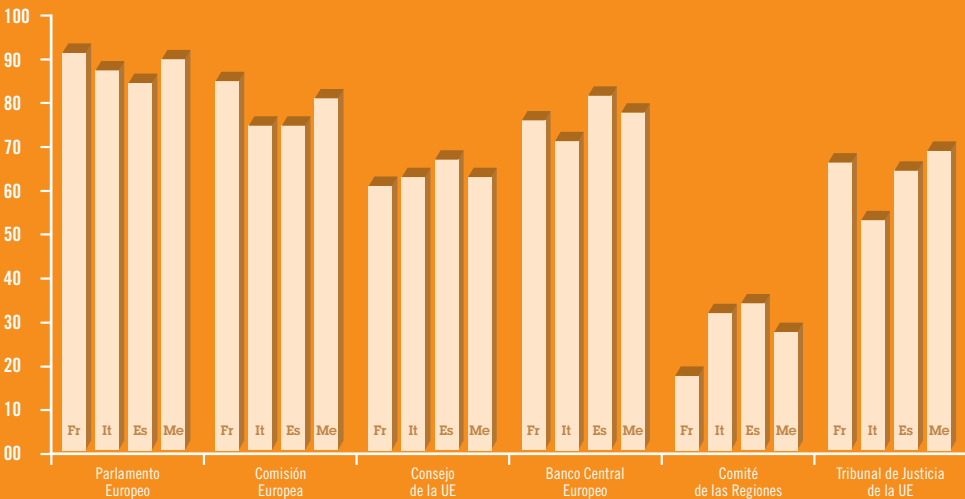
Las descritas limitaciones del CdR se reflejan también en la muy mejorable visibilidad de la que disfruta el organismo, en tanto en cuanto resulta casi desconocido para la opinión pública. Concretamente nuestro gráfico 2.4 ilustra la proporción de la población del conjunto de la UE, pero también en los casos específicos de Italia, Francia y España, que conocen la existencia de las diferentes instituciones y órganos de la UE. Los datos aportados son concluyentes. Entre las instituciones y órganos de la UE examinados, el CdR es claramente el menos conocido por la ciudadanía europea (28%). Un índice alarmante si

lo comparamos con el muy popular Parlamento Europeo (90%), la Comisión Europea (81%) o el Banco Central Europeo (78%). A escala estatal, a pesar de existir apenas pequeñas diferencias entre los Estados analizados, sí que podemos advertir unos resultados más diferenciados, principalmente en el caso francés y con respecto al conocimiento sobre el CdR. Mientras que las cifras españolas se mueven en torno a un tercio de la población (34% en España y 33% en Italia), solo el 17% de los franceses tienen conocimiento del mismo. Las menores autonomías y capacidades de las regiones francesas respecto a sus homólogas italianas y españolas ayuda a explicar esta baja popularidad.

## Gráfico 2.4.

### Popularidad de instituciones y órganos de la UE en Francia, Italia y España

Fr = Francia / It = Italia / Es = España / Me = Media Europea



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Eurobarómetro 73 (2010).

Más allá de la popularidad podemos comparar también el nivel de participación que han venido demostrando las regiones de estos tres países. Como vimos, no solo las regiones españolas son las únicas que tienen asegurada en su totalidad su participación permanente en el CdR, sino que mientras que tres o cuatro regiones españolas han estado tradicionalmente representadas en el Bureau Político del organismo, solo entre uno y tres representantes de las regiones italianas y francesas han hecho lo propio. Esta diferencia debe ser explicada por el hecho de que las delegaciones francesa e italiana están compuestas por un mayor número de representantes provinciales y locales que la española. De hecho, durante el presente 2011 las CCAA de Castilla y León, y Murcia ocupan dos vicepresidencias, mientras que las de Asturias y Extremadura forman parte del Bureau Político.

Asociaciones Interregionales generalistas:  
REG-LEG, CALRE, ARE, CLRAE y ARFE

## REG-LEG

La asociación interregional más determinante en la actualidad es una de carácter informal y de reciente creación, el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas (REG-LEG), fundada como consecuencia del desencanto de las 74 regiones europeas con poderes legislativos con la defensa de sus intereses por parte del CdR a partir de la Primera Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en Barcelona en noviembre de 2000 y que desde entonces ha seguido celebrándose anualmente. De carácter eminentemente político, su mayor éxito derivó de la Declaración de Laeken en 2001, que fue el primer documento político firmado por los entonces quince Estados miembros, que reconocía la existencia singular de las REG-LEG, y concedía al CdR la posibilidad de nombrar seis representantes ante la Convención Europea, de los cuales cinco correspondieron a las REG-LEG.

En la actualidad hasta ocho de los veintisiete Estados miembros de la UE poseen regiones con capacidades legislativas y aportan miembros al REG-LEG: Bélgica, Alemania, Austria, Italia, España, Portugal, Finlandia y el Reino Unido. En la práctica se consideran regiones con capacidades legislativas aquellas entidades sub-estatales que disponen de sus propios Gobiernos y Parlamentos regionales y que comparten (a escala sub-estatal) similares responsabilidades que las contraídas por los Estados miembros, en el marco de las áreas de sus competencias dentro de los tres diferentes niveles de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial. El objetivo del grupo REG-LEG consiste en ampliar el papel que juegan las regiones y principalmente aquellas con más poderes y capacidades, en el marco de la UE. Lo que significa intentar incrementar tanto el status político como legal de las regiones con poderes legislativos en todas y cada una de las esferas de competencia de la gobernanza europea (poderes legislativo, ejecutivo y judicial), en función de sus propias atribuciones y responsabilidades.

Debido a la citada informalidad del grupo REG-LEG y a la inexistencia de un listado (más allá del dato objetivo de que 74 regiones de 8 países de la UE gozan de los citados poderes legislativos), la pertenencia deriva de la participación efectiva en las sucesivas conferencias convocadas. En ese sentido se ha constatado que existen algunas regiones que nunca participan de las citadas conferencias como Murcia o Liguria. Más allá de la mera pertenencia podemos también analizar la presidencia del REG-LEG. Se organiza en torno a la denominada «Troika» compuesta por el presidente de la región que organiza la conferencia anual de ese año, junto a los presidentes regionales anterior y posterior. Asimismo, el REG-LEG se organiza también en torno a su comité de coordinación, que está compuesto por entre una y cuatro regiones con capacidades legislativas de cada uno de los Estados, y que se ocupa tanto de la organización de la conferencia anual como de asegurar la continuidad de las actividades del grupo. Junto a la mera pertenencia, la presidencia del grupo así como una plaza en el comité de

coordinación tienen su importancia y su simbolismo para las regiones. En ese sentido, destacan tres presidencias españolas (las catalanas de 2000 y 2007 y la aragonesa de 2010), además de dos italianas (Toscana en 2002 y Piamonte en 2009).

## CALRE

La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), reúne a los presidentes de las asambleas legislativas (Parlamentos federados) de las regiones europeas, motivo por lo que tiene una estrecha vinculación en cuanto a su composición con el REG-LEG, si bien la misma se realiza a escala de Parlamentos y no de Ejecutivos regionales. La intención de la CALRE consiste en consolidar la representación de las regiones europeas con poderes legislativos en el marco de la UE.

La CALRE reúne por tanto a los 74 Parlamentos regionales de otras tantas regiones con poderes legislativos ubicadas en ocho de los Estados miembros de la UE. Concretamente, incluye a los Parlamentos de las CCAA españolas; los Parlamentos de las regiones italianas; las asambleas tanto de las regiones como de las Comunidades belgas; los Parlamentos tanto de los *länder* alemanes como de los austriacos; el Parlamento autónomo de las islas Alland en Finlandia; las asambleas regionales de las regiones portuguesas de Azores y Madeira; o aquellas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en Reino Unido. Cabe resaltar por tanto, tal y como sucedía en el grupo REG-LEG, que ninguna de las regiones francesas tiene cabida en estas asociaciones.

En cuanto a su estructuración y organización, junto a su presidencia anual, la CALRE está compuesta, de una parte por una asamblea plenaria de la que forman parte los presidentes de todos los Parlamentos que forman parte de la Conferencia. De otra parte, la CALRE también se apoya en un comité ejecutivo formado por ocho presidentes regionales, procedente cada uno de los Estados miembros que tienen Parlamentos regionales re-

presentados en la Conferencia. Así, como veremos que también sucede para el caso de la ARE, tanto la presidencia de la Conferencia como una de las plazas en el Comité Político son cargos deseados, pactados y buscados por las regiones.

Más concretamente, podemos medir la participación y el liderazgo en la Conferencia a través del número de ocasiones en las que regiones de un determinado país ostentaron la presidencia de la CALRE y la subsiguiente organización de la conferencia anual. En ese sentido, España ha disfrutado cuatro veces de la misma (Asturias —1997—, Galicia —2000—, Cataluña —2005— y País Vasco —2008—), mientras que Italia ha tenido tal distinción en cinco ocasiones (Toscana —1999—, Calabria —2003—, Lombardía —2004—, Véneto —2006—, y la provincia de Bolzano —2010—), y está prevista la organización de la de 2011 por la también italiana región de los Abruzos.

## ARE

La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) es una organización política de un elevado número de regiones europeas que sirve como altavoz de sus intereses tanto a escala europea como internacional. Su vocación es la de amalgamar los intereses de las regiones europeas otorgándoles la oportunidad de participar tanto de la integración europea como de la construcción de la misma Europa. Por ello, en el marco de sus posibilidades, la ARE se erige en guardiana del orden y garante de los intereses y las necesidades de las regiones, asegurándose de que sean tenidos en cuenta a escala europea. En sus momentos más álgidos ha estado formada por más de trescientos miembros pertenecientes a 26 países europeos, así como por doce organizaciones interregionales. De hecho, cualquier región europea puede formar parte de la ARE siempre que posea instituciones políticas, administrativas y legales. De ahí la diferencia entre la ARE y otros organismos como el CdR o la CLRAE, en las que la representación se efectúa a través de delegados enviados por los gobiernos pero en representación de

todo tipo de entidades territoriales —regiones y municipalidades— por cuotas según los Estados miembros. A pesar de ello, y de manera sorpresiva, no todas las regiones europeas forman parte de la ARE. A modo de ejemplo, algunos *länder* alemanes, pero también ciertas CCAA españolas han dejado de formar parte. El Bureau Político forma el órgano ejecutivo de la ARE. En representación de los intereses de los miembros de la ARE, implementa las decisiones de la Asamblea General y ejecuta las decisiones pertinentes entre la celebración de cada Asamblea General. Junto al estatuto de miembro y a la presidencia de alguno de sus comités, una plaza en el Bureau Político es muchas veces querida y buscada por las diferentes regiones europeas, al margen de su origen nacional, toda vez que puede ser tenido en cuenta como indicador válido de su interés y participación internacional.

La ARE ha constituido un referente dentro del fenómeno del asociacionismo interregional, ya que: en su momento apareció como el «máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en la década de los 70» (Castro Ruano, 2003); pretendió cubrir todas las mencionadas necesidades sectoriales y convertirse en un instrumento de cooperación y representación al margen de los Estados; nació con la intención de promover el diálogo y la cooperación interregional, la efectiva regionalización europea y el principio de subsidiariedad, y la mejora de la participación institucional de las regiones en el entramado de la UE; porque pronto gracias a su diferencia cualitativa y cuantitativa respecto a las demás asociaciones «se convirtió en el órgano principal de representación regional de las Regiones europeas, así como en un poderoso grupo de influencia y presión tanto ante las diversas organizaciones supra-estatales como ante los propios Estados»; así como por la gran aportación de la Declaración sobre Regionalismo en Europa, adoptada por su Asamblea General el 4 de diciembre de 1996 en Basilea, un documento político definido incluso como «una auténtica Carta Constituyente de la Regionalización Europea» (Jáuregui, 1997).

Al contrario de lo sucedido en el marco de otras asociaciones de carácter generalista, muchas regiones de la Europa Occidental han decidido dejar de formar parte de la asociación durante el curso de los últimos años. De hecho, en 2010 ya solo 19 regiones francesas (territorios asociados incluidos), 18 regiones italianas (provincias autónomas incluidas), y, lo más sorprendente, solo cinco CCAA españolas permanecían como miembros de la asociación. Por mucho que la ARE da la bienvenida cada año a nuevos miembros, procedentes principalmente de Europa Central y del Este, lo cierto es que la mayoría de las regiones españolas y alemanas han abandonado este foro. En cualquier caso, las asambleas generales de la asociación se han celebrado siete veces en Francia (Alsacia en 1986, 1990, 1994 y 2005; Languedoc-Rosellón en 1997; Ródano-Alpes en 1999; y el Franco-Condado en 2009), dos en Italia (Campaña en 2002; y Friuli-Venecia-Julia en 2007), y tres en España (Extremadura en 1992; Cataluña en 1993; y Canarias en 2006).

## CLRAE

La Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa (CLRAE) del Consejo de Europa fue establecida originariamente como un órgano consultivo cuyo objetivo consistía en conformarse como la voz de las regiones y los municipios de Europa en el Consejo de Europa proporcionándoles un foro en el cual los representantes locales y regionales seleccionados pudieran discutir sus problemáticas comunes, exponer sus experiencias y clarificar sus posiciones a los Gobiernos nacionales. La Conferencia está compuesta por 318 miembros titulares y otros tantos suplentes y se divide en dos cámaras: la de las autoridades locales y la de las regiones. Como quiera que el número de plazas por Estado es limitado, no todas las regiones pueden verse representadas en este foro. Así pues, el número de representantes es inferior al número de regiones existentes en países como Italia o España, un factor que ha excluido algunas regiones como Piamonte o Castilla-La Mancha de la asociación.



La conferencia elige a su presidente de entre los miembros de cada una de sus cámaras de manera rotatoria. El comité, resultado de la elección de las delegaciones nacionales, es el cuerpo ejecutivo de la asociación. Actualmente, la presidencia corre a cargo del *länder* austriaco del Tirol, mientras que la vicepresidencia es desempeñada por la Comunidad Autónoma de Extremadura. La asociación no celebra sus sesiones plenarias de forma descentralizada sino que anualmente tienen sede en la ciudad francesa de Estrasburgo. Asimismo, el comité ejecutivo engloba representantes de todas y cada una de las delegaciones nacionales y se reúne en las sesiones de otoño y primavera junto a otros comités de carácter sectorial: Institucional, Educación y Cultura, Desarrollo Sostenible, o Cohesión Territorial.

## ARFE

La ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas Europeas) tiene como cometido la representación de los intereses comunes de las regiones fronterizas y transfronterizas frente a las autoridades nacionales e internacionales, así como ante las instituciones (preferentemente de la UE); pero también la iniciativa, el apoyo y la coordinación de la cooperación entre esas regiones dentro del marco europeo. Estas tareas vienen siendo desarrolladas a partir de la implementación de programas y proyectos, la organización de eventos o el traspaso de información tanto a los organismos europeos como a la opinión pública a través del desarrollo de campañas comunes. Fundada en 1971, se trata de una de las asociaciones interregionales de mayor longevidad, característica a la que une que en la actualidad alberga al menos a 93 regiones fronterizas y transfronterizas, además de una significativa cantidad de miembros asociados y honorarios (entre los que se incluyen fórmulas

de cooperación interregional que examinaremos posteriormente, como las eurorregiones). Entre los citados miembros podemos encontrar muchas regiones españolas, francesas e italianas, principalmente procedentes de las áreas pirenaica y alpina, aunque también de la frontera franco-germana.

Los órganos principales de la ARFE son el Comité Ejecutivo, el Secretariado General, la Asamblea General, y en menor medida, los comités temáticos y de consulta. Ubicada geográficamente en la ciudad alemana de Gronau (cerca de la frontera holandesa), permite en la actualidad que diferentes regiones francesas, italianas o españolas ocupen puestos de responsabilidad tales como la vicepresidencia, que en estos momentos ostentan Aquitania, Friuli-Venecia-Julia y Extremadura. En relación a la organización de sus Asambleas Generales y Conferencias Anuales, se han desarrollado en una ocasión en Italia, dos veces en Francia y tres en España: Bolzano (1991), PACA (1998), Alsacia (2001), Cataluña (1989), Castilla y León (1997) y Navarra (2006).

Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo: ARLEM, CRPM (Comisión Inter-mediterránea)

## CRPM (Comisión Intermediterránea)

La Comisión Intermediterránea (CIM) de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) fue creada en Andalucía en 1990. Los objetivos esenciales de la Comisión consistían en defender los intereses de las regiones mediterráneas dentro del contexto de las principales políticas de la UE. De esta manera se pretendía incorporar tanto el concepto territorial como el perfil atribuido a las



autoridades regionales en el marco del Proceso de Barcelona y de la Unión por el Mediterráneo, desarrollando proyectos piloto en políticas clave para el impacto regional. La CIM celebra una asamblea general anual, así como una asamblea plenaria también anual como complemento de la Asamblea General anual de la CRPM. Al igual que sucede en el caso de otras asociaciones interregionales, el análisis del desempeño del cargo de la presidencia resulta indicativo del activismo regional en la organización. De esta manera, recientemente las asambleas generales fueron organizadas en Francia (PACA en 2008), e Italia (Campaña en 2008, Lacio en 2009, Toscana en 2010 y Sicilia en 2011).

El Bureau Político elige a sus miembros por un periodo de dos años, contando cada país con un número de puestos asegurados. En ese sentido, durante el último periodo concluido la presidencia corrió a cargo de PACA, mientras que la vice-presidencia correspondió a Murcia. Además, formaron parte del Bureau durante este periodo: las regiones francesas de Córcega y Languedoc-Rosellón; las italianas de Friuli-Venecia-Julia, Apulia y Sicilia; así como las CCAA de Andalucía, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana. Asimismo, los trabajos de la comisión han sido organizados en siete grupos de trabajo, seis de los cuales fueron liderados por una de las regiones integrantes: Comunidad Valenciana, PACA, Campaña, Lacio, Apulia y Cerdeña. En relación a la pertenencia a la Comisión Intermediterránea, todos los miembros de la misma deben ser también miembros de la CRPM. Por ello, en la actualidad engloba seis CCAA españolas, cuatro regiones francesas y doce italianas.

## ARLEM

La ARLEM es la Asamblea Regional y Local Euromediterránea y consiste en una asamblea de carácter consultivo cuyo objetivo es dotar de una doble dimensión local-regional al partenariado Euro-Mediterráneo. Fue creada en enero de 2010 y está compuesta por 84 miembros tanto de la UE como de sus 16 socios mediterráneos, que representan tanto al nivel local como al regional. Los objetivos de la asociación pasan por implicar a los niveles local y regional en el desarrollo de la Unión por el Mediterráneo, llevando a cabo proyectos concretos de cooperación euro-mediterráneos que hagan la iniciativa presente y visible para ciudadanía.

La ARLEM está dirigida por una co-presidencia que da cabida tanto a la UE como a sus socios mediterráneos. El co-presidente procedente de la UE es el presidente del CdR de turno, mientras que el Bureau Político está compuesto por regiones individuales, como PACA y Murcia, que lo fueron durante el periodo 2010-2011. Entre los miembros de la asociación, en 2011 podemos advertir a cuatro regiones francesas (Bretaña, Isla de Francia, Languedoc-Rosellón y PACA), cuatro italianas (Las Marcas, Piamonte, Apulia y Sicilia) y cuatro CCAA (Andalucía, Baleares, Cataluña y Murcia). Finalmente, la ARLEM está compuesta por dos comités que pueden contener un máximo de 41 miembros cada uno: el Económico, Social y de Asuntos Territoriales (ECOTER) y el de Desarrollo Sostenible (SUDEV). En la actualidad, la región de PACA preside uno de ellos.



### 2.2.2. El nivel regional (Medgovernance): Cataluña, PACA, Toscana, Piamonte, Lacio y Andalucía

#### Comité de las Regiones

Como ya es sabido, el Comité de las Regiones (CdR) engloba no solo regiones sino también otras entidades sub-estatales tales como provincias, ciudades, etc. A pesar de que cada una de las CCAA españolas poseen un miembro (uno titular y uno suplente) permanente en la Asamblea, no sucede lo mismo con las regiones francesas e italianas. Con un total de 21 puestos en el CdR, el Gobierno de España estableció la composición de su delegación en función de la moción del Senado votada el 20 de octubre de 1993, que atribuía 17 de los 21 miembros de la delegación española a las CCAA, mientras que los cuatro restantes serían ocupados por autoridades locales y municipales designadas por la Federación Española de Municipios y Provincias. Precisamente dentro de las autoridades locales se decidió que las dos ciudades más pobladas del país, Madrid y Barcelona, debían estar representadas en la institución, manteniéndose un cierto equilibrio político por medio de la elección también de otras entidades municipales de menores dimensiones. En el caso francés, de los 24 miembros (titulares y suplentes) que componen la delegación francesa, solo 12 corresponden a las regiones (por tanto más de la mitad se quedan sin representación en cada uno de los periodos programados), mientras que seis miembros pertenecen a los departamentos y otros tantos a las municipalidades. De la misma manera, solo catorce de las veinte regiones italianas tienen asegurada su presencia como miembros titulares en el CdR, ya que tres puestos están reservados para las provincias y siete para los municipios.

Del análisis conjunto de las seis regiones Medgovernance, se ha pretendido extraer tanto su pertenencia como su desarrollo de cargos de relevancia ejecutiva durante los últimos tres periodos/legislaturas incluido aquel en el que nos encontramos. Durante este periodo analizado, que comprende

entre 2002 y 2011, pudimos observar que solo cuatro regiones ostentaron la condición de miembros permanentes: Andalucía, Cataluña, Lacio y Piamonte. De hecho, Toscana, que venía ocupando ese puesto durante todos los periodos desde la creación del órgano no ha renovado su condición durante el último mandato (a partir de 2010), mientras que PACA no viene siendo miembro durante los dos últimos periodos. Durante estos años, algunas de ellas han sido particularmente activas, ocupando posiciones de relevancia como las vicepresidencias desempeñadas por PACA durante el periodo 2002-2005 o la de Piamonte entre 2006 y 2009. Debemos asimismo destacar que es esta última región italiana la que posee en la actualidad la presidencia del organismo.

#### Asociaciones Interregionales generalistas: REG-LEG, CALRE, ARE y CLRAE

Tal y como se indicó con anterioridad, ninguna de las regiones francesas disfruta de las competencias necesarias para formar parte del grupo REG-LEG. Respecto a las otras cinco regiones objeto de análisis, pueden observarse diferencias específicas que no se reproducen a escala estatal. Podemos establecer dos índices claramente diferenciados que revelen tanto el liderazgo como la participación de las regiones Medgovernance en el marco del Grupo REG-LEG. Del análisis de ambos índices extraeremos resultados cuando menos contradictorios entre las regiones italianas y españolas. De una parte, ni el Lacio ni Andalucía han desempeñado todavía la presidencia, mientras que por el contrario las regiones italianas de Toscana y Piamonte ostentaron tal condición en 2002 y 2009, respectivamente, algo que Cataluña ha efectuado ya en dos ocasiones (2000 y 2007). La presidencia del Grupo REG-LEG reúne al pre-

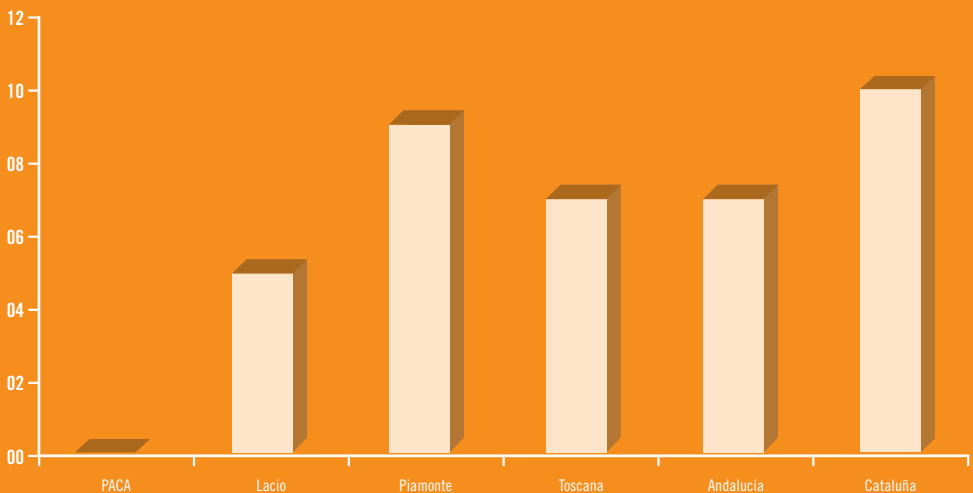
sidente de la región, que actúa como anfitrión de la Conferencia Anual, junto con el presidente anterior y el posterior. Estas regiones, formando una tríada, han venido siendo miembros activos del Comité de Coordinación del REG-LEG durante muchos años.

El segundo criterio que nos sirve para medir el activismo de cada región se fundamenta tanto en su presencia como en su participación en las conferencias o cumbres anuales que se han venido

celebrando desde 2001. En este sentido también se puede medir un diferente nivel de participación. Tal y como queda explicitado en el gráfico 2.5, mientras que PACA al carecer de capacidades legislativas no ha podido acudir en ninguna ocasión, Cataluña se sitúa en el extremo opuesto, ya que no ha dejado escapar oportunidad alguna y ha participado de todas las Conferencias (10) celebradas hasta la fecha. Cataluña es seguida en este índice por Piamonte con nueve participaciones y Toscana y Andalucía, con siete cada una.

## Gráfico 2.5.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales del Grupo REG-LEG (2001-2010)



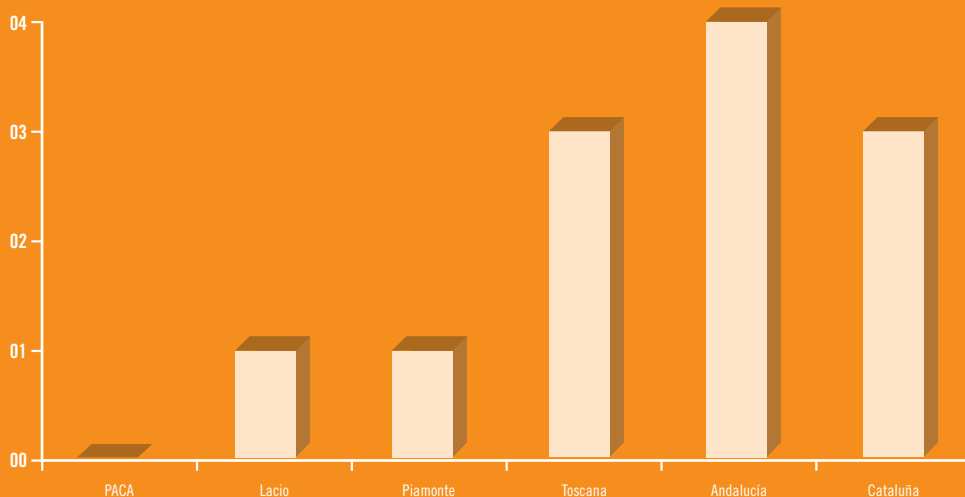
Fuente: información compilada por los autores.

Por lo que respecta a la CALRE, entre nuestras seis regiones, dos de ellas han organizado ya su presidencia anual y por tanto su conferencia respectiva: nos referimos a Toscana en 1999 y Cataluña en 2005. Además, ambas regiones presiden en la actualidad un grupo de trabajo cada una de los que componen la estructura de la asociación. Asimismo, el análisis de la participación activa de las regiones en las conferencias anuales de la CALRE nos lleva a resultados también muy interesantes. De hecho, Andalucía es la única de las regiones analizadas que para el tramo de conferencias anuales más reciente tenido en cuenta en

el marco del gráfico 2.6, ha participado en todas las sesiones celebradas. Y es que ninguna de las regiones que ostentaron la presidencia en el pasado (Cataluña y Toscana) han exhibido una participación continuada como la andaluza, lo que demuestra un evidente interés por el foro desde esta Comunidad Autónoma, al margen de las posibles posiciones de liderazgo a desarrollar. Como también revela el referido gráfico, la participación en la CALRE no es de ninguna manera una prioridad para las regiones italianas de Lacio y Piamonte, mientras que resulta inviable para la francesa PACA, que tampoco forma parte de la misma.

## Gráfico 2.6.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales de la CALRE (2006-2010)



Fuente: Información compilada por los autores. No hubo datos disponibles respecto a la Conferencia Anual de 2008.

Tal y como ya fue mencionado, muchas de las regiones de Europa occidental se han venido retirando recientemente de la ARE. Sin embargo, en 2010 cinco de las seis regiones Medgovernance pertenecían todavía a la asociación. Solo la francesa PACA dejó la ARE en 2008. Asimismo, algunas de nuestras regiones analizadas se han revelado como muy activas y con un gran interés en el marco de este foro. A modo de ejemplo, Cataluña organizó la Asamblea General de la ARE en 1993, mientras actualmente y desde hace varios años, Andalucía ocupa un lugar muy relevante como miembro del Bureau Político de la asociación.

De otra parte, dado que las sesiones plenarias de la CLRAE tienen lugar anualmente en la localidad francesa de Estrasburgo, resulta inviable la descentralización de la organización de las mismas en el territorio de ninguna de las regiones que conforman la asociación. Por ello, debemos acudir a otros índices reveladores del interés relativo por la participación en las citadas sesiones. Concretamente nos referimos al análisis de la participación regional tanto en el Bureau Político (presidencia y vicepresidencia) como en el Comité Ejecutivo, durante el transcurso de los últimos años. En ese sentido, nuestras seis regiones objeto de análisis han formado parte recientemente de la asociación a excepción del Piamonte (que no obstante fue miembro suplente hasta 2010). Dentro de este marco, Cataluña se ha revelado como una región muy activa ya que ha formado parte de un grupo de trabajo en 2009 y en la actualidad (2011) forma parte del comité ejecutivo, donde comparte participación precisamente con la región francesa de PACA.

En relación a la ARFE, ninguna de nuestras seis regiones objeto de estudio se han demostrado excesivamente activas. En primer lugar, porque algunas de ellas no están lo suficientemente concernidas en relación al fenómeno fronterizo, que solo resulta trascendente para las regiones situadas en la periferia de los Estados-Nación. En segundo lugar, ya que algunas regiones, aun cuando comparten la frontera nacional con otras regiones no se aprovechan de las ventajas proporcionadas

por la asociación. En definitiva, la mayor parte de las regiones miembro pueden ser halladas tanto en el norte como en el centro y en el este de Europa, áreas en las que no se ubican precisamente las regiones Medgovernance. Como resultado, solo Cataluña se ha revelado bastante activa en la asociación, a través de su status de miembro de pleno derecho y su posición en el comité ejecutivo. Por su parte, Andalucía también es miembro de la misma, proyectando su participación en compañía de las regiones portuguesas del Algarve y el Alentejo, mientras que Toscana está actualmente creando una región transfronteriza junto a Córcega, que pasaría a formar parte de la asociación, desde su constitución. Por lo que respecta a la organización y celebración de Asambleas Generales y Conferencias Anuales, se han verificado las desarrolladas en Cataluña en 1989 y en PACA en 1998.

### Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo

Dado que todos los miembros de la Comisión Intermediterránea (CIM) deben ser miembros de la propia Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, cinco de las seis regiones Medgovernance forman parte actualmente de la CIM, a saber: PACA, Lacio, Toscana, Andalucía y Cataluña. Como queda de manifiesto, la región italiana de Piamonte no pertenece a la Comisión. De otra parte, también podemos detectar la involucración y la participación en la misma a través del índice marcado por la celebración de la Asamblea General de la CIM. En ese sentido, resulta subrayable que algunas de las últimas asambleas generales han sido celebradas por regiones Medgovernance; concretamente: PACA (2008), Lacio (2009) y Toscana (2010). Estas regiones han demostrado unos índices de actividad y participación relativamente elevados en el contexto de la CIM. De hecho, en el periodo 2009-2010 la presidencia corrió a cargo de la región francesa de PACA, mientras que entre los siete grupos de trabajo de la Comisión, dos estuvieron dirigidos por regiones Medgovernance: PACA y Lacio. Finalmente, en-

tre las regiones representadas en el Bureau Político también hemos podido encontrar a Andalucía, Cataluña y Toscana.

En relación a la pertenencia a la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM) debemos reseñar que cinco de las seis regiones Medgovernance forman parte de la asociación a

excepción de la italiana Lacio. Dentro del marco de este foro, la región francesa de PACA se ha demostrado particularmente activa en la asociación, ya que en el marco del actual periodo 2010-2011 viene siendo miembro del Bureau Político a la vez que preside uno de los dos comités. Asimismo, otra de las regiones Medgovernance, Cataluña, celebró la Asamblea General de 2010.

**Tabla 2.1.**

Marco de la participación de las regiones Medgovernance en el conjunto de foros de participación sub-estatal generales y específicamente mediterráneos durante 2011

	PACA	Lacio	Piemonte	Toscana	Andalucía	Cataluña
CdR	-	Miembro	Miembro	-	Miembro	Miembro
	-	-	Presidencia	-	-	-
REG-LEG	-	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro
	-	-	Comité	Comité	-	Comité
CALRE	-	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro
	-	-	-	Grupo de trabajo	-	Grupo de trabajo
ARE	-	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro
	-	-	-	-	Bureau	-
CLRAE	Miembro	Miembro	-	Miembro	Miembro	Miembro
	Comité	-	-	-	-	Comité
CIM	Miembro	Miembro	-	Miembro	Miembro	Miembro
	Presidencia	Grupo de trabajo	-	Bureau	Bureau	Bureau
ARLEM	Miembro	-	Miembro	-	Miembro	Miembro
	Bureau	-	-	-	-	-
ARFE	-	-	-	En curso	Miembro	Miembro
	-	-	-	-	-	Comité

### 2.2.3. El nivel regional: el caso de Andalucía

#### Consejo de Ministros y Presidencia del Consejo

De una parte, respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, Andalucía, en cuanto a Comunidad Autónoma española, es una de las regiones europeas que tiene en la práctica reconocido el derecho de participar directamente en el mismo, por medio de los Acuerdos de Representación y Participación regional en el Consejo y en sus grupos de trabajo, suscritos el 9 de diciembre de 2004 por la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) —actual CARUE—. Según el acuerdo de la entonces (2004) CARCE y actual CARUE, las CCAA tienen la posibilidad de participar de manera consensuada y rotatoria en cuatro de las diez formaciones del Consejo de Ministros: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura.

Sin constituir una de las prioridades esenciales de la acción exterior regional tal y como puede suceder con otras regiones españolas como Cataluña y el País Vasco, u otras europeas, Andalucía viene gozando de la posibilidad de participar en el Consejo de Ministros de la UE desde 2005. Al igual que en el resto de CCAA españolas, disfruta de la posibilidad de acudir a un número limitado de formaciones de las reuniones y de sus grupos de trabajo de manera rotatoria y en representación de la postura común de todas las CCAA. Teniendo en cuenta el reducido número de formaciones abiertas a esta posibilidad, así como, por el contrario, el elevado número de entidades sub-estatales que componen el Estado español, Andalucía acude una media de tres ocasiones anuales a las formaciones del Consejo de Ministros, así como a los grupos de trabajo que preparan las mismas. En función del mencionado sistema rotatorio, algún año le ha tocado participar hasta en seis ocasiones, mientras que otros como los pasados 2009 y 2010, no ha tenido oportunidad de acudir. Sectorialmente, ha participado ya

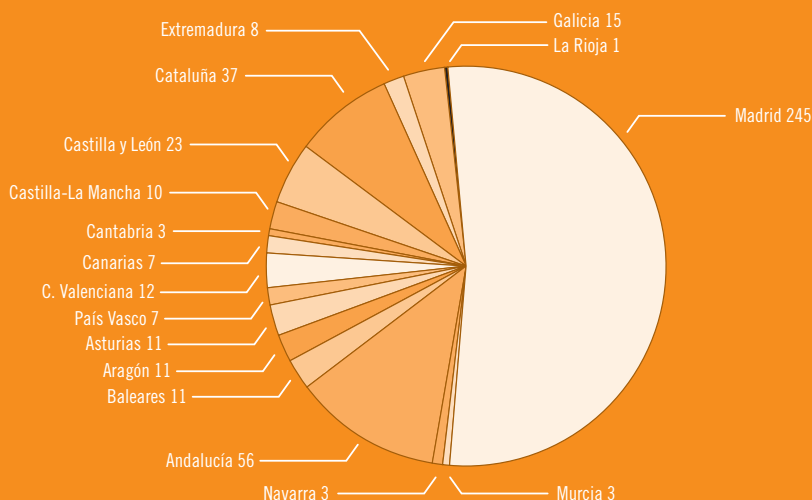
en todos los consejos abiertos tras los acuerdos de la CARCE, salvo en el de salud.

De otra parte, España celebró entre enero y junio de 2010 la presidencia del Consejo de la Unión Europea. Junto a otras reuniones paralelas de carácter no político, muchos encuentros que reunieron tanto a expertos como a funcionarios, fueron celebrados durante la presidencia española en el territorio de diferentes CCAA. Algunas de ellas se revelaron como más activas que otras a la hora de la organización de los eventos de la presidencia, reflejando, por tanto, la trascendencia que tiene la UE para algunas.

Como puede extraerse del gráfico 2.7 (fruto de la codificación de los más de siete centenares de eventos que fueron organizados en el marco de la Presidencia española), la Comunidad de Madrid se erigió en la Comunidad Autónoma en la que se desarrollaron la mayor parte de los eventos (que correspondieron a reuniones de carácter político con la participación de ministros y jefes de Estado de los países miembros, pero también a reuniones políticas de tipo informal, encuentros de expertos nacionales o a escala administrativa, al igual que todo tipo de conferencias, seminarios, grupos de trabajo o actividades culturales). No se trata este de un hallazgo excesivamente sorprendente puesto que la Comunidad de Madrid no está solo ubicada estratégicamente en el centro del país y se halla entre las más pobladas junto a Cataluña y por detrás de Andalucía, sino que además es donde se ubican las instituciones nacionales derivadas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. De hecho, esta observación queda refrendada por análisis similares realizados en el marco de otros países europeos (Dandoy, Tuñón y Joly 2011), que subrayan la sobre-representación de las capitales nacionales en lo que se refiere a la celebración de eventos en el marco de las Presidencias rotatorias.

## Gráfico 2.7.

Número de eventos organizados durante la Presidencia española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma



Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

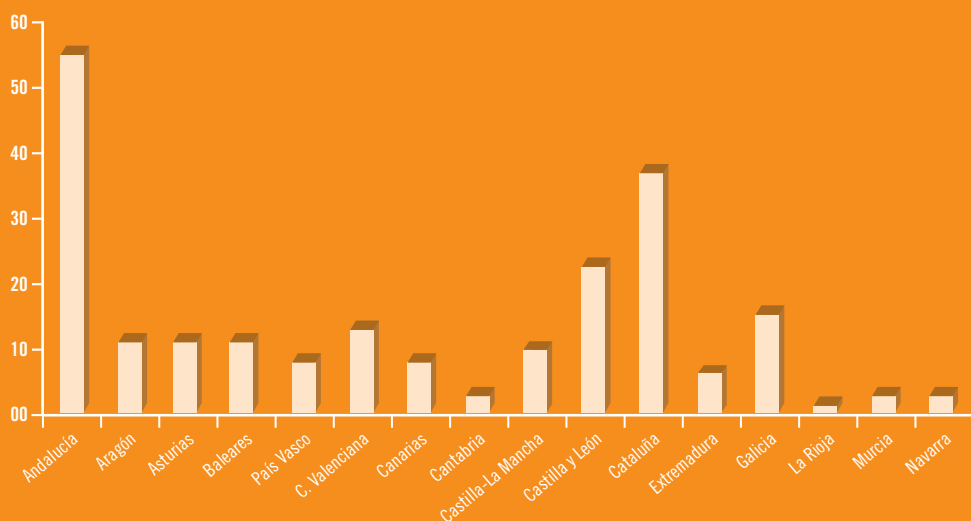
Consiguientemente, cabe la posibilidad de excluir a Madrid (como consecuencia de su capitalidad) del análisis, tal y como se explicita en el siguiente gráfico 2.8, que revela elevadas diferencias en cuanto al interés y a la participación regional entre las diferentes CCAA. De hecho, algunas de ellas se han demostrado mucho más activas que otras en cuanto a la organización de eventos. Muy por encima del resto encontramos el ejemplo de Andalucía, que ha organizado más de una cuarta parte de todos los eventos celebrados fuera de Madrid, concretamente 56 de ellos, lo que supone el 25,7%. Los índices andaluces solo han podido ser seguidos (aunque bastante de lejos) por Cataluña (17%) y Castilla y León (10,6%). Estas cifras revelan que más allá del inevitable y específico caso de la Comunidad de Madrid, Andalucía ha sido la Comunidad Au-

tónoma española más activa en el ámbito de la Presidencia española de 2010, y que la misma, al igual que el conjunto del Consejo de Ministros y de la propia UE, supone una clara prioridad para la región. Más allá de la cuestión cuantitativa, cabe resaltar, desde una perspectiva eminentemente cualitativa, el interés andaluz por la organización de eventos directamente relacionados con el funcionamiento tanto del CdR como de la ARE. Concretamente: la Reunión de la Comisión de Política de Cohesión Territorial del CdR en Jaén, acompañada de un subsiguiente seminario acerca del futuro de la Política de Cohesión celebrado en junio de 2010; así como la Conferencia de la Plataforma Europea de Cambio Climático de la ARE, organizada también por la Junta de Andalucía durante mayo de 2010 en el marco de la Presidencia española.



## Gráfico 2.8.

Número de eventos organizados durante la Presidencia española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid



Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

### Comité de las Regiones

Como ya se explicó con anterioridad, todas las CCAA españolas gozan tanto de un miembro titular como de otro suplente en el marco del CdR. Ello implica que todas las regiones españolas gozan de idénticas oportunidades de participación en las seis comisiones en las que se divide el trabajo del organismo. Sin embargo, solo algunas de ellas han venido ocupando recientemente puestos de dirección en los diferentes foros previstos al efecto por el CdR. No puede existir una mejor ejemplificación de lo explicado que el desempeño del cargo de las vicepresidencias del organismo por parte de diferentes CCAA durante los últimos años. En ese sentido podemos reseñar las de Aragón y La Rioja en 2005, la de Extremadura en 2009, o las actualmente en curso

de Castilla y León y Murcia en 2011. Asimismo, también resulta muy destacable la ocupación del Bureau Político del CdR, también por parte de los representantes autonómicos, como ha sucedido con Asturias (2005, 2009 y 2011), Castilla y León (2009) o Extremadura (2011).

Por cuanto respecta específicamente al caso andaluz, al igual que el resto de CCAA, Andalucía goza de un miembro titular desde la fundación del órgano: el presidente de la Junta de Andalucía, y además cuenta con otro suplente dentro del seno del CdR. La participación en el CdR es una de las fórmulas de participación regional más potenciada por Andalucía, hecho que ha quedado demostrado por la visibilidad obtenida con

motivo de la participación en el foro mencionado del presidente de la Junta de Andalucía, quien se ha dejado ver en el mismo con mayor asiduidad que la media de los presidentes del resto de CCAA. Precisamente, al contrario de lo que ha venido sucediendo en los casos de otras CCAA, la más alta elite de la política regional (incluido el propio presidente de la Junta de Andalucía) ha demostrado estar lo suficientemente concernida e involucrada directa y personalmente en esta dinámica europea al considerar que a pesar de todo, puede reportar una notoriedad, una visibilidad y una influencia a las que Andalucía no puede renunciar, y que le ha llevado a participar en los plenos del CdR para la defensa de dictámenes de notoria importancia para Andalucía como el del «Efecto Palanca de los Fondos Estructurales», o el de la «Participación en el Mediterráneo», entre otros. Concretamente, Andalucía viene participando en la actualidad también de manera activa como miembro de las comisiones de Política Territorial y Recursos Naturales. En este sentido, la participación regional en este foro deriva de una estrategia administrativo-política bastante parecida a la que también desarrollan otras regiones europeas en este órgano, por la cual la región considera necesaria obtener una visibilidad europea notoria otorgada por la utilización de una suma de mecanismos de activación, más allá del rédito directo que le pueda aportar cada uno de ellos (Tuñón 2010).

#### Asociaciones Interregionales generalistas: REG-LEG, CALRE, ARE y CLRAE

La participación de Andalucía en el ámbito del asociacionismo interregional se ha revelado como un fenómeno complementario pero no básico de la estrategia europea regional. Sin embargo, aunque Andalucía todavía tenga el desafío de profundizar y ser aún más minuciosa por cuanto respecta a su estrategia en el marco del asociacionismo interregional, no es menos cierto que tampoco ha renunciado a participar en tantos foros como ha tenido la posibilidad. Por ello, Andalucía se ha integrado entre otros en diversos foros de cooperación interregional como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), el Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes Parlamentos de las 74 REG-LEG. Asimismo lo ha hecho también en otras de carácter eminentemente más sectorial como la Asociación Europea de Regiones y Productores de Origen (AREPO), el Network Europeo sobre Recursos e Información acerca de la Herencia Cultural (ENRICH), o la Iniciativa de Acciones Comunes para las Regiones Europeas (EUREGA). Además, ha complementado esta participación con prácticas de cooperación transfronteriza e interregional, en las que como consecuencia de diferentes programas derivados tanto de la política regional como de la política de vecindad de la UE, ha insistido tal vez más que el mismo fenómeno del asociacionismo interregional (Tuñón 2011).

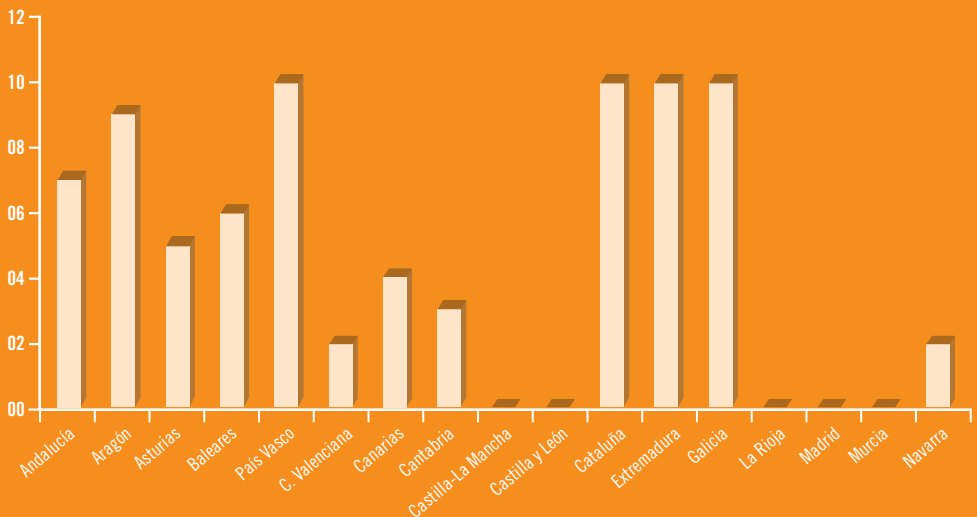
## REG-LEG

La implicación de las CCAA españolas en el grupo REG-LEG es bastante diversa. Algunas de ellas se han revelado muy activas e interesadas, participando en todas y cada una de las conferencias anuales, mientras que otras vienen siendo solo miembros formales del grupo pero nunca han participado en ninguna de las conferencias

anuales, tal y como puede comprobarse en el gráfico 2.9. Además, algunas CCAA han ocupado la presidencia de la organización como ha sucedido en los casos de Cataluña (2000 y 2007) o Aragón (2010), mientras que otras han sido designadas como miembros del comité ejecutivo (Extremadura, Galicia y el País Vasco).

### Gráfico 2.9.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales del Grupo REG-LEG (2001-2010)



Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

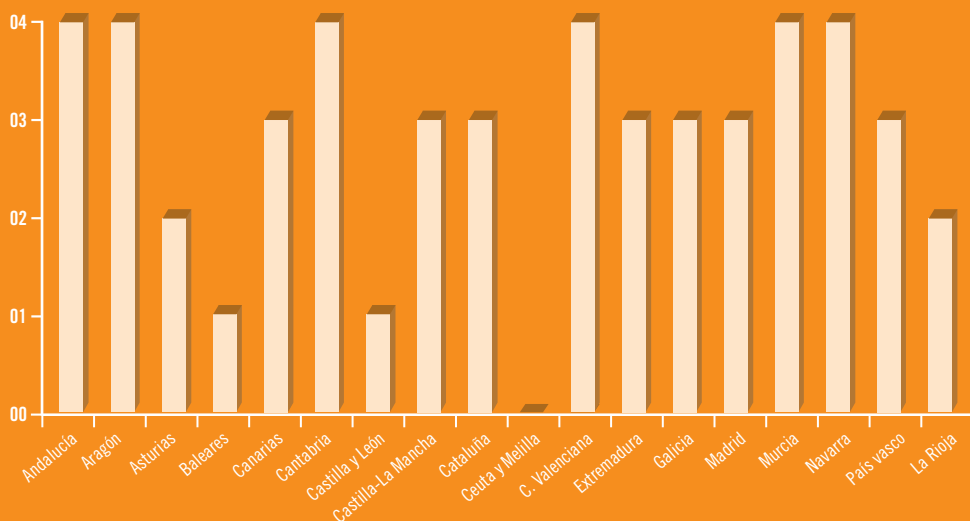
## CALRE

Como fue mencionado anteriormente, cuatro CCAA han tenido la oportunidad hasta la fecha de presidir la CALRE y de albergar sus conferencias anuales. Concretamente, ha sido el caso de Asturias en 1997, Galicia en 2000, Cataluña en 2005 y el País Vasco en 2008. Actualmente, algunas de esas regiones todavía demuestran un importante nivel de activación respecto a la asociación, ya que lideran algunos de sus grupos de trabajo, como son el de Subsidiaridad (Cataluña) o el de E-Democracia (País Vasco). Asimismo, cabe resaltar que durante 2011 Navarra viene siendo miembro del comité ejecutivo, ocupación

en la que le precedió Extremadura. Si además de los anteriores tomamos en cuenta otro indicador decisivo como la participación continuada y reiterada en las sucesivas conferencias anuales, los resultados obtenidos son divergentes, como se refleja en el gráfico 2.10. Solo seis de las diecisiete CCAA han participado en todas y cada una de las recientes conferencias de la CALRE (Andalucía, Aragón, Cantabria, Comunidad Valenciana, Murcia y Navarra), mientras que (como también refleja el citado gráfico) dicha participación no se ha reflejado como una prioridad en los casos de Baleares o Castilla y León.

### Gráfico 2.10.

Número de Participaciones en las Conferencias Anuales de la CALRE (2006-2010)



Fuente: elaboración propia por parte de los autores. No existen datos disponibles sobre la reunión anual de 2008.

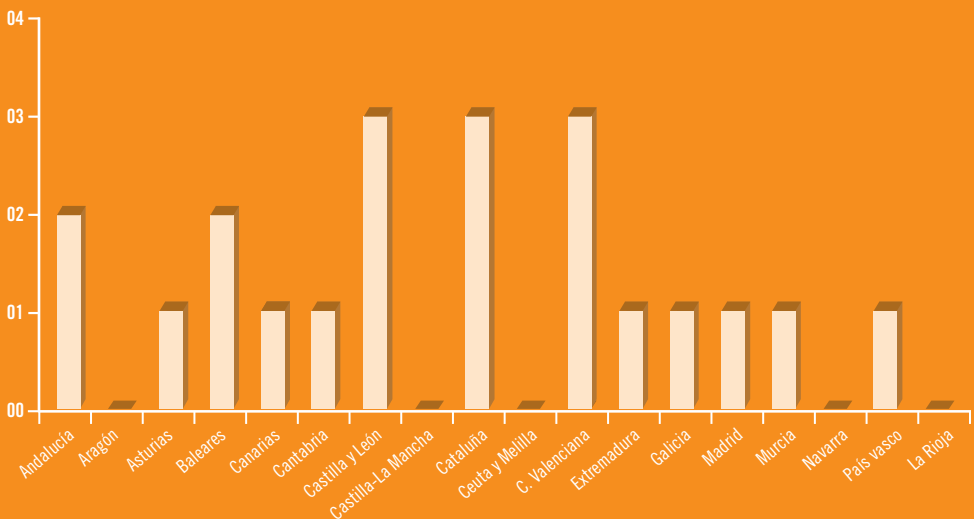
## ARE

Por cuanto respecta a la ARE, de una parte no todas las CCAA españolas forman parte de esta asociación, mientras que, de otra parte, algunas que sí han sido miembros tradicionales del foro, han decidido retirarse del mismo en fechas recientes (Galicia en 2008, o el País Vasco, Canarias, Cantabria y Madrid en 2006). Por el contrario, Murcia supone el ejemplo opuesto, ya que ha decidido entrar a formar parte de la asociación en 2009. Aun así, actualmente (2011) solo cinco CCAA continúan formando parte de la asociación:

Andalucía, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Murcia. Asimismo, como ya fue referido, tres veces han sido celebradas las asambleas generales de la ARE en territorio español (Extremadura en 1992, Cataluña en 1993 y Canarias en 2006). Además, algunas CCAA han desempeñado puestos de responsabilidad en el marco de la asociación, y en 2011 dos de ellas tenían un puesto en su Bureau Político: concretamente la Comunidad Valenciana, así como también Andalucía.

### Gráfico 2.11.

Afiliación / pertenencia a la ARE durante 2005, 2009 y 2011



Fuente: elaboración propia por parte de los autores. No existen datos disponibles sobre la reunión anual de 2008.

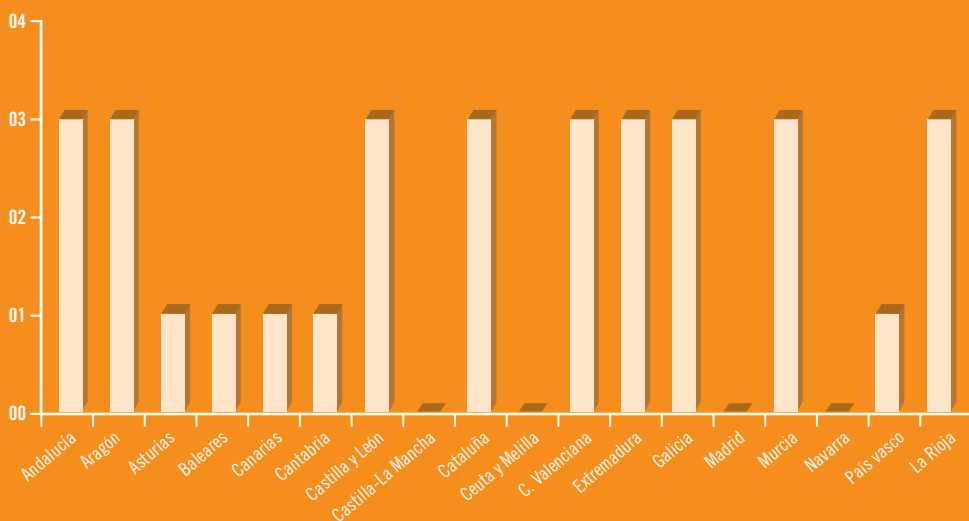
## CLRAE

Al igual que sucede en el caso de la ARE y según fue también reseñado con anterioridad, no todas las CCAA españolas forman parte de la CLRAE. Si hacemos una evaluación acerca de la pertenencia a la CALRE de las CCAA durante los años 2005, 2009 y 2011, podemos observar ciertas discrepancias en cuanto al comportamiento de las mismas, como se desprende del gráfico 2.12. De hecho, solo nueve de las diecisiete CCAA fueron

miembros de la asociación en todos y cada uno de los periodos observados, contando también en este caso con Andalucía entre las elegidas. Asimismo, en la actualidad Extremadura se revela también muy activa en el marco de la asociación puesto que ocupa la vicepresidencia, además de uno de los puestos del comité ejecutivo, junto a Aragón y Cataluña (entre otras regiones europeas), en este último caso.

### Gráfico 2.12.

Afiliación / pertenencia a la CLRAE durante 2005, 2009 y 2011



Fuente: elaboración propia por parte de los autores.

## ARFE

---

Siete regiones españolas son miembros de esta asociación fronteriza, junto al específico caso andaluz, que participa en ella en relación con sus espacios fronterizos con Marruecos y Portugal (Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía). En cualquier caso, las regiones españolas involucradas en la ARFE se vienen revelando como particularmente activas puesto que junto a la actual vicepresidencia de Extremadura, otras seis regiones españolas forman parte del comité ejecutivo. Además, tres Asambleas Generales y otras tantas conferencias anuales se han desarrollado en España tras la institucionalización de este tipo de eventos: concretamente en Cataluña (1989), Castilla y León (1997) y Navarra (2006).

## Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo

### CRPM (Comisión Intermediterránea)

---

Por lo que respecta a la Comisión Intermediterránea (CIM) de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), seis de las 17 CCAA españolas forman parte de la comisión: Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia. En cualquier caso, es necesario subrayar que Andalucía se encuentra particularmente vinculada con la comisión puesto que fue creada en 1990 precisamente en territorio andaluz. Entre los miembros del Bureau Político de la asociación durante 2010, podemos resaltar la participación de Andalucía, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana; así como la vicepresidencia desarrollada entonces por Murcia. Asimismo, el trabajo de la comisión ha sido distribuido en siete grupos de trabajo que vienen siendo coordinados por una de las regiones integrantes de los mismos. Precisamente, la Comunidad Valenciana preside uno de los siete.

### ARLEM

---

Forman parte en la actualidad de la ARLEM (Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea) cuatro de las diecisiete CCAA españolas. Dentro de esas cuatro repite Andalucía, junto a Baleares, Cataluña o Murcia, que además durante el periodo 2010-2011, viene siendo miembro del Bureau Político. Sin embargo, cabe resaltar que ninguna región española lidera ninguno de los comités de la asociación ni ha albergado todavía la asamblea general.

**Tabla 2.2.**

Marco de la participación de las CCAA en el conjunto de foros de participación sub-estatal de corte generalista durante 2011

	CdR	REG-LEG	CALRE	ARE	CLRAE	ARFE
Andalucía	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro y Bureau	Miembro	Miembro
Aragón	Miembro	Miembro y Comité	Miembro	-	Miembro Comité	Miembro y Comité
Asturias	Miembro y Bureau	Miembro	Miembro	-	-	-
Baleares	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Canarias	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Cantabria	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Castilla y León	Miembro y Vicepresidencia	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro y Comité
Castilla-La Mancha	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	
Cataluña	Miembro	Miembro y Comité	Miembro y Grupo de Trabajo	Miembro	Miembro y Comité	Miembro y Comité
Comunidad Valenciana	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro y Bureau	Miembro	-
Extremadura	Miembro y Bureau	Miembro y Comité	Miembro y Grupo de Trabajo	-	Miembro, Comité y Vicepresidencia	Miembro y Vicepresidencia
Galicia	Miembro	Miembro y Comité	Miembro	-	Miembro	Miembro y Comité
Madrid	Miembro	Miembro	Miembro	-	-	-
Murcia	Miembro y Vicepresidencia	Miembro	Miembro	Miembro	Miembro	-
Navarra	Miembro	Miembro	Miembro y Comité Ejecutivo	-	-	Miembro y Comité
País Vasco	Miembro	Miembro Comité	Miembro y Grupo de Trabajo	-	Miembro	Miembro y Comité
La Rioja	Miembro	Miembro	Miembro	-	Miembro	-

Fuente: elaboración propia por parte de los autores.







contexto de crisis «muy dura». En tal coyuntura, se formula la necesidad de una «acción más enérgica para promover el desarrollo local y regional, más cercana a los ciudadanos, expresión de una fuerte solidaridad y capacidad para hacer frente a la pobreza».

- 2) Es en tal escenario en el que se enmarca una estrategia selectiva que pivota sobre una serie de ejes temáticos estratégicos comunes, como son la innovación y protección medioambiental, la accesibilidad al territorio, el desarrollo económico local, así como el diálogo y la cooperación pueblo a pueblo.
- 3) Dejando constancia de la capacidad para la cooperación demostrada por las regiones firmantes a través del tiempo, se apela a la necesidad de que estas traten con los Estados y la Unión Europea, asumiendo un papel creciente en todas las políticas mediterráneas. En función de tal perspectiva, se alude a la tarea pendiente para las regiones de contribuir a la definición de una nueva política mediterránea, muy señaladamente en el debate sobre el futuro presupuesto europeo para el periodo 2014-20.
- 4) Conscientes de la necesidad de un enfoque prospectivo en el desarrollo de las tareas asu-

midas por el proyecto, los presidentes aluden a la necesidad de promover el fortalecimiento de la Red de Institutos de Investigación Mediterráneos (RIM), como vía para enriquecer nuestras políticas, mejorar las relaciones institucionales y también comparar experiencias similares en el mundo.

- 5) Expresión inmediata de la envergadura de los retos asumidos es el hecho de que el referente geográfico al que se circunscriben las acciones del proyecto no sea el Mediterráneo en su conjunto sino el «área del Mediterráneo occidental». Avanzar por pasos y de forma progresiva, contrastando dificultades y avances, permitirá experimentar, en un momento posterior, «estrategias de desarrollo común en toda la Cuenca» que ayuden «a superar divisiones y malentendidos».

Así pues, el Medgovernance es un proyecto que nace con una clara vocación regionalista que se concentra en la orilla europea occidental del Mediterráneo, albergando a regiones e institutos de investigación cuyo plan de acción presenta una indudable impronta orientada hacia el ensayo de fórmulas de gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea. Los ámbitos temáticos sobre los que se proyecta la acción del Medgover-



90ª Sesión Plenaria del Comité de Regiones. © Committee of the Regions.

nance hacen referencia a una serie de cuestiones estratégicas para el área mediterránea y en torno a las cuales los socios participantes manifiestan un interés relevante. Desde tal aproximación selectiva, el proyecto abarca las siguientes materias: Transporte, Medioambiente, Cultura, Inmigración, Competitividad e Investigación.

En el documento «Hacia una contribución eficaz de las autoridades regionales a las políticas euro-mediterráneas. Informe de la Gobernanza mediterránea» (Institut de la Méditerranée, abril 2010) se hace una referencia expresa a la idea de que «evaluar el impacto de las regiones y las organizaciones que las representan en las decisiones políticas de la UE es tarea harto difícil. El *policy making* europeo es altamente complejo (se ha definido como un rompecabezas) y se desarrolla en un contexto competitivo que exige el desarrollo de herramientas y estrategias profesionales».

Conscientes de tal dificultad y movidos por una firme intención de remover obstáculos sobre la base de la implicación regional en las dinámicas europeas, la contribución de Andalucía ha sido relevante en determinados ámbitos de actuación, desplegando iniciativas materializadas en

proyectos concretos de acción y, asimismo, en el mantenimiento de canales de interlocución con el Estado central (tanto a nivel interno como en las instancias estatales que trabajan ante la Unión) en aquellas materias que presentan un interés estratégico para nuestra Comunidad Autónoma.

Centrando nuestro interés en la influencia desplegada por Andalucía en los ámbitos temáticos de la Medgovernance, y posponiendo el análisis pormenorizado de las actividades concretamente desarrolladas en cada uno de los mismos que se llevará a cabo en el próximo capítulo, resulta necesario en este momento aproximarnos a la cuestión desde una perspectiva general, ofreciendo al lector un primer y somero diagnóstico al respecto.

## 1. Transporte

En esta fundamental esfera, las autoridades regionales andaluzas han mostrado una destacada actividad, participando en el desarrollo de instrumentos orientados a influir en las estrategias nacionales y europeas. En tal sentido, destaca la participación de Andalucía en la Comisión espe-

cífica en la CRPM que, como es sabido, mantiene una interlocución fluida con la Dirección General de Transporte y Energía (DGTREN) de la CE.

## 2. Medio ambiente

En este ámbito, la contribución de Andalucía presenta un alto valor añadido, según se deduce de los proyectos y actuaciones desarrolladas. Ciertamente, tan destacado grado de implicación resulta potenciado por la circunstancia fundamental de que el diseño de políticas medioambientales recae dentro del ámbito de las competencias propiamente autonómicas. Asimismo, también se detecta un destacado protagonismo en relación con los incendios forestales, que se ha concretado en el desarrollo de planes regionales de prevención, previsión y lucha activa contra incendios.

## 3. Competitividad e innovación

La constatación general de que las autoridades regionales vienen asumiendo un papel creciente en el diseño de políticas de investigación e innovación, con una notable intensidad en el ámbito de la educación superior, viene a confirmarse plenamente en el caso de Andalucía. En tal sentido, conviene subrayar que la investigación y el desarrollo (la política de I+D) se configura como una de las líneas prioritarias de la agenda del Gobierno andaluz.

Desde una perspectiva integral, debemos llamar la atención sobre la Declaración de El Cairo, adoptada por la I Conferencia Euromediterránea de Ministros de Educación Superior e Investigación Científica (18.6.07) y en la que los socios

de Euromed confirmaron su compromiso con el objetivo de crear un área euromediterránea de educación superior e investigación e innovación. En tal sentido, la Declaración dedica una especial referencia a los siguientes programas: (1) TEMPUS (educación superior); (2) VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (cuyo objetivo es promover la investigación, la tecnología, el desarrollo y la innovación en cooperación con los países asociados mediterráneos); (3) Erasmus Mundus, con particular atención a la dotación de las denominadas becas Euromed, cuyos destinatarios son estudiantes situados en países asociados.

Sin embargo, el potencial de cooperación en este ámbito se ha visto limitado por la heterogeneidad de modelos educativos (réplica estructural) concluyentes en el área. A ello debe unirse la circunstancia coyuntural que se detecta en los Estados de la Unión, que se hallan en un momento de transición marcado por los diversos procesos de adaptación de los estudios universitarios a las exigencias derivadas del Espacio Europeo de Educación Superior. En tales circunstancias, la cooperación transnacional y también la de índole transregional presenta un escaso nivel de desarrollo.

## 4. Inmigración

Al ser la competencia en materia de inmigración de titularidad exclusiva del Estado en nuestro ordenamiento jurídico, la capacidad de actuación autonómica en dicho ámbito se reduce sustancialmente. No sucede así en el caso de otras regiones socias del proyecto, como es el caso de las italianas, las cuales gozan de amplios poderes en la materia, según se deduce de las previsiones constitucionales, lo cual les permite un grado de

activismo e implicación mucho más destacado. En el caso de España, sin embargo, la definición de las grandes líneas de la política migratoria corresponde al poder central que, de esta forma, se presenta como factor clave. Tal planteamiento de fondo lastra el protagonismo autonómico.

No obstante, tal circunstancia no ha sido óbice para que Andalucía haya asumido un destacado protagonismo en un aspecto esencial relacionado con la inmigración, como es el referido a la promoción de políticas de integración de los inmigrantes residentes en territorio andaluz. Expresión directa de la sensibilidad institucional hacia esta cuestión es la existencia de una Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias (inicialmente ubicada en la Consejería de Gobernación y que, en la actualidad, se incardina en la Consejería de Trabajo) y, asimismo, la elaboración del Plan Integral de Inmigración de la Junta de Andalucía, que permite la coordinación de todas las políticas relacionadas con los trabajadores extranjeros y sus familias.

## 5. Cultura

La larga tradición, así como la fecunda experiencia que caracteriza la trayectoria de la Junta de Andalucía en este ámbito actúan como factores determinantes a la hora de apreciar la señalada implicación que se presenta en el proyecto Medgovernance. A la competencia exclusiva de la CA en cultura (punto de vista jurídico) se une la capacidad administrativa demostrada en la práctica a la hora de gestionar los considerables recursos disponibles y la puesta en marcha de proyectos sectoriales de diversa índole en el ámbito euromediterráneo.

Como contrapunto a esta demostrada capacidad por parte de Andalucía, sin embargo, las acciones

desarrolladas ponen de manifiesto una situación que se constata a nivel general, a saber, la necesidad de definir una estrategia cultural a nivel europeo que se manifieste y actúe sobre la base de unas redes temáticas especializadas.

Por lo que se refiere a la valoración de la funcionalidad desarrollada en la práctica por la Medgovernance desde la perspectiva de Andalucía, los representantes de la Junta de Andalucía entrevistados coinciden en señalar que tras una primera fase de impulso, que coincide con la fase inmediatamente posterior a su creación, el interés por el proyecto ha tendido a disminuir progresivamente. Las causas de este declive tendencial se encuentran en la falta de continuidad de las personalidades políticas de las regiones socias presentes en el momento constitutivo del proyecto, lo que a la postre, ha venido limitando la capacidad para proceder a articular un enfoque estratégico definido de forma conjunta sobre las materias concernidas por el proyecto.

Sin embargo, el caudal de proyectos en los que ha participado la región de Andalucía junto con los otros socios en los ámbitos temáticos definidos, pone de manifiesto que la vocación mediterránea de la región se afirma con una fuerza indudable. La principal debilidad, como ya se ha apuntado, es la falta de un enfoque estratégico de amplio espectro. Los entrevistados son conscientes de esta situación y de la necesidad de un esfuerzo de superación que ha de partir del máximo nivel político.

En cuanto a la coordinación a nivel interno de las iniciativas y proyectos europeos en régimen de concurrencia con otras regiones (aplicable al caso concreto de la Medgovernance, pero también desde una perspectiva amplia), la mayor parte de los funcionarios entrevistados subrayaron la necesidad de mejorar dicho aspecto. Expresión directa de la existencia de un compromiso activo

en tal sentido por parte de la Junta de Andalucía es la creación del Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA), proyecto de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia aprobado en el marco Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013 y financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El OCTA nos pone ante una experiencia pionera movida por la toma de conciencia institucional relativa a la necesidad de una mejor vehiculación de la información sobre los proyectos e iniciativas sectoriales en los que participan las diversas Consejerías en materia de cooperación territorial europea y de vecindad. Junto con la dimensión coordinadora focalizada en este ámbito, el OCTA afirma su pretensión en otras áreas de actuación relacionadas con el mismo: asesoramiento, difusión, información y evaluación.

Otra cuestión importante que ha sido puesta de manifiesto en las entrevistas a altos responsables administrativos de nuestra Comunidad es la relativa a la necesidad de identificar en Andalucía instancias concretas (*think tanks*) que asuman un rol de liderazgo en los procesos de investigación y reflexión en materia de gobernanza multinivel en general y con su aplicación en el espacio mediterráneo, en particular. En tal sentido, no puede obviarse que la formulación de propuestas para potenciar la participación regional en las dinámicas europeas orientadas hacia el espacio mediterráneo, así como la evaluación de experiencias comparadas de gobernanza multinivel en otros ámbitos geográficos se formulan como retos que se proponen el proyecto Medgovernance. Dicho espacio de reflexión, en la práctica, ha sido asumido por la Red de Institutos Mediterráneos (RIM) —uno de los socios del mismo—, habiendo desarrollado sus componentes individuales una importante labor de prospectiva y análisis.



## 2.4.

### Posibilidades de los nuevos esquemas de cooperación territorial.

Su potencial aplicabilidad al ámbito  
del Mediterráneo



Teniendo presentes las diversas dinámicas cooperativas que concurren en el espacio europeo, en el presente epígrafe nos proponemos centrar nuestro interés en el análisis de los rasgos esenciales inherentes a determinados esquemas de cooperación actualmente vigentes para, a continuación, calibrar su potencial aplicabilidad en el ámbito mediterráneo, así como el grado de sintonía con la vocación participativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En tal sentido, hemos de aclarar que se ha optado por aplicar un criterio selectivo a la hora de abordar la tarea explorativa propuesta, concentrando el objeto del estudio a desarrollar en tres mecanismos concretos de cooperación:

(1) En primer lugar, se hará referencia a la modalidad de cooperación regional dotada de una tradición más arraigada en el ámbito de la Unión Europea y que, según se deduce de su contrastada eficacia práctica, se configura como uno de los marcos preferentes a través de los que se encauzan las dinámicas de colaboración entre territorios trans-

fronterizos. Nos referimos, obviamente, a la «eurorregión».

(2) A continuación, pasaremos a estudiar la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), cuya creación se remonta a 2006 y que ofrece un soporte normativo formal a diversas modalidades de cooperación interterritorial que, en todo caso, presenta carácter transnacional, pero que no aparece circunscrita dentro de los límites de una dimensión necesariamente transfronteriza o interregional, pudiendo albergar en su seno ambos vectores de la cooperación territorial.

(3) Finalmente, se analizará la novedosa figura de la «macrorregión», en tanto que expresión de cooperación transfronteriza, caracterizada por su escaso grado de formalización y, asimismo, por la dimensión transnacional a gran escala que presenta. A este respecto, merecerá particular interés el estudio de los dos únicos supuestos actualmente vigentes en la Unión Europea: las macrorregiones del Báltico y del Danubio.



### 2.4.1. El mantenimiento y la potenciación de las eurorregiones en tanto que expresión paradigmática de la cooperación transfronteriza

Dentro del contexto de las dinámicas cooperativas que confluyen en el panorama europeo, mención especial merece la figura de la eurorregión, en tanto que destacada expresión de la cooperación entre territorios transfronterizos. Este instrumento cooperativo, que recibe denominaciones diversas (comunidad de trabajo, región, etc.) goza de un destacado arraigo en la realidad europea, remontando sus orígenes a finales de los años cincuenta del siglo pasado, con la constitución de Euroregio, integrada por territorios situados en la frontera entre Holanda y Alemania. Estudios recientes han puesto de manifiesto el extraordinario vigor que las eurorregiones presentan en la actualidad, constatándose que en la última década han experimentado un espectacular incremento numérico, duplicando su cuantía. Los fondos estructurales en general y de forma muy señalada el programa INTERREG —a través de sus sucesivas convocatorias— han jugado un papel central en el impulso de la cooperación transfronteriza, fomentando la aparición de unidades de gestión regidas por autoridades regionales y locales en función de estrategias comunes de desarrollo. A modo de elemento fundamental que justifica la cooperación y que, asimismo, opera como centro de gravedad en torno al cual esta gira, despunta el objetivo de la cohesión territorial que persigue la política regional europea, contribuyendo a superar las divergencias socio-económicas concurrentes, en este caso, en zonas limítrofes.

Situada en su contexto general de referencia, la eurorregión se configura como expresión de la voluntad que manifiestan las autoridades de territorios contiguos, aunque separados por fronteras estatales, de aplicar una estrategia común en la gestión de programas e iniciativas incardinadas en la política regional europea que confluyen sobre la misma área geográfica (Perkmann, 2003). En este sentido, la cooperación se dirige a la solución de problemas originados por las disfuncio-

nalidades debidas a la existencia de la frontera (Oliveras y Durà, 2010).

Aunque las eurorregiones no responden a un patrón caracterizador unívoco, mostrando rasgos específicos y diferenciadores que arrojan una gran riqueza en clave empírica, resulta posible apuntar hacia una serie de rasgos básicos que, a modo de común denominador, concurren por lo general en estas formas cooperativas. Así, en primer lugar, si bien debe ponerse el acento en que la eurorregión no implica la creación de una nueva estructura institucional ni tampoco la aparición de un nuevo nivel administrativo, no cabe desconocer que la misma trae consigo la aparición de un ente diferenciado, la denominada «Comunidad de Trabajo», en el que se encarna el acuerdo estratégico cooperativo suscrito por las autoridades correspondientes. Corresponde precisamente a dicho sujeto el ejercicio de las competencias que inicialmente corresponden a aquellas que, como consecuencia del convenio de cooperación, se delegan. A tal efecto, el nuevo ente se organiza sobre la base de unos órganos propios a los que se atribuyen y entre los que se distribuyen funciones específicas y competencias de índole diversa.

Como ya se ha indicado, la voluntad de constituir una eurorregión corresponde a entes sub-estatales, regiones y entes locales, que de este modo suscriben acuerdos con otras unidades territoriales que aparecen situadas allende la frontera estatal. ¿Quiere esto decir que se trata de una actividad internacional? Para responder a la incógnita planteada ha de tenerse muy presente que, desde una perspectiva jurídica, el desarrollo de estas iniciativas cooperativas no se incardina en el ámbito de las relaciones internacionales que, como es sabido, por lo general las Constituciones nacionales reservan a la competencia exclusiva de la esfera del poder central (Estados). Consecuentemente, los acuerdos suscritos por los entes regionales y locales tampoco resultan equiparables a la cate-

goría de tratados o convenios internacionales. En puridad estamos ante una actividad cooperativa desarrollada entre territorios situados a ambos lados de la frontera que no son expresión de la voluntad soberana que resulta consustancial al desarrollo de las relaciones internacionales. Aclarado dicho aspecto, sin embargo, lo cierto es que desde una perspectiva sustancial, el radio de acción de los entes sub-estatales se transforma, puesto que siempre en el ámbito competencial propio, el ejercicio de las mismas se encomienda a un ente —la Comunidad de Trabajo— que opera más allá de su territorio, en un espacio que se define ignorando la frontera que los separa.

Sin embargo, hay que hacer especial hincapié en la idea de que, como ya se apuntó más arriba, la eurorregión no es un sujeto dotado de competencias políticas (no es un nuevo nivel de gobierno), puesto que su configuración genética apunta esencialmente hacia el desempeño de tareas relacionadas con la gestión (actor estratégico). En efecto, la Comunidad de Trabajo surge imbuida de una sustancial impronta práctica, como mecanismo para gestionar problemas que requieren una actuación conjunta y coordinada en un ámbito territorial que se presenta común, aunque políticamente separado por la frontera interestatal y en el que el objetivo de la cohesión resulta determinante. Así pues, con la eurorregión se articulan espacios de cooperación multinivel (gobernanza) orientados a facilitar la adopción de decisiones conjuntas en relación con programas y proyectos europeos que cada autoridad ha de aplicar según sus competencias y recursos (Morata, 2009). Por lo tanto, mediante dicha técnica no se atribuyen competencias decisoriales en clave política a la Comunidad de Trabajo, operando esta en un plano diverso. Precisamente ese perfil de gestión racional y el enfoque integrado a la aplicación de los recursos aporta potencialmente a la eurorre-

gión una destacada funcionalidad. En la práctica, sin embargo, el logro de tales objetivos depende directamente de la capacidad de implicar a los actores sociales y económicos en la gestión de los retos planteados. Si bien el impulso desde las estructuras públicas es condición necesaria para que la eurorregión eche a andar, no resulta en sí misma suficiente: ambos planos de la gobernanza (el vertical, que hace referencia a los niveles administrativos implicados y el horizontal, referido a los actores socio-económicos) han de correr parejos, retroalimentándose en una relación que exige una continuada voluntad de cooperación y mejora.

El caso de la cooperación transfronteriza desarrollada entre la Comunidad Autónoma andaluza con las regiones portuguesas del Algarve y Alentejo, en el marco de los programas INTERREG, dan buena muestra de ello. El hecho de que las experiencias bilaterales (Andalucía/Algarve y Andalucía/Alentejo) se hayan fundido recientemente, dando lugar a la creación de la Eurorregión Alentejo, Algarve, Andalucía (mayo 2010), supone una manifestación inequívoca del vigor que presenta la cultura cooperativa en Andalucía.

El convenio de cooperación transfronteriza por el que se crea la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía»<sup>2</sup> se plantea como la necesidad de profundizar en las dinámicas cooperativas, en tanto que instrumento fundamental para participar de forma conjunta en programas y acciones europeas. En tal sentido, la positiva experiencia acumulada a lo largo de 20 años entre Andalucía y ambas regiones portuguesas sirve de acicate para seguir avanzando en el ámbito de la cooperación, dotándola de una nueva dimensión que le permita extraer mejores resultados y, asimismo, adaptarla a los cambios experimentados por el marco jurídico, económico e institucional experimentado a nivel europeo,

2 El convenio se suscribió en la ciudad portuguesa de Faro, el 5 de mayo de 2010 por parte de los presidentes de la Junta de Andalucía y de los presidentes de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve. Posteriormente, dicho convenio fue publicado en el BOE de 9 de julio de ese mismo año.

nacional y regional. Enmarcada en este espíritu de superación, la comunidad tripartita que se ins-taura (y que es expresión de una cooperación de segunda generación, en palabras de la responsable de la Junta de Andalucía entrevistada) supone un avance sustancial, puesto que su ámbito territorial coincide con el establecido por los programas europeos de cooperación transfronteriza que financian la mayor parte de los proyectos transfronterizos de este espacio (POCTranfr Andalucía-Algarve-Alentejo: POCTEP, 2007). Asimismo, se presenta imbuida de un espíritu orientado hacia la aplicación de estrategias globales o macro en el ámbito territorial definido que son expresión evidente de la necesidad, subrayada en diversas ocasiones en la entrevista realizada a la responsable de la Junta de Andalucía, de poner los fondos, tanto los europeos como los propios, «al servicio de la planificación». Estamos, por lo tanto, ante un proyecto de cooperación transfronteriza cualitativamente mejor y más avanzado con respecto a las experiencias precedentes.

La Comunidad de Trabajo «Eurorregión Algarve-Alentejo-Andalucía» (según lo dispuesto por el Tratado de Valencia suscrito en 2002 entre Portugal y España en materia de cooperación transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales), se constituye como una instancia diferenciada de los respectivos Gobiernos que acuerdan su constitución, pero que carece de personalidad jurídica (artículo 1.1 Convenio). Dicha Comunidad aparece dotada de una estructura orgánica propia, articulada en torno a las siguientes instancias: presidente y vicepresidentes; Consejo; Comité de Coordinación; Comités Sectoriales y Secretaría. Asimismo, goza de autonomía presupuestaria.

Con respecto al ejercicio de las funciones asignadas a la Comunidad de Trabajo, el convenio no deja resquicio alguno a la indeterminación, puesto que se prohíbe taxativamente que la misma adopte decisiones que supongan el ejercicio de potestades administrativas que el derecho interno atribuye a los integrantes de dicha Comunidad, así como la adopción de decisiones de contenido obligatorio para terceros (artículo 5 Convenio).

Dentro del respeto a tales límites infranqueables, quedan atribuidos a la eurorregión los siguientes objetivos (artículo 3):

- a) Promover el intercambio de información y el estudio de materias de interés común.
- b) Fomentar y coordinar iniciativas, proyectos y propuestas de acción para la cooperación y el intercambio de experiencias.
- c) Preparar proyectos, programas y propuestas conjuntas que puedan beneficiarse de la cofinanciación europea.
- d) Promover la colaboración y coordinación entre agentes, estructuras, entidades públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos.
- e) Ejecutar las tareas previstas en el marco de los programas de cooperación territorial o cualesquiera otros instrumentos aceptados por los Estados de España y Portugal.

Particular atención requiere el ámbito de la cooperación (artículo 4), la cual se desarrollará dentro del marco de competencias que según los respectivos marcos internos atribuyen como propios: fomento de la competitividad y el empleo; medio ambiente, patrimonio y entorno natural; accesibilidad y ordenamiento territorial; fomento de la cooperación e integración económica y social. El principio de coordinación que necesariamente ha de regir entre las administraciones implicadas por las actuaciones desarrolladas por la Comunidad de Trabajo es susceptible de ser extendido a otras Comunidades de Trabajo existentes en la frontera hispano-lusa (artículo 15), contemplándose expresamente tal posibilidad, si bien vinculada a los ámbitos de cooperación previstos.

Constituida la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía por un periodo de 10 años, las partes que suscriben el convenio por el que se crea se reservan sin embargo la posibilidad de proporcionarle «la forma jurídica de una Agrupación Europea

de Cooperación Territorial (AECT)» (artículo 16). De esta forma se apunta hacia una posible tercera etapa en la trayectoria de cooperación establecida entre dichos entes: si en principio, esta se mostraba más fragmentada y con un escaso grado de formalización jurídica (dos Comunidades de Trabajo), ahora se afirma con un carácter más intenso, que viene a sumar y poner en común iniciativas comunes a los tres territorios, que serán gestionados por una única Comunidad de Trabajo (tripartita). Un ejemplo similar nos brinda el caso de la Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo que, constituida en 1991, pasará a adoptar el status de Eurorregión gracias al acuerdo suscrito en 2009, en cuya virtud se constituye la EUROACE, ente en el que, junto con los dos territorios ya mencionados, participará también la región Centro de Portugal.

Volviendo al caso de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía, debemos dejar constancia de cómo su acuerdo fundacional deja abierta la puerta para que dicha cooperación cristalice en el máximo grado de formalización jurídica y visibilidad institucional que la misma presenta en el marco europeo actualmente vigente: la AECT. Actuando de tal manera, los sujetos creadores de la Eurorregión vienen a identificarse con la tendencia que se detecta en otras experiencias similares, a saber, que estas han constituido predecesores importantes de muchas AECTs.

En tal sentido, resulta pertinente traer a colación la tendencia que se constata entre ciertas Eurorregiones, que han abandonado su condición de tales para acceder al status de AECT, en tanto que expresión de una cooperación reforzada, con un grado mayor de institucionalización y formalización jurídica. Ejemplos destacados a mencionar a este respecto, por la conexión mediterránea que presentan y, asimismo, por el hecho de la participación de alguna región socia del Medgovernance son los siguientes:

- 1) Eurorregión Pirineos-Mediterráneo, de ámbito hispano-francés, integrada por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón e Islas

Baleares y, asimismo, por las regiones galas de Midi-Pirineos y Languedoc-Rosellón. Constituida en 2004, se transformará en AECT tras el acuerdo de constitución suscrito cuatro años más tarde (el 3 de diciembre de 2008) por los gobiernos territoriales competentes.

- 2) Eurorregión Alpes Mediterráneo, de matriz franco-italiana, integrada por las regiones francesas de Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA) y Ródano-Alpes y por sus homónimas italianas de Liguria, Valle de Aosta y Piamonte. Tras una breve fase de colaboración, iniciada en 2005, se constituyó como AECT en 2008.

Otros ejemplos que se enmarcan en una línea similar son los que nos brindan las siguientes experiencias:

- 1) En el caso de España, aunque con una conexión orientada hacia Portugal, la Comunidad de Trabajo de la región Norte de Portugal y Galicia, creada por acuerdo de ambas partes en 1991, que pasó a convertirse en AECT en 2008 (acuerdo suscrito el 23 de octubre de dicho año).
- 2) En el caso de Italia, pero apuntando hacia una colaboración transalpina con Austria, encontramos que la Europaregion integrada por el land austríaco del Tirol y las provincias autónomas italianas de Bolzano y Trentino-Alto Adigio creada en 1998, ha manifestado su voluntad de constituirse como AECT en 2008, estando pendiente su definitiva formalización bajo la denominación «Euroregio Tirol-Alto Adigio-Trentino».
- 3) Con un espectro territorial mucho más amplio, implicando áreas geográficas adyacentes a las fronteras de la Unión Europea, ocupa un lugar destacado la Comunidad de Trabajo Alpe-Adria (denominada «Comunidad de Trabajo de las Regiones Transalpinas Orientales» en el momento de su fundación formal, en 1978), que acoge en su seno diversas re-

giones italianas (Véneto, Venecia-Friuli-Julia, Lombardía), húngaras (Vas y Baranda), l nder austríacos (Corintia, Estiria, Burgerland), así como los Estados de Croacia y Eslovenia. Como expresión de una voluntad de reforzar la experiencia de colaboración acumulada a lo largo de los años, la Comunidad Alpe-Adria se encuentra en la actualidad inmersa en un proceso de conversión en AECT.

En base a todo lo anterior debemos reflexionar sobre la eurorregión, preguntándonos acerca de la potencialidad de su uso en el ámbito del Mediterráneo, en tanto que herramienta aplicable en las dinámicas cooperativas desarrolladas en esa zona

geográfica. A este respecto, la utilidad entre territorios transfronterizos pertenecientes a Estados miembros de la Unión Europea resulta evidente. Máxime si se tiene en cuenta la amplia tradición existente al respecto. Desde una perspectiva de cooperación transfronteriza más amplia, incluyendo también los territorios de la orilla sur, con especial atención a Marruecos, la instauración de redes cooperativas interconectadas por objetivos comunes y al servicio de la cohesión se presenta como una vía fructífera y dotada de gran atractivo. Además, ofrece la posibilidad de que, constatada su eficacia y aportación estratégica, d  paso a la constitución de AECTs, en tanto que expresión formalizada de la cooperación territorial.



#### 2.4.2. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) o la apuesta por una cooperación estable y altamente formalizada

Esta modalidad de cooperación en el espacio europeo es muy reciente, habiendo sido introducida en el ordenamiento de la Unión por el Reglamento (CE) n  1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). El espíritu que inspira la creación de esta figura nos sitúa ante la voluntad de superar ciertas dificultades organizativas detectadas en el sistema de cooperación transfronteriza que hasta entonces se encontraba regulada por la normativa sobre fondos estructurales. Desde tal premisa, en el contexto de la Unión ampliada, la aparición de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial supone la expresión de un compromiso institucional fuerte, no meramente coyuntural (Morata, 2009), que responde a la necesidad de diseñar un nuevo instrumento jurídico útil para la gestión del apreciable aumento que experimentan los recursos económicos dedicados a la cooperación territorial (a través del Fondo Europeo de Desa-

rollo Regional —FEDER—, el Fondo Social Europeo —FSE— y el Fondo de Cohesión —FC—) en el marco presupuestario previsto para el periodo 2007-2013. En dicho contexto de referencia, la AECT se perfila como un instrumento jurídico de nuevo cuño dirigido a dar respuesta a las dificultades que, como consecuencia de la existencia de legislaciones y procedimientos nacionales diversos, debían afrontar tanto los Estados miembros como los entes regionales y locales en las tareas inherentes a la cooperación territorial (Janer, 2009).

A tal efecto, la figura de la AECT se articula en torno a tres ejes definidores fundamentales (artículo 1 Reglamento 1082/2006):

- a) Supone una nueva fase de la cooperación entre territorios, puesto que la misma acoge en su seno, además de la cooperación estrictamente transfronteriza, las modalidades de cooperación interregional y transnacional.

- b) La voluntad cooperativa se plasma en la creación de una agrupación de entes territoriales dotada de personalidad jurídica, a la que se reconoce en cada uno de los Estados miembros «la más amplia capacidad de actuación que la legislación de ese Estado miembro reconozca a las personas jurídicas».
- c) Su fin exclusivo es «reforzar la cohesión económica y social» (artículo 175, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), a través de «la gestión y ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión» (artículo 7.3 Reglamento 1082/2006).

En relación a los entes a los que se reconoce capacidad subjetiva para formar parte de la AECT, el Reglamento presenta una aproximación amplia y variada, puesto que el plantel de actores incluye (artículo 3.1): a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; d) organismos regidos por el Derecho público. Cualquier combinación entre tales sujetos resulta factible a los efectos de constituir una Agrupación, aunque con una condición de obligado cumplimiento (artículo 3.2): «La AECT estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros». Esto quiere decir que la cooperación ha de presentar una dimensión necesariamente transnacional de geometría variable cuyo umbral se sitúa en un mínimo de dos sujetos participantes y que, asimismo, se hallen situados en dos Estados miembros diversos.

Muy interesante resulta la reflexión que plantea la posibilidad de que la AECT no presente una identidad exclusivamente europea, esto es, la hipótesis de incorporar a actores situados extramuros del territorio de la Unión. En este sentido, el argumento que abre la puerta a tal eventualidad puede extraerse del propio reglamento. En efecto, el contenido del Considerando 16 que antecede al articulado propiamente dicho no deja lugar a

la duda, afirmando lo siguiente: «la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros». Así pues, si en su ámbito interno los entes territoriales ajenos a la Unión no encuentran obstáculos para formar parte de una AECT, en el nivel europeo, tampoco. De esta forma, el adjetivo «europeo» que se aplica a la propia denominación de la agrupación de cooperación territorial no implica necesariamente que todos sus miembros presenten tal condición. Desde tal aproximación, cabría la posibilidad, al menos teóricamente, de crear una AECT con territorios ubicados en la orilla sur del Mediterráneo. Así, aventurando un supuesto meramente hipotético, sería factible una AECT integrada por Andalucía y alguna región o entidad local situada en el norte de Marruecos. Siempre y cuando, obviamente, la legislación marroquí no prohibiera tal tipo de actividad cooperativa.

Abundando en esta hipótesis, debe tenerse muy presente que la dimensión exterior de las iniciativas de cooperación territorial con entes de otros países también está presente en el ámbito de la Política Europea de Vecindad (PEV) y en el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), uno de cuyos objetivos es «apoyar la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales conjuntas para promover un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible en las regiones fronterizas y un desarrollo territorial integrado a lo largo de las fronteras exteriores de la Comunidad». Así pues, El IEVA otorga una gran relevancia a las iniciativas de cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y los países socios en las regiones limítrofes de los tramos compartidos de la frontera exterior de la Unión Europea con el fin de crear una zona de prosperidad y buena vecindad. Por su parte, el Reglamento del FEDER incorpora una previsión que hace referencia a supuestos de esta índole (artículo 21.3) estableciendo lo siguiente: «En el ámbito



de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, el FEDER podrá financiar gastos originados en la ejecución de operaciones o de partes de operaciones en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea, con un límite del 10% del importe de su contribución al programa operativo considerado y siempre que aquellas redunden en beneficio de las regiones de la Comunidad».

En el capítulo de las funciones susceptibles de ser desplegadas por las AEET, el Reglamento alude, como elemento determinante, a la voluntad que en tal sentido manifiesten sus integrantes en el convenio mediante el que aquellas son creadas, aunque siempre vinculadas a la finalidad que motiva la propia existencia de dichas figuras: reforzar la cohesión social y económica a través de la cooperación territorial. No obstante, tal capacidad atributiva se topa con un límite insuperable: el respeto del ámbito de competencia que, según cada ordenamiento interno, corresponde a los entes que participan en la AEET (artículo 7.2 Reglamento 1082/2006). Esto quiere decir lisa y llanamente que no se pueden asumir funciones contrarias a lo previsto por las normas de los sistemas jurídicos nacionales implicados. De este modo, el principio de autonomía institucional

que rige la actuación de la Unión Europea y que se basa en el respeto hacia la organización y estructura interna de los Estados miembros queda formalmente inalterado. Lo cual, sin embargo, desde una perspectiva práctica limita el marco de facultades potencialmente atribuibles a la AEET, al imponerse un mínimo común denominador normativo directamente que se desprende de lo dispuesto por cada ordenamiento interno.

Desde un enfoque basado en su contenido, y con el fin de cerrar el paso a la emergencia de cualquier resquicio de duda, el reglamento añade (artículo 7.3): «Concretamente, las funciones de las AEET se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión. Las AEET podrán realizar otras acciones específicas de cooperación territorial entre sus miembros y en el marco del objetivo a que se refiere el artículo 1, apartado 2, con o sin contribución financiera de la Comunidad».

Llegados a este punto hemos de incidir en una cuestión de capital importancia, a saber, que el acceso a los fondos vinculados con la política de



cohesión en modo alguno está subordinado a la creación de una AECT, puesto que los sujetos destinatarios de tales recursos financieros son libres de gestionarlos a título exclusivamente individual o de forma coordinada con otros entes: bien encomendando dichas tareas a un ente específicamente creado a tal efecto y dotado de personalidad jurídica propia, bien asignándole la misma a otro tipo de estructura. El ejemplo de las euroregiones, como se verá en su momento, suponen una excelente muestra de dinámica cooperativa transfronteriza al margen del mecanismo aquí analizado. Aclarada esta cuestión, sin embargo, hay que llamar la atención sobre la apreciable ventaja que supone, en términos funcionales, la creación de una figura dotada de personalidad jurídica propia con capacidad para gestionar de forma autónoma y con independencia de los entes participantes los fondos que se obtengan» (Janer, 2010).

asimetrías institucionales concurrentes), a la postre se mostrando como un *handicap* evidente que ha impedido que las agrupaciones desplegaran la funcionalidad originaria según la cual fueron concebidas. A la luz de tal constatación, se ha tomado conciencia de la necesidad de reformar el reglamento regulador, abriendo espacios normativos que incorporen un mayor grado de flexibilidad en el mecanismo.

Trazadas las líneas esenciales que configuran la figura de la AECT, desde una perspectiva práctica, un reciente dictamen del Comité de las Regiones (CdR, 2011), ha puesto de manifiesto que estas no muestran un rendimiento funcional acorde con las funciones para las que fueron concebidas: únicamente un número limitado de las AECTs constituidas gestiona programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados con cargo a Fondos Comunitarios. Muy al contrario, la mayor parte de las mismas realiza otras acciones específicas de cooperación territorial, al margen de la contribución financiera de la Unión, tal como prevé el párrafo segundo del artículo 7.3 del Reglamento 1082/2006 (CdR, 2011). La exigencia de respeto de los marcos normativos correspondientes a la nacionalidad de los entes participantes (con el evidente problema que se deriva de las

Ciertamente, tales dificultades operativas no han sido un obstáculo en el caso de España, cuyos entes regionales y locales se han mostrado particularmente prolíficos a la hora de constituir una AECT. En tal sentido, la dimensión transfronteriza de la cooperación es clara, puesto que solo se ha creado una AECT de índole transnacional, «ARCHIMED-Archipiélago Mediterráneo», compuesta por territorios insulares situados en el Mediterráneo y en la que participan las CCAA de Baleares y Cataluña, las regiones de Sicilia y Cerdeña y un organismo público con domicilio en Chipre, predominando la cooperación con Portugal y Francia, tal y como puede observarse en las tablas 2.3 y 2.4.

Con una clara dimensión mediterránea, aunque sin participación española, hemos de mencionar la AECT «Anfizionia», creada en 2008 por municipios pertenecientes a Italia, Francia, Grecia y Chipre. Todavía en fase de aprobación definitiva, encontramos la AECT Parque Marino Internacional Bocas de Bonifacio (PMIBB), integrado por la Reserva Natural del mismo nombre (en Córcega) y el Parque Nacional Archipiélago de La Magdalena (sito en Cerdeña).



**Tabla 2.3.**

AECTs hispano-lusas (en funcionamiento, constituidas o en fase de constitución)

Denominación	Estados	CCAA y Regiones	Entes locales	Otras entidades de derecho público
Galicia-Norte de Portugal		x		
Duero-Douro			x	
ZAS-NET			x	
Agencia Euroregional de Desarrollo do Eixo Atlántico (AEDEA)			x	
AECT Faja Pirítica Ibérica			x	
Eurociudad Chaves-Verín			x	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2.4.**

AECTs hispano-francesas (en funcionamiento, constituidas o en fase de constitución)

Denominación	Estados	CCAA y Regiones	Entes locales	Otras entidades de derecho público
Pirineos-Mediterráneo		x		
Pirineos-Cerdaña			x	
Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo		x	x	x
Espacio Portalet		x		
Hospital de la Cerdaña	x	x		x

Fuente: elaboración propia.

Llegados a este punto de nuestra exposición, hemos de plantearnos si la analizada figura de la AECT resulta idónea para su implantación a escala mediterránea. Para afrontar de forma idónea la hipótesis planteada, resulta oportuno distinguir entre las agrupaciones constituidas entre Estados miembros y aquellas otras integradas por entes ubicados en terceros países. En el primer caso (AECTs de cuño exclusivamente europeo), 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 (espacio occidental, espacio adriático-jónico, por ejemplo). De esta forma, se optimiza la puesta en marcha de estrategias de acción conjunta sobre la base de unos intereses comunes previamente individualizados y cuya gestión exige un enfoque integral. En este sentido, debe resaltarse que en la práctica se está constatando una creciente tendencia evolutiva en el ámbito de la cooperación transfronteriza, superando la tradicional herramienta de la «comunidad de trabajo» y sustituyéndola por la figura de la AECT. Desde una perspectiva más ambiciosa y con una proyección aplicativa pro futuro, resulta imprescindible incorporar y no perder de vista el valor añadido que se derivaría de la apuesta por utilizar la figura de la AECT como mecanismo a través del que encauzar las estrategias macrorregionales, dotando de un específico marco jurídico-

co de referencia al compromiso de gestionar de forma conjunta políticas comunes (Documento METIS: 2010).

Por lo que respecta a la constitución de AECTs a las que se incorporan entes 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 a 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 de un extraordinario potencial en la profundización y extensión de la cultura cooperativa, sin embargo, se topa con el inconveniente en absoluto irrelevante —que también se constata entre las AECTs compuestas únicamente por entes europeos— derivado de la necesidad de que el ente que se crea se ajuste a las normativas existentes en los Estados respectivos. Desde tal punto de vista, el éxito de la hipótesis propuesta dependería del compromiso efectivo asumido por parte de los interesados de proceder a adaptar sus marcos jurídicos de referencia, abriendo —allí donde no existan— espacios a la capacidad de actuación que, en el ejercicio de sus funciones, debe corresponder a la AECT.



### 2.4.3. La «macrorregión». Las experiencias del Báltico y el Danubio. Su posible aplicación al espacio mediterráneo

La figura de la «macrorregión», carente de regulación jurídica por parte de ninguna norma europea, aparece definida en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia del Báltico (2009) como «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». Así

pues, dicho término nos sitúa ante una realidad territorial de contornos geográficamente flexibles, que se articula y adquiere identidad corporal a partir de criterios esencialmente funcionalistas: no prejuzga competencias administrativas o políticas con respecto a los territorios que la componen, ni tampoco presupone o exige una determinada organización institucional a los entes que la integran.

## Mapa 2.1.

### Estrategia del mar Báltico



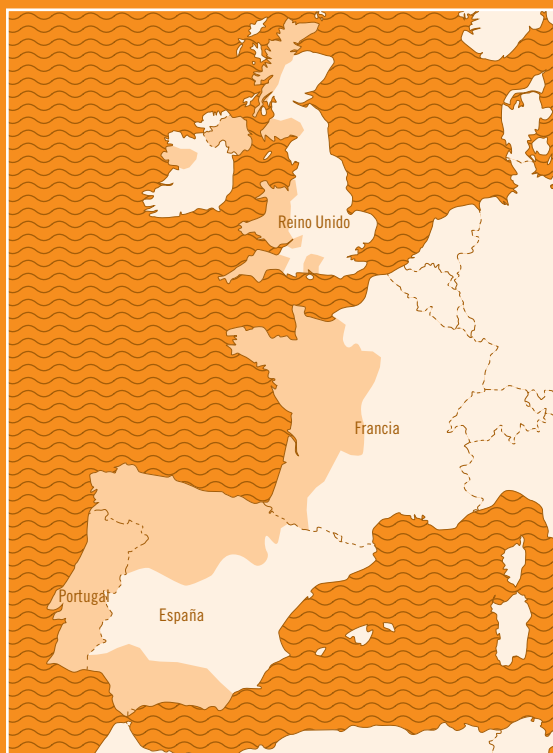
Fuente: elaboración propia.

Como certeramente ha sido subrayado (Stocchi, 2010), la idea de macrorregión implica la toma de conciencia por parte de territorios transfronterizos sobre la existencia de un conjunto de retos y oportunidades comunes cuya gestión eficiente exige la puesta en marcha de acciones colectivas. En una línea similar, refiriéndose al Mar Báltico pero con una innegable aplicabilidad a otros ámbitos, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), al referirse a la macrorregión pone el acento en la idea matriz de la que parte

la solicitud de diseñar una estrategia conjunta en el ámbito geográfico definido por la misma, a saber, la necesidad de «intensificar y hacer más efectiva la coordinación entre la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones, los entes locales y otras partes interesadas para lograr una aplicación más eficaz de programas y políticas» (CESE, 2009). Así pues, estamos ante la expresión de una voluntad indudable de cooperar como vía para optimizar la gestión de problemas comunes.

## Mapa 2.2.

### Estrategia del océano Atlántico



Fuente: website Instituto Geográfico Vasco  
Andrés de Urdameta.

La plasmación efectiva de iniciativas de esta índole en el ámbito de la Unión Europea, a día de hoy, apunta hacia dos espacios geográficos concretos: por un lado, el Báltico (Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia), y por otro, el Danubio (Alemania —Baden-Wurtemberg y Baviera—, Austria, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Rumania y Bulgaria). Aunque todavía pendiente de plasmación efectiva (se espera que la Comisión Europea presente su comunicación sobre el tema en junio de 2011), hemos de hacer referencia a la existencia de una destacada iniciativa en pro de la articulación de una estrategia macrorregional que toma como referente el área definida por el Arco Atlántico (Irlanda, Reino Unido, Francia, España y Portugal) y que está siendo encauzada fundamentalmente a través de la actividad desplegada por la Comisión Arco Latino de la CRPM.

A falta de un marco jurídico regulador, el estudio de los perfiles concretos que definen la figura de la macrorregión obliga a utilizar como referentes necesarios los diversos documentos que en torno a las referidas iniciativas han generado las instituciones europeas y muy señaladamente, la Comisión, en tanto que referente institucional inmediato a cuyo través se canaliza el proceso de configuración, desarrollo e implementación. Desde una perspectiva aplicativa, una posición privilegiada presenta el caso de la Macrorregión Báltica, no solo por su condición de pionera (es la primera que se crea) sino también porque la observación de la experiencia desarrollada desde su puesta en marcha permite determinar debilidades y fortalezas inherentes a la misma. Por su parte, la Estrategia del Danubio (aprobada por la CE en 2010), todavía está en fase de despegue, presenta una notable diferencia con respecto a su predecesora, puesto que

incorpora un grado congénito de heterogeneidad con relación a sus componentes que resulta mucho más atenuado en el caso del Báltico.

Centrado el enfoque analítico dentro de los parámetros referidos, la primera consideración a formular en torno a la macrorregión es su vinculación con el objetivo de cohesión territorial que persigue la Política Regional de la Unión (CE, 2009). Desde tal premisa, la estrategia funcional que implica su creación comporta la necesidad de que se identifiquen tanto por la Unión como por los Estados qué necesidades han de ser abordadas de forma conjunta, procediendo a adaptarlas a los recursos disponibles. Debe aclararse que la estrategia macrorregional presenta, en principio, carácter interno, puesto que está «dirigida a la Unión Europea y a sus Estados miembros». No obstante, como la misma Comisión se encargó de resaltar en 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». El carácter funcionalista de la estrategia, orientada al diseño de estrategias comunes para cuestiones que presenten tal índole, ocupa un lugar determinante a la hora de formular abiertamente para el caso del Báltico 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» (CE, 2009). En el caso del Danubio, como ya se apuntó más arriba, la implicación necesaria de terceros países se perfila como una condición indispensable de cara a la optimización de la estrategia, dado el crisol de países y regiones que confluyen en dicha área geográfica. Así, junto con los Estados comunitarios, la Comisión afirma expresamente que «la estrategia está abierta a otros socios de la región», aludiendo por un lado a Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Moldavia y Ucrania (regiones del Danubio) y por otro, a la zona del Mar Negro (puesto que el Danubio desemboca en dicho espacio marítimo).

### Mapa 2.3.

#### Estrategia del Danubio



Fuente: elaboración propia.



13ª Reunión del Consejo Adriático-Jónico. © Committee of the Regions

Definido el ámbito geográfico objeto de la intervención conjunta, la concreción de tal enfoque exige la puesta en marcha de políticas apropiadas y debidamente coordinadas «mediante una estrategia regional multisectorial integrada» que genere sinergias a la hora de utilizar los recursos financieros europeos ya existentes, sin necesidad de aprobar una normativa *ad hoc* específicamente dirigida a la macrorregión 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 macrorregional se condiciona por la Comisión Europea en función de tres requisitos, los denominados «tres noes»:

- La puesta en marcha de la macrorregión *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.
- La macrorregión y la estrategia de acción que la misma trae consigo en modo alguno funciona como una vía para que sus componentes obtengan más recursos financieros de los ya asignados. *No* aporta, pues, fondos adicionales; antes bien, estamos ante un cauce para la optimización de los fondos disponi-

bles por los territorios singularmente considerados, que proceden a gestionarlos no según su exclusivo criterio sino en función de las directrices definidas por la estrategia conjunta.

- El surgimiento de una macrorregión *no* trae consigo la creación de nuevas instituciones, puesto que la gestión de las actuaciones previstas por la estrategia se llevan a cabo a través de esquemas de gobernanza en los que participan los distintos niveles de gobierno implicados en la misma.

A partir de tales premisas fundacionales, la Comisión indica los ejes esenciales sobre los que ha de articularse la estrategia macrorregional:

1. Planteamiento integrado de actuaciones, puesto que «una mejor coordinación y un uso más estratégico de los programas comunitarios son ingredientes fundamentales»;
2. Diseño de «acciones específicas para responder a los retos identificados»;
3. Compromiso e implicación directa de los interesados de la región (gobiernos y organismos, municipios, organizaciones internacionales y no gubernamentales) tanto en su puesta en marcha como en su desarrollo.

Establecidos tales criterios de base, a continuación entra en escena el denominado «Plan de Acción», que se configura por la CE como fundamental herramienta para determinar los contenidos concretos que van a ser abordados por la estrategia. Desde tal aproximación, tanto en el caso del Báltico como en el del Danubio los respectivos planes presentan un enfoque específico a tres niveles, orientados por 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 nivel, 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 tal 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» (CE, 2009).
3. El tercer nivel es 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».

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

nuestro interés preferente se centrará en explorar las posibilidades reales de implicación efectiva de la lógica sub-estatal (sobre todo, regional pero también de ámbito local) en las dinámicas macrorregionales. A modo de premisa, hemos de traer a colación la contundente afirmación de la Comisión Europea cuando señala que «Las macrorregiones solamente podrán aportar valor añadido a la integración europea si se traducen en un incremento de la cooperación estatal, regional y local que refuerce las políticas europeas». Así pues, resulta evidente la necesidad de aplicar una estrategia multinivel y multiactor, en un juego de suma positiva en la que todos los niveles de gobierno afectados participan (Stochiero, 2010).

Una vez establecida la genérica precondition participativa, sin embargo, la pregunta inicialmente planteada sigue esperando ser respondida, puesto que nada se nos ha dicho todavía sobre cómo se articula la misma en términos prácticos. A este respecto, una atenta observación de las dinámicas concurrentes tanto en el proceso de gestación de la estrategia como en la fase de aplicación, una vez aprobada, nos permitirá extraer valiosas conclusiones.

Si bien resulta un lugar común subrayar las amplias consultas llevadas a cabo por la Comisión a la hora de definir la estrategia de la macrorregión del Báltico, recibiendo un ingente caudal de propuestas e indicaciones por parte de los actores interesados (bottom up), también suscita un consenso generalizado el hecho de que, en términos efectivos, el protagonismo recae sobre los Estados miembros, los cuales «desempeñan una función clave», puesto que «establecen los objetivos de la estrategia y adoptan las decisiones acerca de sus líneas principales y prioridades» (CdR, 2010). De este modo, la estrategia constatada inicialmente (impulso regional-local hacia los niveles de gobierno superiores) invierte radicalmente su orientación, conformándose en sentido «de arriba abajo» (top down) y circunscribiendo la actividad de los entes no estatales al ámbito consultivo» (CPRM, 2009).



Esta situación claramente desfavorable para las aspiraciones participativas y decisorias de las instancias regionales, lejos de experimentar un cambio sustancial en el momento clave de la elaboración del Plan de Acción, va a mantenerse, puesto que aquí, de nuevo, las amplias consultas de la Comisión con los actores interesados acaba por resolverse a favor de la lógica estatal. Téngase en cuenta que en el caso del Báltico, una vez definida la estrategia, las regiones siguieron participando, puesto que debían adaptar sus programas operativos a los ejes de acción y proyectos estratégicos identificados en el marco de aquella. A tal efecto, el proceso seguido volvió a presentarse como una dinámica de arriba hacia abajo (*top down*). Llegados a este punto, debe recordarse el relevante papel que desarrollan los Estados miembros a la hora de asignar los recursos financieros dedicados a los programas de cooperación transnacional: cada Estado miembro recibe una asignación global con cargo al FEDER que abarca todos los objetivos de las políticas regionales (programas regionales, cooperación transfronteriza y programas transnacionales). Ahora bien, la competencia para determinar la concreta cantidad que del monto total recibido se asigna a cada programa corresponde a los Estados miembros (junto con las autoridades regionales, en función de la respectiva configuración institucional nacional).

Definidos los ámbitos prioritarios, también los Estados miembros han sido los responsables preferentes de su aplicación. Los datos cuantitativos aportados por el Comité de las Regiones resultan inapelables: De quince ámbitos prioritarios, solo uno es de responsabilidad regional, el desarrollo de la política turística regional, que ha recaído en el Estado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. En este mismo ámbito de actuación, la promoción de la sanidad ha recaído en la Asociación de la Dimensión Septentrional para la Salud Pública y el Bienestar Social (NDPHS) (CdR, 2009). Como consecuencia de ello, compartimos las afirmaciones contenidas en el documento «Tres escenarios para un enfoque macrorregional en el Mediterráneo», elaborado por el Instituto del Mediterráneo en 2010, en el sentido de que «la apropiación de la

estrategia por parte de los actores territoriales es limitada, y en el caso de aquellos que desempeñaron un papel activo en la fase de consulta pública y ahora se ven excluidos de la fase de aplicación, la frustración es enorme».

Y por lo que se refiere a los proyectos insignia (78), el continuismo sigue afirmando un rol dominante, ya que en ningún caso su dirección ha sido asumida a escala regional, «aunque son precisamente estos los proyectos donde las regiones podrían desempeñar un destacado papel» (CdR, 2010). A la luz de la situación concurrente, el Comité de las Regiones formula una clara reivindicación pro futuro, indicando que «cuando se adopten decisiones acerca de los proyectos insignia, se deberá ofrecer a los entes locales y regionales la posibilidad de participar activamente en la aplicación de dichos proyectos». Lo cual no constituye sino una exigencia acorde con la idea manejada por la Comisión cuando alude a la necesaria cooperación entre los niveles implicados por las acciones que desarrolla la estrategia y que se traduce «en el compromiso y la participación concreta de todas las autoridades a nivel nacional y regional, así como a otros niveles». Solo aplicando una perspectiva que refuerce la dimensión territorial de las tareas abordadas se logrará incorporar un enfoque integrado (CE, 2009).

En el ámbito de la coordinación, otro de los ejes articuladores de la estrategia conjunta, la Comisión va a arrogarse el papel de responsable del nivel macro (esto es, en la elaboración del Plan de Actuación), aunque apoyándose en la ayuda prestada por el Grupo de Alto Nivel integrado, órgano de extracción únicamente estatal, puesto que está compuesto por representantes de todos los Estados que integran la macrorregión (importante hacer referencia a la salvedad prevista: Cuando sea necesario, convendría invitar a terceros países a participar). En los niveles subsiguientes de desarrollo de los pilares básicos, se observa una actitud más receptiva a las dinámicas no estrictamente estatales, atribuyéndose la coordinación de todas las áreas prioritarias (con la excepción de aquellas cuestiones que son abordadas por la



Unión Europea en clave nacional) así como su implementación a los Estados miembros «conjuntamente con los terceros países y/o las regiones». La idea de fondo que maneja la Comisión es que la responsabilidad recaiga en aquellos sujetos «que demuestren compromiso, aceptación y experiencia» sin prejuzgar el nivel de gobierno en el que se encuentran situados. Solo a partir de la aplicación de este enfoque se estará contribuyendo a que la tarea desempeñada sea «transnacional, intersectorial e interinstitucional» (CE, 2009).

Desde una perspectiva mucho más comprometida con la implicación regional, y teniendo muy presente la situación que se constata en la experiencia práctica del Báltico, suscribimos plenamente la posición del Comité de las Regiones, requiriendo a la Comisión para que reconozca el importante papel que desempeñan los entes locales y regionales «de cara a la ejecución de la estrategia» atribuyéndoles «una posición central, en cuanto elemento consolidado del sistema de gobernanza multinivel, cuando se definan y elijan los órganos de coordinación y los responsables de los proyectos insignia correspondientes a los ámbitos prioritarios» (CdR, 2010). Lo contrario equivale a mantener la tendencia actualmente vigente en el área según la cual la estrategia macrorregional funciona a favor de la renacionalización de las acciones acometidas. Consciente de dicho handicap, la Comisión Intermediterránea de la CRPM, de cara a la determinación de los perfiles definidores de la Estrategia Mediterránea Integrada (en tanto que expresión de una estrategia macrorregional para la cuenca mediterránea) llama la atención sobre la necesidad de incorporar a los entes locales y regionales no solo en el proceso de consultas previas a su definición formal desarrollado por la Comisión Europea sino también en la fase posterior de implementación, aprovechando el marco de cooperación territorial actualmente vigente (CRPM, 2011: 2).

Señaladas las dificultades a las que se han enfrentado los entes sub-estatales a la hora de conquistar un espacio funcional propio en la definición-gestión de la estrategia báltica, hemos de referirnos

al que se ha considerado como el principal de los obstáculos (estructurales) con que se ha encontrado dicha macrorregión: la financiación de los proyectos definidos. Recordando que la estrategia macrorregional no supone un aumento de los fondos ya asignados, esto implica la necesidad de que estos se adapten a las prioridades definidas *ex post* por la lógica cooperativa. El problema fundamental es que la mayoría de los programas europeos ya se habían definido y programado con anterioridad sin ninguna referencia a la Estrategia del Mar Báltico. De esta forma, resulta que los proyectos macrorregionales carecen de programas y fondos específicos, al igual que carecen de un marco de gobernanza que permita coordinar los diferentes programas existentes en su respectivo ámbito de actuación. Esta falta de sincronización entre la programación 2007-2013 y la de la Estrategia merma la potencialidad de sus efectos. De cara al próximo periodo presupuestario 2014-2020 debería existir una necesaria coordinación entre los enfoques macrorregionales y la elaboración de los programas operativos. Precisamente en tal sentido se pronuncia la Nota Técnica «Estrategia Mediterránea Integrada» sobre la que actualmente está trabajando la Comisión Intermediterránea de la CRPM, subrayando la necesidad de que la puesta en marcha de una estrategia macrorregional en la cuenca mediterránea se integre en el proceso de definición del próximo periodo 2014-2020. En dicho marco negociador, el establecimiento de vínculos entre las líneas de acción a desarrollar a escala macrorregional y los fondos estructurales asignados a las regiones se perfila como una vía de exploración necesaria (CRPM, 2011: 1).

Concluido el recorrido por los caracteres configuradores de la macrorregión, hemos de plantearnos si dicha figura resulta aplicable en el ámbito mediterráneo. A tal respecto, resulta imprescindible tener presente las siguientes cuestiones de fondo:

#### Primero

No puede perderse de vista que la estrategia macrorregional se basa en necesidades comunes que concurren en regiones o ámbitos geográficos

cos transfronterizos funcionales y 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 macrorregional (Libro Verde de la Cohesión Territorial, 2008). La afirmación del enfoque interno que inicialmente caracteriza a la macrorregión, sin embargo, no excluye la proyección hacia terceros países. Si en el Báltico el rol de terceros es minoritario (en términos cuantitativos, Rusia, Noruega y Bielorrusia, frente a los ocho Estados miembros), en el Danubio la presencia de estos se incrementa notablemente (...). Esto quiere decir que, en principio, una hipotética macrorregión mediterránea podría acoger teóricamente a todos aquellos territorios con voluntad participativa. Tales aspectos son expresamente incorporados por la Nota Técnica sobre «Estrategia Mediterránea Integrada», ya que desde la CRPM se trabaja con una idea de macrorregión mediterránea integrada en la política regional europea, que funcione como marco estratégico de cohesión para las acciones desarrolladas en dicho ámbito geográfico y que, asimismo haga uso de los instrumentos europeos de vecindad. En tal sentido, la cohesión/vecindad se presentan como «instrumentos transversales que implicarán otras políticas sectoriales de interés para el desarrollo común en la zona. Desde tal enfoque integrado, se señalan como ámbitos prioritarios de actuación los siguientes: transporte, turismo e innovación, energía y política marítima y ambiental (CRPM, 2011: 1).

Así pues, ante la emergencia de ciertas cuestiones con una innegable proyección supranacional como el medio ambiente, el transporte, la logística y la seguridad ciudadana, la cooperación transfronteriza en la UE se presenta como cuestión necesaria. Muchas cuestiones territoriales identificadas en esta región suponen un alto grado de interdependencia entre diversos territorios, ámbitos políticos y niveles de acción. Por consiguiente, requieren respuestas transnacionales, debiendo «explorar y definir los escenarios en los que la(s) macrorregión(es) mediterráneas re-

sulten más coherentes y sinérgicas y que presten apoyo a iniciativas políticas más amplias como la Unión por el Mediterráneo» (Instituto Mediterráneo, 2010). A este respecto, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que la necesidad de una implicación a gran escala de las instituciones que operan en el espacio mediterráneo se configura como la apuesta en la que se apoya la propuesta de una Estrategia Mediterránea Integrada que en la actualidad está diseñando la Comisión Intermediterránea del CRPM. Para dicho órgano, el lanzamiento de una estrategia macrorregional en dicha zona geográfica ha de contar necesariamente tanto con la contribución política de la Unión por el Mediterráneo (UpM), que operaría a nivel estatal (diplomático) como con la aportación de los entes locales, a través del ARLEM (CRPM, 2011: 2).

Cualquier enfoque macrorregional en el Mediterráneo ha de afrontar esta premisa de partida e inmediatamente a continuación decidir su radio geográfico de actuación. La heterogeneidad es el rasgo dominante en el Mediterráneo, constatándose la confluencia de ejes diversos de división entre países: miembros/no miembros (orilla norte, orilla sur); nivel de desarrollo económico; asimetrías institucionales, etc. Aun así, el elemento catalizador más relevante y que necesariamente ha de poner en marcha cualquier estrategia es la voluntad de cooperar: un enfoque macrorregional debe ser apoyado ante todo y sobre todo por los actores locales y regionales, que han de cooperar entre sí y también establecer vínculos con actores externos. Debe forjarse una coalición de intereses entre los Estados miembros que participan en la macrorregión. En este sentido, desde la CRPM se está llevando a cabo una interesante tarea orientada a trazar las líneas esenciales de una futura Estrategia Mediterránea Integrada, impregnada de un ambicioso espíritu de cooperación que incluye ambas orillas. No obstante, desde una perspectiva realista, a la luz de los procesos de cambio y transformación política que están viviendo destacados países de la orilla sur (Egipto, Libia, etc.), no puede pasarse por alto la extraordinaria dificultad inherente a tal enfoque

omnicomprensivo. El momento de extraordinaria inestabilidad política no fomenta un ambiente adecuado al respecto.

Siendo estas las circunstancias de fondo que rodearían el nacimiento de una macrorregión mediterránea, quizás lo más adecuado sea plantearse una estrategia por fases, paso a paso: por zonas o cuencas. En un sentido coincidente se expresó el representante de la Administración autonómica en la entrevista realizada, afirmando lo siguiente: «Andalucía mira al sur del Mediterráneo, la cooperación con Marruecos resulta fundamental, pero el escenario más factible en la actualidad sería reconducir la cooperación hacia el ámbito de la política de vecindad y a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)». Así pues, desde una perspectiva macrorregional el horizonte tendería a situarse inicialmente en la orilla norte (área occidental). Este escenario, no obstante, tampoco se presenta exento de dificultades, fundamentalmente por las diferencias políticas existentes entre los distintos gobiernos implicados, tanto a nivel interno, entre las CCAA

españolas bañadas por el Mediterráneo y también a escala transnacional. Además, no se puede obviar otro dato fundamental como es que en dicho ámbito específico no se están constatando iniciativas concretas que supongan la afirmación de una vocación macrorregional.

Esta situación, todavía en fase difusa, contrasta abiertamente con la propuesta, aún en estado embrionario, pero que ya se ha plasmado en la Declaración de Ancona, suscrita en dicha ciudad en mayo de 2010 por los representantes de los Gobiernos que integran la Iniciativa Adriático-Jónica (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Grecia, Italia, Montenegro, Serbia y Eslovenia), tras la reunión de su Consejo. Afirmada la genérica voluntad de profundizar en la experiencia cooperativa existente, mejorándola e incrementándola, se acompaña a tal declaración un documento en el que se manifiesta de forma expresa y específica el apoyo a la puesta en marcha por parte de la Unión Europea de una estrategia para la región Adriático-Jónica, en línea con las previamente definidas para los casos del Báltico y el Danubio.

## Mapa 2.4.

### Iniciativa Adriático-Jónica



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia.



## Segundo

La creación de la macrorregión ha de aportar valor añadido a la gestión de las políticas existentes, aplicando un enfoque integrado, que apueste decididamente por la coordinación y la cooperación.

En el Mediterráneo confluyen iniciativas europeas muy diversas (con sus correspondientes fondos de financiación) que responden a instrumentos y programas específicos. Esto quiere decir que los enfoques que aplican no son unívocos, de modo que ante los diversos objetivos a cumplir también lo son los destinatarios encargados de llevarlos a cabo (tupida red de agentes institucionales que actúan en la zona). Plenamente consciente de tal necesidad, la futura macrorregión mediterránea que presenta el documento de trabajo de la CIM sobre Estrategia Mediterránea Integrada incide en la necesidad de explorar potenciales herramientas orientadas a armonizar las diversas iniciativas transnacionales e interna-

cionales que confluyen en el área mediterránea. Como no podía ser menos, una aproximación similar se defiende en el ámbito específico de las acciones desplegadas en el ámbito de la Unión Europea, apostando por integrar las orientaciones estratégicas europeas en coherencia con los programas estatales y regionales. Se trata, pues, de aunar fuerzas y no dispersarlas, configurando una estrategia coordinada que evite duplicidades funcionales e iniciativas yuxtapuestas. Todo ello potenciando las sinergias derivadas del fundamental caudal de experiencias cooperativas actualmente vigente en el área y que debe traducirse en un proceso macrorregional desarrollado a través de acciones y proyectos estratégicos contando con la cooperación de todos los niveles de gobierno en el actual marco de cooperación territorial europea (CRPM, 2011: 2).

En tal sentido, y a pesar de la dilatada experiencia de colaboración que concurre en el ámbito

mediterráneo, no puede pasarse por alto que el panorama relativo a la coordinación de las políticas y acciones concurrente sobre dicha zona resulta insatisfactorio, dado que la fragmentación del mapa de fondos resulta abrumadora, sin que se constate una dinámica predominante que venga a coordinarlos. La creación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) en 2007 respondió en parte a esta necesidad de coordinación. El IEVA sustituyó diversos programas geográficos y temáticos anteriores de la Unión Europea con sus países vecinos, como los programas MEDA y TACIS, concentrando por tanto la mayor parte de la financiación destinada a los programas regionales euromediterráneos. Sin embargo, los sistemas de financiación siguen estando fragmentados y los recursos disponibles para un enfoque territorial siguen siendo escasos. En función de tal situación empírica, el CIM, al diseñar un conjunto de prioridades temáticas a abordar por una futura macrorregión mediterránea introduce una serie de indicaciones en relación con determinados proyectos que, en dichas áreas temáticas ya están vigentes, señalando su potencialidad para una aplicación a escala macrorregional (CRPM, 2011: 4-6).

### Tercero

Si uno de los requisitos para crear una macrorregión es que no se aumenten los fondos ya existentes sino que estos se empleen de forma más idónea, el esfuerzo de coordinación en un área

sobre la que confluyen instrumentos financieros diversos se convierte en una cuestión clave. Dada la heterogeneidad ya reseñada de actores, programas, iniciativas, instrumentos de acción que, en las actuales circunstancias, rodearía el desarrollo de las acciones definidas por la estrategia y que, como ya se vio en el caso del Báltico opera como una rémora a la hora de permitir el uso idóneo de los fondos ya previamente circunscritos por los programas operativos, lo más lógico sería incorporar la estrategia macrorregional a la hora de configurar los programas transnacionales para el periodo 2014-2020. Dichas estrategias podrían servir para redefinir el alcance geográfico de los programas de cooperación transnacional (Instituto Mediterráneo, 2010).

Precisamente desde tal enfoque, debería tenerse muy presente la recomendación formulada por la Comisión Arco Atlántico CRPM, proponiendo la creación de la figura del «programa operativo macrorregional», cuya función principal se identifica con la indicación de los proyectos prioritarios y las responsabilidades de los diferentes actores (UE, Estados miembros, autoridades regionales y locales), tomando como base la Estrategia definida previamente (CRPM, 2010). Obviamente, dicha propuesta sería susceptible de ser incorporada al proceso de definición del marco presupuestario para el periodo 2014-2020. La necesidad de sincronización entre las iniciativas a desarrollar y los mecanismos financieros aplicables a tal efecto emerge como un elemento fundamental a tener en consideración de cara a la optimización de la estrategia macrorregional.

Este enfoque sincronizador también debería ser aplicado con respecto al planteamiento de las políticas a desarrollar por la estrategia macrorregional, las cuales para alcanzar un grado satisfactorio de éxito habrían de discurrir en consonancia con otras iniciativas que sobre los mismos temas son puestas en acción desde las instancias europeas: los casos de la política marítima integrada y la red europea de transportes suponen claros ejemplos en tal sentido, habiéndose detectado en la macrorregión báltica situaciones de yuxtaposición y descoordinación en las actividades desplegadas que en nada benefician a la eficiencia del planteamiento macrorregional.

## Mapa 2.5.

### Cuenca del Mediterráneo







3



# El área mediterránea: escenario tradicional de relaciones e interacciones regionales

Marcela Iglesias

## 3.1. XX

# Evolución histórica de las relaciones regionales en el Mediterráneo

XX

### 3.1.1. Las relaciones intergubernamentales en el marco de los procesos de regionalización

La región del Mediterráneo se caracteriza por haber albergado relaciones de vecindad de las más complejas y multidimensionales a lo largo de la historia: abrigó el desarrollo de distintas civilizaciones milenarias, ha sido cuna de las tres religiones monoteístas más difundidas (cristianismo, islam y judaísmo), punto de encuentro de tres continentes (africano, asiático y europeo), plataforma de comunicación e intercambio humano (cultural, comercial, político...), testigo de la rivalidad y cooperación entre los pueblos ribereños; en definitiva, un *Mare Nostrum* que por momentos une, por momentos separa, pero en el que por encima de todo predomina la interdependencia.

En sentido estricto, el mar Mediterráneo baña las costas de 21 países más la Franja de Gaza (Territorios Palestinos): los pertenecientes a la Unión Europea (UE) (España, Francia, Italia, Grecia, Malta, Chipre, Eslovenia), a los Balcanes (Albania, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Turquía), a Medio Oriente (Egipto, Israel, Líbano, Siria, Jordania) y al Magreb (Marruecos, Túnez, Argelia y Libia). No obstante, cuando se hace referencia a la región o espacio del Mediterráneo se tiende a incluir a países geográficamente cercanos, pertenecientes a los subsistemas regionales magrebí y

europeo aunque no tengan salida al mar Mediterráneo, como el caso de Mauritania o Portugal.

De esta forma, el espacio del Mediterráneo contiene cuatro regiones con características específicas: en la ribera norte, las dos Europas, la Occidental y la Oriental, largo tiempo separadas, aunque comparten el solar europeo, el tronco común de la cultura cristiana y un proceso de integración económica y política acelerado tras la caída del Muro de Berlín; en la ribera meridional, los países del Magreb y Egipto, y en la ribera oriental, Medio Oriente y Asia Menor, territorios todos ellos muy amplios, repartidos en dos continentes y lastrados por las divisiones y el permanente conflicto árabe-israelí (Pérez Serrano, 2006: 212).

A lo largo del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX la ribera norte y la ribera sur han presentado una dinámica de relación de tipo imperio-colonia que, si bien ha mantenido la unidad en el Mediterráneo, ha abierto un foso abismal en lo que se refiere al desarrollo económico. A pesar de ciertos avances en materia económica y política de los países del Sur, el espacio del Mediterráneo se caracteriza por tener la fractura Norte/Sur más acentuada tanto en términos económicos como de desarrollo humano<sup>3</sup>. Ello

XX

3 Según datos del Banco Mundial, en 2007 la media ponderada del PIB per cápita (en PPA de 2005) de los países árabes mediterráneos ha sido de 5.537 dólares, frente a los 30.921 dólares de la zona euro, representando un 17,91%. En 1995, el diferencial de renta era bastante similar: 4.294 dólares frente a 24.884 dólares (17,26%). A este ritmo de convergencia, Marruecos necesitaría 241 años para alcanzar un 50% del PIB per cápita en PPA de la zona euro, y Túnez, que es el único país de la región que está experimentando un cierto proceso de convergencia, más de 62 años (Martín, 2010: 9). En cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), Francia ocupa el lugar 14º del ranking, España el 20º, Italia el 23º, Túnez el 81º, Marruecos el 114º, Senegal el 144º y Malí el 160º. Cfr. Informe sobre Desarrollo Humano 2010 del PNUD.

XX

ha desencadenado importantes problemas de seguridad que resultan esencialmente de factores no militares fruto del subdesarrollo económico y la pobreza: la inmigración clandestina, el terrorismo y el crimen organizado, la falta de empleo, la escasa e inadecuada urbanización, la contaminación medioambiental, la baja disponibilidad de agua... entre otros. Cuestiones, todas ellas, que afectan a la región en su conjunto y que se enmarcan dentro de lo que se conoce como problemas de «seguridad humana», concepto que trasciende el de «seguridad nacional» y que adopta un carácter multidimensional e integral, abarcando los aspectos políticos, económicos, sociales, alimentarios, sanitarios, demográficos y ambientales.

Si bien durante la Guerra Fría Europa implementó sucesivas políticas de proyección hacia el Mediterráneo como la Política Global Mediterránea (1972) y el Diálogo Euro-Árabe (1974), la Nueva Política Mediterránea (1986), y la Política Mediterránea Renovada (1990), fue sin dudas el Proceso de Barcelona (1995) el proyecto de modernidad para el Mediterráneo más ambicioso. El Partenariado Euro-mediterráneo constituyó el primer proyecto multilateral de la UE que integraba los aspectos económicos, políticos y socio-culturales (las tres cestas) dentro de una cooperación de largo alcance y donde el concepto de ‘asociación’ (partnership) reemplazaba al de ‘ayuda’ (aid) entendiéndose ahora la cooperación en sentido bidireccional. Para llevar a cabo esta estrategia, la diplomacia europea —particularmente impulsada por España, Francia e Italia— reconoció que era crucial dotar de significado al espacio Mediterráneo, poniendo de relieve los aspectos culturales que compartían los diferentes países de la cuenca mediterránea, sobre las diferencias o fracturas que habían existido a lo largo de siglos de convivencia.

Es así como Europa, consciente de los riesgos y oportunidades que se abrían con el fin del orden bipolar y la transición hacia un mundo multipolar —que en realidad ya había comenzado a perfilarse en los años 70—, consideró necesario potenciar el Mediterráneo como región de actuación preferencial, como su zona de influencia, reactivando el sentimiento de identidad mediterránea para evitar, o al menos minimizar, la intromisión de otras grandes potencias, en especial de Estados Unidos con su Iniciativa para el Gran Oriente Medio y el Norte de África.

Ya desde 1990 la Política Mediterránea Renovada (PMR) tomó como base la idea de que la estabilidad y la seguridad en la región del Mediterráneo dependían en gran medida del progreso de los Países Terceros Mediterráneos (PTM) y de un desarrollo equilibrado y armónico en la cuenca del Mediterráneo. En la práctica, la PMR consistió en ayudas financieras para poner en marcha programas de cooperación horizontal, descentralizada, en el ámbito del medio ambiente, los recursos humanos, la creación de empresas mixtas y la cooperación subregional en el Sur. Son ejemplos los Programas MED-Campus (enseñanza superior), MED-Invest (desarrollo de la PYME), MED-Urbs (colectividades territoriales), MED-Media (profesionales de los medios de comunicación) y MED-Avicenne (centros de investigación); todos ellos enfocados a crear redes en la sociedad civil para facilitar el intercambio de experiencias a ambos lados del Mediterráneo<sup>4</sup>.

Por otra parte, a principios de los 90 surge la propuesta hispano-italiana de crear la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), cuya intención era introducir en el Mediterráneo y en Medio Oriente un esquema de cooperación y seguridad inspirado en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa

4 Poco a poco la PMR fue adquiriendo un contenido político y económico de corte neoliberal vinculando los progresos económicos nacionales de los PTM al fortalecimiento de las fuerzas del mercado y a la promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos. Después de una serie de desacuerdos en el interior de la CEE entre la Comisión y el Consejo sobre qué orientación debía tomar la PMR, el modelo que finalmente se adoptó fue el de condicionar la cooperación euro-mediterránea a la aceptación por parte de los PTM de las políticas de ajuste estructural impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, en detrimento del enfoque que sugería la Comisión.

(CSCE), bajo la doble condición de 'globalidad' y de 'progresividad', esto es, un proceso que avanza por fases comenzando por aquellos temas en los que el nivel de consenso sea más elevado y posponiendo los más conflictivos, como es el caso de Israel y los palestinos (Barbé Izuel, 1993: 82). Aunque en su momento esta iniciativa no prosperó, el espíritu en cuanto a la progresividad de la misma se conservó y resurge en cada una de las diversas propuestas que los países europeos mediterráneos realizan en pos de avanzar hacia un nivel de cooperación más ágil, concreto y eficiente, para lo cual se requiere un marco de concertación que cuente con un número más limitado de países. Son algunos ejemplos: el Grupo 5+5, la Conferencia Ministerial del Diálogo Euro-Árabe, el Foro Mediterráneo, la Unión por el Mediterráneo... El principal éxito de todas esas iniciativas no radicaba tanto en su contenido y en las medidas que planteaban sino en haber logrado concienciar al resto de los socios europeos, en especial a Alemania, de que el Mediterráneo era una zona prioritaria de importancia estratégica para la UE, máxime en un momento en que la apuesta de Europa hacia el centro y este del continente estaba produciendo un desequilibrio notable en la distribución geográfica de los fondos europeos.

La propia naturaleza de la iniciativa de la CSCM no podía tener cabida en el seno de la Comunidad Económica Europea y de la Cooperación Política Europea, que excluían expresamente la cooperación en los asuntos de seguridad (su dimensión militar) y de defensa. Pero el Tratado de Maastricht de 1992, por el cual se crea la UE, instauró una Política Exterior y de Seguridad Común en la que la UE podía (y debía, dado el panorama de inestabilidad regional) incluir las relaciones con sus vecinos mediterráneos. Es así que el Consejo Europeo de Corfú, celebrado en junio de 1994, da un mandato al Consejo para que evalúe, junto con la Comisión, la política global de la UE en la región del Mediterráneo y las posi-

bles vías para reforzarla, al tiempo que contempla la posibilidad de convocar una conferencia euro-mediterránea en 1995 (Castaño García, 2004: 23). Cumpliendo con ese mandato, en octubre de 1994 la Comisión presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento proponiendo la creación de una Asociación Euro-Mediterránea (AEM). Esta propuesta se materializó con la celebración de la I Conferencia Euro-mediterránea en Barcelona los días 27 y 28/11/1995, bajo la presidencia española de la UE, y a la que asistieron los quince miembros de la UE más otros doce PTM: Argelia, Autoridad Palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía, Chipre y Malta (miembros de la UE en 2004).

Tras arduas negociaciones, los veintisiete países participantes aprobaron la Declaración final de la Conferencia y un Plan de Acción para poner en marcha la AEM basada en la idea de 'partenariado'. El objetivo estratégico fue crear una asociación global euro-mediterránea con el fin de convertir el Mediterráneo en un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad intensificando el diálogo político y sobre seguridad, e instaurando una asociación económica y financiera, así como una asociación social, cultural y humana<sup>5</sup>. El tratamiento de dichas cuestiones se organizó en tres cestas o capítulos:

- *el político-securitario*: se apuntaba a la creación de relaciones de buena vecindad, al estudio de medidas de confianza y seguridad y a la definición de objetivos comunes de desarme y no proliferación con el objetivo de lograr la paz y la estabilidad en la región.
- *el económico-financiero*: se acordó crear una zona de libre comercio euro-mediterránea para el año 2010 (aún no materializada) a través de la firma de Acuerdos de Asociación bilaterales con la UE (que entraron en vigor entre 1998 y 2005, a excepción de Siria, que

5 Cfr.: Declaración final de la Conferencia Ministerial Euro-mediterránea de Barcelona de los días 27-28/11/1995.

aún no lo ha firmado) y de ayuda financiera canalizada en concepto de cooperación al desarrollo además de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (desde 2004 ha otorgado préstamos por valor de 6.700 millones de euros, y dispone de 7.600 millones para el periodo 2009-2013).

- *el socio-cultural y humano*: se buscaba promover el diálogo entre culturas y un mayor acercamiento e intercambio entre sociedades civiles, para lo cual era necesario acudir a la cooperación descentralizada.

Uno de los elementos originales del Proceso de Barcelona fue la «multilateralidad», ya que en teoría incorpora una dinámica de regionalismo abierto y sitúa a todos los países como socios (*partners*) y participantes activos del mismo. Esta característica se perderá con la adopción de la Política Europea de Vecindad (PEV), retomándose la bilateralidad en las relaciones entre la UE y los PTM, además de pasar del estatus de ‘socios’ (y por tanto sujetos, participantes activos en la toma de decisiones y elaboración de políticas) al de ‘vecinos’ (objetos, receptores de las decisiones tomadas por la UE). En segundo lugar destaca la «institucionalización» del proceso, utilizando la figura de una Conferencia, con cierta periodicidad en sus reuniones y promoviendo un diálogo entre las autoridades euro-mediterráneas, las autoridades regionales y locales así como también a nivel de la sociedad civil a partir de los foros civiles creados a tal efecto (Martínez Dalmau, 2006: 175), como por ejemplo: el Forum Civil EuroMed (1995), la Red Euromed de Derechos Humanos (1997), el Foro Euromediterráneo de Institutos de Ciencias Económicas —FEMISE— (creado en 1997 y fundado como Asociación desde 2005), el Foro Sindical Euromed (1999), la Red Euro-mediterránea de la Economía Social —ESMED— (2000), la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (2004), la Plataforma No Gubernamental Euromed (2005), la

Fundación Anna Lindh para el diálogo entre culturas (2005), la Universidad Euro-mediterránea en 2008, y la más reciente Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM) creada en enero de 2010, entre muchas otras.

Como instrumento financiero destinado a atenuar los efectos negativos a corto plazo producto de la instauración paulatina de las Zonas de Libre Comercio bilaterales, la AEM dispuso recursos correspondientes al Programa MEDA<sup>6</sup> I vigente hasta 1999, de los que se destinaron casi un 90% a las relaciones bilaterales, y tan solo un 10% a los marcos de cooperación regional. De esta forma, la cooperación bilateral se centró en favorecer el ajuste estructural, la transición económica y la amortiguación de las consecuencias sociales de estos procesos; mientras que, por la vía regional, se canalizaron recursos hacia la industria, el agua, la energía, el medio ambiente, los transportes y la sociedad de la información (Pérez Serrano, 2006: 231-232). Empero, el porcentaje de desembolsos sobre los compromisos adquiridos fue solo del 28,6%, a causa de limitaciones operativas y de la extraordinaria complejidad del reglamento de las ayudas. Esta deficiencia se ha subsanado durante el programa MEDA II (2000-2006), con 4.600 millones de euros, en el que la proporción de desembolsos sobre los compromisos adquiridos aumenta considerablemente pasando desde un 55,4% en 2000 a un 82,9% en 2003 y un 112,2% en 2004, debido al aumento de los programas presupuestarios de desembolso rápido (Debrat, 2007: 284).

Con motivo del 10º Aniversario de la Conferencia de Barcelona, se celebró el 27 y 28/11/2005 la Cumbre Euro-mediterránea de Barcelona, durante la cual se procedió a hacer un balance del cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de trabajo del Partenariado. En el amplio abanico de opiniones, algunas más optimistas y otras más pesimistas, se dejaron sentir ciertas críticas que giraron en torno a las insuficientes

6 El acrónimo MEDA deriva del francés *Mesures d'Accompagnement*.

dotaciones económicas destinadas a los programas euro-mediterráneos (en comparación con los fondos destinados a los Países de Europa Central y Oriental —PECO—); la escasa atención a los temas migratorios y al comercio de productos agrícolas, ubicados en un segundo plano de la agenda; la excesiva burocratización de los mecanismos para acceder a la financiación; el escaso nivel de apropiación (*ownership*) logrado en los PTM; la falta de contenido concreto en el capítulo de seguridad, entre otras.

Asimismo, existe un gran consenso sobre que el principal problema para el normal desarrollo del Proceso de Barcelona ha sido el fracaso del proceso de paz en Medio Oriente. Está claro que el conflicto árabe-israelí representa un importante escollo en la dinámica del diálogo euro-mediterráneo, pero no es lícito achacarle la completa responsabilidad. No hay que perder de vista que el objetivo de promoción de la integración Sur-Sur tampoco ha reportado siquiera avances mínimos como en el caso de la Unión del Magreb Árabe (UMA), que alberga en su interior el enquistado conflicto del Sáhara Occidental y la contienda por la hegemonía regional entre Argelia y Marruecos. Además, y como no podía ser de otra manera, los atentados terroristas del 11-S en Nueva York (2001), del 11-M en Madrid (2004), y del 7-J en Londres (2005) han tenido una gran repercusión en la cesta de seguridad y en la cesta socio-cultural. El ejemplo más claro lo encontramos en el tratamiento político y mediático de la cuestión migratoria. La presencia de un número importante de inmigrantes musulmanes residentes legalmente en Europa y la entrada de personas provenientes de países islámicos a la Comunidad de forma ilegal, han generado un estado de preocupación muchas veces magnificado que pone en peligro los avances del diálogo intercultural, propiciando incluso situaciones de discriminación, racismo y xenofobia (Iglesias, 2010: 79).

Tal vez por ello, y teniendo en cuenta que la inmigración constituye un elemento estructural en los países y sociedades europeas, se decidió en 2005 incluir una cuarta cesta al Partenariado que versa

sobre inmigración, integración social, seguridad y justicia. Sin embargo, si las políticas migratorias se abordan únicamente desde la óptica securitaria, como ha venido ocurriendo desde hace tiempo, puede que a mediano y largo plazo no sean lo suficientemente eficientes para que Europa logre alcanzar un verdadero Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, objetivo proclamado en el actual derecho primario de la UE. Por tanto y dado que el fenómeno migratorio constituye un tema transversal que se ubica en las tres cestas del Proceso de Barcelona —en la cesta política y de seguridad (gestión ordenada de los flujos migratorios), en la cesta económico-financiera (mercado laboral, remesas, inversiones) y en la cesta socio-cultural (diálogo intercultural)— resulta clave desarrollar una perspectiva global e integradora poniendo en valor instrumentos como el codesarrollo que contribuyan a dinamizar la cesta social y que repercutan positivamente en las otras dos cestas, generando desarrollo económico y estabilidad. No hay que perder de vista que aunque el Proceso de Barcelona se haya estructurado en diferentes cestas, todas están íntimamente relacionadas entre sí.

Frente a los balances agrídulces realizados por algunos políticos, *think-tanks* y organizaciones de la sociedad civil en cuanto a que los resultados obtenidos no se corresponden con los objetivos inicialmente planteados, es preciso resaltar dos grandes virtudes del Proceso de Barcelona: el de haberse mantenido en pie, a pesar de las dificultades políticas que influyeron en que los resultados no hayan sido del todo satisfactorios, y el de ser un foro regional que continuado en la UpM reúne a 43 países euro-mediterráneos y en el que participan tanto Israel como los países árabes.

En este contexto se ha suscitado un clima generalizado de dudas e incertidumbre acerca del rumbo que tomará la relación de vecindad euro-mediterránea con la aplicación de la PEV, política que se gestó en 2002 en el marco de las entonces inminentes ampliaciones de la UE hacia el Este y como respuesta a la presión por redefinir sus fronteras geográficas y la relación con sus nuevos

vecinos<sup>7</sup>. El objetivo declarado fue el de evitar la aparición de nuevas líneas de fractura en las fronteras de la UE, haciendo participar a los nuevos vecinos de las ventajas de la ampliación (estabilidad, seguridad y prosperidad) mediante una relación privilegiada, esto es, la integración en el mercado único europeo (libre circulación de mercancías, capitales y servicios, pero no de personas) y la participación en algunos de los programas comunitarios pero sin los derechos políticos que otorga la condición de miembro de pleno derecho de la UE: el conocido eslogan «todo menos las instituciones».

Los instrumentos de la PEV son los Planes de Acción y el Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) formalizado a partir de 2007. Se trata de definir junto con los países socios, un conjunto de áreas prioritarias, objetivos y acciones que se plasman en el Plan de Acción y cuyo cumplimiento les acerca a la UE. Por su parte, el IEVA ha reemplazado a los anteriores Programas MEDA, Interreg, TACIS<sup>8</sup> y PHARE<sup>9</sup>, y cuenta con un presupuesto de 11.810 millones de euros para el periodo 2007-2013<sup>10</sup>. Desde el ámbito oficial se ha asegurado que la PEV no hará sino reforzar y reimpulsar el Proceso de Barcelona; sin embargo, los cambios de metodología son evidentes y parecen ir en detrimento del multilateralismo y de la arquitectura del Partenariado, siendo que los PTM pasan del estatus de ‘socios’ al de ‘vecinos’.

Muy posiblemente a razón de ello, el Mediterráneo está teniendo un fuerte componente de subregionalización, en especial en la cuenca occidental. Sucede que la urgencia por dar soluciones a cuestiones cotidianas como la gestión de los flujos migratorios, la contaminación medioambiental, el uso racional del agua y de la energía, la mejora de la red de transporte, etc., ha llevado a los países implicados a agruparse para actuar conjuntamente. Desde la Conferencia de Helsinki de 1974, en la que la delegación de Malta propuso la *Mediterranean Dimension*, «no podía haber seguridad en Europa si no había seguridad en el Mediterráneo y viceversa», se multiplicaron las reuniones, encuentros y proyectos subregionales con distintas denominaciones pero casi siempre con los mismos países participantes: el Diálogo Euro-árabe (iniciativa francesa de 1974), la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (iniciativa italo-española de 1990), el Grupo 5+5<sup>11</sup> (iniciativa francesa en los 80, retomada por Italia y España en 1990), el Foro Mediterráneo (iniciativa franco-egipcia de 1994)<sup>12</sup>, hasta la Conferencia Ministerial de Barcelona en 1995 que, durante la presidencia española del Consejo Europeo, dio vida al Proceso de Barcelona.

En este sentido, el proyecto de la Unión Mediterránea a iniciativa del presidente francés Nicolás Sarkozy no resultaba novedosa. La propuesta fue enunciada por primera vez en Toulon el

7 Forman parte de la PEV: Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania y Líbano (sur y este del Mediterráneo) y Ucrania, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán, y Armenia (este de Europa). Argelia, Siria y Libia han quedado fuera del marco de esta política, si bien se podrían beneficiar, al igual que Rusia, del IEVA.

8 TACIS: *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*.

9 PHARE: Polonia-Hungría: Ayuda a la Reestructuración Económica. Posteriormente se denominó *Programme of Community Aid to the Countries of Central and Eastern Europe*.

10 Para el periodo 2007-2010 se han desembolsado 2.962 millones de euros en total para los países socios mediterráneos, del que Marruecos ha sido el principal beneficiado con 654 millones de euros, seguido por Autoridad Palestina (632 millones), Egipto (558 millones) y Túnez (300 millones). En marzo de 2010 se aprobaron 16 nuevos Programas Indicativos Nacionales (PIN) 2011-2013 que deberán traducirse en nuevos Planes de Acción.

11 Grupo 4 (Italia, España, Francia y Portugal) + 5 (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia) + 1 (Malta, observadora, que se incorpora en octubre de 1991) conocido también como el Grupo 5+5 o Diálogo 5+5.

12 Se trata de una institución regional de diálogo intergubernamental y agrupa a 11 países: Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía. El Foromed tiene una presidencia anual rotatoria.



07/02/2007, durante su campaña presidencial, estrechamente vinculada a los resultados y recomendaciones del Informe Avicenne de abril de 2007, donde se destacaba la necesidad de dinamizar la política exterior francesa en el Magreb y Medio Oriente a fin de contrarrestar la erosión del papel de Francia en la región y reasegurar su posicionamiento estratégico en el Mediterráneo. La idea original era que la Unión albergara a un reducido número de países (los Estados ribereños mediterráneos, europeos y no europeos, entre ellos Turquía), y aunque sin enfrentarse al Proceso de Barcelona (considerado un fracaso), operara al margen de la UE.

Sin embargo, la propuesta inicial no prosperó debido básicamente a la oposición de Alemania (aduciendo que el proyecto podría amenazar el núcleo de la UE y que Francia no podía pretender llevar adelante una iniciativa utilizando fondos de la UE y dejando de lado a países miembros no mediterráneos), y al escaso entusiasmo por parte de los países del sur del Mediterráneo (Marruecos perseguía un 'estatus diferenciado' con la UE, Argelia privilegia su acuerdo de asociación con la UE, Túnez preferiría un refuerzo del Diálogo 5+5, Turquía se ofendió al considerarlo una alternativa a su adhesión a la UE). Por su parte, España inicialmente temerosa de que la Unión Mediterránea reemplazara el Proceso de Barcelona y le quitara protagonismo como país promotor de la AEM, manifestó síntomas de alivio al ver que dado el gran número de oponentes al proyecto original, este no tenía muchas posibilidades de prosperar. Adoptando una postura pragmática y conforme a la idea de apoyar un avance en la institucionalización del Proceso de Barcelona, convino en negociar una fórmula que integrara las diferentes posturas. Varios países, sin oponerse abiertamente, defendieron encuadrar mejor la nueva iniciativa dentro de la actual política euromediterránea iniciada en Barcelona en 1995 a fin de evitar la duplicación y superposición de instituciones (Khader, 2008: 73, 77).

Finalmente, tras un periodo de negociaciones, en diciembre de 2007 se consensuó en Roma una

fórmula final lanzada conjuntamente por Francia, España e Italia y consolidada tras el acuerdo franco-alemán de marzo de 2008, aunque este tiene poco que ver con la idea original. De la iniciativa 'Unión Mediterránea' constituida por un grupo reducido de países al margen de la UE (en el que se pensaba entrarían inicialmente los del Diálogo 5+5 más Egipto y Turquía hasta que la iniciativa adquiriera dinamismo y pudiera extenderse de forma natural al resto), se pasó a la fórmula: 'Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo', que tiene como miembros a todos los países del Proceso de Barcelona así como a los hasta ahora observadores: Mauritania, Libia y Albania, y nuevos miembros de la costa mediterránea como Croacia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Mónaco.

Oficialmente el 'Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo' vio la luz en la Cumbre celebrada en París el 13/07/2008 y que reunió a 42 jefes de Estado o Gobierno de la UE y de la región mediterránea (Marruecos estaba representado por el hermano del rey Mohamed VI y el líder libio Muammar el Gaddafi no asistió). La misma estuvo copresidida por el presidente francés Nicolás Sarkozy y el presidente egipcio Hosni Mubarak y terminó con la adopción de una Declaración Conjunta en la que se señalaban como objetivos principales: reforzar las relaciones multilaterales, incrementar la co-apropiación del proceso, establecer su gobierno en términos de igualdad y traducir los objetivos del Proceso de Barcelona en proyectos concretos y tangibles, más visibles para los ciudadanos.

Las nuevas estructuras institucionales son una copresidencia entre un país comunitario y un PTM, cumbres de jefes de Estado y de Gobierno cada dos años, reuniones anuales de ministros de Asuntos Exteriores y un secretariado con sede permanente. Bruselas alberga el Comité Permanente Conjunto de altos funcionarios mientras que el Secretariado, situado en Barcelona, ha de coordinar los proyectos de cooperación propuestos por los miembros. Los primeros seis grandes proyectos seleccionados han sido:



- *Descontaminación del Mediterráneo*: trabajar en zonas costeras y zonas marinas protegidas, tratamiento de agua y de residuos.
- *Creación de autopistas marítimas y terrestres*: iniciativa greco-egipcia de crear líneas marítimas regulares para el transporte de mercancías entre los principales puertos y autopistas terrestres en la línea costera de la ribera sur del Mediterráneo junto con la modernización del enlace ferroviario que atraviesa el Magreb.
- *Desarrollo de un plan solar mediterráneo* para responder a una creciente demanda energética en los países de la orilla sur bajo criterios de desarrollo sostenible.
- *Puesta en marcha de un programa común* de protección civil para prevención de catástrofes.
- *Creación de una universidad euro-mediterránea*: iniciativa eslovena para fomentar la cooperación en la enseñanza superior y en la investigación, acompañada de un dispositivo de intercambio de estudiantes tipo Erasmus euro-mediterráneo.
- *Creación de una agencia de apoyo a las Pymes*: iniciativa italo-española<sup>13</sup>.

Para financiar los proyectos, la Comisión Europea ha propuesto recabar apoyo del sector privado

así como activos a través de la cooperación bilateral de los 27 comunitarios y de los socios de la iniciativa, y fondos de instituciones financieras internacionales, incluidos los bancos regionales. Asimismo, los proyectos podrían contar con alguna financiación comunitaria adicional a través del Instrumento Euromediterráneo de Inversión y Cooperación (FEMIP) y del IEVA aunque solo se podrá disponer de un 10% de la PEV. Debido a problemas de índole político relacionados con el conflicto árabe-israelí<sup>14</sup> y a la falta de compromisos financieros concretos, no todos los proyectos han comenzado la fase operativa, si bien sí han tenido lugar las reuniones preparatorias y se están llevando a cabo los estudios de viabilidad de los mismos.

Cabe destacar los esfuerzos del Gobierno español en la implementación de esta iniciativa, especialmente bajo la presidencia española de la UE, durante la cual se aprobaron los Estatutos del Secretariado de la UpM (03/03/2010) y el Acuerdo de Sede entre España y el Secretariado de la UpM (04/05/2010), por el que el Secretariado se sitúa en el Palacio de Pedralbes en Barcelona, con un estatuto autónomo y con personalidad jurídica propia. Asimismo, el Gobierno español trabajó intensamente en la organización de la segunda Cumbre UpM que tenía previsto desarrollarse en Barcelona en junio de 2010, como continuación de la primera Cumbre celebrada en París en julio de 2008.



13 Cfr. *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*. París, 13/07/2008, 18-20 (Anexo).

14 La solicitud de los Países Árabes Mediterráneos de otorgar a la Liga Árabe el estatuto de observador permanente en todas las reuniones euro-mediterráneas (y no solamente para las Cumbres bianuales) y la oposición de Israel han paralizado durante meses el funcionamiento de la UpM.

### 3.1.2. Las relaciones entre los actores subnacionales —regionales y locales— de la cooperación descentralizada

En tanto que actores indispensables para la puesta en marcha de las acciones de cooperación territorial, las colectividades locales y regionales han venido reclamando el reconocimiento de un papel más activo —político y operativo— en el marco de los programas de cooperación regional en el Mediterráneo. Si bien la Declaración de Barcelona de 1995, pilar fundacional de la AEM, establece que: en el marco del partenariado económico y financiero los Estados socios se comprometen a estimular la cooperación entre las colectividades locales en favor de la ordenación del territorio; en el capítulo social, cultural y humano se acuerda proveer y/o reforzar los instrumentos necesarios para la cooperación descentralizada, y además en el Programa de Trabajo anexo a la Declaración se precisa que las acciones del partenariado pueden ser ejecutadas por los Estados, las entidades locales y regionales y los actores de la sociedad civil, lo cierto es que durante los primeros años de la AEM su participación ha sido prácticamente testimonial (Martín, 2009b).

En consecuencia, los actores locales y territoriales han ido avanzando en sus reivindicaciones por liderar iniciativas propias vinculadas a su territorio a través de reuniones como el 'Foro de las Colectividades Locales' celebrado en Marsella en 2000 en el marco del Foro Civil Euromed. Tres años más tarde, en noviembre de 2003, se llevó a cabo el 'Foro euro-mediterráneo de Alcaldes' en Venecia, el cual reunió a 102 alcaldes que solicitaron la creación de un programa regional dedicado a la cooperación entre ciudades euro-mediterráneas en el marco del Programa MEDA. En 2005, la Asociación Arco Latino conformada por colectividades locales de España, Francia e Italia, organizó en Barcelona el Seminario 'Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre gobiernos locales euro-mediterráneos', en el que se acordó proponer la creación de un 'Observatorio de la cooperación descentralizada', propuesta muy similar a la realizada por el Comité

de Regiones en abril de 2004, en el sentido de manifestar la necesidad de contar con un mecanismo de coordinación y de un instrumento financiero específico para la cooperación descentralizada. En la misma línea se manifestaron los firmantes de la «Declaración de ciudades y regiones del Partenariado euro-mediterráneo» aprobada tras el encuentro de alcaldes de ciudades mediterráneas en Barcelona, justo antes de la celebración de la Cumbre euro-mediterránea de Jefes de Estado y de Gobierno de noviembre de 2005 en la misma ciudad. En la citada Declaración se solicita la creación de un Foro euro-mediterráneo permanente de autoridades locales y regionales, con el reconocimiento y apoyo directo del partenariado euro-mediterráneo, así como también un Observatorio al servicio de la coordinación de la cooperación descentralizada.

Unos años más tarde, la Comisión Mediterránea de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) organizó el 'Foro de autoridades locales y regionales del Mediterráneo' en Marsella en junio de 2008, en vísperas de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo de París. En la Declaración final, dirigida a los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión por el Mediterráneo, los 140 alcaldes presentes urgen a la creación de un sistema de representación formal de las colectividades territoriales en el Partenariado euro-mediterráneo, a fin de vincularles al diseño e implementación de las principales políticas, asegurando un rol cada vez más activo de los gobiernos subnacionales en la modernización de las políticas públicas basado en el modelo de la gobernanza multinivel.

El esfuerzo reivindicativo de los actores locales y regionales no ha sido en vano. Al contrario, ha tenido eco tanto a nivel operativo como a nivel político. En el primer caso, consiguieron el lanzamiento de diversos programas regionales como el *Programa MED-PACT* (Diálogo y cooperación entre las ciudades y las autoridades locales), con

una dotación de 5 millones de euros para el periodo 2006-2009, y su sucesor, el *Programa CIU-DAD* (Cooperación en materia de desarrollo urbano y diálogo), dotado de 14 millones de euros para el periodo 2009-2011 (8 millones para el sur y 6 millones para el este del Mediterráneo). Este último programa tuvo por objetivo promover el diálogo y la cooperación entre los actores locales euro-mediterráneos a fin de reforzar las capacidades de los gobiernos locales y regionales en lo que se refiere a la buena gobernanza y a la planificación del desarrollo urbano, sostenible e integrado a largo plazo. Las prioridades sectoriales han sido: a) gestión sostenible del medio ambiente y eficacia energética (transporte urbano, gestión del agua, gestión de residuos...); b) desarrollo económico sostenible y reducción de las disparidades sociales (competitividad, barrios urbanos marginales, integración de minorías e inmigrantes...); y c) buena gobernanza y planificación urbana sostenible (herramientas de planificación, asistencia técnica, visitas, estudios, seminarios...). Uno de los puntos clave de este Programa ha sido el que los actores locales beneficiarios de los proyectos podían ser de cualquier país socio euro-mediterráneo del sur del Mediterráneo y de la Europa Oriental, sin las limitaciones de los programas de cooperación transfronteriza en los que solamente pueden participar ciertas regiones 'elegibles' como beneficiarias.

Además, se pusieron en marcha diversos programas regionales de naturaleza sectorial con un presupuesto estimado de entre 4 y 5 millones de euros para un periodo de 3 a 4 años. Para el

periodo 2007-2010 se destinaron 343 millones de euros a dichos programas. Son algunos ejemplos: *Euro-Med Migration II* (2008-2011, 5 millones de euros); *Euro-Med Bridge dans le secteur de la protection civile* (2004-2008, 1,9 millones de euros); *INVEST in MED* (2008-2011, 9 millones de euros) que siguió al *ANIMA* (2002-2007, 3,5 millones de euros); *EMWIS/SEMIDE Système euro-méditerranéen d'information sur le savoir-faire dans le domaine de l'eau* (2004-2008, 3,3 millones de euros); *MEDA Eau* (2003-2008, 40 millones de euros); *SMAP III Développement environnemental durable* (2005-2008, 15 millones de euros); *Euro Med Heritage II-III* (2002-2008, 40 millones), entre otros (Martín, 2009a).

A nivel de reconocimiento político, además del apoyo por parte de la AEM y de la posterior Unión por el Mediterráneo, el Comité de Regiones decidió promover la creación de una ARLEM que finalmente vio la luz el 21 de enero de 2010 en Barcelona, y que será el marco de participación institucional de los gobiernos regionales en el desarrollo de la UpM<sup>15</sup>.

Por otra parte, existen en la actualidad diferentes redes e instancias asociativas que agrupan a colectividades locales y regionales del Mediterráneo, las cuales se fueron conformando desde los años 90 y cuya labor ha sido clave para lograr el reconocimiento político y operativo de los actores locales y regionales en los programas europeos. En la cuenca del Mediterráneo Occidental destacan la labor de la Comisión Mediterránea de la CGLU<sup>16</sup>, la Comisión Intermediterránea de la CRPM (CIM)<sup>17</sup>, Arco La-

15 La ARLEM se creó en 2010 y se compone de 84 miembros, representantes de regiones o de estructuras locales de los países de la UE y de sus 16 socios mediterráneos.

16 La Comisión Mediterránea de la CGLU se constituyó en mayo de 2005 en Marsella.

17 La Comisión Intermediterránea de la CRPM (CIM) se creó en Andalucía en 1990, con el fin de expresar los intereses comunes de las regiones mediterráneas en las principales negociaciones europeas. A raíz, entre otras cosas, de la Declaración de Barcelona en 1995, su misión se ha extendido a las problemáticas que afectan al conjunto de las regiones de la cuenca mediterránea. Actualmente la CIM reúne a unas 50 regiones, miembros de 10 países (Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez).

tino<sup>18</sup>, MedCités<sup>19</sup>, y el Comité Permanente para el Partenariado Euro-mediterráneo de Poderes Locales y Regionales (COPPEM)<sup>20</sup>, entre otras. En varias de las mencionadas redes han participado de forma muy activa algunas de las regiones del proyecto Medgovernance. En particular, la región de Andalucía se ha integrado en diversos foros de cooperación interregional como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la CRPM, el Grupo de Regiones Legislativas (REGLEG), la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), Arco Latino, la ARLEM, etc. (Tuñón, 2010: 95). Un análisis pormenorizado sobre el grado de participación de las regiones Medgovernance

en las principales asociaciones interregionales se encuentra en el apartado 'Asociacionismo interregional en el marco del Mediterráneo' del Capítulo 2.

Asimismo, Andalucía ha participado desde mediados de los 90 en una gran cantidad de proyectos con otras regiones europeas en el marco de los programas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional de la UE a través de la Política de Cohesión y los Fondos FEDER. Durante el periodo 2000-2006, la Junta de Andalucía, a través de sus distintas Consejerías participó en más de 100 proyectos, bien como jefe de fila y coordinador de los mismos o como socio junto a otras regiones europeas, en las iniciativas comunitarias que se recogen en la tabla 3.1<sup>21</sup>.

18 La Asociación Arco Latino fue constituida oficialmente en junio de 2002 en Montpellier, si bien existe desde 1999, y la componen 71 provincias y departamentos de España, Italia y Francia (41 italianos, 18 españoles y 12 franceses).

19 MedCités es una red de ciudades costeras mediterráneas creada en Barcelona (España) en 1991 y que agrupa a 25 ciudades de países de la cuenca mediterránea. Fue creada a iniciativa del Mediterranean Technical Assistance Programme (METAP) establecido por el Banco Mundial, la Comisión Europea y el PNUD en 1990 con el objetivo de lograr una mejora medioambiental en la región del Mediterráneo.

20 COPPEM fue constituido en Palermo (Italia) en noviembre de 2000 a iniciativa del Consejo de Comunidades y Regiones de Europa y de la Organización de Ciudades Árabes.

21 Dicha participación ha supuesto dedicar en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza en lo concerniente a la financiación europea, más de 100 millones de euros durante el periodo 2000-2006. Cfr. Junta de Andalucía (2006: 9).

## Tabla 3.1.

### Participación de la Junta de Andalucía en la Iniciativa Comunitaria Interreg III (2000-2006)

#### INTERREG III-A Cooperación transfronteriza

##### FINALIDAD:

Impulsar la cooperación transfronteriza entre autoridades de países vecinos, y el desarrollo de los centros económicos y sociales transfronterizos mediante estrategias comunes para un desarrollo territorial duradero.

##### PROGRAMA OPERATIVO

ESPAÑA-PORTUGAL [ España y Portugal ]

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 23

Nº de proyectos como jefe de fila: 20

Coste total de los proyectos (€): 64.140.033

##### PROGRAMA OPERATIVO

ESPAÑA-MARRUECOS [ España y Marruecos ]

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 27

Nº de proyectos como jefe de fila: 27

Coste total de los proyectos (€): 77.559.230

## INTERREG III-B Cooperación transnacional

### FINALIDAD:

Favorecer la cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales con el fin de promover una mejor integración territorial en la Unión Europea gracias a la formación de grandes grupos de regiones europeas.

### PROGRAMA OPERATIVO

MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL [ España (Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Murcia, Ceuta y Melilla), Francia (Córcega, Languedoc-Rosellón, Provenza-Alpes-Costa Azul y Ródano Alpes), Portugal (Algarve y Alentejo), Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romana, Lacio, Liguria, Lombardía, Umbria, Piamonte, Cerdeña, Sicilia, Toscana y Valle de Aosta), Reino Unido (Gibraltar). ]

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 23

Nº de proyectos como jefe de fila: 3

Coste total de los proyectos (€): 42.958.227

### PROGRAMA OPERATIVO

SUDESTE DIAGONAL CONTINENTAL [ España (todo el territorio), Portugal (todo el territorio), Francia (Aquitania, Auvernia, Languedoc-Rosellón, Limusín, Midi-Pirineos, Poitou-Charentes), y Reino Unido (Gibraltar). ]

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 5

Nº de proyectos como jefe de fila: 1

Coste total de los proyectos (€): 4.942.247

### PROGRAMA OPERATIVO

ESPACIO ATLÁNTICO [ Portugal (todo el territorio), Irlanda (todo el territorio), España (Asturias, Cantabria, Navarra, País Vasco, La Rioja, Castilla y León y Canarias y las provincias de Huelva, Cádiz y Sevilla —Andalucía—), Francia (Aquitania, Poitou-Charentes, Países del Loira, Bretaña, Baja Normandía, Alta Normandía, Limusín, Centro y Midi-Pirineos), y Reino Unido (Cumbria, Lancashire, Gran Manchester, Cheshire, Merseyside, Worcestershire y Warwickshire, Avon, Gloucestershire y Wiltshire, Dorset y Somerset, Cornualles y Devon, Staffordshire, Herefordshire, Shropshire y Midlands Occidentales, las 22 circunscripciones Unitarias de Gales, Irlanda del Norte, Tierras Altas e Islas y Escocia sudoccidental). ]

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 8

Nº de proyectos como jefe de fila: 2

Coste total de los proyectos (€): 23.545.897

## INTERREG III-C Cooperación interregional

### FINALIDAD:

Mejorar la eficacia de las políticas e instrumentos de desarrollo y cohesión regionales mediante la conexión en redes e intercambio de experiencias. Ha sido elegible todo el territorio de la Unión Europea, dividido en zonas para facilitar la gestión del programa.

### PROGRAMA OPERATIVO

#### ZONA SUR

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 9

Nº de proyectos como jefe de fila: 1

Coste total de los proyectos (€): 26.844.689

### PROGRAMA OPERATIVO

#### ZONA OESTE

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 4

Nº de proyectos como jefe de fila: 0

Coste total de los proyectos (€): 19.228.519

### PROGRAMA OPERATIVO

#### ZONA NORTE

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 4

Nº de proyectos como jefe de fila: 0

Coste total de los proyectos (€): 1.453.333

## INTERACT

### FINALIDAD:

Fomentar el intercambio de experiencias y el establecimiento de una red de cooperación, la difusión de información y el apoyo a todos aquellos actores implicados en la gestión de los programas INTERREG III. Proporcionar información sobre las actividades INTERREG a los actores nacionales, regionales y locales así como al público en general.

Nº de proyectos en que participó la Junta de Andalucía: 1

Nº de proyectos como jefe de fila: 0

Coste total de los proyectos (€): 591.700

En el marco del actual periodo de programación de los Fondos de la Política de Cohesión de la UE 2007-2013, Andalucía participa en seis programas de los tres capítulos del Objetivo de Cooperación Territorial Europea:

#### α) En el capítulo de la Cooperación Transfronteriza:

- *Programa Operativo «España-Portugal 2007-2013 (POCTEP)»* cuya prioridad es la gestión conjunta de las infraestructuras, equipamientos, servicios y el desarrollo socio-económico de las regiones fronterizas. Son áreas elegibles: Galicia-Norte, Norte-Castilla y León, Castilla y León-Centro, Centro-Extremadura-Alentejo, y Andalucía-Algarve-Alentejo. Tiene una dotación de 354.024.540 euros. En la 1ª Convocatoria se aprobaron 81 proyectos de los 328 presentados, en 15 de los cuales participaba algún socio proveniente de Andalucía: en 12 proyectos con las regiones de Alentejo y Algarve y en 3 proyectos plurirregionales (15,367 millones de euros provenientes de Fondos FEDER). En la 2ª convocatoria se aprobaron un total de 114 proyectos de 269 candidaturas. En cuanto a la distribución por Áreas de Cooperación del Programa, el reparto de los proyectos aprobados en esta segunda convocatoria fue el siguiente: 35 proyectos en Galicia-Norte de Portugal; 13 en Norte de Portugal-Castilla y León; 12 en Castilla y León-Centro; 21 proyectos en Centro-Extremadura-Alentejo; 17 en Alentejo-Algarve-Andalucía y, por último, 16 proyectos plurirregionales. Andalucía participa en 20 proyectos: en 17 con las regiones de Alentejo y Algarve y en 3 plurirregionales<sup>22</sup>.

- *Programa Operativo «España- Fronteras Exteriores 2008-2013 (POCTEFEX)»* cuyo objetivo es el fortalecimiento y mantenimiento de las redes creadas entre los agentes de las áreas fronterizas elegibles de Andalucía, Ceuta, Melilla y el norte de Marruecos durante el periodo de cooperación Interreg. POCTEFEX 2008-09 fue una herramienta transitoria, pero al concluir el plazo para llegar a un acuerdo entre las partes para presentar un programa operativo con arreglo a las vertientes transfronterizas y de las cuencas marítimas del IEVA, el pasado 30 de junio de 2010, se decidió redirigir los recursos FEDER consignados al programa a través del POCTEFEX 2008-2013, que se encuadra en el Objetivo de Cooperación Territorial Europea. En la 1ª convocatoria del POCTEFEX se aprobaron 39 proyectos (en 27 de los cuales hay participación de algún socio andaluz) de un total de 98 candidaturas: 30 en el área del Estrecho y 9 en el área del Atlántico, en ejecución hasta junio de 2011. De los 25,5 millones de euros de ayuda FEDER aprobados, 21,5 millones corresponden al área del Estrecho. La 2ª convocatoria tiene previsto comunicar su resolución a más tardar en octubre de 2011, y los proyectos seleccionados tendrán como plazo de ejecución hasta diciembre de 2013. El importe máximo FEDER disponible es de 63 millones para el periodo 2010-2013<sup>23</sup>.

#### b) En el capítulo de la Cooperación Transnacional:

- *Programa Operativo «Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE)»*, que tiene por objetivo la cooperación en materia de competitividad

22 <http://www.poctep.eu/>

23 <http://www.poctefex.eu/>

e innovación, medioambiente, desarrollo sostenible y ordenación espacial. Participan Portugal (todo el territorio), Reino Unido (Gibraltar), España (todo el territorio a excepción de Canarias) y Francia (regiones de Aquitania, Auvernia, Languedoc-Rosellón, Limusín, Midi-Pirineos, Poitou Charentes). Tiene una dotación total de 132.055.638 euros. En la 1ª Convocatoria de 2008 se aprobaron 46 proyectos de 256 candidaturas, y en 13 de ellos participó algún socio andaluz. En la 2ª Convocatoria se aprobaron 28 proyectos de las 223 candidaturas. En 10 de los proyectos aprobados participa algún socio de Andalucía, siendo jefe de fila en 2 de ellos.

- *Programa Operativo «Espacio Mediterráneo (MED)»*, cuya finalidad es fortalecer las capacidades de innovación de la región, mejorar la movilidad y accesibilidad territorial, proteger el medioambiente y promocionar el desarrollo sostenible, policéntrico e integrado del espacio mediterráneo. El programa cubre las siguientes áreas: Chipre, Grecia, Malta y Eslovenia (todo su territorio), Francia (Córcega, Languedoc-Rosellón, PACA y Ródano-Alpes), Portugal (Algarve y Alentejo), Reino Unido (Gibraltar), España (Andalucía, Aragón, Cataluña, Islas Baleares, Murcia, Valencia y las ciudades de Ceuta y Melilla) e Italia (Abruzzos, Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romaña, Friuli-Venecia-Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, Marcas, Molise, Umbría, Piamonte). Cuenta con un presupuesto de 256.617.688 euros. En la 1ª Convocatoria de 2008 se aprobaron 50 proyectos de un total de 524 candidaturas. La participación de socios españoles ascendió a 91 (22,2% del total de socios participantes en todos los proyectos) solo superado por Italia con 121 socios (29,51%). En cuanto a los socios líder o jefe de fila, España ha contribuido

con 9 (18%) detrás de Grecia con 12 (24%) e Italia con 19 (38%). Cabe destacar que Andalucía participa en 22 proyectos, en 4 de los cuales es jefe de fila. En la 2ª Convocatoria de 2009 se aprobaron 52 proyectos de un total de 451 candidaturas. España participó con 93 socios (19,54%), y 12 jefes de fila (23%) esta vez solo superado por Italia con 134 socios (28,15%) y 27 jefes de fila (51%), y seguido por Grecia (91 socios y 6 jefes de fila) y Francia (66 socios y 4 jefes de fila)<sup>24</sup>. En 16 proyectos participa algún socio andaluz, siendo jefe de fila en 3 de ellos.

- *Programa Operativo «Espacio Atlántico»*, cuyos objetivos son la promoción transnacional de las redes de innovación, protección y seguridad marítima y sostenibilidad del entorno costero, mejora de la accesibilidad y redes internas e internacionales, y promoción de las sinergias en el desarrollo sostenible urbano y regional. Son áreas elegibles: España (Galicia, Asturias, Cantabria, Navarra, país Vasco, Andalucía —Huelva, Cádiz y Sevilla—), Francia (Aquitania, Poitou-Charentes, Países del Loira, Bretaña, Baja-Normandía y Alta-Normandía), Irlanda (Frontera, Centro y Oeste, y Sur y Este), Portugal (Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo, Algarve) y Reino Unido (Cumbria, Cheshire, Gran Manchester, Lancashire, Merseyside, Gloucestershire, Wiltshire y Somerset Norte, Dorset y Somerset, Cornwall y las islas de Scilly, Devon, Gales del Oeste y Los Valles, Gales del Este, Escocia del Suroeste, Tierras Altas e Islas, e Irlanda del Norte). Tiene un presupuesto de 158.798.190 euros. En las 1ª y 2ª Convocatorias de 2008 y 2009 se aprobaron un total de 48 proyectos. En la 1ª Convocatoria España participó en 24 proyectos, liderando 9 de ellos. Andalucía tuvo presencia en 5 proyectos. En la 2ª Convocatoria, España participó en 23 proyectos,

24 <http://www.programmemed.eu/projets/statistiques.html>





2ª Sesión Plenaria de la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea. Agadir, Marruecos.  
© Committee of the Regions.

liderando 8 de ellos. En este caso, Andalucía participó como socio en 7 proyectos<sup>25</sup>.

### c) En el capítulo de la Cooperación Interregional:

Este capítulo se integra de cuatro programas (URBACT II, ESPON/ORATE II, INTERACT II y INTERREG IV C), que tienen por objeto mejorar la eficacia de las políticas y de los instrumentos de desarrollo regional mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos

de la innovación, la economía del conocimiento, PYMES, medioambiente y prevención de riesgos, agua, energía, transporte, patrimonio natural y cultural, etc. Son áreas elegibles todo el territorio europeo, incluyendo áreas periféricas e insulares, además de Noruega y Suiza. Consta de un presupuesto total de 321 millones de euros para el periodo 2007-2013. El Programa INTERREG IV C es un programa enfocado a las prioridades de la Estrategia de Lisboa (competitividad) y de Gotemburgo (desarrollo sostenible). En este programa Andalucía ha participado en 20 proyectos: en 7 de los 41 proyectos aprobados en la 1ª Convocatoria, y en 13 de los 74 aprobados en la 2ª Convocatoria<sup>26</sup>.

25 <http://atlanticarea.inescporto.pt/presentation/beneficiaries>

26 <http://www.interreg4c.net>



En el plano regional bilateral, Andalucía ha celebrado protocolos de colaboración y convenios marco de cooperación con ciertas regiones del Mediterráneo con las que ha venido desarrollando acciones conjuntas desde mediados de los 90:

- *Protocolo de Colaboración con el Consejo Regional de Poitou-Charentes (Francia)*, de mayo de 1992, por el que las partes reconocen compartir intereses que son susceptibles de ser reforzados mediante acciones concretas de colaboración en diferentes sectores, muy especialmente en el marco de la Comisión Arco Atlántico de la CRPM, y se comprometen a establecer vías de colaboración para desarrollar acciones conjuntas en el ámbito de la agricultura, pesca y acuicultura, de la cultura, de la formación y de la economía, así como en otros campos que sean considerados oportunos en el futuro. También deciden colaborar en programas comunitarios cuando estos presenten un interés común.
- *Protocolo de Colaboración con la Junta Regional de la Región de Toscana (Italia)*, de marzo de 1997, en el que en base a las actuaciones de cooperación interregional fomentadas por la Asamblea de Regiones de Europa, la Comisión Intermediterránea de la CRPM y el Partenariado Euro-mediterráneo, ambas regiones deciden establecer las vías de colaboración necesarias para llevar a cabo acciones conjuntas en los siguientes ámbitos: infraestructuras; medio ambiente; agricultura, pesca y acuicultura; turismo; cultura; formación, educación e investigación y desarrollo tecnológico; y economía, y en otros campos que a futuro se consideren convenientes. Además, se comprometen a colaborar en programas comunitarios, especialmente en aquellos que promueven la cooperación interregional.
- *Convenio marco de cooperación bilateral con el Consejo Regional de PACA (Francia)*, de febrero de 2008, en el que las partes proponen ampliar sus relaciones bilaterales para contribuir al desarrollo regional sobre la base de intereses comunes y de su participación en organismos y programas de la UE, al ser ambas regiones miembros de la CIM de la CRPM y del Proceso de Barcelona. De esta forma, declaran establecer vías de colaboración para el despliegue de acciones conjuntas en los siguientes ámbitos: desarrollo de los polos de competitividad e innovación; medio ambiente y desarrollo sostenible; educación; integración social de los inmigrantes; y cultura y patrimonio histórico, siendo susceptibles de incorporación otros ámbitos considerados de interés a futuro.
- *Convenio de Cooperación Transfronteriza para la constitución de la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía»*, de mayo de 2010, cuya forma jurídica es la de 'Comunidad de Trabajo' recogida en el Tratado entre Portugal y España sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales de 3 de octubre de 2002. Tiene las siguientes funciones: promover el intercambio de información y el estudio sobre materias de interés común, fomentar y coordinar iniciativas, proyectos y propuestas de acción para la cooperación e intercambio de experiencias entre las tres entidades firmantes así como su posterior seguimiento, preparar proyectos, programas y propuestas conjuntas que puedan beneficiarse de cofinanciación comunitaria. Los ámbitos de actuación son: fomento de la competitividad y promoción del empleo; medio ambiente, patrimonio y entorno natural; accesibilidad y ordenación territorial; y fomento de la cooperación e integración económica y social. Asimismo, el convenio alude a la coordinación con las otras Comunidades de Trabajo de la frontera Hispanolusa así como a la posibilidad de constituir una Agrupación Europea

de Cooperación Territorial (AECT) entre las tres entidades firmantes.

El convenio con las regiones de Alentejo y Algarve es sin duda el más avanzado de todos, fruto de más de 20 años de cooperación regional, y se basa en la experiencia de acciones desarrolladas fuera y dentro del marco de la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve creada a través del Protocolo de Cooperación firmado con la Comisión de Coordinación de la Región (CCR) de Algarve de julio de 1995, y la Comunidad de Trabajo Andalucía-Alentejo creada a través del Protocolo de Cooperación firmado con la CCR de Alentejo de enero de 2001, protocolos que han sido sustituidos por el actual Convenio.

Los objetivos de esta nueva eurorregión son la preparación de programas susceptibles de cofinanciación por parte de la UE de forma más ágil, la coordinación de iniciativas y proyectos, el intercambio de información y estudios y el fomento de la colaboración entre entidades públicas y privadas andaluzas y portuguesas, lo cual sin duda redundará en un refuerzo de las relaciones institucionales. En este sentido, en marzo de 2011 se celebró en Sevilla la primera reunión del Consejo de la Eurorregión, a la que asistieron las autoridades de las tres regiones, así como las entidades locales en calidad de invitados. En su primera reunión, el Consejo aprobó la estructura de trabajo de la Eurorregión y dio inicio a la elaboración de un Plan de Desarrollo Transfronterizo Alentejo-Algarve-Andalucía, a través de un proceso en el que se dará cabida a las entidades territoriales.

Dada la gran cantidad y diversidad de proyectos en los que ha participado y participa la región de Andalucía a través de sus Consejerías, la Secretaría General de Acción Exterior adscrita a la Consejería de la Presidencia, en su función de coordinadora de la cooperación interregional y

transfronteriza, ha considerado necesario dar un salto cualitativo en el mecanismo de coordinación a fin de potenciar las actuaciones presentes y futuras de la cooperación exterior andaluza. En este sentido, decidió implementar el proyecto OCTA «Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía», cofinanciado por los fondos FEDER (2007-2013), con un horizonte temporal de cinco años. Este proyecto tiene por objetivos:

- Asegurar una coordinación eficaz de los proyectos de cooperación territorial europea (transfronteriza, transnacional e interregional) y vecindad desarrollados desde Andalucía, así como favorecer las sinergias entre los mismos.
- Favorecer la complementariedad de los proyectos de Cooperación Territorial Europea con el programa operativo regional andaluz y otros programas de creciente relevancia para nuestra región.
- Facilitar a los promotores de proyectos las herramientas necesarias para desarrollar proyectos de cooperación territorial y de vecindad a través del asesoramiento, formación e información.
- Servir de punto de encuentro y eje referencial en materia de cooperación territorial europea y de vecindad para todos los agentes andaluces encargados de la gestión e implementación de proyectos.

Entre las acciones puestas en marcha por el Observatorio, caben resaltar por un lado, la web<sup>27</sup> que ya se encuentra operativa y que ofrece importantes herramientas como un directorio de proyectos, búsqueda de socios, información actualizada sobre convocatorias, eventos y cursos de formación, etc., y por otro lado, el Boletín OCTA,

27 <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA/web>

de periodicidad bimensual, que ya tiene cerca de 2.000 suscriptores y que, junto con la web, funciona como una plataforma de información y difusión de suma utilidad, a través de la cual los propios gestores de proyectos pueden dar a conocer sus experiencias.

Dicho Observatorio constituye sin duda una novedosa iniciativa tendente a la coordinación, difusión y evaluación de las actuaciones y proyectos financiados por los fondos FEDER e implementados en Andalucía en materia de cooperación territorial europea y de vecindad. Se trata de reforzar la capacidad de la administración andaluza en la gestión de proyectos desde un enfoque asentado en los principios de coordinación, complementariedad, conocimiento y buena gobernanza. De esta manera, el proyecto forma parte de una estrategia clave para capitalizar la cooperación descentralizada iniciada desde los años 90 y continuar potenciando sus impactos en el desarrollo de Andalucía.



## 3.2.

# La integración regional europea en el marco del Mediterráneo Occidental: actuaciones políticas y técnicas de cooperación descentralizada entre las regiones Medgovernance



Las regiones participantes del proyecto Medgovernance han venido colaborando en diferentes acciones conjuntas desde hace más de dos décadas, aunque fue especialmente tras la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Barcelona en noviembre de 2005, cuando las autoridades locales y principalmente las regiones, reunidas por iniciativa de la Generalitat de Cataluña, con el apoyo de la CRPM, manifestaron la firme voluntad de reforzar sus vínculos para aumentar la coherencia y la eficacia de sus políticas mediterráneas. En consonancia con ello, a iniciativa del presidente de la región PACA, los presidentes de las seis regiones del Arco Latino (Andalucía, Cataluña, Piamonte, Liguria, Toscana y Lacio) acordaron crear un grupo de trabajo cuyo objetivo fuera elaborar una estrategia común y un plan de acción que permitiesen reforzar el lugar y el papel de las regiones en la construcción mediterránea, para lo cual contaron con el apoyo de sus institutos de investigación: el Instituto del Mediterráneo (PACA), la Fundación Tres Culturas (Andalucía), el Instituto Europeo del Mediterráneo —Iemed— (Cataluña), el Instituto Paralleli (Piamonte), el

Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo y de la red MAEM/MEMA (Toscana) y el Centro de Estudios de Política Internacional (Lacio).

Los mencionados institutos forman parte de la Red de Institutos del Mediterráneo (RIM), creada en 2006 con el objetivo de establecer las bases metodológicas y de investigación para el diseño de las políticas regionales en el área del Mediterráneo. El Plan de Acción de las Regiones del Mediterráneo (PARM), publicado en noviembre de 2006, fue la primera contribución relevante realizada con el propósito de establecer prioridades y perspectivas para una gobernanza regional común en el Mediterráneo. En dicho documento se identifican: a) una visión común sobre los objetivos y retos mediterráneos, b) una serie de prioridades estratégicas compartidas por el conjunto de las regiones mediterráneas, y c) proyectos concretos que corresponden a las prioridades estratégicas seleccionadas y en los que las regiones estaban dispuestas a comprometerse y a coordinar sus esfuerzos.

## Cuadro 3.1.

### Plan de Acción para el Mediterráneo: objetivos, prioridades y proyectos

#### a) Visión compartida sobre los objetivos y retos mediterráneos

1. Hacer del Mediterráneo un espacio de paz y prosperidad compartidas y abierto a sus diferencias.
2. Ante el desafío de la competitividad, hacer del Mediterráneo una zona de integración mundial competitiva y solidaria.
3. Preservar y poner en valor los «bienes colectivos mediterráneos».

#### b) Prioridades para la acción

**Prioridad 1:** Controlar los efectos de la globalización en el Mediterráneo reforzando la competitividad y la cohesión de los territorios.

**Prioridad 2:** Dar un nuevo impulso a la política de protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible.

**Prioridad 3:** Trabajar para crear una política europea coordinada sobre inmigración.

**Prioridad 4:** Desarrollar el diálogo intercultural.

#### c) Proyectos

**Proyecto 1:** Conectar en red los polos de desarrollo de la Cuenca mediterránea.

**Proyecto 2:** Instaurar una política común sobre los corredores de transporte prioritarios para el espacio mediterráneo.

**Proyecto 3:** Crear conexiones de banda ancha entre los principales polos de desarrollo en torno al Mediterráneo.

**Proyecto 4:** Crear fondos de inversión regionales para la pequeña y mediana empresa en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones.

**Proyecto 5:** Alinear las políticas regionales con los objetivos de Kioto.

**Proyecto 6:** Lanzar una cooperación interregional en el Mediterráneo en torno al proyecto Galileo.

**Proyecto 7:** Construir un consorcio interregional mediterráneo para seguridad marítima.

**Proyecto 8:** Desarrollar la enseñanza del árabe y del chino en las regiones participantes.

**Proyecto 9:** Aproximar los modos de acción de la cooperación descentralizada a normas reconocidas internacionalmente.

**Proyecto 10:** Definir una postura común de promoción de la agricultura mediterránea en la política europea y defenderla en la renegociación de la Política Agrícola Común prevista en 2008.

**Proyecto 11:** Elaborar un planteamiento regional integrado común sobre las cuestiones relativas a la inmigración y al codesarrollo.

**Proyecto 12:** Mantener el grupo de trabajo de los Institutos Mediterráneos y movilizarlo al servicio de las estrategias mediterráneas de las regiones participantes.

Por otra parte, el documento plantea que para disponer de nuevos márgenes de maniobra a nivel regional es necesaria una modificación en profundidad de las prácticas de cooperación entre las autoridades territoriales dentro del espacio Mediterráneo, esto es, un auténtico «salto tecnológico». Con respecto a los proyectos identificados, al responder a retos mediterráneos tanto del norte como del sur, estos podían extenderse al conjunto de la cuenca, haciendo partícipes a los PTM del sur.

Es en este contexto que surge el Proyecto Medgovernance promovido por la región de Toscana, en conjunto con la RIM, las regiones de las que forman parte y la CIM de la CRPM, que fue aprobado en el Programa de Cooperación Transnacional MED 2007-2013, con el objetivo de preparar recomendaciones políticas que tiendan a integrar a las autoridades regionales en el diseño e implementación de las políticas mediterráneas, y en el marco del cual se elabora este informe. El proyecto que se inició en 2009 se centra en analizar desde la perspectiva del gobierno multinivel la contribución de las regiones en cinco campos de política: transporte, competitividad e innovación, medio ambiente, cultura e inmigración. Un análisis en profundidad sobre la aportación del proyecto a la gobernanza multinivel se desarrolla en el apartado 2.3. del presente informe.

Las seis regiones del Medgovernance han participado en numerosos y diversos proyectos encuadrados en la Convocatoria del programa MEDOCC 2000-2006 y del Programa MED 2007-2013. A continuación se ofrecen ejemplos de algunos proyectos en los que ha participado Andalucía y otras de las regiones Medgovernance. La selección

de proyectos se llevó a cabo en base a los siguientes criterios, intentando cumplir la mayor parte de ellos: a) proyectos en los que participara Andalucía y también otras regiones del Medgovernance, b) variedad temática y similitud con las prioridades sectoriales del proyecto Medgovernance (medioambiente, cultura, transporte, desarrollo socio-económico, innovación, urbanismo), c) participación de distintas Consejerías de la Junta de Andalucía como socios en los proyectos, d) proyectos en los que la Junta de Andalucía actuara como socio y como jefe de fila, e) participación de países del sur del Mediterráneo como socios observadores, en particular Marruecos, y f) proyectos que presentaran cierto grado de continuidad en acciones posteriores al término de los mismos.

De esta forma, se realizaron entrevistas personales a los responsables políticos y/o técnicos del socio andaluz participante en cada uno de los proyectos elegidos, con el fin de recabar información de primera mano en lo referente a: los resultados o productos más relevantes, las acciones más innovadoras, los beneficios para el partenariado y en particular para el socio andaluz, el grado de implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto, el grado de intercambio de información, experiencia y buenas prácticas, el valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel, las debilidades o dificultades y las fortalezas del proyecto, la continuidad de las acciones y del partenariado una vez concluido el proyecto, etcétera.

## Cuadro 3.2.

### Proyecto ANSER - Proyecto ARCHEOMED



#### Proyecto ANSER:

Anciennes Routes Maritimes Méditerranéennes (2002-2004)



#### Proyecto ARCHEOMED:

Patrimonio Cultural Marítimo del Mediterráneo (2006-2008)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-B. P.O. MEDOCC (convocatoria 2002).

Periodo de ejecución: 2002-2004. / Coste total: 2.883.750 euros.

#### Jefe de fila:

Región Toscana (Italia).

#### Socio andaluz:

Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

#### Ejecución técnica:

Centro de Arqueología Subacuática del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.

#### Otros socios:

- CASC – Centre de Arqueologia Submarina de la Regió de Catalunya (España)
- Diputación Provincial de Alicante, Valencia (España)
- CNRS, PACA (Francia)
- Región PACA (Francia)
- Instituto para el Mediterráneo, Lacio (Italia)
- Región Campania (Italia)
- Región Lacio (Italia)
- Región Liguria (Italia)
- Fundación para los Estudios Internacionales (Malta)
- Instituto Portugués de Arqueología, Centro Nacional de Arqueología Náutica y Subacuática, Algarve (Portugal)
- Ministerio de Comunicación y Cultura (Argelia), socio observador
- Ministerio de Cultura y Comunicación (Marruecos), socio observador

**Finalidad principal:**

Puesta en valor durable y creativa del patrimonio arqueológico ligado a la presencia de los puertos antiguos como fuentes de desarrollo local y crecimiento cultural de los pueblos.

**Objetivo:**

Conocer las diferentes experiencias sobre las que se trabaja para la revitalización y difusión del ámbito patrimonial marítimo, bastante olvidado a pesar de su importante peso específico en las señas de identidad de los pueblos del Mediterráneo y del Atlántico.

**Objetivos específicos:**

- Mejora de la acción pública en el ámbito de la gestión de territorios y de la protección y valorización del patrimonio cultural subacuático (creación de metodologías de intervención comunes y de criterios de gestión eficaces e innovadores).
- Formación de profesionales y técnicos implicados en la restauración y conservación del patrimonio arqueológico submarino.
- Sensibilización de los actores implicados en el sector de la sociedad civil acerca del valor del patrimonio arqueológico sumergido (instituciones, medios de comunicación, población).

**Acciones:**

- Estudio y desarrollo de orientaciones comunes: elaboración de una Base de datos bibliográfica, de una Carta de naufragios y de un Repertorio de puertos antiguos.
- Creación de una red internacional estable: participación en los Comités de Pilotaje, Científicos y otras reuniones.
- Intercambio de experiencias: participación en los Seminarios internacionales.
- Proyectos piloto
- Actividades de información y comunicación: información publicitaria y jornada de información.

**Resultados /productos más relevantes**

- Creación de una red internacional estable.
- Elaboración de un documento sobre el estado de la cuestión del tema de estudio y de una Guía para la puesta en valor durable del patrimonio arqueológico subacuático.
- Elaboración de un Dossier de investigación sobre localización, protección y conservación de los yacimientos arqueológicos vinculados al patrimonio ANSER.
- Diseño conceptual y material de una Base de datos bibliográfica y de naufragios. En el caso de Andalucía, se reunieron todas las referencias vinculadas al patrimonio ANSER existentes en el litoral andaluz desde la Antigüedad al Renacimiento (10 yacimientos de la provincia de Huelva, 10 de Granada, 13 de Sevilla, 19 de Almería y 39 de Cádiz).
- Participación y organización de cursos de formación.

**Acciones más innovadoras**

- Lo verdaderamente novedoso fue reunir a socios europeos que se dedican a este campo temático innovador.
- Puesta en marcha de un Proyecto piloto: exposición temporal «Bajo el mar: la restauración de las cerámicas de La Ballenera» en el Museo de Cádiz, durante septiembre y octubre de 2004, con la finalidad de presentar al visitante no solo el yacimiento y el conjunto de cerámicas halladas, sino también el proceso que se sigue para la restauración de los materiales arqueológicos de procedencia subacuática.



### Beneficios para los socios del partenariado y para Andalucía en particular

Para el partenariado: reunir a diferentes socios europeos que trabajan en el campo de la arqueología subacuática, y entablar relaciones entre sí.

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía: ganar visibilidad a nivel europeo. Se logró influir en la visión de los otros socios. Andalucía aportó una visión nueva sobre la tutela, gestión y protección del patrimonio arqueológico subacuático.

Para el Centro de Arqueología Subacuática Marina: participar en un proyecto europeo por primera vez. Conocer y dialogar con socios europeos y españoles que trabajan en este campo. Ganar visibilidad y reconocimiento a nivel europeo y español. Contacto y coordinación con otros socios españoles (Cataluña y Alicante).

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- Incorporar a Marruecos y Argelia como socios observadores. Dos países europeos costearon los gastos para que los socios marroquí y argelino pudieran participar en algunas actividades (ya que no contaban con fondos propios).
- Andalucía ha sido la primera CA en aplicar la legislación sobre Protección jurídica del Patrimonio Arqueológico Subacuático. Otras CCAA están empezando a aplicarla siguiendo el ejemplo andaluz.
- A raíz de los proyectos, la jefa del Centro de Arqueología Subacuática ha sido designada por el Ministerio de Cultura como representante de España en el Consejo Consultivo Científico-Técnico de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Subacuático.

### Debilidades y fortalezas

#### Debilidades / Dificultades:

- El gran número de socios dificultó el proceso de toma de decisiones.
- Desigual aporte e implicación por parte de algunos socios del proyecto.

#### Fortalezas:

- Conocer las distintas visiones sobre cómo enfocar el tema: cada región interpretaba la arqueología subacuática marina de manera diferente.
- Contacto con los socios y presentación de un nuevo proyecto (ArcheoMed) que significó un salto cualitativo.

### Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

No hubo una continuidad formal pero sí siguieron los contactos con algunos socios, especialmente entre los españoles.

### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- El proyecto ANSER tuvo continuidad en el proyecto AR-CHEOMED (Patrimonio Cultural Marítimo del Mediterráneo), financiado por la Iniciativa Interreg III-B P.O. MEDOCC, desarrollado desde el 01/06/2006 al 30/06/2008, y liderado por la región Toscana con finalidad y objetivos muy similares al ANSER.
- El número de socios fue más reducido que en ANSER, lo cual facilitó el proceso de toma de decisiones y el desarrollo de actividades: Región Toscana (Italia), MIBAC Ministero per i beni e le attività culturali (Italia), Región Campania (Italia), CNRS Centre National de la Recherche Scientifique, PACA (Francia), CASC - Centre d'Archéologie sous-marine de Cataluña (España), Ministerio de Cultura, Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, - Instituto Portugués de Arqueología, Centro Nacional de Arqueología Náutica y Subacuática, Algarve (Portugal), Museo Nacional de Arqueología Marítima y Centro Nacional de Investigaciones Arqueológicas Submarinas (MNAM-CNIAS) Cartagena; Universidad de Malta (Malta).
- Marruecos y Argelia fueron invitados a participar pero finalmente no lo hicieron por problemas de índole política.

## Cuadro 3.3.

### Proyecto EUROMEDINCULTURE



#### Proyecto EUROMEDINCULTURE (2004-2006)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-B. P.O. MEDOCC (convocatoria 2003).

Periodo de ejecución: 2004-2006. / Coste total: 798.150 euros.

---

#### Jefe de fila:

ADCEI: Asociación para el Desarrollo Cultural e Internacional (PACA), Francia.

#### Socio de la Junta de Andalucía:

Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

#### Otros socios:

- Diputación de Córdoba (Andalucía, España)
- Diputación Provincial de Granada (Andalucía, España)
- Universidad de Cádiz (Andalucía, España)
- Región Lacio (Italia)
- Región Cerdeña (Italia)
- Región Toscana (Italia)
- Universidad Mohammed V - Souissi (Marruecos)
- Región de Tánger-Tetuán (Marruecos)

#### Finalidad principal:

Valorización del espacio euromediterráneo como ámbito de intercambios y cooperación cultural entre instituciones y operaciones culturales entre ambas orillas.

#### Objetivos:

- Puesta en marcha de una red de cooperación que apoye al desarrollo de proyectos culturales de dimensión regional, euromediterránea e internacional.
- Identificar las instituciones, redes y agentes más adecuados, fortaleciendo así la institucionalidad cultural.
- Permitir una circulación más amplia de operadores culturales de la zona, con el fin de favorecer mejores conocimientos recíprocos, intercambios y la emergencia de proyectos de dimensión euro-mediterránea, elaborados a través de un verdadero partenariado.

#### Acciones:

- Edición de un Boletín informativo «Euromedinculture Info» en tres idiomas, 13.500 ejemplares.
- Edición de la Guía «Culturas y Regiones en el Mediterráneo», 450 ejemplares impresos y en CD.
- Cuatro encuentros de profesionales sobre las temáticas de libro y lectura, artes escénicas y patrimonio, celebrados en PACA (noviembre 2004), Toscana (junio 2005), Andalucía (noviembre 2005) y Rabat y Tánger-Tetuán (abril 2006). Reuniones transnacionales e intercambios técnicos.

#### Resultados /productos más relevantes

- Impulso de la cooperación euromediterránea
- Promoción de las relaciones entre los territorios participantes
- Creación de una red estable de cooperación

#### Acciones más innovadoras

- Los encuentros entre profesionales, por suponer un paso importante en la creación de una red de cooperación. Durante los intercambios y encuentros entre los socios, se expusieron la estructuración, el funcionamiento, las competencias de intervención de cada nivel territorial (nacional, regional y local) en materia de cultura y de asuntos europeos. Ello permitió definir un panorama institucional y operativo completo de cada territorio de la zona accesible para los profesionales de la cultura y aprovechable en sus relaciones de cooperación.
- La edición de la Guía «Culturas y Regiones en el Mediterráneo», por tratarse de un instrumento novedoso de consulta e información sobre las estructuras culturales en cada región. En ella se recogen las instituciones, redes y agentes dedicados a la gestión cultural, y un panel de fondos y programas europeos acompañados por ejemplos de proyectos seleccionados de las distintas regiones que apoyan actividades culturales.

#### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Hubo una gran implicación de actores en las actividades del proyecto: asociaciones, federaciones profesionales, sociedades, agencias regionales, colectividades públicas o parapúblicas participaron en los encuentros y en las visitas profesionales a diferentes centros.

#### Intercambio de información, experiencia y buenas prácticas

- En los cuatro encuentros organizados, los operadores de las distintas regiones se reunieron con sus homólogos para intercambiar experiencias, prácticas y dialogar acerca de posibles asociaciones y proyectos euro-mediterráneos comunes.

#### Beneficios para los socios y para Andalucía

- Identificación de las plataformas culturales de las regiones asociadas al proyecto.
- Generación de sinergias entre profesionales del mismo ámbito que han derivado en la creación de nuevos proyectos.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- El impulso a las relaciones de cooperación y el intercambio entre agentes puede contribuir a la mejor gobernanza en el espacio transfronterizo. Por ello el proyecto ha buscado implicar al mayor número de agentes en cada territorio, permitiendo la transferencia y el intercambio de conocimientos.
- Creación de una herramienta destinada a fomentar proyectos europeos futuros entre los profesionales de la zona euromediterránea.
- La participación de dos socios de Marruecos, incorporando la visión del sur del Mediterráneo.

### Debilidades y fortalezas

#### Debilidades /Dificultades:

- A pesar de que el programa comunitario INTERREG III-B MEDOCC recomendaba encarecidamente integrar socios de la ribera sur del Mediterráneo, solo los gastos efectuados en territorio europeo podían ser «elegibles». Con el objetivo de trabajar en un plano de igualdad con los socios marroquíes, todos los socios estuvieron de acuerdo en atenuar al máximo estas diferencias.
- Actividades que no habían sido presupuestadas previamente. Por ejemplo, la propuesta de traducción al árabe del boletín informativo por parte de la Región de Tánger-Tetuán se solucionó con la colaboración de los socios: la Junta de Andalucía asumió directamente los gastos de traducción y de nueva maquetación, mientras que la Región de Tánger-Tetuán se encargó de su publicación y difusión.
- El bajo nivel de implicación en el proyecto por parte de algunos socios para llevar a cabo las actividades encomendadas. Por ejemplo, problemas en la puesta en marcha de la web, que pudieron solventarse gracias a que el jefe de fila asumió esta actividad y alojó el proyecto en su propia web.

#### Fortalezas:

- Impulso de la cooperación transterritorial entre agentes culturales.
- Promoción de las relaciones entre los territorios participantes.
- Conocimiento de otras realidades culturales, promoviendo la diversidad cultural.
- Fortalecimiento de las instituciones y agentes implicados.
- Puesta en valor del poder de la cultura como factor de cohesión social.

### Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

A lo largo de los tres años de vida del proyecto se fue promoviendo la puesta en marcha de otros proyectos de cooperación, que fueron presentados a diferentes convocatorias europeas como Cultura 2000, Interreg III y otros. La incidencia del proyecto se puede reflejar por tanto en el aumento de la cooperación y el intercambio cultural entre las regiones participantes.

### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- En 2007 algunos de los socios participaron en un proyecto del Servicio Voluntario Europeo para acoger a jóvenes de otros países en instituciones culturales.
- En 2008 fue aprobado el proyecto «Euromedinculture Ciudadanía: cultura, creación y diálogo» por el Programa Europa para los Ciudadanos, el cual se ejecutó en 2009 dando continuidad al trabajo realizado en el proyecto Interreg, con ADCEI como jefe de fila. Este proyecto contó con nueve regiones socias de 8 países europeos y con Túnez como país asociado.
- En julio de 2009 se formalizó la Red Euromedinculture como plataforma de cooperación en el espacio euromediterráneo, marcando la consolidación y ampliación del partenariado: 22 socios fundadores de 16 países del norte y sur del Mediterráneo, además de 11 organizaciones observadoras de 7 países diferentes. Funciona como una Asociación sin ánimo de lucro y tiene su portal operativo en: <http://www.euromedinculture.org/>
- En 2009 se aprobó el proyecto «Euromedinculture Ciudadanía: cultura, creación y diálogo» como continuidad al proyecto aprobado en 2008. Se ejecutó durante 2010 y contó con 12 regiones socias pertenecientes a 11 países europeos.
- En 2010 se aprobó el proyecto «Euromedinculture: compartiendo y creando proyectos» a través del programa Cultura, colaboración con terceros países.

## Cuadro 3.4.

### Proyecto EUROMEDSYS



#### Proyecto EUROMEDSYS I y II

Cooperación Transnacional entre Sistemas Económicos  
Locales del Mediterráneo  
(2002-2004 y 2004-2006)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria III-B. P.O. MEDOCC (convocatorias 2002 y 2004).

Período de ejecución: 2002-2004 y 2004-2006.

Coste total: Euromedsys I: 2.197.288 euros. / Euromedsys II: 1.100.760 euros.

---

#### Jefe de fila:

Sviluppo Italia Toscana S.C.p.A., (Italia).

#### Socio andaluz:

Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

#### Otros socios (EUROMEDSYS II):

- Región PACA (Francia)
- Región Creta (Grecia)
- Región Calabria (Italia)
- Región Campania (Italia)
- Región Emilia-Romaña (Italia)
- Región Cerdeña (Italia)
- Región Alentejo (Portugal)
- Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Argelia)
- Región Tánger- Tetuán (Marruecos)
- Gobierno de Sousse (Túnez)

En el proyecto EUROMEDSYS I participó la región de Valencia (España) a través del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria, y el Consejo Regional de Sfax (Túnez), los cuales no participaron en EUROMEDSYS II. En su lugar se incorporan la región Alentejo (Portugal) y la región de Creta (Grecia).

#### Finalidad principal:

Diseñar soluciones innovadoras para una cooperación económica entre PYMES de las orillas norte y sur del Mediterráneo, vinculadas a las tradiciones económicas de la Alimentación y del Hábitat mediterráneos.

#### Objetivo:

Desarrollo de los Sistemas Económicos Locales del Mediterráneo mediante la creación de plataformas de cooperación euro-mediterránea, que favorezcan una integración económica de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) pertenecientes a los sectores productivos de la Alimentación tradicional Mediterránea, del Hábitat Mediterráneo y de los Servicios Avanzados a las PYMES.

#### Acciones:

- Puesta en marcha de tres Proyectos piloto (FoodMed, HabitatMed y SerMed).
- Realización de un Portal de Internet y un Market Place Digital para los sectores productivos de la Alimentación Tradicional Mediterránea, del Hábitat Mediterráneo y de los Servicios Avanzados a las PYMES.
- Realización de Seminarios y talleres internacionales.
- Elaboración de base de datos, redes temáticas y publicaciones.
- Creación de una red virtual de centros de servicios avanzados a nivel euro-mediterráneo, mediante la puesta en marcha de un portal de cooperación técnica y económica y la realización de intercambios entre centros de servicios de los dos sectores productivos del proyecto: HabitatMed y FoodMed.

#### Resultados / productos más relevantes

- Conformación de una red transnacional de actores locales y regionales de distintos países del norte y sur del Mediterráneo y tejido de una alianza para trabajar en conjunto temas de mutuo interés.
- Puesta en marcha de proyectos piloto. En el área temática «Agroindustrial» (proyecto piloto FoodMed) se elaboró una cesta de productos de excelencia mediterráneos, y se trabajó en una metodología común para determinar la calidad del aceite de oliva (producto común a todos los socios del proyecto).

#### Acciones más innovadoras

- En el área temática «Hábitat» (proyecto piloto HabitatMed) se acercó a diseñadores de una región con empresas de otra región para que estas últimas pudieran desarrollar las ideas propuestas por los diseñadores. Además, se llevó a cabo un estudio para diseñar una marca «Hábitat-Med» aunque luego no llegó a implantarse.
- En el área temática «Agroindustrial» (proyecto piloto FoodMed) se intercambiaron experiencias y buenas prácticas acerca de los procesos de control de calidad de los alimentos en cada región socia.

#### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Hubo una gran implicación de actores locales en las actividades del proyecto. Se invitó a las empresas para que participaran en las jornadas y establecieran contactos con actores de otras regiones. Se intentó poner en marcha un «Market-Place» on-line pero no llegó a concretarse.

#### Intercambio de información, experiencia y buenas prácticas

Hubo intercambio de experiencias a través de visitas a empresas en distintas regiones, seminarios y talleres realizados en regiones del norte y sur del Mediterráneo.

### Beneficios para los socios y para Andalucía

Para el partenariado: creación de una red de socios que ha tenido continuidad.

Para IDEA: el proyecto significó un punto de partida en materia de cooperación y le sirvió para adquirir experiencia en la gestión de proyectos europeos, generando expectativas para el trabajo conjunto futuro.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- Alto nivel de participación de Marruecos y Túnez en las acciones del proyecto. Incluso se desarrollaron actividades en estos dos países.
- Elaboración y firma de Manifiestos de intenciones conjuntos para cada proyecto piloto.
- Experiencia positiva de cooperación, aumento de la confianza entre los socios de distinto nivel de gobierno, y entre agentes públicos y privados de las diferentes regiones.

### Debilidades y fortalezas

#### Debilidades/Dificultades:

- Dificultad para cumplir los plazos por parte de ciertos socios.
- Algunos objetivos iniciales resultaron muy ambiciosos y no llegaron a cumplirse plenamente.

#### Fortalezas:

- Buena coordinación entre los socios y mecanismo de gestión del proyecto.
- Red de contactos entre los socios y a nivel de los actores locales y regionales.
- Se realizaron eventos en Marruecos y en Túnez.

### Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- En algunos casos ha habido un seguimiento y contacto entre diseñadores y empresas, por ejemplo en el proyecto Habitat-Med.

### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- Presentación del proyecto Euromedsys II al término de Euromedsys I.
- Varios socios participan en el proyecto IC-Med (Inter-clusters Méditerranée), liderado por PACA (Francia) y financiado por el Programa Operativo Transnacional MED (2007-2013): Andalucía, Valencia, Murcia y País Vasco (España), Lombardía, Toscana y Piamonte (Italia), PACA (Francia) y Grecia.
- Andalucía, a través de IDEA ha promovido, con la colaboración del Consejo Regional Tánger-Tetuán, el proyecto «Red Transfronteriza de Servicios Empresariales (ReTSE)», cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el marco de la Iniciativa Interreg III-A España-Marruecos. Dicho proyecto se desarrolló durante el periodo 2002-2008 y luego se presentó un nuevo proyecto a la convocatoria del POCTEFEX, denominado «Red transfronteriza de cooperación y servicios a Agentes de Apoyo y Empresas», actualmente en ejecución.

## Cuadro 3.5.

### Proyecto MARIMED



#### Proyecto MARIMED

La pesca como factor de desarrollo del turismo sostenible  
(2004-2006)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-B. P.O. MEDOCC (convocatoria 2003).

Periodo de ejecución: 2004-2006. / Coste total: 2.095.416 euros.

#### Jefe de fila:

Región de Emilia Romagna (Italia), D.G. Actividad Productiva, Comercio y Turismo.

#### Socio andaluz:

Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

#### Otros socios:

- Comunidad Autónoma de Murcia – Consejería de Turismo y Dirección del Territorio. Dirección General de Infraestructuras del Turismo (Murcia, España).
- Asociación de Empresarios Marítimos y Pesqueros —EMPA— (Cataluña, España).
- Diputación de Gerona. Programación y Estudios (Cataluña, España).
- Municipio de Torroella de Montgrí. Desarrollo Sostenible Local (Cataluña, España).
- Comuna del Puerto de San Luis – Unidad de Turismo (PACA, Francia).
- Ciudad de Marsella —Misión de Programas Privados y Europeos— CMCI (PACA, Francia).
- Comuna de Carloforte - División de Turismo y Espectáculos (Cerdeña, Italia).
- Comuna de Porto Torres – Desarrollo Sostenible (Cerdeña, Italia).
- Región de Sicilia – Departamento de Turismo, Deportes y Espectáculos (Sicilia, Italia).

#### Finalidad principal:

Lograr la integración de los sectores del turismo y de la pesca, pretendiendo experimentar un modelo innovador de calificación de la oferta turística y de desarrollo del turismo sostenible, con el fin de promover y valorar el patrimonio natural, cultural y social de los puertos pesqueros.

#### Objetivo:

Revalorizar las tradiciones marineras locales y difundir una nueva imagen cultural de los profesionales de la pesca, adquiriendo la función de «promotores / educadores de la cultura de la mar».



#### Acciones:

##### 1. Estudios e investigaciones

- Análisis de los elementos que caracterizan los puertos pesqueros en términos de cultura, tradiciones, historia y características medioambientales.
- Elaboración de planes de desarrollo territorial.
- Identificación de los sectores y los campos de intervención.
- Elaboración de estudios de viabilidad y análisis del impacto de las actividades pesca-turismo.

##### 2. Creación de Redes

- Puesta en funcionamiento de una página Web para favorecer las relaciones entre los territorios implicados en el proyecto.

##### 3. Proyecto piloto

- Puesta a punto, experimentación y promoción de nuevos productos turísticos, mediante la definición de itinerarios ecomarinos, actividades turismo-pesca, ofertas gastronómicas basadas en los productos de la mar, etcétera.
- Realización de acciones de valorización del territorio para favorecer un turismo no sujeto a temporadas.
- Creación de una marca de calidad.

##### 4. Acciones de Formación e Información

- Identificación y desarrollo de atractivos modelos de comunicación y difusión para captar la atención del gran público.
- Revalorización de los puertos pesqueros, así como la promoción de una imagen correcta del sector pesquero.
- Refuerzo de la identidad de las poblaciones locales y apoyo a la promoción de productos turísticos elaborados.
- Sensibilización y toma de conciencia con la realización de eventos y actividades musicales, teatrales y cinematográficas, relativas al mundo de la pesca y sus costumbres.

##### 5. Intercambios de experiencias

- Intercambio de información y experiencias para un desarrollo sostenible.
- Refuerzo y desarrollo de un proceso de reconstrucción de las identidades locales.
- Revalorización y promoción de la tutela y salvaguarda del patrimonio medioambiental.
- Cooperación activa entre regiones europeas.

#### Resultados /productos más relevantes

- Ruta turístico-pesquera «La ruta de la Almadraba».
- Promoción del producto natural, artesanal y regional de una salina «Flor de Sal».
- Desarrollo de un proyecto piloto en una comarca pesquera andaluza (donde el turismo fuera importante): localidades de Tarifa, Barbate y Conil, en la zona del Estrecho de Gibraltar.
- Gran producción de material divulgativo (calendarios, postales, publicaciones varias).
- Guía de conchas del Campo de Gibraltar en formato digital.
- CD de música con canciones marineras: «Cantos del Campo y del Mar».

### Acciones más innovadoras

- Talleres educativos en los colegios de todo el territorio andaluz, con una publicación específica para escolares.
- Actividades de sensibilización sobre «Pesca y comercio responsables» en las localidades costeras andaluzas. Campañas de playa.
- Exposición de fotografía en Tarifa, a partir de la recopilación de fotografías antiguas y digitalización de las mismas. Actividad con gran impacto, altamente emotiva para familiares tradicionales ligadas a la actividad pesquera.
- Elaboración de guías gastronómicas con productos del mar. Recetario de platos tradicionales marineros «La cocina marinera del Estrecho».
- Concurso de maqueta de barcos pesqueros, a nivel nacional: «I Concurso de Andalucía: Modelismo Naval Pesquero».
- Ciclo de cine: proyección de películas relacionadas con la pesca y la cultura marina, desde las perspectivas científica y comercial.

### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Los Ayuntamientos de las localidades en donde se realizaban las acciones colaboraron muy activamente. También los medios de comunicación, en especial la televisión local. En ciertas actividades contaron con la colaboración de Cofradías de Pescadores, Asociaciones de Armadores, Asociaciones de Acuicultores...

### Beneficios para los socios del partenariado y para Andalucía en particular

#### Para el partenariado:

- Puesta en valor del mundo pesquero y recuperación y difusión del patrimonio pesquero en el Mediterráneo.

#### Para la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- Dar a conocer el medio ambiente marino, la cultura marinera y la gastronomía marina en la región andaluza.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- Buenas relaciones entre los socios, en especial entre las administraciones públicas.
- Intercambio de experiencias y buenas prácticas en las diferentes regiones.
- Redacción de un documento sobre la definición «pesca-turismo» que se elevó a la Comisión Europea.

### Debilidades y fortalezas

#### Debilidades/dificultades:

- La continuidad de las acciones una vez acabado el proyecto en el seno de algunas de las regiones.

#### Fortalezas:

- El trabajo coordinado entre los socios.
- Las múltiples y diversas actividades creativas desarrolladas con una alta implicación de los actores de la sociedad civil.
- Gran difusión de los resultados del proyecto a nivel de la sociedad civil.

### Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- En Andalucía se realizó la «Semana Cultural del Mar» en Tarifa en mayo de 2008, financiada con fondos del proyecto THON.DOC.
- Actividades posteriores en Carbonera (Almería) e Isla Cristina (Huelva).

### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- Los socios del MARIMED presentaron un nuevo proyecto denominado MARINET, pero no fue aprobado. Andalucía participó en el proyecto THON.DOC «Valorización del patrimonio Cultural Transnacional del Atún en el Mediterráneo Occidental» (2007-2009), pero con otros socios. En él colaboraron con la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

## Cuadro 3.6.

### Proyecto PAYS.DOC – Proyecto PAYS.MED.URBAN



#### Proyecto PAYS.DOC

Buenas Prácticas para el Paisaje (2005-2007)



#### PAYS. MED. URBAN

Alta calidad del paisaje como elemento clave en la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas mediterráneas (2009-2011)

#### Proyecto PAYS.DOC:

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-B, P.O. MEDOCC (convocatoria 2004).

Período de ejecución: 2005-2007. / Coste total: 1.532.000 euros.

#### Proyecto PAYS. MED. URBAN:

Período de ejecución: 2009-2011. / Coste total: 1.633.332 euros.

#### Proyecto PAYS.DOC:

##### Jefe de fila:

Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, a través de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial.

##### Socios:

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| - Generalitat de Catalunya (España)   | - Región Basilicata (Italia)       |
| - Generalitat Valenciana (España)   | - Región Emilia - Romagna (Italia) |
| - Región de Murcia (España)   | - Región Lacio (Italia)            |
| - Région PACA (Francia)   | - Región Lombardía (Italia)        |
| - Anem - Prefecture De Magnesie Développement Compagnie (Thessalie, Grecia) | - Región Piamonte (Italia)         |
| - Región Autónoma de Cerdeña (Italia)                                       | - Región Toscana (Italia)          |
|   | - Región Umbria (Italia)           |

#### Finalidad principal:

Desarrollo y aplicación práctica de los contenidos de la Convención Europea del Paisaje aprobada en el año 2000 por el Consejo de Europa y de las orientaciones en materia de paisaje recogidas en la Estrategia Territorial Europea a las políticas públicas concernidas (sobre todo: territoriales, urbanas, ambientales, infraestructurales, agrarias, turísticas y culturales).

#### Objetivos:

- Identificar los paisajes del Mediterráneo.
- Valorizar las experiencias locales de modo que puedan ser modelo de «Buenas prácticas» para el paisaje.
- Elaborar líneas guía para una gestión adecuada de las transformaciones paisajísticas y la sensibilización sobre la identidad del territorio.

#### Acciones:

Se desarrollaron diferentes actividades inscritas en 4 líneas de actuaciones:

- Línea de actuación 1: Elaboración y gestión de un Observatorio Virtual de paisajes mediterráneos (coordinador: Andalucía).
- Línea de actuación 2: Catálogo de Buenas Prácticas y Premio Mediterráneo del Paisaje (coordinador: Toscana).
- Línea de actuación 3: Creación y gestión de un Portal sobre el paisaje (coordinador: Umbria).
- Línea de actuación 4: Guías con estrategias y directrices sobre paisaje para su aplicación en los instrumentos de política territorial (coordinador: Cataluña).

#### Proyecto PAYS. MED. URBAN:

##### Jefe de fila:

Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, a través de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial.

#### Socios:

- Cataluña, Palma de Mallorca, Murcia, Valencia (España).
- ANEM-Magnesia (Grecia).
- Toscana, Umbria, Emilia-Romaña, Lombardía, Lacio, Basilicata, Veneto (Italia).
- Algarve (Portugal).
- La Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Implementación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP-ENELC), como socio observador.

#### Objetivo:

- Centra su atención en aspectos del paisaje periurbano y de periferia, y considera que la alta calidad del paisaje no es solo un elemento de identidad y un patrimonio de valores naturales, ecológicos e histórico-culturales, sino también un potente recurso para el desarrollo económico y la competitividad de las áreas urbanas con capacidad para atraer turistas y para la localización de empresas pertenecientes a nuevos sectores económicos.

#### Acciones:

- El proyecto se articuló en 6 líneas de actuación: se dio continuidad a las cuatro desarrolladas en el proyecto PAYS.DOC y se incorporaron dos más: las Acciones piloto y las Actividades de sensibilización.
- .....

### Resultados / productos más relevantes

- Tres Publicaciones (libro + CD): a) Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje. b) Observatorio Virtual del Paisaje Mediterráneo. c) Guías prácticas con estrategias y directrices sobre paisaje para su aplicación en los instrumentos de política territorial.
- Creación de un portal en Internet sobre los paisajes Mediterráneos ([www.paysmed.net](http://www.paysmed.net)), el de mayor relevancia para conocer los paisajes mediterráneos.
- Celebración de la II Edición del Premio Mediterráneo del Paisaje (PMP) en 2007.
- Creación y consolidación de una red de 14 regiones pertenecientes a 4 países que ha permitido el conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias, y generar un valor estratégico capitalizando los resultados en el proyecto que le siguió: Pays.Med.Urban. Con la metodología del Pays.Doc, se realizó un nuevo Catálogo de Buenas Prácticas centrado en los paisajes de áreas urbanas y su entorno.

### Acciones más innovadoras

- El Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje reúne obras, proyectos y actividades didácticas, y contribuye a la elaboración de una pedagogía del ejemplo en la que participan de forma conjunta gestores locales, técnicos y profesionales diversos que representan una variedad de perspectivas ante el hecho paisajístico. Del Catálogo se eligieron los ganadores de la II Edición del PMP en 2007 (actividad coordinada por la región de Toscana). Dicho premio reconoce internacionalmente las mejores prácticas, que constituyan una experiencia significativa desde el punto de vista del paisaje, referidas a las siguientes categorías: 1) planes, programas y proyectos, 2) obras realizadas, 3) experiencias de sensibilización en torno al paisaje, y 4) actividades de comunicación sobre el paisaje. La I edición del PMP se realizó en el año 2000, y la III edición se desarrolló en el ámbito del proyecto PAYS.MED.URBAN, coordinada por la región de Murcia.
- Las guías prácticas ofrecen orientaciones y criterios para una adecuada gestión de las transformaciones del paisaje en las siguientes situaciones y procesos considerados prioritarios:
  - (a) infraestructuras de comunicación y accesos a núcleos,
  - (b) espacios productivos, comerciales y logísticos,
  - (c) lugares históricos, culturales y de interés turístico, y
  - (d) espacios agrarios, forestales y naturales.

Esta actividad ha tenido una finalidad más operativa, centrándose de forma directa en la producción y difusión de conocimientos útiles para la acción pública y privada con incidencia en el paisaje.

- El Observatorio virtual sirve como un sistema de reconocimiento y observación de paisajes característicos del Mediterráneo.
- El portal de Internet, herramienta de continuidad de los proyectos PAYS.DOC y PAYS.NET (<http://www.paysmed.net/pays-doc/>) tiene por objetivo facilitar los intercambios y la dinamización de la cooperación mediterránea en materia de paisaje, así como con otras instituciones interesadas. El portal cumplió la función de plataforma del trabajo interno durante el desarrollo del proyecto. Asimismo, su implantación pretendió contribuir a una promoción internacional del patrimonio paisajístico, ambiental y cultural de las regiones mediterráneas. Cada socio está considerado como un nodo de recursos documentales, a los que el portal les ofrece el soporte técnico, que devendrá en un referente temático interregional del paisaje mediterráneo.
- En el proyecto PAYS.MED se incorporaron dos líneas de actuación más:
  - a) Acciones piloto. Se centra en la experimentación de propuestas de recalificación paisajística, en aplicación del artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje, que cada una de las regiones participantes en el proyecto pondrá en marcha en un área específica, utilizando procesos de participación pública para implicar activamente a los ciudadanos en la transformación del territorio local.
  - b) Actividades de sensibilización. Se centra en la sensibilización de los actores locales como valor estratégico en el proceso de implementación del Convenio Europeo del Paisaje. Se pretende definir estrategias comunes para la dinamización de los actores locales en los procesos de valorización del paisaje así como proporcionar a los actores públicos criterios e instrumentos útiles para la toma de decisiones, y crear un banco de datos con experiencias ejemplares, útiles y reproducibles.

### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- La línea de actuación sobre Acciones piloto se lleva a cabo prestando especial atención al diálogo y confrontación entre stakeholders, ciudadanos e instituciones. Por su lado, las Actividades de sensibilización apuntan específicamente hacia los actores locales. Por ejemplo, participaron algunos Ayuntamientos y universidades, como la Universidad de Sevilla a través del «Centro de Estudios Paisaje y Territorio», una institución basada en un Convenio marco de la Consejería con todas las universidades andaluzas. En los talleres de sensibilización hubo una gran participación de actores locales públicos y privados.

## Beneficios para los socios y para Andalucía

Para el partenariado:

La creación y consolidación de una red transnacional que ha mantenido continuidad más allá del desarrollo de los proyectos.

Para la Comunidad Autónoma de Andalucía:

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía contempla actividades de fomento del paisaje como premios, actividades de difusión, la participación en proyectos europeos, etc. Estos proyectos se caracterizan especialmente por lograr una inserción en las políticas públicas.

- Ambos proyectos se suman a la larga trayectoria de participación en proyectos europeos, tanto en la región mediterránea como en la atlántica, que ha desarrollado la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

## Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- El proyecto se encuentra en plena coherencia con los objetivos de la Convención Europea del Paisaje. A su vez, es un ejemplo del desarrollo del artículo 9 de la Convención, que se refiere al impulso de la cooperación transfronteriza a nivel local, regional en materia de paisaje, previéndose, en su caso, la elaboración y aplicación de programas comunes de mejora del paisaje.
- El proyecto ha permitido consolidar la cooperación entre regiones que ya con anterioridad al proyecto PAYS.DOC habían desarrollado iniciativas comunes en el ámbito del paisaje, así como incorporar a nuevas regiones.
- El Consejo de Europa ha diseñado el Premio Europeo del Paisaje basado en la experiencia del Premio Mediterráneo diseñado por las regiones, lo cual realza la idea de «construir Europa desde abajo».
- En el proyecto PAYS.MED se incorporó la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Implementación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP-ENELC), como socio observador. Ello dotó al proyecto de mayores posibilidades de difusión a través de la web de la RECEP, y además contribuyó a establecer relaciones con nuevas regiones al punto de que se firmó un Protocolo de colaboración entre regiones del PAYS.MED y otras regiones no-mediterráneas.
- Andalucía albergará la sede de la Mesa de Coordinación Técnica de la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Implementación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP). Este órgano constituye uno de los más relevantes centros de conocimiento paisajístico del ámbito europeo y facilita a las administraciones públicas un acceso más rápido y completo a las mejores prácticas realizadas o en curso en los diversos territorios de los miembros de esta red. La candidatura presentada por la Consejería de Vivienda y Ordenación del

Territorio, que proponía que la sede de esta Mesa Técnica se ubicara en Sevilla, ha obtenido el respaldo unánime de los socios de la RECEP presentes en la reunión celebrada en la sede del Consejo de Europa en Estrasburgo.

## Debilidades y fortalezas

### Debilidades/ Dificultades:

- Los cambios de gobierno en ciertas regiones han ocasionado algunos pormenores pero sin afectar al desarrollo global de los proyectos, constituyendo la coordinación entre los técnicos una baza muy importante.

### Fortalezas:

- Gestión financiera modélica por parte de Andalucía como jefe de fila, la cual ha sido reconocida por las instancias europeas.
- Dada la gran cantidad de socios en el proyecto, se estableció un sistema de trabajo descentralizado en el que cada línea de actuación contaba con una región coordinadora. De esta forma, se facilitaban las interrelaciones entre los socios, dividiendo la responsabilidad en cuanto a la coordinación de contenidos (trabajo de forma descentralizada), si bien la gestión financiera y técnica global recaía sobre el jefe de fila.
- Muy buen entendimiento entre los socios basado en gran medida en la relación personal y profesional entre los técnicos de proyectos que vienen trabajando conjuntamente desde hace dos décadas.

## Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- El proyecto PAYS.MED.URBAN supone la continuación de las actividades y la capitalización de los resultados del proyecto PAYS.DOC: continuaron las 4 líneas de actuación y el 80% de los socios, incorporándose la región del Véneto, Algarve e Isla de Mallorca.
- Ambos proyectos reflejan también la experiencia de veinte años de cooperación interregional en la materia, lo cual denota una verdadera estrategia regional que ha tenido como eje la continuidad de las acciones y de los socios.

### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- La firma de la Carta Mediterránea del Paisaje (Carta de Sevilla) en 1992 por los presidentes de las regiones de Andalucía (España), Toscana (Italia) y Languedoc-Rosellón (Francia) con los objetivos y recomendaciones de actuación para las políticas públicas sectoriales en materia de paisaje dio pie a varias líneas de trabajo entre las regiones. Fue además el embrión para la creación del Convenio Europeo del Paisaje aprobado en 2000 por el Consejo de Europa y ratificado por España en 2007.

Por otra parte, de la Carta de Sevilla derivó el proyecto «I Premio Mediterráneo del Paisaje» al que siguió el proyecto PAYS.DOC (presentado ya a la Convocatoria Interreg II-C (en la que no fue seleccionado) aprobado en la Convocatoria Interreg III-B.

Debido al interés de varias regiones en formar parte de los proyectos, al término del proyecto PAYS.DOC los socios decidieron dividirse en dos grupos para presentar dos proyectos diferentes: Toscana lideró PAYS.MED.NET, que no fue seleccionado y Andalucía lideró el PAYS.MED.URBAN, que sí fue aprobado.

A fin de mantener el contacto con las regiones que quedaron fuera del proyecto, se incorporó a PACA y a Piamonte como socios observadores, y se invitó a otras regiones a participar en ciertas actividades.

- En materia de paisaje se han constituido dos grandes familias de proyectos, una liderada por Andalucía, y otra por PACA en la que Andalucía también ha participado como socia. Por ejemplo, del proyecto AMAT «Talleres Mediterráneos de Ordenación del Territorio» coordinado por PACA, derivó el PIC-RM «Proyectos de Iniciativas Comunitarias-Regiones Mediterráneas», cuyo objetivo fue constituir un vivero de proyectos para que se presentaran a la siguiente convocatoria MED, en la que fue seleccionado OTREMED «Observatorio Territorial del Mediterráneo», que lidera Murcia. Por su parte, Lombardía presentó el proyecto ENPLAN «Evaluación ambiental de Planes y Programas», que también fue aprobado y en el que participó Andalucía.

- En temáticas distintas al paisaje cabe destacar la participación de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda en el Proyecto ANDALBAGUA «Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana», del POCTEC España-Portugal 2007-2013 (1ª Convocatoria), coordinado por la Consejería de la Presidencia, a través de la Secretaría General de Acción Exterior, y que tiene como finalidad la creación de una estrategia de ordenación territorial transfronteriza de la cuenca del río Guadiana y la dotación del área marítimo fluvial como eje del desarrollo de la zona. Los otros socios son: la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, la Diputación de Huelva, la CCDR Algarve, el Instituto Portuario e dos Transportes Marítimos, y las Cámaras Municipales de Vila Real de Santo Antonio, Alcúit, Castro Marim y Mértola. Coste total: 4.095.512 euros.

# Cuadro 3.7.

## Proyecto REVERMED

### REVER MED

#### Proyecto REVERMED

Red Verde Europea del arco Mediterráneo (2002-2004)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-B. P.O. MEDOCC (convocatoria 2002).

Período de ejecución: 2002-2004. / Coste total: 2.234.412 euros.

#### Jefe de fila:

Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

#### Otros socios:

- Consejo Comarcal de Tierra Alta, Cataluña (España)
- Diputación de Alicante, Valencia (España)
- Diputación de Córdoba, Andalucía (España)
- Diputación de Girona, Cataluña (España)
- Diputación General de Aragón (España)
- Diputación Provincial de Jaén, Andalucía (España)
- Diputación de Sevilla, Andalucía (España)
- Fundación de los Ferrocarriles Españoles (España)
- Generalitat Valenciana (España)
- Mancomunidad de Municipios Beturia, Andalucía (España)
- Región de Murcia (España)
- Turismo de Cataluña (España)
- Asociación Francesa de Desarrollo de Rutas Ciclistas y Vías Verdes (Francia)
- Consejo Regional Ródano-Alpes (Francia)
- Departamento de Hérault, Languedoc-Rosellón (Francia)
- Vías Navegables de Francia (Francia)
- Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible (Francia)
- Ministerio de Deportes (Francia)
- Asociación Italiana Greenways, Lombardía (Italia)
- Comuna de Milán – Dirección Central de Medioambiente y Movilidad (Italia)



- Comuna de Roma – Departamento X de la Política Medioambiental y Agrícola (Italia)
- Universidad de Estudios de Milán, Lombardía (Italia)
- Provincia de Módena, Emilia-Romaña (Italia)
- Parco Regional del Valle del Lambro, Lombardía (Italia)
- Provincia de Turín, Piamonte (Italia)
- Región Emilia-Romaña (Italia)
- Región Liguria (Italia)
- Región Lombardía (Italia)
- Región Sicilia (Italia)
- Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo (Portugal)
- Comisión de Coordinación de la Región del Algarve (Portugal)
- Red Ferroviaria Nacional (Portugal).

#### **Finalidad principal:**

Desarrollo de una red verde de vías de comunicación destinadas al transporte no motorizado a lo largo del arco Mediterráneo Occidental Europeo que incluye a Portugal, España, Francia e Italia, siguiendo para ello el modelo ya iniciado en el norte de Europa, conocido como REVER AMNO, aprobado por la Comisión Europea dentro del marco Interreg II C. Este primer proyecto abarcó las Áreas Metropolitanas del Noroeste formadas por Irlanda, Reino Unido, Bélgica, Luxemburgo, Norte de Francia, Países Bajos y Alemania, asumiendo el liderazgo la región de Valona (Bélgica).

La Red Verde del Mediterráneo se inspira en la Declaración de Lille (septiembre 2001), que refleja la decisión de desarrollar, por parte de los países y regiones europeas, con el apoyo de la UE y de la Asociación Europea de Vías Verdes (AEWA), una 'Red Verde Europea' que satisfaga la gran demanda de equipamientos para el desarrollo de desplazamientos no motorizados, la práctica de actividades de ocio activo en contacto con la naturaleza en total seguridad y que coadyuve al desarrollo de un turismo sostenible que renueve el tejido socioeconómico local, mejore la preservación y diversificación del paisaje, especialmente en los entornos urbanos y revalorice los valores culturales e históricos de los municipios que atraviesa; todo ello enfocado a mejorar la calidad de vida en el medio rural y periurbano.

#### **Objetivos:**

- Diseño de una red verde que tendrá una longitud de más de 10.000 km y conectará el sur de Portugal con el sur de Italia atravesando las regiones mediterráneas de España y Francia. Esta red estará constituida por vías verdes, vías pecuarias, caminos de servicio fluviales y de canales, carriles bici, caminos rurales y carreteras de escaso tráfico que cumplan los preceptos recogidos en la metodología del proyecto.
- De forma complementaria, el proyecto tiene por objeto el intercambio de experiencias entre administraciones públicas de distintos países y asociaciones o entidades involucradas en la política de transportes sostenibles, para potenciar este tema en el ámbito europeo.

#### **Acciones:**

Las actividades se agruparon en 7 capítulos. Dos de ellos, el estudio de itinerarios y la ejecución de proyectos piloto o acciones de puesta en valor de determinados tramos, fueron ejecutados directamente por cada socio en su ámbito territorial mientras que el resto tuvieron carácter horizontal y se gestionaron de manera conjunta, coordinados por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en calidad de jefe de fila. Los capítulos y el porcentaje de participación en el Presupuesto del Proyecto fue el siguiente: Esquema Director (4,5%), Estudio de itinerarios (10,3%), Diseño de Acciones piloto (60,1%), Celebración de una conferencia (3,8%), Celebración de Mesas Redondas Temáticas (2%), Acciones de Comunicación y Difusión (7,7%) y Coordinación (9,9%).

### Resultados /productos más relevantes

- Elaboración del Esquema Director de la Red Verde Europea en el Mediterráneo Occidental que se divide en Ejes principales e Itinerarios complementarios inter-regionales que articulan la red.
- Llegar al convencimiento técnico y político de que unir el Mediterráneo Occidental a través de pasillos verdes es posible, sin desdeñar que para su puesta en marcha se requiere de un gran esfuerzo.

### Acciones más innovadoras

- Consensuar un Esquema Director entre todos los socios, con una metodología común, y que ha servido para posteriores acciones en algunas de las regiones.
- Estudios de los itinerarios con el fin de recopilar información sobre las características físicas del terreno, patrimonio de interés que se ubique en el entorno y diagnóstico de las potencialidades y debilidades del trazado.
- Ejecución de proyectos piloto: proyectos constructivos de adecuación para el tránsito de personas y vehículos no motorizados y acciones de promoción y valorización en tramos concretos de cada región socia. En Andalucía supuso la adecuación de un tramo del Corredor Verde «Dos Bahías» (Bahía de Cádiz - Bahía de Algeciras), aproximadamente 5 km de la Cañada del Camino de Cádiz en el término municipal de Medina Sidonia (Cádiz).

### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Una gran cantidad de agentes públicos que trabajaban de forma aislada en temas afines se unieron para trabajar en conjunto por primera vez.

### Intercambio de información, experiencia y buenas prácticas

- Cada socio pudo aportar el conocimiento más profundo que tenía de la materia. Se celebraron 4 mesas redondas temáticas monográficas, una en cada país, a partir de las cuales se logró una verdadera transferencia de experiencias.

### Beneficios para los socios y para Andalucía

#### Para el partenariado:

- El proyecto ha permitido que los organismos, asociaciones y administraciones competentes que venían trabajando de manera aislada sobre un mismo espacio hayan encontrado una metodología de trabajo y unos objetivos comunes para compartir, utilizando para ello el Esquema Director diseñado conjuntamente.
- Además, el intercambio de experiencias ha permitido en algunos casos reafirmar las actuaciones que se han venido realizando y, en otros, enriquecer y mejorar planteamientos preexistentes al inicio del proyecto.

#### Para la Comunidad Autónoma de Andalucía y para la Oficina para el Plan de Vías Pecuarias:

- Para Andalucía este proyecto tiene especial relevancia ya que es la Comunidad Autónoma con la mayor extensión de vías pecuarias (4.765 km, lo que constituye el 44% del total de la Red, 10.000 km), y la primera que dispone de un Plan de Recuperación y Ordenación de vías Pecuarias, aprobado por Consejo de Gobierno el 27 de marzo de 2001.
- El proyecto supuso la unión de sus 8 capitalidades y todo su patrimonio declarado por la UNESCO como de interés nacional o universal, y todos los espacios naturales protegidos a través de las vías pecuarias.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- La coordinación de un gran número de socios, un total de 33: 27 administraciones públicas y 4 socios técnicos, pertenecientes a los países de España, Portugal, Francia e Italia, requisito indispensable debido al carácter profundamente territorial del proyecto.
- La participación de actores de distinto nivel de gobierno y con distinta capacidad competencial según los países. Ello no llegó a suponer un problema en el marco del proyecto pero sí pudo ser una limitación para la aplicación futura de las acciones una vez acabado el proyecto (no lo fue en el caso de Andalucía debido al amplio margen de autonomía y a la apuesta del Gobierno regional por el tema del proyecto).
- El complejo mecanismo de coordinación diseñado por la Consejería de Medio Ambiente andaluza como jefe de fila, el cual se articulaba en dos niveles: 1) a nivel nacional existía en cada país una Asociación con un carácter técnico pero no financiero (no aportaba fondos de cofinanciación pero sí los recibía para ejecutar las acciones) que coordinaba a los demás socios y era el interlocutor con el jefe de fila; 2) los Comité de Pilotaje donde participaban todos los socios financieros. Dado que el mecanismo de coordinación era una

acción en sí misma dentro del proyecto, se destinó una partida del presupuesto para ello.

- El apoyo técnico por parte de la Asociación Europea de Vías Verdes (AEWA) que, a petición del jefe de fila, facilitó la búsqueda y selección de socios (con capacidad técnica y financiera) para participar en el proyecto diseñado por la Consejería de Medio Ambiente.
- Firma de la «Declaración de Sevilla», que recoge las convicciones y demandas estratégicas para el desarrollo futuro de la Red Verde Europea.

#### Debilidades y fortalezas

##### Debilidades/dificultades:

- El circuito financiero propio de los proyectos europeos demandó una excesiva dedicación de tiempo y energía, si bien esto no mermó la consecución de los objetivos del proyecto.

##### Fortalezas:

- Participación de un gran número de socios (33), de los cuales 13 fueron españoles de las regiones de Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón y Cataluña.
- Sostenibilidad y capitalización de los resultados del proyecto en acciones posteriores al mismo.
- Generar una identidad mediterránea común a lo largo de la ruta diseñada.
- Dar mayor coherencia a las actuaciones que se desarrollan a nivel regional y local en cada uno de los países y entre estos.

#### Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- Una vez finalizado el proyecto, en Andalucía se definieron todas las vías pecuarias incluidas en el Esquema Director y se puso en marcha el «Programa Puertas Verdes», que concluyó en diciembre de 2010 tras cuatro años de obras, y que ha sido identificado como proyecto estrella por la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.

#### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- El partenariado presentó dos nuevos proyectos para dar continuidad al primero, pero no llegaron a ser seleccionados. No obstante, tres de las regiones más activas del proyecto, Andalucía, Algarve y Alentejo, han participado en el proyecto «Guaditer» Itinerarios do Baixo Guadiana, coordinado por ODIANA, Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana (Algarve, Portugal), proyecto financiado por el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP). Este proyecto se desarrolló entre 2008 y 2010 y participaron en él tres Consejerías de la Junta de Andalucía: Medio Ambiente (Oficina para el Plan de Vías Pecuarias), Cultura (DG Bienes Culturales) y Turismo, Comercio y Deporte (DG Promoción y Comercialización Turística), además de la Diputación Provincial de Huelva (Área de Cooperación al Desarrollo Local). Con el objetivo de crear y difundir una estrategia turística conjunta para una oferta estructurada a nivel del patrimonio, cultura y ambiente en la región transfronteriza del Bajo Guadiana (Algarve, Bajo Alentejo y Andalucía), se llevaron a cabo acciones muy vinculadas con el proyecto REVERMED tales como la ejecución y señalización de itinerarios interconectados en ambos lados de la frontera y la promoción conjunta y dinamización turística de la región del Bajo Guadiana. El coste total del proyecto fue de 3.519.871 euros.

## Cuadro 3.8.

### Proyecto RURALMED I y II



#### Proyecto RURALMED I y II

Foro Permanente y Red de Centros para el Desarrollo Rural en el Mediterráneo  
(2002-2004, 2004-2006)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-B. P.O. MEDOCC (convocatorias 2002 y 2004).

Periodo de ejecución: 2002-2004 y 2004-2006

Coste total: La primera fase de RURALMED contó con un presupuesto total de 1.181.744,20 euros, mientras que en la segunda fase el presupuesto fue de 2.633.867 euros.

#### Jefe de fila:

Dirección general de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, con asistencia de la Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero (DAP).

#### Socio andaluz:

Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

#### Otros socios:

- Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía (Andalucía, España)
- Delegación de Innovación y Acción Territorial (PACA, Francia)
- Junta Regional de Calabria (Calabria, Italia)
- ERSAT: Ente Regional de Desarrollo y Asistencia Técnica en Agricultura (Cerdeña, Italia)
- Consorcio de Entidades Agrarias de la Región de Piamonte (Piamonte, Italia)
- Taller de Paisaje Mediterráneo/ Universidad de Florencia/ ARSIA) (Toscana, Italia)
- Asociación de Desarrollo Regional —Odiana— de la Región del Algarve (Algarve, Portugal)
- Centro de Investigación en Economía Aplicada para el Desarrollo-CREAD (Argelia): socio invitado observador
- Ministerio Regional de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca Marítima (Marruecos): socio invitado observador.

En la primera fase (2002-2004) participó la Comunidad Valenciana, que luego se retiró, incorporándose en su lugar dos actores de la región de la Toscana (Italia).

El proyecto contó con dos fases. La primera se puso en marcha a finales de 2002 y finalizó en abril de 2004; la segunda fase del proyecto, concluyó en octubre de 2006.

#### **Finalidad principal:**

Creación de una red de intercambio y coordinación de iniciativas en torno al desarrollo rural en el que participen regiones del norte y el sur de la Cuenca Mediterránea.

#### **Objetivos:**

- Contribuir a la competitividad del espacio del Mediterráneo occidental a través de acciones de desarrollo rural integrado, fortaleciendo las relaciones entre las regiones que lo componen (buscando la coordinación institucional, pública y privada, dentro de cada territorio para establecer una cooperación más efectiva) y formulando documentos estratégicos conjuntos en materia de planificación rural.
- El objetivo de la Red fue promover y optimizar los procesos de desarrollo rural participativo en el marco de la Cuenca Mediterránea Occidental, mediante el intercambio de conocimientos y experiencias, la divulgación de buenas prácticas, la puesta en marcha de programas de formación y divulgación conjunta y la ejecución de proyectos comunes.

#### **Objetivos específicos:**

- Identificación de problemas comunes entre las regiones.
- Intercambio de experiencias.
- Divulgación de buenas prácticas.
- Facilitar la colaboración entre las regiones y la interacción entre las personas interesadas en desarrollo rural.
- Generación de estrategias comunes.

#### **Acciones:**

En la primera fase (2002-2004) se trabajó en las siguientes cuatro áreas temáticas, dentro de las cuales se preveían diversas actividades:

- La perspectiva de género y juventud en el desarrollo rural, coordinada por Andalucía.
- El Patrimonio como elemento articulador del desarrollo rural, liderada por el Algarve.
- Los Sistemas de Información Geográfica como instrumentos de diversificación en el desarrollo rural, cuyos trabajos eran dirigidos por Cerdeña.
- La agricultura ecológica, los productos de calidad y las Denominaciones de Origen en la Cuenca del Mediterráneo, coordinada por Valencia.

En la segunda fase, las áreas temáticas fueron:

- La perspectiva de género en el desarrollo rural, coordinada por Andalucía.
- El patrimonio rural, liderada por Piamonte. En esta línea de trabajo se pretende estudiar los modos de intervención, explotación y gestión sobre el patrimonio, basados en la participación social.
- El desarrollo participativo en el desarrollo rural, cuyos trabajos fueron dirigidos por la región PACA.
- La creación de un circuito turístico con certificado de calidad en el medio rural del Mediterráneo occidental, que coordinó la región de Cerdeña.
- Innovación tecnológica en la agricultura, entre las exigencias de calidad y de tutela ambiental, liderada por la región de Calabria.
- El paisaje y patrimonio en la ruralidad contemporánea, coordinada por Toscana.

### Resultados / productos más relevantes

- Creación de Centros Territoriales, uno por cada territorio participante, cuya labor principal fue la de conformar un partenariado regional en el que se incluyeran todas las organizaciones de los territorios asociados que operan en aspectos vinculados al desarrollo rural, creando así una red de cooperación en cada territorio que participó en las acciones del proyecto. De esta forma, los resultados de los trabajos se hicieron llegar a un amplio número de agentes e instituciones con competencias en las políticas de desarrollo rural.
- En el marco de la línea de trabajo 'perspectiva de género en el desarrollo rural', coordinada por Andalucía (RURALMED II), se diseñó un Observatorio de Igualdad en Andalucía, se creó una Unidad de Asesoramiento en Género y se elaboró un libro con identificación de buenas prácticas.
- Dentro de la línea temática 'Creación de un circuito turístico certificado de calidad en el medio rural del Mediterráneo Occidental', coordinada por Cerdeña (RURALMED II), se elaboró un «Manual de buenas prácticas y normas de cualificación de los establecimientos receptivos de excelencia en entornos rurales».

### Acciones más innovadoras

- Creación de una plataforma transnacional de trabajo común para todos aquellos agentes implicados en la gestión del territorio y los procesos de desarrollo rural. Los trabajos en las diferentes líneas temáticas se articularon a través de grupos de trabajo transnacionales que desarrollaron reuniones conjuntas, presenciales u on line a través de la plataforma digital propia ([www.rural-med.org](http://www.rural-med.org)) aún operativa.
- Las líneas de trabajo sobre género y desarrollo participativo, que coordinaron Andalucía y PACA respectivamente, trabajaron en la discusión de conceptos a fin de consensuar criterios para el diseño de políticas. En dichas actividades participaron activamente Marruecos y Argelia.

### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Vinculados como colaboradores a cada una de las entidades socias del proyecto, participaron administraciones, centros de investigación, universidades, y agencias de desarrollo, de cada una de las regiones y países participantes, los cuales asistieron a las reuniones realizadas en el marco del proyecto.

### Intercambio de información, experiencia y buenas prácticas

- Rural-Med Web dispone de una zona privada de acceso restringido para las regiones del proyecto y de una zona pública de información que posibilita la interacción entre las personas y entidades interesadas en los ámbitos de trabajo del proyecto, y entre estas y las regiones socias que lo integran.

### Beneficios para los socios del partenariado y para Andalucía en particular

#### Para el partenariado:

- La creación de una dinámica de cooperación con otros actores interregionales, orientando las propias acciones con la visión de los otros socios del proyecto.

#### Para la Comunidad Autónoma de Andalucía:

- La Dirección General de Desarrollo Rural en calidad de socio del proyecto, y como responsable y ejecutora del proyecto, ha promovido la colaboración de diversos Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía, conforme a sus intereses y experiencia, a través de la asistencia de representantes de estos a reuniones y participación activa en las distintas acciones del proyecto.

#### Para la Dirección General de Desarrollo Rural:

- Visibilidad y reconocimiento general al modelo de planificación de estrategias y de ejecución que viene aplicando la Junta de Andalucía en materia de desarrollo rural en la región, así como a la capacidad técnica innovadora, de coordinación, gestión y liderazgo entre los socios, posicionando a Andalucía como fuerte candidata a dirigir otros proyectos y actuaciones para alcanzar una integración y desarrollo conjunto con regiones y países de la orilla sur del Mediterráneo.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- La integración de actores de diferente nivel de gobierno, públicos y privados, en los grupos de trabajo en cada una de las regiones, y su posterior interacción y cooperación con las demás regiones a escala transnacional.
- La participación de entidades públicas de Argelia y Marruecos ha enriquecido los resultados del proyecto, y ha contribuido a potenciar la cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo en un tema de especial interés para los países y regiones implicados en el proyecto.

## Debilidades y fortalezas

### Debilidades/dificultades

- Dificultad de comunicación debido al idioma, que se sorteó con el buen trabajo de los traductores, que desarrollaron una labor de mediación.
- Algunas de las líneas de trabajo no funcionaron tal como se esperaba.
- Marruecos y Argelia, como socios observadores, no disponían de fondos para el proyecto, por lo que los socios europeos financiaron algunas actividades.

### Fortalezas:

- El proyecto conformó una red transnacional abierta a la integración de todas aquellas regiones y entidades mediterráneas que estuvieran interesadas en participar.
- El conocimiento mutuo y el trabajo conjunto durante RURALMED I facilitó el desarrollo de RURALMED II.

## Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- Las acciones del proyecto RURALMED I tuvieron continuidad con el proyecto RURALMED II, en el cual se mantuvieron la gran mayoría de entidades y se dio entrada a otras nuevas que pudieran aportar nuevos enfoques y contenido, y así consolidar todo el trabajo realizado.

## Continuidad del partenariado en otros proyectos

- Tras la exitosa experiencia del proyecto RURALMED I, en la que todos los objetivos se lograron en mayor o menor medida, las regiones involucradas deciden presentar un nuevo proyecto a fin de dar continuidad al primero apoyándose en las relaciones de trabajo inter e intra-regionales que se establecieron en la primera parte. Así, consiguieron la aprobación del proyecto RURALMED II para el periodo 2004-2006.

### 3.3.

# La cooperación transfronteriza entre el Mediterráneo Norte y el Mediterráneo Sur. Necesarias y privilegiadas relaciones con Marruecos

Como ya se mencionó anteriormente, a través del Programa de Cooperación Transfronteriza de la Iniciativa Comunitaria Interreg, los países de la UE pudieron desarrollar proyectos en colaboración con los PTM. Por otra parte, la AEM dispuso del Programa MEDA como el principal instrumento económico-financiero con el fin de aplicar medidas de cooperación para ayudar a los PTM a reformar sus estructuras económicas y sociales y para atenuar las repercusiones sociales y medioambientales del desarrollo económico. De esta forma, el programa puesto en marcha en 1996 (MEDA I) y modificado en 2000 (MEDA II), ha permitido a la UE aportar una ayuda financiera y técnica a los siguientes países del sur del Mediterráneo: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía, sustituyendo a los distintos protocolos financieros bilaterales

existentes con dichos países. Una de las novedades del MEDA II (2000-2006) fue que permitió conceder ayuda presupuestaria directa al socio beneficiario con el fin de respaldar programas de reforma económica en el marco de los programas de ajuste estructural.

A partir de la entrada en vigor de la Política de Cohesión económica, social y territorial de la UE para el periodo 2007-2013, la cooperación transfronteriza con países extra-comunitarios dejó de estar encuadrada en el Objetivo de Cooperación Territorial Europea y pasó a formar parte de la PEV, a través del Programa de Cooperación Transfronteriza que cuenta con una asignación presupuestaria de 1.181 millones de euros para dicho periodo<sup>28</sup>. Este programa pretende reforzar la cooperación entre los territorios situados en las fronteras exteriores de la UE, es decir, entre

28 A través del IEVA, gestionado por Europeaid, se financian 3 tipos de programas: a) programas bilaterales entre la Comisión Europea y los países vecinos, b) programas regionales y temáticos, y c) programas de cooperación transfronteriza. Mientras las dos primeras modalidades están dotadas de unos 10.600 millones de euros (el 95% del presupuesto de la PEV), la modalidad de cooperación transfronteriza dispone de 550 millones de euros procedentes de Europeaid y una cifra equivalente procedente de los fondos FEDER. Los programas se basan en los siguientes principios: beneficio mutuo, igualdad (*co-ownership*), asociación (al menos un país de la UE y un país tercero) y co-financiación.



Estados miembros y países socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes, financiando proyectos de cooperación gestionados por las autoridades locales y regionales, así como por otros actores locales e interlocutores sociales, como universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, ONG y Cámaras de Comercio, y todo ello con una metodología propia de la política regional, aunque ligeramente simplificada. Así pues, por vez primera se sitúa a las autoridades locales y regionales en el centro de la cooperación euromediterránea, y se extiende la metodología de la política regional a acciones de cooperación exterior de la UE.

Para el espacio mediterráneo, la PEV contó con un Programa de Cooperación Transfronteriza en la Cuenca Mediterránea, cuyo ámbito de aplicación se limita a los países de Argelia, Chipre, Egipto, Francia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, Líbano, Libia, Malta, Marruecos, Autoridad Palestina, Portugal, España, Siria, Túnez, Turquía y Reino Unido. En las fases de diseño y programación han participado todos los países —a excepción de Argelia, Libia, Turquía y el Reino Unido, que no están inicialmente adheridos al programa pero que una vez iniciado podrán participar en él— con la finalidad de recoger una visión conjunta y unificada de los miembros y contener las especificidades, intereses y necesidades de cada uno de ellos. Cabe destacar que en el marco de la estructura para la gestión y administración del programa, España ha sido el país elegido para instalar la antena para el Mediterráneo Occidental, localizada en Valencia, que abarca un grupo de países contiguos con el fin de fortalecer la naturaleza transnacional del Programa (la antena del Mediterráneo Oriental se ubica en Jordania). El programa tiene un presupuesto global para el periodo 2007-2013 de 189.231.983 euros, de los cuales la UE contribuye con 173.607.324 euros y los países miembros cofinancian el 10% de di-

cha contribución (Morillas Fernández y Gallardo Martínez, 2008: 123).

Las prioridades temáticas del Programa Cuenca Mediterránea son: 1) la promoción del desarrollo socio-económico y mejora de los territorios, 2) la promoción de la sostenibilidad medioambiental a nivel de la cuenca marítima, 3) la promoción de la eficacia operativa de las fronteras para asegurar mejores condiciones y modalidades en la movilidad de personas, bienes y capitales, y 4) la promoción del diálogo cultural y la gobernanza local<sup>29</sup>. El mencionado programa establece áreas elegibles en cada país para el desarrollo de proyectos, siendo en España: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares, Ceuta y Melilla.

Aunque con un cierto retraso a causa de la demora en la firma de los acuerdos financieros requeridos a los países árabes mediterráneos por parte de la Comisión Europea, el Programa Cuenca Mediterránea lanzó su primera convocatoria de 'proyectos estándar' a mediados de 2009, en la que se aprobaron 30 proyectos por un total de 42,5 millones de euros, de las de alrededor de 600 propuestas recibidas. Y más recientemente, en mayo de 2011 se lanzó la 1ª Convocatoria de 'proyectos estratégicos' con un presupuesto total de 62,4 millones de euros. Esta última se centra en las prioridades 1 y 2, más específicamente:

#### Prioridad 1

- a) Definición de políticas y promoción de iniciativas piloto que apoyen la I+D, la innovación y la transferencia tecnológica, con especial atención a las PYMEs; y el fomento de grupos de PYMEs innovadores en los sectores de la industria agroalimentaria y del turismo sos-

29 Cfr. *Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013*.

tenible basado en la preservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural.

- b) Promoción de metodologías de planificación conjunta, en especial en lo que se refiere a la gestión costera integrada, incluyendo seguridad marítima.

## Prioridad 2

- a) Fomento de la I+D, innovación y transferencia tecnológica, con atención especial a las PYMEs en lo que se refiere al tratamiento de residuos y al reciclaje.
- b) Gestión del agua, con atención a: cantidad y calidad del suministro, en lo que se refiere a suministros alternativos de agua y reutilización de aguas residuales y/o uso eficiente de recursos hídricos, especialmente en el ámbito agrícola.
- c) Definición de políticas y promoción de iniciativas piloto que apoyen la I+D, la innovación y la transferencia tecnológica, con especial atención a las PYMEs en el campo de la energía solar.

Debido a la imposibilidad de poner en marcha el programa bilateral España-Marruecos de cooperación transfronteriza (encuadrado en el Programa de Rutas Marítimas del IEVA) por falta de una programación conjunta en el marco de la PEV y dentro de los plazos reglamentariamente establecidos, se creó el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2013 (POC-TEFEX) con el formato de un Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza específico —en el

marco del Objetivo 3 (cooperación territorial) del FEDER—, para el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos que aseguren la continuidad de los vínculos, acuerdos y proyectos comunes ya existentes. Esta configuración permite el uso de los recursos del FEDER en el territorio comunitario y la ejecución de hasta un 10% de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la Comunidad Europea. El objetivo general del Programa es potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación. Tiene dos áreas de cooperación: el Estrecho (las provincias de Almería, Granada, Málaga, Cádiz y Huelva, y las provincias adyacentes de Sevilla, Córdoba y Jaén, y las ciudades de Melilla y Ceuta) y el Atlántico (las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife). Por parte de Marruecos pueden participar las regiones de Tánger-Tetuán, Taza, Alhucemas-Taounate y la Región Oriental en el área del Estrecho, y en el área del Atlántico las regiones de Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drâa y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra.

Los proyectos desarrollados entre Andalucía y el norte de Marruecos desde mediados de los años 90 en el marco de las iniciativas Interreg II-A (94-99) y III-A (00-06) España-Marruecos con el objetivo de promover el desarrollo socioeconómico de la zona<sup>30</sup>, propiciaron la creación de una red de sociabilidad entre los diferentes agentes de desarrollo local públicos y privados a ambos lados del Estrecho a través de los 115 proyectos financiados por Interreg III-A, como por ejemplo el Observatorio de las Migraciones en el Estrecho y Prevención de Efectos Indeseados, la Creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental Andalucía-Marruecos, el Proyecto Maarifa<sup>31</sup>, etc.,

30 Y cuyas áreas subvencionables fueron las provincias de Cádiz y Málaga, las ciudades de Ceuta y Melilla, y las provincias limítrofes de Huelva, Sevilla, Córdoba y Granada. Los proyectos de cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos ejecutados en el marco del Programa Interreg en sus dos fases 1994-1999 y 2000-2006 contaron con un total de más de 400 millones de euros asignados.

31 El proyecto Ma'arifa presentado por el Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico (IEDT) de la Diputación Provincial de Cádiz se definió como un proyecto global de mejora de la competitividad y capacidad de desarrollo sostenible para la provincia de Cádiz y la Región de Tánger-Tetuán, a través del cual fomentar la creación de un entorno competitivo.

que sin duda reforzaron el papel de la cooperación internacional descentralizada y actuaron de plataforma para el diseño de nuevos proyectos, como los 39 aprobados (30 para el área del Estrecho) en enero de 2010 por el Comité de Gestión del Programa presentados a la 1ª Convocatoria del POCTEFEX (2008) y que han de ser ejecutados antes del 30 de junio de 2011. En base a los proyectos subvencionados se pueden deducir los temas prioritarios de la cooperación transfronteriza:

- a) *En el ámbito empresarial:* se ha propuesto la creación de una escuela de negocios del Mediterráneo, una red de cámaras de comercio y un programa de apoyo a las PYMES.
- b) *En el ámbito del empleo y la formación:* un proyecto de formación de técnicos en gestión cultural, la creación de un centro de estudios hispano-marroquíes y el desarrollo cooperativo en TICs.
- c) *En el ámbito medioambiental:* proyectos de desarrollo sostenible del territorio urbano y rural, de energías renovables, de transferencia tecnológica en materia de aguas, la creación de un observatorio marino, entre otros.
- d) *En el sector portuario:* la gestión ambiental y descontaminación de puertos y la creación de una plataforma logística portuaria.
- e) *En el sector turístico y cultural:* la dinamización empresarial para los sectores del ocio y el turismo, la puesta en valor del patrimonio histórico, cultural y patrimonial, la recuperación de oficios artesanos en extinción y la modernización de la producción y comercialización de productos artesanales. Hay también un proyecto dedicado a la *Juventud* como

motor de la convivencia, otro al refuerzo de la *cooperación institucional local* a través de la creación de redes, y uno de creación de un sistema para la movilidad de los *flujos migratorios laborales*.

Esta situación confirma una vez más los intereses de cooperación que comparten España y Marruecos, y muy especialmente Andalucía y la región norte marroquí, al ser zonas que poseen un menor nivel de desarrollo relativo en comparación con el resto de regiones de sus respectivos países, y al estar ubicadas en una frontera con una altísima disparidad en términos económicos y de desarrollo<sup>32</sup>. En el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, el nivel de interdependencia con su retro-país es muy alto y exige una labor conjunta en términos de desarrollo económico de las regiones transfronterizas, además de estrategias comunes de gestión de los flujos migratorios y de diversificación de las actividades económicas para poner término al denominado ‘comercio atípico’ en las fronteras.

Además, el que ambas regiones se sitúen una a cada orilla del Estrecho de Gibraltar, en una zona estratégica donde se juxtaponen los objetivos geopolíticos y económicos de las grandes potencias del sistema internacional y que la UE considera como su área natural de influencia, ha llevado a que España y Marruecos refuercen la cooperación bilateral a nivel de los gobiernos centrales pero también y fundamentalmente a través de la cooperación descentralizada. Siguiendo las líneas directrices del Estado, Andalucía sancionó la Ley 14/2003 de Cooperación Internacional al Desarrollo y en 2006 creó la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID), situando a Marruecos como país socio privilegiado, siendo el principal destinatario de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Gobierno

32 En este sentido, el economista Íñigo Moré se refiere a los «escalones económicos fronterizos» y señala que la frontera hispano-marroquí es la más desigual de toda la UE, la desigualdad entre España y Marruecos tiene una ratio de 15 puntos en términos nominales del PIB *per cápita* y 5,45 en términos de paridad de poder de compra, superando el diferencial entre México y EEUU, que normalmente se cita como el ejemplo de mayor desnivel económico (Moré, 2007).

andaluz en los últimos diez años<sup>33</sup> y con el cual se puso en marcha el «Programa de Desarrollo Transfronterizo entre Marruecos y la Junta de Andalucía para el periodo 2003-2006».

Dicho Programa se estructuró en siete ejes de actuación prioritarios: servicios sociales básicos, desarrollo social, desarrollo económico, infraestructuras, fortalecimiento institucional, medio ambiente y energía, y cultura y rehabilitación del patrimonio arquitectónico. Las áreas de intervención preferentes fueron: la Región de Tánger/Tetuán (prefecturas de Tánger/Asilah y Fahs beni Mekada, provincias de Tetuán, Larache y Chefchaouen); la Región de Taza/Alhucemas/Taounate (provincias de Taza, Alhucemas y Taounate) y la Región Oriental (prefecturas de Oujda/Angad, provincias de Nador, Berkane, Taourit, Jerada y Figuig). La dotación financiera aportada por Marruecos y la Junta de Andalucía fue de 48 millones de euros, con los que se financiaron alrededor de 250 proyectos que se implementaron a través del propio gobierno andaluz, municipios, ONGD, universidades, y organizaciones sindicales y empresariales andaluzas.

En el norte de Marruecos, la región rifeña ha estado históricamente desatendida en beneficio de las zonas más centrales y del sur del país con una concentración de las actividades económicas en el triángulo Fez-Rabat-Casablanca, cuestión que ha comenzado a cambiar con el acceso al trono del rey Mohamed VI y la puesta en marcha del *Schéma Directeur d'Aménagement du Detroit* (SDAU) en el norte de Marruecos, que gira en torno a la construcción del puerto Tánger-Med y la transformación de las zonas adyacentes para crear un entorno empresarial y urbanístico que permita el desarrollo en cadena de actividades complementarias. Esta estrategia de desarrollo

en la otra orilla del Estrecho, ofrece a los actores locales y regionales andaluces enormes posibilidades de cooperación y expansión empresarial.

En efecto, la creación de la Agencia Nacional para la Promoción y el Desarrollo de las Provincias del Norte en 1995, la firma del Programa de Desarrollo Transfronterizo entre Marruecos y la Junta de Andalucía (2003-2006) y la participación en proyectos conjuntos con España (a nivel del Gobierno central y a nivel descentralizado) y en el marco de la iniciativa Interreg de la UE, son síntomas de una fuerte apuesta de Marruecos por el desarrollo de su zona norte, lo cual coincide con los intereses económicos y de seguridad de su vecina España, y muy particularmente de Andalucía.

La entusiasta acogida de la PEV por parte del Gobierno marroquí, a diferencia de otros países socios mediterráneos como Egipto y Argelia<sup>34</sup>, se puede interpretar como la culminación de sus viejas reivindicaciones de recibir un trato diferencial por parte de la UE, más cercano al de una asociación privilegiada. De hecho, la evolución en las relaciones entre Europa y Marruecos marca un estrechamiento gradual pero patente: del primer Acuerdo entre la CE y Marruecos de 1969, de carácter principalmente comercial, se pasó al Acuerdo de Cooperación Global de 1976, en el que se ampliaba su contenido a la cooperación económica, técnica y financiera, para luego llegar

33 Entre 1999 y 2005, la Junta de Andalucía otorgó a Marruecos como media el 20% del volumen total de AOD, aun cuando este país vecino se ubica entre los países con un IDH medio (Desrués y Moreno Nieto, 2007: 252).

34 Tanto Egipto como Argelia se han mostrado más reticentes al cambio que provoca la PEV y el nuevo IEVA (Soler i Lecha, 2006: 39). Un interesante estudio sobre las heterogéneas reacciones de los países del norte de África frente a la PEV, centrado en las respuestas marroquí y argelina, puede verse en Darbouche y Gillespie (2006).

al Acuerdo de Asociación de 1996, en el que se incluyó la dimensión política, social y cultural, hasta lograr obtener el Estatuto Avanzado de Asociación en octubre de 2008.

El modelo que finalmente acogió la PEV se corresponde en gran medida con las expectativas marroquíes dado que autoriza a los países socios mediterráneos a avanzar a velocidades variables (modelo regata) y a firmar Planes de Acción bilaterales de acuerdo con las áreas de cooperación preferentes. De hecho, Marruecos fue uno de los países pioneros en firmar el Plan de Acción conjunto en julio de 2005, y el primero en alcanzar el Estatuto Avanzado de Asociación, desempeñando un *rôle d'avant-garde* en el marco del partenariat euro-mediterráneo, prefigurando lo que en el futuro podría ser el marco contractual de relaciones entre la UE y los países vecinos más próximos a partir de 2014, siendo Ucrania, Moldavia e Israel, los otros tres países con los que la UE ha declarado estar dispuesta a llegar a unas relaciones de vecindad especiales.

Además, Marruecos ha sido considerado un ejemplo de 'buenas prácticas' en lo que concierne al desempeño del país en el marco del Programa MEDA. Del total de los recursos presupuestarios del citado Programa, Marruecos fue el principal beneficiario con un total comprometido de 1.472 millones de euros para 1995-2006 (660 millones bajo MEDA I, y 812 millones bajo MEDA II) destinados a diversos programas de ajuste estructural

en sectores esenciales como las finanzas, el sistema tributario, el agua, el transporte, la salud, la educación, el servicio civil, además de medidas de acoplamiento e intercambio en servicios como aduanas, medioambiente, juventud, transporte y justicia. Asimismo, según varios informes de la Comisión Europea, Marruecos es uno de los países que más ha progresado en la implementación del Plan de Acción y el principal beneficiario de los fondos europeos del IEVA (654 millones de euros para el periodo 2007-2010). Así lo expuso la comisaria europea de Relaciones Exteriores y Política Europea de vecindad, Benita Ferrero-Waldner en marzo de 2007: «La Comisión ha hecho recientemente balance del primer año de puesta en práctica del Plan de Acción. En el caso de Marruecos, me alegra decir que nuestra valoración es altamente positiva. Globalmente, nuestras relaciones han conocido grandes progresos» (Ferrero Waldner, 2007).

No obstante, aún queda mucho camino por recorrer, según se recoge en los diferentes documentos de trabajo conjuntos. Para el periodo 2007-2013 se han identificado cinco áreas prioritarias para la cooperación financiera: el desarrollo de políticas sociales (45% de los fondos), la modernización económica (37%), el apoyo institucional (5%), el buen gobierno y los DDHH (6%), y la protección del medioambiente (7%). Los diversos ámbitos prioritarios en los que se prevé destinar los fondos financieros ponen de manifiesto el carácter multidimensional tanto de la cooperación como de las reformas necesarias para el progreso de Marruecos<sup>35</sup>.

A continuación, se presentan a modo de ejemplo, tres proyectos de cooperación transfronteriza en los que han participado Andalucía y Marruecos, correspondientes a los Programas Interreg III-A y MEDA II.

35 Cfr.: *Morocco Strategy Paper 2007-2013*, 21. Este documento establece el marco estratégico de la ayuda de la UE para el periodo 2007-2013, el cual se divide en dos fases de implementación (y dos ejercicios de programas), la primera de 2007-2010 y la segunda de 2011-2013. Para la primera fase se ha elaborado el PIN 2007-2010, en el que se proponen las prioridades a financiar por la UE teniendo en cuenta aquellas propuestas por la política nacional marroquí, acordadas en el marco del IEVA.

## Cuadro 3.9.

### Proyecto FIPAC

Programa de Formación, Investigación e Informatización  
del Patrimonio Cultural  
(2002-2006)

Cofinanciado por el la Iniciativa Comunitaria INTERREG III-A.  
Cooperación Transfronteriza España-Marruecos (Convocatoria 2003-2004).

Periodo de ejecución: 2002-2006. / Coste total: 720.000 euros.

#### Jefe de fila:

Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía a través del IAPH (Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico).

#### Otros socios:

Ministerio de Cultura del Reino de Marruecos a través de su Delegación de Cultura de la Región Tánger -Tetuán.

#### Finalidad principal:

Preservar y poner en valor el Patrimonio Histórico Cultural común entre Andalucía y el norte de Marruecos a través de la formación e investigación conjunta de los agentes que lo gestionan.

#### Objetivos:

- Establecer vías de comunicación e intercambio de conocimientos entre las instituciones culturales andaluzas y marroquíes que fomente la interacción en materia de patrimonio cultural.
- Realización de investigaciones en el ámbito del patrimonio cultural común.
- Formación en nuevas tecnologías y sistemas de información relacionados con el Patrimonio Histórico.
- Dar continuidad a las anteriores acciones formativas y sentar las bases futuras de acciones conjuntas.

#### Acciones:

- Programa y desarrollo de actividades formativas en los ámbitos de Conservación, Difusión e Interpretación del Patrimonio, Gestión Cultural, Museos, Biblioteconomía y Documentación, Tradición musical y Artes Escénicas.
- Realización de investigaciones conjuntas, seminarios o encuentros de carácter temático.
- Cursos impartidos: 42, la mayoría se hicieron en Andalucía.

- Becas de investigación: 10 becas en la Universidad de Granada.
- Investigaciones conjuntas: 7 informes.
- Seminarios y encuentros: 4.
- Estancias formativas especializadas: 4 técnicos marroquíes trabajaron con sus homólogos en Andalucía durante tres meses.
- Becas para formación grado Master: 7.

#### Resultados /productos más relevantes

- Diseño de un programa de formación estructurado en las distintas áreas del Patrimonio Cultural: conservación del patrimonio, museos, bibliotecas y documentación, gestión cultural, tradición cultural y musical común, dirigido a técnicos y profesionales andaluces y marroquíes. En estas actividades participaron entre 200-250 técnicos andaluces y 100-150 técnicos marroquíes aproximadamente.
- Proporcionar formación de alto nivel y especializada a los profesionales del ámbito de la cultura del norte de Marruecos.
- La creación de redes estables de cooperación en temas de patrimonio cultural a ambas orillas del Estrecho.

#### Acciones más innovadoras

- La realización de cursos de formación especializados a los profesionales marroquíes, lo cual hace que a su vez puedan formar a otros profesionales en su país de origen.
- Las estancias formativas para técnicos profesionales marroquíes en Andalucía durante tres meses.
- La toma de contacto con las nuevas tecnologías y las herramientas informáticas en todos los procesos formativos.

#### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Hubo un alto nivel de participación de agentes andaluces y marroquíes en las distintas actividades formativas, en los dos Encuentros de Traducción y Edición Literaria (Málaga y Tánger) y en las dos Sesiones de formación de Bibliotecarios en Tetuán y Tánger.
- Para la organización y desarrollo de todas las acciones se contó con la colaboración de personal técnico y profesional de 123 instituciones: museos, bibliotecas, fundaciones, asociaciones, universidades, centros de estudios, centros culturales, centros de documentación, fototecas, teatros, yacimientos arqueológicos... españoles y marroquíes.

#### Beneficios para el partenariado

- El impulso de las relaciones de cooperación.
- La identificación de potenciales socios a ambos lados del Estrecho.
- El conocimiento de los sistemas de gestión cultural en Andalucía y en el norte de Marruecos.
- Los contactos entre técnicos y profesionales de las administraciones culturales de ambos territorios.
- El conocimiento y aprendizaje de los sistemas de información relacionados con el patrimonio cultural utilizados en la administración andaluza.

#### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- El intercambio y transferencia de conocimientos entre técnicos del ámbito cultural de dos regiones transfronterizas del sur y norte del Mediterráneo.
- El fortalecimiento de las capacidades regionales a partir de la implicación de organizaciones y entidades de ámbito público y privado, provincial y local en las acciones llevadas a cabo. En el caso de Andalucía, la Consejería de Cultura hizo partícipes a diversas instituciones regionales y a dependencias de otras Consejerías que colaboraron de forma muy activa en las acciones del proyecto. De igual forma ocurrió en el caso marroquí.

## Debilidades y fortalezas

### Debilidades/dificultades:

- Aunque los participantes marroquíes seleccionados cumplían el requisito de tener un buen conocimiento del idioma, debido a la especificidad de la temática abordada en algunas actividades formativas, se ha detectado una falta de homogeneidad en los niveles lingüísticos. Para evitar que este hecho pudiera afectar a la consecución de los objetivos previstos, en los casos en los que se detectó esta carencia, se solucionó mediante la inscripción de los técnicos afectados a cursos intensivos de español, adaptados a sus correspondientes niveles.
- Para la concesión del visado por parte del Consulado español en Marruecos, se exige a los participantes que posean unos recursos financieros de al menos 30€/día de estancia en España. Para conseguir un mayor número de asistentes marroquíes, se crearon becas de transporte, residencia y manutención de corta duración, no previstas inicialmente.
- La diferencia entre los equipamientos e infraestructuras culturales entre ambas regiones, provoca que la formación especializada impartida no tenga en todos los casos una aplicación práctica inmediata.

### Fortalezas:

- Formación especializada en el ámbito cultural de aplicación inmediata, siempre que se disponga de los medios e infraestructuras adecuadas.
- Establecimiento de contactos entre homólogos del ámbito cultural.
- Proporcionar y adquirir un mejor conocimiento de las instituciones culturales andaluzas y marroquíes.

## Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- Ambos territorios continuaron colaborando en acciones conjuntas de proyectos financiados con recursos de la propia Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.



## Cuadro 3.10.

### Proyecto FORMAGRI

Cooperación en materia de formación profesional agrícola para hijos e hijas de agricultores del norte de Marruecos  
(2003-2006)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria Interreg III-A.  
Programa de Cooperación Transfronteriza España-Marruecos (convocatoria 2002).

Periodo de ejecución: 2003-2007. / Coste total: 256.000 euros.

---

#### Jefe de fila:

Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera / IFAPA: Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera.

#### Otros socios:

Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y de Aguas y Bosques, a través de la Dirección de Educación, Investigación y Desarrollo (DERD), Marruecos.

#### Finalidad principal:

Contribuir al desarrollo rural del norte de Marruecos mediante la cualificación de jóvenes agricultores.

#### Objetivo:

- Refuerzo de la integración de la formación profesional agrícola en el proceso de desarrollo rural en las provincias del norte de Marruecos.
- Adaptación del modelo andaluz de formación e incorporación a la empresa agraria, al norte de Marruecos.

### Acciones:

- Celebración de un Seminario de Inicio en el Centro IFAPA de Campanillas (Málaga).
- Visitas a los Centros de Formación del Norte de Marruecos.
- Adaptación, traducción y edición de materiales didácticos. Publicación de 12 manuales sobre: 1. Poda del olivar. 2. Suelo y nutrición del olivar. 3. Alimentación del ganado. 4. Aplicación de plaguicidas. 5. Fundamentos del riego. 6. Riego por superficie. 7. Riego por aspersión. 8. Riego localizado. 9. Explotaciones lecheras. 10. Gestión empresarial. 11. Sanidad e higiene del ganado. 12. Normas básicas para la fabricación de queso.
- Visita de una delegación de técnicos provenientes de los Centros de Trabajo del Norte de Marruecos.
- Cursos de Formación para Formadores.
- Realización de reuniones internas o de seguimiento, reuniones técnicas, comisiones, seminarios de arranque y de finalización. (Rabat, Málaga, Meknés, Ben Karrich, Granada, Córdoba, Málaga).

### Resultados /productos más relevantes

- Formación de 39 docentes de los centros de formación agraria del norte de Marruecos en sectores como horticultura intensiva y extensiva, ganadería, fruticultura y olivicultura.
- Publicación de 12 manuales didácticos en lengua árabe, una de las primeras publicaciones en esta lengua en formación de materia agraria, con gran impacto y utilización en las zonas agrarias.
- Inserción al mercado laboral de 40 jóvenes de Marruecos.
- Plan de actuación en la zona de Louco en Marruecos, la cual tiene un potencial agrario enorme.

### Acciones más innovadoras

- En los temas de riego, fue innovador la posibilidad de implementar el uso de las nuevas tecnologías de transferencia de datos.
- El cultivo de los sub-tropicales resultó un tema innovador para Marruecos.
- La edición de manuales en dos idiomas, que llegaron a las zonas rurales.

### Beneficios para los socios y para Andalucía

- Este proyecto ha tenido unos resultados a corto y mediano plazo más visibles que los proyectos PCIAAM y el OPAM, dado el propio carácter del proyecto (formación). En cambio, los proyectos de investigación no dan respuesta tan directa al objetivo último del desarrollo sostenible rural que se espera.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- Proyecto de cooperación con un alto componente de desarrollo.
- Los proyectos FORMAGRI, PCCIAM «Proyecto de Cooperación en Investigación Agraria Andalucía-Marruecos» y OPAM «Observatorio de Pesquerías en el Atlántico y en el Mediterráneo» se desarrollaron a la vez, coordinados todos ellos por el IFAPA. Ello facilitó la creación de contactos entre los grupos de investigación y formación españoles y marroquíes, la unión de sinergias y la capitalización de los resultados de los tres proyectos. Incluso se celebraron acciones conjuntas como reuniones de seguimiento y evaluación de las actividades, y Seminarios finales, potenciando así la coordinación de actividades, las redes entre los actores y la difusión de los resultados de los tres proyectos.

### Debilidades y fortalezas

#### Debilidades /dificultades:

- Las especiales características de países con un nivel de desarrollo diferente que influyen en la forma de trabajar, de pensar y en la celeridad de las actuaciones. No obstante, en el proyecto se logró mantener una coordinación muy fluida entre los socios.

#### Fortalezas:

- El diseño del protocolo de actuaciones se realizó entre los socios andaluces y marroquíes de forma conjunta (tanto en el PCIAAM como en FORMAGRI).
- Importante repercusión de las acciones a medio plazo. Estas han tenido continuidad.
- Gran potencialidad y relevancia de la investigación en este campo.
- En el programa MEDA (durante el cual se terminaron de desarrollar las acciones del PCIAAM y del FORMAGRI (2007-2009), Marruecos actuó como jefe de fila y resultó ser un socio de calidad, no solo a nivel técnico sino con gran capacidad de gestión de un partenariado.

### Continuidad de las acciones del proyecto una vez acabado

- Los proyectos en el marco de Interreg III-A debían acabar en 2006, pero como quedaron actuaciones se acudió a la Convocatoria MEDA para darle continuidad tanto al proyecto FORMAGRI como al PCIAAM II (2007-2010). El Programa MEDA, a diferencia del Interreg, en el que solo se podía invertir un 10% del presupuesto, permitía invertir los fondos en Marruecos. Debido a ciertas dificultades en la gestión y justificación de los gastos, algunas acciones que tenían que terminar en 2008 se desarrollaron hasta prácticamente 2010. El proyecto OPAM no tuvo continuidad en el Programa MEDA.

### Continuidad del partenariado en otros proyectos

- Andalucía ha participado en proyectos de la CAP (Convocatoria Abierta Permanente) de la AECID con:
- Marruecos «Proyecto Transforman» (2008), destinado a detectar las necesidades de transferencia tecnológica, con un presupuesto de 123.000 euros y 65 personas implicadas.
- Argelia «Desarrollo de un invernadero multitúnel en Argelia» (2007-2008), con el objetivo de instalar un invernadero multitúnel y formar a técnicos del Ministerio de Agricultura argelino.

Y también en el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) de la AECID :

- Túnez «Efecto de la variedad y del tamaño sobre la productividad en las plantaciones híper intensivas del olivo» (2007 y 2008) con el objetivo de investigar la posibilidad de cultivo del olivar en setos.
- Se han presentado nuevos proyectos a las convocatorias europeas del IEVA, algunos no fueron seleccionados y otros están pendientes de resolución.
- IFAPA también ha participado en proyectos de Cooperación Transfronteriza con Portugal en el marco de los programas Interreg III y POCTEC, y en otros proyectos europeos con socios del Mediterráneo y del Atlántico.

## Cuadro 3.11.

### Proyecto PCIAAM I

Proyecto de Cooperación en Investigación Agraria Andalucía-Marruecos  
(2003-2007)

Cofinanciado por la Iniciativa Comunitaria INTERREG III-A.  
Programa de Cooperación Transfronteriza España-Marruecos (convocatoria 2002).

Periodo de ejecución: 2003-2007. / Coste total: 524.000 euros.

#### Jefe de fila:

Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Dirección General de Investigación y Formación Agraria y Pesquera / IFAPA: Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera.

#### Otros socios:

- Escuela Nacional de Agricultura de Meknés.
- Instituto Agronómico y Veterinario Hassan II.
- Instituto Nacional de Investigación Agronómica.
- Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y de Aguas y Bosques, a través de la Dirección de Educación, Investigación y Desarrollo (DERD), Marruecos.

#### Finalidad principal:

Contribuir al establecimiento de relaciones estables de colaboración e intercambio de información entre las administraciones agrarias de Andalucía y Marruecos.

#### Objetivos específicos:

- Establecer relaciones de colaboración e intercambio en materia de investigación agraria entre la administración agraria andaluza y la administración marroquí, en relación al norte de Marruecos.
- Identificar líneas de trabajo de interés común.
- Constituir equipos transfronterizos de investigadores agrarios.
- Llevar a cabo proyectos de investigación sobre temáticas de interés común en la materia.
- Crear una página web sobre investigación agraria en Andalucía y en Marruecos.

#### Acciones:

- Intercambio y encuentro de investigadores agrarios de Andalucía y Marruecos, en que participaron 36 investigadores de Marruecos, 39 de Andalucía, 12 estudiantes de segundo ciclo de Marruecos que estaban haciendo sus tesis.
- Diseño y presentación de proyectos por equipos mixtos para su financiación.
- Desarrollo de proyectos de investigación conjunta.
- Congreso final del proyecto.

#### Resultados /productos más relevantes

- Establecimiento de una red de cooperación en investigación agraria y agroalimentaria integrada por una Comisión Mixta de responsables de la investigación agraria en Andalucía y en norte de Marruecos y por redes de investigadores por líneas de trabajo.
- Creación de una página web sobre investigación agraria para facilitar el intercambio de información entre las administraciones agrarias.
- Con motivo de las actuaciones del proyecto, algunos de los estudiantes marroquíes que estaban realizando sus tesis fueron contratados por la Universidad en su país de origen para desarrollar y transmitir lo aprendido en las investigaciones sobre los cultivos subtropicales en Granada.

#### Acciones más innovadoras

- Intercambio de investigadores y encuentros en los que participaron 36 marroquíes, 39 españoles y 12 estudiantes marroquíes de segundo ciclo que estaban realizando sus tesis.
- Desarrollo de siete proyectos de investigación sobre distintos temas: mejora de la productividad del aguacate en Marruecos, plantas aromáticas y medicinales, ganadería extensiva (producción caprina), uso y gestión del agua de riego, almendro y olivar.
- El sistema de asesoramiento a regantes ha funcionado muy bien, y hay un proyecto en esa línea con Argelia.

#### Implicación de actores públicos y/o privados en las actividades del proyecto

- Como era necesario conocer el terreno y los recursos, se realizaron seminarios y visitas en Marruecos a partir de los cuales se diseñó un Plan de Actuación específico para la zona del Louco (elección de las parcelas de experimentación y los perímetros de riego, etc.). Durante el programa Interreg no se podía dotar de equipamiento ni de centros de formación a Marruecos, pero luego lo han podido hacer con los fondos MEDA.

#### Beneficios para los socios y para Andalucía

- Se pusieron a prueba los programas de formación del IFAPA y los formadores andaluces conocieron otros terrenos de trabajo que enriquecieron su formación técnica.

### Valor añadido del proyecto a la cooperación interregional y a la gobernanza multinivel

- Hasta la puesta en marcha del proyecto solo existían contactos puntuales y personales entre investigadores agrarios de ambas orillas. El proyecto ha contribuido a generar un contacto institucionalizado, un marco estable de cooperación y a tener una visión global de los intereses conjuntos a nivel interregional. Ha supuesto además el punto de partida para la presentación de proyectos de investigación conjuntos a partir de las redes entre equipos creadas.
- Este proyecto constituye un esfuerzo más de la Consejería de Agricultura y Pesca para potenciar la investigación agraria, el desarrollo y la transferencia tecnológica como estrategia encuadrada en el Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza.
- La participación de universidades ha enriquecido los proyectos, siempre dependiendo del objetivo de los mismos: en el caso del FORMAGRI no participaron universidades porque el proyecto se sustentaba con las competencias del IFAPA y el DERD, capacitados para impartir los cursos de formación 'a la carta' en zonas alejadas de donde se ubican las universidades.

### Fortalezas y debilidades

#### Fortalezas:

- Conocimiento anterior de los socios, fidelidad.
- IFAPA y DERD poseen una estructura y funcionamiento muy similares, si bien este último depende del Ministerio y opera en todo el país. El principal objetivo de ambas instituciones es la transferencia tecnológica al mundo rural para su desarrollo.

### Continuidad de las acciones y del partenariado

Ver Cuadro 3.10.

### 3.4.

## Principales obstáculos y desafíos de la cooperación regional en el Mediterráneo



Como ha quedado reflejado a lo largo de este capítulo, el espacio del Mediterráneo ha sido testigo de una cooperación regional territorial cada vez más acentuada. Ello ha sido posible gracias a la voluntad y a la necesidad de las diferentes regiones europeas de aunar esfuerzos para resolver problemas comunes, así como a la oportunidad que estas han visto de jugar un rol más activo en la gobernanza multinivel.

De esta forma, los diferentes proyectos diseñados y ejecutados por varios grupos de regiones desde mediados de los 90 han potenciado la colaboración entre estas en los más diversos campos y sectores, permitiendo el conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y la formulación conjunta de políticas de aplicación territorial que coadyuven a alcanzar los objetivos de armonización y convergencia europea regional.

A partir de los proyectos europeos que se abordaron como ejemplo en los epígrafes anteriores, se pueden apreciar los siguientes avances en cuestiones que afectan a la buena gobernanza regional y multinivel:

- la participación cada vez más activa de actores locales y regionales, públicos y privados,

y de la sociedad civil de los territorios implicados en las acciones de los proyectos, lo cual favorece el principio de ‘apropiación’;

- la consolidación de varios partenariados y plataformas transnacionales de trabajo común, manifiesta en la continuidad de los mismos en sucesivos programas y proyectos, así como la paulatina incorporación de nuevos socios;
- el consenso político y técnico entre las regiones que ha llevado a la firma de Manifiestos de intenciones y Declaraciones conjuntas, algunas de ellas elevadas a instancias nacionales y europeas;
- la elaboración de estrategias y medidas sectoriales conjuntas de aplicación en los respectivos territorios regionales en base a una metodología común, amén de las especificidades y diferentes niveles competenciales de cada región;
- el reconocimiento, por parte de los Estados y de la UE, de la labor desarrollada por las regiones, lo cual constituye un indicador de potenciación de la construcción europea ‘desde abajo’;

- la toma de conciencia de la conveniencia y de la oportunidad de involucrar a las regiones de los PTM en los proyectos europeos, a fin de promover la cooperación Norte-Sur en el Mediterráneo y de potenciar la participación de los actores regionales y locales de los países del sur que cuentan con márgenes de acción menores debido a sus sistemas de gobierno escasamente descentralizados;
- el aprendizaje constante sobre los procedimientos de gestión y coordinación de proyectos europeos, dando pie a una mayor corresponsabilidad de los socios en la ejecución de los mismos a partir de un sistema de organización del trabajo descentralizado en el que cada socio asume la coordinación de una o varias acciones del proyecto bajo la supervisión del jefe de fila.
- asegurar la continuidad de las acciones en cada una de las regiones una vez concluidos los proyectos;
- implicar a las instancias de cooperación interregional supranacionales como socias observadoras en los proyectos;
- prever los medios para solventar las barreras idiomáticas que en muchos casos dificulta el entendimiento entre los socios y ralentiza el trabajo conjunto;
- brindar una formación especializada en gestión de proyectos europeos a los técnicos que llevan a cabo esta labor;
- fomentar el contacto con otras regiones europeas no-mediterráneas a fin de poner en común las experiencias de cooperación interregional.

No obstante, evidentemente aún quedan varios aspectos a mejorar, a fin de que no se conviertan en obstáculos para la cooperación, por ejemplo:

- potenciar la coordinación de proyectos y acciones que se desarrollan en los mismos sectores de actividad, con objeto de aunar esfuerzos, compartir experiencias —buenas y malas prácticas— y evitar la duplicación de acciones en el territorio;
- incrementar la difusión de los proyectos en marcha —de sus acciones y resultados— y de las convocatorias de programas con objeto de incentivar a nuevos actores para que participen como socios en los proyectos;
- asegurar una efectiva evaluación ex-post de proyectos para garantizar el aprendizaje y la mejora constantes;
- incentivar la realización de proyectos estructurantes o vertebradores para el territorio, articulando los demás proyectos de carácter sectorial;

En lo que respecta a Andalucía, esta región ha visto potenciado su rol como una de las más dinámicas en la cooperación interregional, transnacional y transfronteriza en el espacio del Mediterráneo. Es prueba de ello el alto grado de participación como socia y como jefe de fila en numerosos y diversos programas y proyectos europeos desde los años 90 hasta la actualidad. Reconociendo su natural vocación mediterránea —además de la atlántica— ha liderado proyectos sobre temáticas que coinciden con las prioritarias del proyecto Medgovernance: medioambiente, innovación y competitividad, transporte e infraestructuras, migraciones, cultura; en suma, proyectos que tienden al desarrollo socio-económico integral y sostenible del territorio.

Su labor como jefe de fila en proyectos europeos ha sido varias veces reconocida tanto por las instancias europeas como por los propios socios compañeros de los partenariados que ha liderado. Asimismo, Andalucía ha conseguido una mayor visibilidad y reconocimiento gene-



ral al modelo autonómico de planificación de estrategias y de ejecución de acciones que viene aplicando desde hace tres décadas. También cabe resaltar su apuesta por desarrollar proyectos con la participación de PTM, incorporando a Marruecos, a Túnez y a Argelia en varios de los proyectos de cooperación transnacional y transfronteriza en los que ha participado.

Ahora bien, más allá de las posibilidades de colaboración regional a partir de los distintos programas de cooperación interregional, transnacional y transfronteriza de la UE, es menester que las instancias de cooperación supranacionales mediterráneas como la UpM aseguren una participación real y activa de las regiones en el desarrollo de sus proyectos y acciones —tanto en su formulación como en la ejecución—. A tal efecto es clave la acción de la ARLEM como *lobby* de presión y negociación de cara a conseguir una mayor presencia de los actores locales y regionales y de sus respectivos intereses y necesidades.

En vista de la clara tendencia de desviación de recursos hacia los países del Este de Europa —manifiesta por ejemplo en el sustancial incremento de las asignaciones presupuestarias bilaterales de los PIN de la PEV (2011-2013) para los países vecinos de Europa Oriental en comparación con las asignadas a los países mediterráneos<sup>36</sup>—, la región del Mediterráneo en conjunto debería apostar por desarrollar estrategias coordinadas para velar por que sus intereses se vean reflejados en las prioridades de la política exterior de la UE.

En este sentido son varios los desafíos que la región del Mediterráneo tiene por delante, en especial tras las recientes revoluciones en los países árabes de la ribera sur, que si bien por un lado son positivas de cara a avanzar en los procesos de democratización de sus sociedades —condición sine qua non para potenciar la gobernanza multinivel mediterránea— por otro lado, pueden repercutir en el habitual desarrollo de los marcos generales de cooperación, alterando los cronogramas de trabajo a raíz de la lógica reconfiguración de prioridades que demanda la resolución de los problemas internos de estos países.

En conclusión, resulta imprescindible profundizar en la elaboración de políticas y estrategias de actuación consensuadas a partir de las líneas sectoriales prioritarias de las regiones de los países del Norte y del Sur de la cuenca del Mediterráneo a fin de constituirse en un frente común y sólido que potencie su capacidad de negociación de cara a influir en el diseño de la política regional y exterior europea presente y futura. Es a dicha tarea a la que las regiones mediterráneas están abocadas a través de su participación activa en los diversos foros de concertación y programas de cooperación de los que surgen valiosas iniciativas —como por ejemplo la ‘Estrategia Mediterránea Integrada’— e interesantes documentos de trabajo e informes de carácter global y sectorial, como los que se han desarrollado en el ámbito del proyecto Medgovernance. Todos ellos han de ser necesariamente tenidos en cuenta si se quiere apostar por una efectiva gobernanza multinivel en el Mediterráneo.

36 La asignación de fondos para el periodo 2011-2013 para los PTM (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Autoridad Palestina, Jordania, Líbano, Siria, Libia, con una población total de 198,5 millones de habitantes) ha sido de 2.507,8 millones de euros, frente a los 1.202,1 millones de euros para los países de la Asociación Oriental (Ucrania, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán, Armenia, con una población total de 66 millones de habitantes). En comparación con la asignación para el periodo 2007-2010, ello ha significado un incremento medio del 57,9% en el caso de los socios de la Asociación Oriental (si bien hay que reconocer que esa diferencia se debe en parte al efecto de recuperación de las asignaciones con respecto al periodo anterior), frente a un incremento del 12,9% en el caso de los PTM (Martín, 2010: 12).

4

# Cooperación y prioridades de actuación mediterráneas y andaluzas en el marco de la Estrategia 2020

Javier Roldán

## 4.1.

# El proyecto Medgovernance y las prioridades de la Estrategia 2020





### 4.1.1. La Estrategia anterior

Ya en 2000 la Unión Europea se dotó de una estrategia de actuación para esa década: la llamada Estrategia de Lisboa, cuyo horizonte estaba situado en 2010. Se trataba de un importante proyecto de reforma social y económica de la Unión que debía conducir a hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. El método empleado para alcanzar esta meta era más intergubernamental que propiamente comunitario; más basado, pues, en la coordinación y el consenso entre los Estados miembros que en la acción de las instituciones supranacionales, aunque estas avalaron la estrategia. De hecho, la Estrategia fue aprobada en el marco de un Consejo Europeo (institución

básicamente compuesta por los líderes de todos los Estados miembros) y carecía de una formalización y de una base jurídica en el Tratado de la UE (Robles Carrillo, 2005). Por lo que se refiere al fenómeno regional, el Comité de las Regiones dio su aval a la Estrategia pero rodeado de críticas hacia los Estados miembros y la Comisión por la escasa descentralización proyectada, que dejaba a las colectividades regionales y locales en una posición residual (Resolución sobre la re-dinamización de la Estrategia de Lisboa. DO C 164/91 de 5/07/2005). A la postre, es evidente que la década terminó sin la consecución, e incluso sin el progreso, de los principales objetivos diseñados en 2000<sup>37</sup>.



  
<sup>37</sup> Aparte del notorio declive social y económico de Europa en la década pasada, se puede anotar un dato en materia educativa: de los cinco objetivos fijados para 2010 solo uno se consiguió en ese año (el aumento, en un 37%, del número de diplomados en matemáticas, ciencias y tecnología).  


#### 4.1.2. La Estrategia 2020. Principios generales

Por tanto, seguían en 2010 pendientes los objetivos de potenciar en la UE la competitividad, un desarrollo sostenible, la innovación, el pleno empleo, etc. Además, ahora estas metas resultan más acuciantes, dada la crisis que ha azotado al mundo y especialmente a Europa. Quizá por ello los medios financieros para la consecución de los objetivos serán más escasos; pero también, por ello mismo, la determinación y el sentimiento de obligatoriedad de los Estados aparece más rotunda. Los ideales de la Estrategia 2020 no difieren sustancialmente de los diseñados en otras áreas desarrolladas, particularmente Estados Unidos. Esto no causa extrañeza: precisamente, la Gran

Recesión, desencadenada en la superpotencia americana en 2008, se ha propagado a todo el mundo, pero con especial intensidad a Occidente, hasta el punto de que un lugar común de los análisis actuales sobre nuestro mundo lo adjetivan de posoccidental. Así las cosas, la competencia internacional es presentada por la Comisión como un revulsivo para que Europa no viva una «década perdida». En concreto, la Estrategia comienza marcando cinco objetivos cuantificables en otras tantas materias: Empleo, I+D+I, cambio climático y energía, educación y lucha contra la pobreza. Veamos, en apretada síntesis, los propósitos establecidos para cada una de estas materias:

**Tabla 4.1.**

#### Objetivos de la Estrategia 2020 clasificados por materias

##### **Empleo**

Incrementar la tasa de empleo de la población comprendida entre los 20 y los 64 años desde el 69% actual hasta el 75% en 2020.

##### **I+D+I**

Aumentar el nivel de inversión en este campo del 1,9% actual hasta el 3% en 2020.

##### **Cambio climático y energía**

El objetivo está basado en los llamados tres 20: Conseguir en 2020 la reducción en este porcentaje de las emisiones de gases de efecto invernadero; y aumentar en la misma proporción la tasa de energía renovable. Este plan, presentado por la UE en las últimas conferencias de Naciones Unidas sobre el tema (Copenhague y Cancún) podría subir hasta el 30%, tal como han pedido siete Estados miembros, entre ellos España, pero

su mantenimiento está condicionado a que los principales partenaires industriales de la Unión Europea hagan un esfuerzo semejante, y todo ello se materialice en un nuevo acuerdo internacional que sucedería al Protocolo de Kioto. Este dato confirma una realidad muy presente en el espíritu de la Estrategia: buena parte del futuro de Europa depende del contexto internacional y de sus relaciones exteriores.

##### **Educación**

Aumentar el segmento de población comprendida entre los 30 y 34 años que haya completado su educación terciaria del 31% actual al 40% en 2020.

##### **Pobreza interna**

Reducir el riesgo de pobreza en 20 millones desde los 85 millones actuales, que representan el 17% de la población.

Para la consecución de estos objetivos, se enuncian una serie de iniciativas:

## Tabla 4.2.

### Iniciativas propuestas para la consecución de objetivos de la Estrategia 2020

#### Iniciativa

La Unión de la innovación

#### Descripción

Reorientar la política en materia de I+D y de innovación en función de los principales desafíos, superando el desfase entre la ciencia y el mercado para convertir las invenciones en productos. A modo de ejemplo, la patente comunitaria ahorraría a las empresas 289 millones de euros anualmente.

#### Iniciativa

Juventud en movimiento

#### Descripción

Aumentar la calidad y el atractivo internacional del sistema europeo de enseñanza superior a través de la movilidad de los estudiantes y los profesionales jóvenes. Una acción concreta sería el mayor acceso en toda Europa a los puestos vacantes en los Estados miembros y el reconocimiento adecuado de la experiencia y las cualificaciones profesionales.

#### Iniciativa

Una agenda digital para Europa

#### Descripción

Aprovechar las ventajas económicas y sociales sostenibles derivadas de un mercado digital único basado en Internet de alta velocidad. Todos los europeos deberían tener acceso a Internet de alta velocidad en 2013.

#### Iniciativa

Una Europa eficiente en términos de recursos

#### Descripción

Apoyar el cambio hacia una economía de bajo nivel de carbono y eficiente en términos de recursos. Europa debería centrarse en sus objetivos para 2020 en cuanto al consumo, el rendimiento y la producción de energía. El resultado sería una disminución de las importaciones de petróleo y gas de 60.000 millones en 2020.

#### Iniciativa

Una política industrial para el crecimiento verde

#### Descripción

Ayudar a la base industrial de la UE a ser competitiva en el mundo después de la crisis, promoviendo el espíritu empresarial y desarrollando nuevas capacidades. Así se crearían millones de puestos de trabajo nuevos.

#### Iniciativa

Una agenda para las nuevas cualificaciones y puestos de trabajo

#### Descripción

Crear las condiciones para modernizar los mercados laborales con objeto de aumentar los niveles de empleo y asegurar la sostenibilidad de nuestros modelos sociales cuando se jubile la generación del baby-boom; y una Plataforma europea contra la pobreza —garantizar la cohesión económica, social y territorial ayudando a los pobres y los socialmente excluidos y permitiéndoles participar activamente en la sociedad

En la nueva Estrategia para los años 10, la Comisión, mediante una Comunicación fechada el 3 de marzo de 2010, inició formalmente el proceso dirigido a alcanzar un «crecimiento inteligente, sostenible e integrador», pero también el Consejo Europeo ha sido la institución que lo ha aprobado en esta ocasión formalmente, y también los Estados miembros se ven impelidos en esta oportunidad a presentar, ante las mismas cumbres europeas, sus respectivos programas de actuaciones. Ahora bien, la ejecución de estos compromisos requiere una mentalización y una movilización generales de toda la sociedad, pues se trata de una transformación social, y todos los actores públicos y privados, todas las administraciones, estatales o infraestatales, tienen que cooperar en la difusión y consecución de los objetivos, cada una de ellas en la medida de sus competencias. El consenso general sobre el horizonte 2020 no oculta, claro está, divergencias nacionales y erráticas sobre los detalles y sobre los medios llamados a alcanzar 2020 con los deberes hechos (por ejemplo, la forma de progresar en la generación de empleo o la forma de enfocar, en clave más o menos librecambista, la política comercial común). Aunque hay muchos problemas y propósitos compartidos entre los Estados y sus regiones, también hay hechos diferenciales: por ejemplo, el sector de la investigación en Alemania está más desarrollado y más interiorizado que en España, o los problemas de competitividad o de desempleo de nuestra economía tienen peculiaridades respecto a los problemas correspondientes de otros países. Piénsese también en la lucha contra el cambio climático, sobre el que una parte de la sociedad, singularmente el empresariado, ha puesto en alerta por poder provocar una mayor deslocalización de la actividad productiva fuera de Europa. Es decir, habrá que ponderar intereses dispares. Piénsese también en la energía nuclear, sobre la que había en toda la Unión un debate de crecimiento renovado, que se ha visto encallado a consecuencia del desastre nuclear en Japón que ha seguido al tsunami en 2011. Europa acostumbra a trabajar sobre proyectos a largo plazo, y está bien, pero es evidente que estos proyectos deben tener un margen irreducible

de generalidad y de cambio en función de los acontecimientos, muchos de ellos absolutamente imprevisibles. Es indispensable, empero, que se recuerden y se revaloricen estas metas, que son de todos, incluidas obviamente las colectividades regionales y locales, las más cercanas al ciudadano. A la hora de valorar la naturaleza político-jurídica de la Estrategia, hay que tener en cuenta que será testada periódicamente por la Comisión en su grado de realización general y también a través de informes periódicos sobre cuestiones especiales (así, la Comisión presentó a fines de marzo su tercer informe sobre la demografía). Ahora bien, la Estrategia implica, como decíamos, no solo una redefinición y reorientación pública, sino también un cambio de mentalidad ciudadana, y esto es más difícil de lograr y de supervisar y sancionar. Piénsese, por poner un ejemplo, en el fomento del talento y del carácter emprendedor que se dibuja para la próxima década.

En estos tiempos que corren se ha puesto de relieve la necesidad de coordinarse por parte de los Estados, que son demasiado pequeños para algunas cosas —de ahí, la construcción europea y sus relaciones exteriores— y demasiado grandes para otras —de ahí la necesaria descentralización—. La aguda crisis económica actual ha potenciado precisamente la integración económica, de modo que el método de coordinación establecido por la nueva Estrategia se ve en buena parte superado por el reforzamiento de la unión económica, en especial entre los países de la zona euro. En este sentido, el Pacto sobre el Euro (aprobado por los 17 países de la eurozona más cuatro Estados de la UE exteriores a la moneda única) encierra un programa de regulación y supervisión económicas que va más allá, en algunos aspectos, de la Estrategia y de la simple coordinación y del simple voluntarismo. Cabe reflexionar, eso sí, sobre si las exigencias del Pacto son enteramente complementarias o en algún punto contradictorias con las exigencias de la Estrategia. En cualquier caso, este Pacto por el euro iba a llamarse, según la intención original, «Pacto por la competitividad», palabra esta

última clave en los planes para 2020. Por consiguiente, España y sus Comunidades Autónomas se ven cada vez más constreñidas en su política social por imperativos exteriores, concertados en el marco de la UE a menudo, pero otras veces resultantes de fuerzas incontrolables. Se puede entender que es bueno que haya una legitimidad externa que imponga las necesarias reformas que entrañan costes electorales, pero también hay que reflexionar sobre el estado de la soberanía y de la democracia nacionales ante la supremacía

del poder económico sobre el poder político. La concurrencia en los objetivos de la Estrategia de competencias entrelazadas de las distintas administraciones alimenta la necesaria coordinación entre los poderes públicos. Lo que no debe, desde luego, suponer este ambicioso proyecto de reformular la sociedad europea es una centralización de poderes reguladores y de control a favor de «Bruselas» y en detrimento de los ámbitos más cercanos a la ciudadanía, y, por tanto, en mejor posición para trabajar «a pie de obra».



#### 4.1.3. La Estrategia 2020 y el reparto de competencias entre administraciones públicas

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, acometió, entre otras cosas, un intento de esclarecimiento y delimitación de las competencias europeas, distinguiendo y enunciando competencias exclusivas, compartidas y complementarias. A pesar de este esfuerzo normativo, y del recogido en la Constitución española de 1978, no se puede hablar de una lista diáfana y cerrada de funciones y responsabilidades entre las distintas administraciones. Uno de los obstáculos a este inventario ideal y claro es la presencia de numerosas competencias que son transversales, es decir, que participan en la definición y relación de las demás, por lo que tienen unos contornos imprecisos y expansivos (Martín y López de Nanclares y López Escudero, 2000).

Como se puede comprender, el combate contra el cambio climático, por primera vez menciona-

do explícitamente en los tratados de la UE tras la reforma de Lisboa, es uno de los aspectos más destacados de la Estrategia 2020 y un ejemplo expresivo de la complicación de separar las competencias de los distintos niveles de gobierno. Pues bien, este combate ha de ser librado a través de gran número de ámbitos europeos, estatales y sub-estatales. Algunos de estos ámbitos figuran en la misma Estrategia: transporte, energía, innovación..., incluso alguno, como la cultura, aparentemente ajeno, también resulta entroncado con el cambio climático, además de ser una fuente importante de empleo y dinamismo empresarial<sup>38</sup>. De hecho, el proyecto comunitario que ha recabado más apoyo financiero en el marco del 7º programa Marco I+D+I (2007-2013) es el lanzamiento del coche eléctrico<sup>39</sup>. Es obvio que la contención del cambio climático implica una formidable transformación de nuestros esquemas y

38 Así, la Comisión Europea ha financiado 30 proyectos culturales transnacionales bajo el título «Cultura en movimiento: en ruta hacia la Europa 2020». Entre estos proyectos, figura uno titulado «Imagina 2020: la mirada del arte sobre el cambio climático», que ayuda a los artistas a interrogarse y a imaginarse este fenómeno.

39 En efecto, la Comisión aporta a la iniciativa Green eMotion un total de 42 millones de euros. Esta iniciativa está compuesta de universidades, ciudades (Barcelona y Málaga en España) y fabricantes, y está enmarcada en el Libro blanco sobre el transporte, que pretende para 2030 reducir a la mitad el número de vehículos convencionales en las ciudades.





Masterclass «La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo», 14-15 de junio de 2010, Sevilla.

de nuestra sociedad, cuya envergadura mundial no oculta que debe ser en el plano regional y local donde se acometan los esfuerzos principales («piensa globalmente, actúa localmente», dice el sabio eslogan ecologista...). Además, estos esfuerzos, que deben ser concertados por la propia UE con los demás países, especialmente con los industrializados, no se agotan en la mera reducción de la emisión de gases de efecto invernadero ni tienen únicamente como destino la contención de la temperatura terrestre. Otros objetivos de la Estrategia, como es el capítulo energético, consta de seis vectores horizontales que apuntan a cambiar un modelo injusto e insostenible. A saber: mercado interior, eficiencia, infraestructuras, relaciones exteriores, I+D+I, fuentes y producción interiores de energía. Precisamente, el primer vector indicado, el Mercado Interior, es la idea originaria y todavía central de la construcción europea. Otros valores, como el de la igualdad de género, son, por propio imperativo del derecho primario de la Unión Europea, principios que deben presidir toda la obra comunitaria. Otros ámbitos cubiertos por la Estrategia, como el deporte —muy secundariamente enunciado en los tratados de la UE—, se convierten en la Estrategia en

un elemento sobresaliente, dada su implicación en las políticas de juventud, que a su vez están entrelazadas con el empleo, con la formación, con la integración social, etc. La misma Educación, secundaria en los tratados de la UE, ha experimentado en los últimos tiempos, y al socaire de la necesidad de implantar la movilidad y el mutuo reconocimiento de estudiantes y profesores, un acusado proceso de comunitarización, alentada por el llamado Proceso de Bolonia, él mismo concebido por Estados miembros y no miembros de la UE con una pobre e incierta base jurídica y necesitado de un apoyo leal por parte de todos los colectivos implicados. Es este, el de la Educación, un terreno donde precisamente tiene todo su sentido que esté presidido por la estabilidad, la estrategia a largo plazo y el consenso de unos y otros, más allá de intereses y urgencias electorales, de visiones cortoplacistas. En definitiva, se precisa una ciudadanía activa, la combinación y las sinergias entre las distintas administraciones y entre los sectores público y privado, máxime en estos tiempos de déficit y austeridad económicos. El mismo 7º programa de investigación precisado invoca y encarece la colaboración privada. Afortunadamente, el papel del dinero es indispensable

ble, pero no exclusivo ni suficiente, en el ejercicio de competencias y en la consecución de objetivos de la Estrategia 2020. Por ejemplo, un imperativo para incrementar la competitividad en Europa es instrumentar una mayor coordinación fiscal, proceso que no requiere un sostén financiero y que, por cierto, vendría en puridad impuesto por las exigencias del mercado único europeo.

Desde el punto de vista competencial, se debe también recordar y enfatizar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que han de presidir, y son garantizados por los Parlamentos nacionales y regionales, el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión Europea. Se trata de exigir que la acción europea no afecte a cuestiones que pueden ser mejor gestionadas por las administraciones estatales e infraestatales (principio de subsidiariedad) y que no vaya más allá de lo necesario para lograr los objetivos de la Unión (Principio de proporcionalidad). La idea es, pues, acercar Europa al ciudadano y que las decisiones de nuestro tiempo se tomen de la forma más cercana posible a la ciudadanía. Rectamente entendida, la subsidiariedad apunta a un reparto óptimo, inducido por razones técnicas, de las competencias de nuestro tiempo entre los distintos poderes públicos, a fin de evitar duplicidades y racionalizar el gasto público en Europa. Busquemos el valor añadido y no la redundancia en la acción pública. Aunque no son órganos formalmente de la UE, sí que están los entes regionales y locales sometidos al principio de lealtad y de primacía del Derecho europeo. Este, por el contrario, ha de evitar legislar más de lo necesario y evaluar el impacto territorial de su desarrollo. Sobre este orden de ideas, en fin, nos remitimos a las mayores explicaciones dadas y argumentadas en el segundo de los capítulos del presente informe.

En este orden de ideas se sitúa la Comunicación que la Comisión está elaborando, y presentará en el otoño de 2011, sobre los efectos de la descentralización en la política europea de cooperación para el desarrollo. Se trata de analizar empírica y

objetivamente los pros y contras que encierra la intervención de los poderes regionales y locales en la gestión y resultados de esta política; dicho en otros términos, qué papel juega el principio de la subsidiariedad en este campo. La propia PLATAFORMA (Plataforma europea de las autoridades locales y regionales), presentó el pasado 28 de marzo una Comunicación al respecto. Sin embargo, es evidente que esta idea aséptica del reparto de competencias se ve mediatizada, cuando no abiertamente contravenida, por la concurrencia de poderes e intereses políticos. Vamos, ciertamente, hacia un modelo de gobernanza multinivel en el cual el criterio rector no debe ser tanto la delimitación compartimentada de las funciones como la coordinación, coherencia y complementariedad de las mismas. Extraer, por tanto, todas las sinergias, por utilizar una palabra muy común en la jerga pública. Ahora bien, el criterio de aproximar las decisiones políticas a los ciudadanos se ve contrapesado por la globalización que circula en dirección contraria: cada vez hay más interdependencia, más problemas mundiales que requieren regulaciones y soluciones mundiales. Muchas de las grandes coordinadas de la Estrategia 2020 están explicadas y condicionadas por el contexto mundial, que naturalmente afecta, y muchas veces escapa, al control de la Unión y de sus Estados, y que sigue unos derroteros que ni los analistas más avezados son capaces de intuir, y menos con una década de antelación. Se podría hablar de la competitividad, del cambio climático, del progreso tecnológico o de la energía. En este último sector la Estrategia pone el acento en la política exterior, sabedora de la descoordinación que domina las relaciones exteriores de los Estados miembros, descoordinación que está reñida con la eficiencia, pero impulsada por los intereses nacionales egoístas. Los grandes proyectos que en materia de transporte y energía se estimulan en la Estrategia han de contar con la participación política y financiera de la Unión, aun

en tiempos como los presentes de vacas flacas. Algunos de esos proyectos ferroviarios o eléctricos, por ejemplo, suponen extender a la esfera transnacional las infraestructuras internas y avivar, de paso, el sentimiento de pertenencia a Europa. Hay que fomentar la vertebración regional, estatal y europea a través de estas redes.

Los principios antedichos de subsidiariedad y proporcionalidad se ven igualmente contrapuestos por el principio, también dominador de la integración europea, de lealtad europea. Este principio obliga a los Estados a actuar siempre con fidelidad y apoyo a los propósitos de la Unión Europea. El portavoz del comisario europeo de presupuesto, en este sentido, ha dicho que las regiones europeas no deben solo preocuparse por lo que la Unión puede hacer por ellas, sino también por lo que las regiones pueden hacer por la Unión. Europa, realmente, somos todos: no solo Bruselas, evidentemente. Las colectividades territoriales se desdobl原因an funcionalmente al actuar también al servicio de la UE y son una pieza fundamental de la construcción del Viejo Continente. La asunción de competencias y protagonismo en una Europa básicamente de los Estados debe ir acompañada, lógicamente, de la asunción de las responsabilidades correspondientes, tal como la flamante Ley estatal sobre economía sostenible establece con carácter general respecto a los incumplimientos cometidos del Derecho europeo. Esta Ley, que invoca el adjetivo sostenible de forma polisémica (ecológico, económico, innovación, educación a lo largo de la vida...), apela a la implicación y complicidad de los entes subestatales en la consecución de sus objetivos. No es raro que su exposición de motivos mencione, al mismo tiempo, expresamente la Estrategia 2020, pues existe una misma longitud de onda entre este marco normativo español y la hoja de ruta europea para este decenio. Por

consiguiente, no debemos mantener posturas radicales, maniqueas y excluyentes integracionistas o autonómicas, y menos catalogar unas administraciones como más eficaces y austeras que otras. Se entiende, y es digno de encomio, que el Comité de las Regiones haya solicitado formalmente un Pacto territorial tripartito, un gran contrato administrativo para financiar y trabajar en pos de ese «crecimiento inteligente, sostenible e integrador» que figura en el título de la Estrategia 2020. En el mismo ámbito estatal se invoca, muchas veces en vano, la necesidad de grandes pactos de Estado para solventar los grandes problemas que no deben quedar a merced de los conflictos interpartidistas o interterritoriales. En un ámbito crucial para 2020, la Ley de la Ciencia de la Tecnología y la Innovación parece avanzar en el Parlamento español con un apoyo casi unánime.

Así pues, los Estados y sus divisiones administrativas, celosos tradicionalmente de sus competencias, buscan a menudo la legitimación jurídica y política que ofrece el escenario europeo. Tal cosa sucede, pongo por caso, en materia de educación, en la cual los ministros nacionales se reúnen, como es preceptivo en España previa consulta y coordinación con las Comunidades Autónomas, en el marco de la cooperación europea relativa a la educación y la formación y hacen un llamamiento a la Comisión para evaluar y analizar los avances europeos en la mejora al acceso a la educación y acogida de los niños pequeños. Esta iniciativa da lugar al lanzamiento, por parte de la Comisión, de un plan de acción, en febrero de 2011, orientado a favorecer el acceso universal a una educación preescolar de calidad. Tal cosa favorecerá la consecución de grandes objetivos para 2020: reducir el número de abandonos escolares y estimular la inclusión social. Por otra parte, la misma Comisión presentó una comunicación en forma de «contribución europea al pleno empleo», comunicación enmarcada también en las iniciativas emblemáticas fijadas para 2020. Pues bien, esta comunicación también ha sido objeto de debate por los ministros de Educación al estar

estrechamente vinculadas las políticas de formación (universitaria y profesional) al mercado de trabajo y a la instrucción durante toda la vida. La misma materia educativa es objeto de acuerdos en el plano español: así el Organismo Autónomo de Programas Educativos Europeos se acaba de modificar para ampliar la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector, mediante la incorporación de un representante autonómico nombrado por la Conferencia Sectorial de Educación.

Se comprueba, pues, con estos ejemplos, la ramificación e interconexión que experimentan, inevitablemente, las competencias internas y las competencias europeas, sin que la europeización de nuestro tiempo deba conducir a un vaciamiento de poderes y de significado de las agrupaciones regionales y locales. Precisamente, como es sabido, una novedad introducida por el Tratado de Lisboa, última reforma en vigor de los tratados originarios de la UE, es que la subsidiariedad no solo opera en las relaciones UE-Estados miembros, sino que actúa también en la propia estructura territorial de Estados compuestos como el nuestro.

Algo parecido podríamos decir del ámbito de la juventud, que se encamina hacia un aminoramiento de su número dado el envejecimiento de la población y en la que reposa el futuro europeo en definitiva. En este ámbito se reúnen los jefes de las oficinas nacionales de programas sobre «juventud en movimiento» para analizar una nueva generación de programas posteriores a 2013, fecha de terminación del actual marco financiero plurianual. Lo que está claro es que, con independencia de la naturaleza más intergubernamental que comunitaria de la Estrategia 2020, esta hoja de ruta no debe propiciar, sino fomentar, el ejercicio de sus competencias por parte de las colectividades regionales y estatales. Es evidente que la acción europea incide en las políticas regionales<sup>40</sup>. Es, pues, saludable la creación, siempre que sea razonada y razonable, de asociaciones europeas de entes infraestatales, tal como ha ocurrido, en 2011, con la Confederación de pequeñas ciudades y municipios de la Unión Europea. Lo mismo que debe reinar la coherencia y la complementariedad entre los objetivos marcados para 2020, debe imperar la interacción positiva entre las distintas administraciones llamadas a implementarlos.



#### 4.1.4. Las regiones y la Estrategia 2020: el caso de Andalucía

Antes señalábamos que todo el Estado en España viene formulando acciones que encajan con la letra y el espíritu de la Estrategia 2020. Particularmente significativo es el ejemplo de la Ley de Economía Sostenible, promulgada en 2011, que proyecta una gran acción pública —de todos los poderes— para redefinir nuestro modelo social. Al margen de esta ley-marco, se podrían

multiplicar las normas estatales que comunican con la hoja de ruta europea: por ejemplo, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Desde el punto de vista de la Unión Europea, la Estrategia ya viene implementándose en numerosos textos normativos, directa o indirectamente engarzados con sus propósitos<sup>41</sup>. Podemos, pues, preguntar-

40 Puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE (Gran Sala) de 1/06/2010. Asuntos C-570/07 y C-570/07. Esta decisión fue tomada a raíz de una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

41 Véase, como referencia, el Real Decreto 307/2010, de 15 de marzo, por el que se aprueban las normas reguladoras de una subvención directa a favor de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza, para la organización, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y Política Social, del 9º Encuentro Europeo de personas que experimentan pobreza y exclusión social. BO

nos por el margen de discrecionalidad y autonomía que queda a los poderes estatales y sub-estatales españoles en razón de las imposiciones de poderes de hecho y de derecho supranacionales. Recordemos que, desde la perspectiva española y según doctrina reiterada de nuestro Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas son competentes para proceder al desarrollo normativo y ejecución administrativa de todas las normas europeas que afecten a sus competencias. Es decir, la ejecución del Derecho europeo no debe operar una re-centralización del Estado ni debe menoscabar las competencias autonómicas establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

En cualquier caso, una buena parte de la labor política y jurídica de la Junta de Andalucía ya está instalada y compenetrada con la Estrategia 2020, pues esta Estrategia respeta y exige la implicación de todas las agrupaciones públicas sobre la base del principio de la autonomía institucional: es el ordenamiento jurídico estatal el que debe organizar las competencias y los procedimientos para el correcto cumplimiento del Derecho de la Unión. Sería pertinente que la Comisión Europea, a fin de desglosar y detallar las acciones que apuntan al objetivo 2020, tomara en consideración los criterios e intereses regionales y locales. A este propósito, ya se han vertido algunas críticas desde estas entidades por la falta de atención a sus problemas en aspectos concretos: es el caso de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), que ha deplorado la falta de sensibilidad hacia estos entes que muestra la Estrategia. Quizá este género de críticas ha impulsado a la Comisión a emprender una acción europea para gestionar mejor las zonas marítimas y costeras europeas.

En algunas ocasiones, las actuaciones andaluzas, coherentes con la Estrategia 2020, se llevan a cabo en solitario en asuntos de interés estratégico europeo. Tomemos el caso de las energías renovables: en Andalucía representan ya el 13,9% de la electricidad que se consume, en torno a un 2,6% de la media nacional. La previsión apunta

a elevar este porcentaje al 22,6% en 2013, con lo que quedarían superados los objetivos propuestos por la UE para 2020. En instalaciones solares térmicas y otros capítulos relacionados con este asunto, Andalucía mantiene una posición de liderazgo. También en esta materia, la Junta viene concediendo subvenciones para mejorar la eficiencia en este aspecto de los edificios, o bien ha creado la categoría de «invernaderos de excelencia» para reconocer e incentivar los invernaderos que aprovechan y ahorran de la mejor manera la energía. En cualquier caso, la lucha contra el cambio climático también depende de factores imponderables e incluso de factores negativos por otras razones. Es el caso de la crisis económica, que ha hecho reducir en Andalucía las emisiones industriales de dióxido de carbono un 8,2% en 2010.

En el campo de las nuevas tecnologías, Andalucía destina 70 millones de euros de ayudas reembolsables para parques tecnológicos y oferta más de 874 millones a empresas y emprendedores. Para ello cuenta con dos nuevos fondos: uno para Emprendedores Tecnológicos y otros de Generación de Espacios Productivos.

En otras ocasiones, como ocurre con los fondos estructurales europeos y con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la iniciativa autonómica se ve respaldada política y financieramente por la ayuda proveniente del presupuesto europeo. Así, en el marco del Programa Jessica se acaba de crear el primer fondo de desarrollo urbano en Andalucía entre el BEI y la Junta. El propio Banco Europeo ha asumido en su nuevo programa de actuación claramente la Estrategia 2020, en especial dos de sus elementos principales: el clima y la sociedad del conocimiento. Otras entidades territoriales españolas, como la Generalitat de Cataluña o la Diputación de Barcelona, se han significado en su labor de conseguir un desarrollo ecológicamente equilibrado con el respaldo de las instituciones europeas. En este terreno conservacionista, Andalucía también se ha beneficiado de subvenciones para la implantación de las agendas 21 locales.

Para todas las «iniciativas emblemáticas» enumeradas en la Estrategia 2020 las administraciones deben adicionar y complementar esfuerzos. En este espíritu se integra el Programa de Fomento del Empleo Agrario (PFEA), del que participan

Diputaciones, la Junta de Andalucía y el Gobierno de la nación. Corregir el desempleo pertinaz en la Unión, particularmente acusado en España y Andalucía, es un imperativo categórico de nuestro tiempo.



#### 4.1.5. La Estrategia 2020: el marco temporal

La Estrategia 2020 responde a una planificación de futuro de la sociedad europea que ya se acometió con la Estrategia de Lisboa para la primera década de este siglo. La Unión no tiene cerrada su propia definición en el porvenir, de ahí que no se pueda vaticinar la estructura y naturaleza futuras que puede tener la misma integración europea. De hecho, a poco de entrado en vigor el Tratado de Lisboa, la UE ya está inmersa en otra reforma, esta puntual, atinente a la constitución de un fondo financiero de rescate a las economías necesitadas. Por otra parte, el año pasado se hicieron públicas las conclusiones de un Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa con el horizonte de 2030, grupo presidido por el expresidente del Gobierno español Felipe González. En este informe final se plantean ideas que entroncan con los objetivos para la década: más competitividad, reformas radicales en materia de envejecimiento, impulso de la investigación científica y tecnológica, el riesgo de declive en el plano internacional de la Unión, sostenibilidad del modelo social, etcétera.

Más allá de la planificación presupuestaria anual, la Unión tiene otros marcos de actuación plurianuales o a largo plazo, los cuales, lógicamente, están relacionados con la Estrategia 2020. En el mismo ámbito financiero, la UE cuenta con un marco financiero plurianual. El actual abarca el septenio 2007-2013. Ya está empezando a debatirse el próximo, que probablemente abarque

otros siete años y llegaría hasta el mismo año 2020 (la Comisión presentará a fines de junio una comunicación sobre el tema). Incluso dentro de las cuestiones referidas en la Estrategia para esta década hay plazos específicos. En especial, en lo referente al cambio climático se negocia el acuerdo que sustituirá o prorrogará al protocolo de Kioto, cuyo primer periodo de funcionamiento expirará en 2012. Se habla de un horizonte más próximo, también de 2020 y, más allá, de previsiones y compromisos para 2030 o 2050. Asimismo, el transporte ha sido objeto de comunicaciones de la Comisión que apuntan a 2030 y 2050 y propugna carburantes alternativos, potenciar la multimodalidad, mejorar la eficiencia, etc. Para 2020 se ha fijado que esté en servicio el corredor ferroviario del Mediterráneo hasta Almería. La imperativa prolongación del corredor hasta Algeciras, esencial para el espacio euromediterráneo, queda, de momento, sin fecha. El Consejo «Energía» aprobó la estrategia decenal 2010-2020 presentada en noviembre del año pasado por la Comisión, y cuyos principales aspectos coinciden con el apartado energético recogido en la Estrategia 2020. El campo de la investigación está, como indicamos, regulado en un programa, el séptimo, que coincide en el tiempo con el marco financiero plurianual: 2007-2013, y cuya continuación también, previsiblemente, desemboque en 2020. 2012 será el año europeo de las personas mayores, para el cual la Comisión ha pedido a poderes territoriales de distinto nivel y a la sociedad civil



la organización de actos de información y concienciación que incidan en la solidaridad intergeneracional y postulen un envejecimiento activo. En fin, los retos temporales de la Unión internos y externos se multiplican, también en materia de cooperación para el desarrollo, conducida por los Objetivos del Milenio, aprobados en 2000 por la Asamblea General de Naciones Unidas con la vista puesta en 2015.

También Andalucía tiene planificados en periodos temporales, a veces coincidentes con los europeos, sus principales políticas. Es el caso de la cooperación para el desarrollo o del desarrollo rural, enmarcado ahora en el septenio 2007-2013. Esta planificación relacionada y complementaria de la estatal y la comunitaria europea facilitará la interacción y la coherencia en las medidas tomadas en los diferentes escalones territoriales.



#### 4.1.6. La Estrategia 2020: el marco financiero

El escenario financiero es primordial para medir las capacidades y competencias europeas a fin de conseguir los objetivos marcados para 2020, si bien hay que recalcar que esos objetivos dependen también, y principalmente, de las administraciones internas. Según apuntamos, el marco financiero plurianual está ya próximo a su terminación, fechada en 2013. Las nuevas previsiones, de mantenerse el septenio de duración, comprenderían los años 2014-2020, si bien algunas voces piden que el nuevo marco pueda alcanzar los diez años, con un periodo de reflexión y revisión cada quinquenio.

Las nuevas perspectivas económicas suscitan gran interés y preocupación en un escenario continental y mundial delicado y cambiante. Desde el punto de vista de los recursos de la Unión, la Comisión insiste en la creación de nuevas fuentes de financiación (sobrepeso a los billetes de avión, tasa sobre las transacciones financieras) y que las mismas estén más vinculadas a la actividad propia de la Unión (quizá bajo la forma de un impuesto). Es decir, que se alejen de las contribuciones nacionales que representan actualmente, en función de un porcentaje del PNB de cada Estado miembro, el elemento sustancial de alimentación de las finanzas europeas. Sin embargo, la coyuntura actual, marcada por la crisis y la

austeridad, no hace probable esta idea tendente a identificar más el dinero público europeo y a incrementar el presupuesto de la Unión. Es también importante que el nuevo sistema de recursos propios se oriente por la progresividad, de modo que mantenga unas reglas equitativas según la riqueza de los Estados y las regiones. Igualmente, resulta falaz el debate sobre el justo retorno que preconizan algunos Estados, de suerte que se equipare exactamente lo que un Estado aporta y lo que recibe de la Hacienda europea. Ciertamente, los factores de beneficio de la pertenencia a la Unión no pueden ser cuantificados ni precisados.

En lo que atañe a la política de gastos, la Comisión ya considera los objetivos enunciados en la Estrategia 2020 para la presentación y ejecución del presupuesto anual europeo, el cual ha de ser aprobado por el binomio Parlamento Europeo-Consejo. De momento, la Comisión ha propuesto aumentar en 2012 un 5,1%, hasta llevarlos a 62,6 millones de euros, los créditos vinculados a la Europa de 2020. Sin embargo, esta y otras propuestas de aumento han sido ya refutadas por algunos Estados, como Francia, que opinan que en tiempo de crisis y recorte general de gastos no se entendería que la Unión incrementara su propio presupuesto anual. Es muy probable, pues, que los presupuestos futuros, incluidas las

nuevas perspectivas financieras plurianuales, se muevan en unas cifras parecidas a las actuales, que coinciden básicamente, al mismo tiempo, con las de la Europa de 15 Estados. La idea, postulada por el Comité de las Regiones, de eliminar cualquier tope financiero en la política regional para ajustar las finanzas a las necesidades del momento es bienintencionado, pero de improbable materialización práctica. Así las cosas, no cabe esperar del presupuesto europeo grandes metas relacionadas con la Estrategia 2020, de ahí que sea especialmente imperativo buscar las sinergias con los presupuestos estatales, regionales y locales, los cuales también están disciplinados por la política general de control del déficit y del gasto público marcada desde Europa e impuesta a nivel estatal en España, además de por los consabidos mercados, por la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Llama la atención que en tiempos de necesidades algunos objetivos fundamentales, pero cuya rentabilidad se proyecta a más largo plazo, como la educación o la investigación científica, vean menguados sus recursos en detrimento del espíritu 2020. Todo ello dificulta la necesaria convergencia económica y el desarrollo armonioso entre Estados y regiones de la Unión, los cuales se han visto penalizados por la aguda crisis social. Este estado de cosas lleva consigo, desde luego, el especial cuidado y la búsqueda afanosa de la transparencia y rentabilidad, del valor añadido de cada euro salido del erario público, sea este nacional o europeo. Desde el punto de vista europeo, es menester que lo mismo que sucede en

materia normativa con el principio de subsidiariedad, la Unión justifique el valor añadido de la financiación europea, contribuyendo así también a desarmar los argumentos demagógicos y populistas euroescépticos que comienzan a proliferar en las opiniones públicas nacionales. El ámbito del transporte es paradigmático de la necesidad de aguzar el ingenio para alcanzar la financiación óptima con vistas a los nuevos proyectos. El nuevo modelo de crecimiento que postula la Estrategia se verá lastrado por este panorama de contención y escasez, pero ello no debe refrenar, sino incentivar, la búsqueda de la excelencia y la eficiencia en el destino del dinero de todos. Téngase también en cuenta que la reivindicación y desempeño de nuevas competencias por parte de cualquier administración debe llevar aparejada la financiación correspondiente.

En este debate incipiente sobre las nuevas finanzas europeas aparecerá con intensidad, como ya lo hizo en la Estrategia de Lisboa anterior, la discusión sobre los partidarios de mantener la misma preferencia de gasto actual —centrada en la Cohesión económica y social y en la PAC—, o bien redefinir la política de gastos en un sentido más compatible con las prioridades fijadas en la Estrategia 2020. Como paso a analizar, se trata en buena parte de un falso debate, pues la cohesión y la política agraria no son políticas ajenas ni mucho menos están reñidas con el espíritu «2020», sino plenamente compatibles y complementarias con ese espíritu.



#### 4.1.7. La Estrategia 2020 y la Cohesión económica, social y territorial

Según se acaba de decir, hay razones poderosas a favor de la importancia de esta política que deben ser esgrimidas en el momento de decidirse el reparto del dinero público de la UE en

el próximo marco financiero plurianual y en los sucesivos presupuestos anuales con vistas a la consecución de la Estrategia 2020. Mencionemos las principales:



## Tabla 4.3.

### La Estrategia 2020 y la Cohesión económica, social y territorial: justificación

#### Motivo 1:

Cohesión como instrumento de crecimiento y desarrollo

No se trata de meras subvenciones ni incentiva una economía subsidiada o parasitaria, frente al dinamismo que pretende infundir la Estrategia. La Cohesión es un instrumento de crecimiento y desarrollo armonioso y equilibrado, de la paz y la inclusión social, precisamente en tiempos en que se ensanchan las divergencias sociales en la UE. En el septenio 2000-2006 la Unión aportó el 25% de las inversiones destinadas a las regiones españolas. En el septenio en curso (2007-2013) Europa invertirá en España más de 35.000 millones de euros, la cifra más alta en un país. La Comisión ha alabado el acierto de España al concentrar la mayor parte de esas inversiones en sectores cruciales para el crecimiento y la creación de empleo. La Cohesión combina desarrollo y solidaridad, y ambas cosas van unidas no solo desde el punto de vista humanitario, sino desde el punto de vista también práctico y técnico. Sería absurdo que cuando la lucha contra la pobreza y la marginación figura entre los cinco objetivos prioritarios de la Estrategia Europa 2020, se recorten fondos que inciden, de forma indivisible, en la justicia social y en los derechos humanos.

#### Motivo 2:

Cohesión vinculada a los objetivos de la Estrategia 2020

La Cohesión está íntimamente vinculada, como se puede argumentar con cifras, a los principales objetivos de la Estrategia 2020: la inclusión social y la lucha contra la pobreza ya citadas, la protección del medioambiente, el equilibrio demográfico, la generación de empleo, el impulso de las energías renovables, los proyectos de I+D+I, la lucha contra el cambio climático, la reducción la brecha digital, etc.). Más allá de esta Estrategia, los principales principios y valores de la integración europea se corresponden plenamente con la Cohesión: el perfeccionamiento y equilibrio del mercado interior, la vertebración territorial y personal de Europa, el espíritu de la ciudadanía europea, etc. En realidad, los diversos fondos financieros van orientándose más hacia el objetivo general de la Cohesión, y no tanto a fines sectoriales. La Cohesión debe ser coherente y complementaria con las demás políticas de la Unión y con sus fines transversales (igualdad de sexos, respeto medioambiental...). Debe predominar el enfoque holístico y no la descoordinación de políticas y niveles de gobierno.

#### Motivo 3:

Necesidad de reconducir e integrar los objetivos de la Estrategia 2020 al funcionamiento de la Cohesión y sus fondos

Resulta impropio multiplicar los instrumentos sectoriales existentes para diversas finalidades, pues tal cosa aumentaría los problemas y los costes de la gestión, la burocracia que conlleva, la densificación administrativa. Es más pertinente reconducir e integrar los objetivos de la Estrategia al funcionamiento de la Cohesión y de sus fondos. El mismo BEI, pieza básica del crecimiento equitativo, ha hecho suyos los principales objetivos de la Estrategia, multiplicando sus actuaciones en la lucha contra el cambio climático y a favor de una sociedad del conocimiento.

#### Motivo 4:

Necesidad de adaptar el FSE a la Estrategia 2020

El Fondo Social Europeo debe permanecer, eso sí, reformado y adaptado a la Estrategia, que en varios de sus puntos enlaza con el sentido del Fondo: aprendizaje a lo largo de la vida, reforma y revalorización de la Formación Profesional, lucha contra la marginación social (la pobreza extrema alcanza, según las estadísticas, a 47 millones de europeos), etcétera.

#### Motivo 5:

FSE y renta media comunitaria

El Fondo de Cohesión diseñado para los Estados que no alcanzan el 90% de la renta media comunitaria tiene dos destinos, las comunicaciones y el medioambiente, que forman parte de la filosofía nuclear de la Estrategia.

**Motivo 6:**  
Cohesión y equilibrio en la UE

La Cohesión —no solo socioeconómica, sino también territorial— es el paradigma del equilibrio territorial en la Unión, de la gobernanza multinivel vertical y horizontal, de la necesidad de concertar y hasta contractualizar los diferentes niveles de administración, para superar absurdas rivalidades y maximizar los resultados con la vista puesta en la Estrategia 2020. La cooperación transfronteriza, la creación de macrorregiones (en las que Andalucía ya está implicada con vecinos de Portugal, Algarve y Alentejo, según documento publicado en el BOE de 9 de julio de 2010) favorecen la superación de un espíritu provinciano y endogámico. La implicación de los entes más cercanos al ciudadano es primordial para objetivos concretos, como las ayudas a las PYMES, que deben estar muy ligadas al lugar de que se trate.

**Motivo 7:**  
Participación global de las regiones

Tal como propone la Comisión, todas las regiones europeas deben participar de la Cohesión, por lo que sus actuaciones benefician a todos los Estados. Naturalmente, este generalismo de la Cohesión no es óbice para que la graduación de las ayudas sirva para primar a aquellas colectividades más necesitadas y más castigadas por la crisis.

**Motivo 8:**  
La experiencia en Andalucía

El ejemplo de Andalucía es elocuente para ilustrar los beneficios derivados de la Cohesión, también en campos cubiertos y preferentes para la Estrategia 2020. El modelo andaluz refleja el necesario equilibrio social y territorial que debe seguir guiando, y presidiendo, la Unión Europea en su política financiera.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, la pervivencia y preeminencia de la Cohesión social, económica y territorial, desdénando propuestas insolidarias, populistas y ventajistas, no debe bloquear, sino incentivar, el debate sobre su reforma y adaptación a los nuevos tiempos, teniendo presente, desde luego, la Estrategia 2020 para conectar más ambas cosas. Veamos, a la luz del 5º informe sobre la Cohesión presentado por la Comisión, algunos hilos conductores de este proceso de adaptación:

## Tabla 4.4.

### Propuestas de mejora de la Cohesión en el marco de la Estrategia 2020

#### Agrupación de los instrumentos financieros para la Cohesión bajo la misma rúbrica presupuestaria

Sería bueno que todos los instrumentos financieros enmarcados en la Cohesión se agruparan bajo una única rúbrica presupuestaria y que se pusiera de relieve la conexión entre la Cohesión y las perspectivas para 2020. No obstante, los programas operativos plurifondos no deben difuminar la razón de ser y el seguimiento específicos de cada fondo.

#### Simplificación de procedimientos

La carga e ignorancia administrativa retrasa y retrasa las peticiones y la correcta utilización de las ayudas (este fenómeno se viene advirtiendo y denunciando especialmente en Rumania). A tal efecto, sería bueno que la Comisión elaborara una guía práctica y divulgativa para actores públicos y privados concernidos por la Cohesión. Asimismo, sería oportuno que la Cohesión, además del componente económico, tuviera una vertiente de asistencia administrativa y técnica.

#### Necesidad de infundir mayor eficacia a la Cohesión

Debe ser infundida a la Cohesión más eficacia (poner más el acento en los resultados, en la relación causa-efecto); más evaluación, control y lucha contra el fraude; más transparencia, pues. El ejemplo de España es virtuoso, en términos generales, tal como el BEI ha reconocido recientemente, aunque, en virtud del principio de equivalencia, se debe perseguir y sancionar los usos irregulares con igual celo e iguales armas que la malversación del dinero público nacional. De este modo, las regiones y los Estados ganarán credibilidad y legitimidad a la hora de plantear sus justas reclamaciones financieras. Por otra parte, la Comisión, desde luego, tiene que asumir su parte de culpa, como ejecutora del presupuesto europeo, en las irregularidades que puedan cometerse. De hecho, su labor ha sido afeada en varias ocasiones y por diversos motivos por el Tribunal de Cuentas. Esto no debe conllevar los dobles controles, el papeleo innecesario y disuasorio, sino la coordinación entre las distintas administraciones. Por otra parte, conviene visualizar más la Cohesión y su engarce con la Estrategia 2020 a través de los Programas Nacionales de Reforma aprobados por la Comisión. Esta visualización, sin embargo, no hace necesaria la firma de un contrato de colaboración a tal efecto entre las distintas administraciones.

#### Fórmulas *phasing out*

Deben arbitrase fórmulas de *phasing out*, de salida dulce para las regiones hasta ahora incluidas en la categoría de «Objetivo 1» y que por el propio crecimiento, pero sobre todo por el efecto estadístico derivado de las últimas ampliaciones a países más atrasados, van a superar la frontera del 75% del PIB. En tal caso se encuentra Andalucía, Comunidad que con la crisis requiere más, y no menos, solidaridad. No se pierda de vista que ninguna provincia andaluza alcanza la renta media de la zona euro, y que algunas, como Granada y Jaén, quedan a casi 30 puntos de dicha media. A tal efecto, es plausible la idea de crear categorías intermedias de regiones, bajo cuyo paraguas se incluya Andalucía, con la denominación que proceda: «en transición», «competitivas», etc. El Comité de las Regiones ha pedido esa nueva categoría de región situada entre el 75 y el 90% de la renta media europea. En todo caso, esta propuesta debe enmarcar solamente a las regiones que han venido desde atrás (de menos del 75%), no a las que ya estaban comprendidas en esta franja y nunca estuvieron adscritas, por tanto, al Objetivo 1. El desarrollo regional debe ir unido al desarrollo urbano y rural. En general, el indicador del PIB no debería ser el único criterio aplicable para modular las intervenciones financieras. También otros como las bolsas de pobreza o los niveles de desempleo.

#### Garantías en el plano estatal de fórmulas que aseguren el cumplimiento de los compromisos jurídicos y financieros

El aumento de los controles en el marco nacional y en el europeo y el consiguiente incremento de la condicionalidad interna no deben extrapolarse al ámbito de la condicionalidad externa. El incumplimiento por parte de un Estado de los compromisos incluidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del flamante Pacto sobre el Euro no debe ser cargado sobre los entes no estatales. La gobernanza macroeconómica es responsabilidad esencialmente de los Estados. Sin embargo, deben alcanzarse en el plano estatal fórmulas que aseguren el correcto cumplimiento de los compromisos jurídicos y financieros por parte de todas las administraciones. Ahora bien, la disciplina financiera hay que conjugarla con la flexibilidad. En la fase de control no caben fórmulas enteramente generales, objetivables, meramente estadísticas. Hay que tener en cuenta las condiciones particulares de cada región y de cada proyecto, así como las condiciones sobrevenidas.

#### Socializar la Cohesión

El futuro de la Cohesión es interés y preocupación de todos. Sin embargo, desmenuzar en el plano urbano la cohesión podría provocar su atomización y dispersión. Todas las administraciones deben ser llamadas a participar en el debate, incluso toda la ciudadanía a través de fórmulas online.

Fuente: elaboración propia.

#### Principio de Subsidiariedad

La nueva Cohesión debería tener principios uniformes, como es natural, pero también principios flexibles para adaptarse a la descentralización y subsidiariedad necesarias. En tal sentido se viene pronunciando la Junta de Andalucía. Esta propuesta es congruente con el principio general de la subsidiariedad, con el respeto a la idiosincrasia de cada país y cada región, con las decisiones tomadas lo más cerca posible al ciudadano. Igualmente este principio y el de proporcionalidad deben ser aplicados a la fase relativa a la gestión y control. Esa descentralización ha de ser aplicable también para los entes locales y tomar especialmente en consideración la realidad de las regiones marítimas como las mediterráneas. La Comisión ha insistido en que todas las regiones europeas estarán conectadas a la red transeuropea de transporte (RTE-E).

#### 4.1.8. La Estrategia 2020 y el futuro de la Política Agrícola Comunitaria

Esta política está sometida a algunos embates similares a los del conjunto de la Cohesión económica y social. En ambos casos hay que hacer frente a tendencias renacionalizadoras y en ambos casos se aspira, al menos, al mantenimiento de los mismos niveles financieros del septenio actual en el próximo, presumiblemente relativo al periodo 2014-2020. De momento, las previsiones de la Comisión para 2012 apuntan a un crecimiento del gasto por este concepto del 3% en lo atinente al primer pilar de esta política; a saber: los gastos

de mercado y las ayudas directas. En lo relativo al segundo pilar (desarrollo rural), el alza sería inferior al 1,5%. Las circunstancias actuales, presididas por la volatilidad y especulación sobre los precios de las materias primas, aconsejan mantener una política de intervención en los mercados. Además, deben ser ayudas estables y previsibles, pues el agricultor no puede funcionar con incertidumbre respecto a sus beneficios. Evidentemente, también en este terreno se precisa afianzar el correcto destino y aprovechamiento de las ayudas.

Las pretensiones debilitadoras del gasto agrícola soslayan que se trata de un gasto, a diferencia de otros como el relativo a la investigación científica, que se encuentra comunitarizado. En este ámbito se produce el enfrentamiento entre los Estados miembros liberales, partidarios de una desfinanciación comunitaria, y los partidarios, con Francia y España a la cabeza, de mantener el acervo de la PAC. Como es sabido, funcionan desde 2007 dos nuevos fondos en el marco agrícola: el FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) financia el primer pilar (política de mercado, ayudas directas) y el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), consagrado al segundo pilar, centrado, como acabamos de indicar, en el desarrollo rural.

También en el caso agrícola, y aunque la Estrategia no le dedica la atención que merecería, son múltiples y visibles su interacción con los principales objetivos e iniciativas del plan europeo para esta década: el medioambiente (sobre todo con vistas a un mayor «enverdecimiento» de la PAC, que según el Consejo del ramo debe ser sencillo de gestionar y no debe provocar el encabalgamiento entre los pilares agrarios); la demografía; el equilibrio territorial y personal; el transporte; el cambio climático; la protección de los consumidores (el objetivo primigenio en 1957 de asegurar el abastecimiento de los consumidores se mantiene vivo); la atracción de los jóvenes agricultores, incluidas las mujeres; el combate contra la marginación y empobrecimiento. Este combate se puede ver afectado por la reciente Sentencia del TJUE de 12 de abril de 2011, en la cual se establece que el programa europeo de distribución de productos alimentarios a las personas pobres de la Unión no deriva de la PAC, sino de una competencia más ligada a los Estados miembros: la política social. Un ejemplo más de las incertidumbres competenciales que aún rodean las políticas públicas de la UE y de sus Estados miembros. En cualquier caso, es perentorio acrecentar la visibi-

lidad y legitimidad social y política de la PAC, dañada por enemigos de dentro y fuera de la Unión. El tránsito desde lo meramente agrario hacia lo rural, hacia una PAC multifuncional, amplía las posibilidades y las ventajas de esta política comunitaria. Desde luego, no se puede sostener ni argumentar que más de tres cuartas partes de las ayudas por este concepto vayan a parar a menos de una cuarta parte de la población, y además la más opulenta.

Igualmente, se advierte en este caso un hecho diferencial mediterráneo, respecto a la agricultura de otras latitudes, y también en este campo Andalucía requiere una mayor diferenciación y regionalización atendiendo al principio de subsidiariedad y las peculiaridades de cada provincia y producto. Incluso, como Comunidad Autónoma especialmente concernida e interesada en la materia —un 25% del sector primario español, destinatario del 28% de las ayudas directas recibidas por los agricultores españoles—, Andalucía debería conducir la postura española durante las duras negociaciones venideras acerca del futuro de la PAC, uno de los buques insignias desde el origen de las Comunidades Europeas de la integración en el continente.

Andalucía tiene, en efecto, muchas cosas que decir e inspirar en este sector, tan ligado a la idiosincrasia regional: lidera la producción ecológica en el marco del II Plan Andaluz de Agricultura Ecológica (emplazado en el mismo septenio que el actual Marco financiero europeo: 2007-2013). La agricultura *verde* ya genera alrededor de 20.000 empleos directos o indirectos con los cítricos como producto de vanguardia. En el sector del empleo el campo está asumiendo una parte de la gran proporción de personas sin empleo. Desde el prisma de las garantías para los consumidores, la Ley de la Calidad Agroalimentaria y Pesquera, aprobada por el Parlamento andaluz el pasado 17 de marzo, reconoce y potencia la actividad



Masterclass «La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo», 14-15 de junio de 2010, Sevilla.

agraria como un motor indiscutible del desarrollo económico y del equilibrio social y territorial, al tiempo que otorga una protección adicional en beneficio de distribuidores y productores. La postura andaluza, manifestada ante los órganos competentes de Bruselas, se sitúa en una longitud de onda parecida a los cambios propuestos por la Comisión en su comunicación del pasado mes de noviembre, por ejemplo abogando por acuñar y formalizar el estatuto de «agricultor activo», pensado para aquellos que trabajan la tierra, generan riqueza y empleo y ayudan a preservar los recursos naturales.

Los factores que condicionan y amenazan la PAC no derivan solo del ámbito interno y de la posición de algunos Estados miembros reticentes a su pervivencia. El factor internacional es también un poderoso elemento que viene modelando el presente y el futuro de la política agraria, fundamentalmente en razón de los acuerdos comerciales que en el plano bilateral o general (Organización Mundial de Comercio) se han proyectado o celebrado en los últimos años. Pero esta última vertiente, la relación de la PAC con la política comercial común de la UE, que

debe estar presidida por el principio de preferencia comunitaria, será tratada con algo más de detalle en los epígrafes siguientes de nuestro trabajo. La actividad convencional de la Unión en este ámbito debe ir también dirigida, como se ha propuesto desde el Parlamento Europeo, a crear un sistema mundial de stocks regionales y locales descentralizados que pongan freno a la volatilidad de precios que reaviva el hambre en el mundo. En algunos puntos, como el de los biocombustibles, se produce una relación antagónica y un dilema moral y político entre las razones energéticas y las razones alimenticias. De momento, la recentísima creación de una Plataforma mundial de agricultores, lanzada desde Bruselas y alentada por las asociaciones COPA y COGECA, pone de relieve la existencia de más encuentros que desencuentros entre los profesionales del sector de cualquier región del mundo. Cuando se calcula que la demanda mundial de alimentos puede aumentar para 2050 en un 70% y cuando hay un riesgo de núcleos urbanos insostenibles y de núcleos rurales despoblados, debilitar y no fortalecer la PAC, en su doble dimensión interna y externa, sería un error estratégico de impredecibles proporciones.

## 4.2.

# Intereses de la acción exterior andaluza en el Mediterráneo



### 4.2.1. Las regiones en las relaciones internacionales y en la UE: cuestiones generales

Aunque no hay correspondencia entre los términos Nación y Estado, el propio nombre «Derecho internacional» da a entender que el ordenamiento jurídico de las relaciones internacionales fue básicamente concebido por y para Estados soberanos. Ciertamente, en los últimos tiempos otros sujetos y actores han aparecido con fuerza en el campo internacional, como es el caso de los entes infraestatales. Podemos hablar de una descentralización y de una socialización de las relaciones internacionales contemporáneas. Sin embargo, el Estado sigue emergiendo como sujeto principal en el orden político y jurídico, no tanto en el económico, y gran parte del tráfico jurídico-internacional (membresía en organizaciones internacionales, responsabilidad internacional, etc.)

sigue estando reservado para los Estados. De ahí que la multiplicación de Estados, fenómeno a menudo bañado en sangre, sea visto con recelo por la comunidad internacional por poner en riesgo la integridad territorial e independencia política del Estado y por complicar la ya de por sí compleja gobernanza internacional. De esta manera, la internacionalización de la vida social, que cercena la soberanía efectiva de los Estados, opera, paradójicamente, un fenómeno de cierta centralización política en el Estado, al convertirlo en el gran protagonista internacional. Por lo demás, y con los límites señalados, la capacidad de obrar de las regiones en política exterior queda reservada al ordenamiento constitucional de cada país. Veamos el caso de España.



#### 4.2.2. El Estado autonómico y las relaciones internacionales

España es internamente uno de los Estados más descentralizados del mundo. Sin embargo, los constituyentes se marcaron el objetivo de reservar la política exterior a los órganos centrales, siendo el Gobierno quien la dirige, según establece el artículo 97 de la Constitución de 1978. A tal fin, se introdujo una cláusula de reserva estatal que atribuye las «relaciones internacionales» a la competencia exclusiva del Estado. Insisto en que el Derecho internacional favorece, por su parte, un cierto centralismo político.

En lo referente a los Estatutos de Autonomía, se puede decir que se muestran respetuosos con este sesgo centralista, aun después de las reformas introducidas en la mayoría de ellos los últimos años y a pesar de que se ha extendido al escenario internacional la pugna de algunas Comunidades por ampliar un ámbito competencial y su identidad propia. En materia de tratados internacionales, si bien las previsiones varían de unos estatutos a otros, se asigna a la comunidad internacional, ordinariamente, facultades para incitar la celebración de acuerdos en materia de su interés, para estar informadas del transcurso de las negociaciones y para ejecutar sus disposiciones. Esta última previsión resulta, empero, ociosa, pues la capacidad para ejecutar tratados depende no de una atribución adicional, sino de la misma titularidad interna de la competencia correspondiente. Es corriente, al margen del orden estatutario explícito, que se contemple la presencia de Comunidades Autónomas en la delegación estatal encargada de la negociación o la gestión de tratados, en la certeza de que los acuerdos internacionales suscritos por el Estado afectan de forma desigual en el plano territorial. Unas y otras disposiciones, muy razonables, deben ser observadas con generosidad por el Estado. De hecho, bajo los últimos gobiernos socialistas se ha afianzado la práctica de invitar a las conversaciones bilaterales de España a las regiones, especialmente a las regiones contiguas cuando se trata

de Estados vecinos. De esta suerte, se constituyó un Estado de estructura compleja hacia dentro y unitario hacia fuera.

Es verdad que hasta 1987 el Gobierno pretendió, además, regular y controlar jurídicamente la actividad exterior de las Comunidades Autónomas. A partir de entonces, sin embargo, ha prevalecido el diálogo político, un cierto espíritu de entendimiento y la comprensión de que las regiones deben tener, sin menoscabo del principio de unidad exterior del Estado, una política exterior propia.

El Tribunal Constitucional, en un principio, defendió una concepción amplia de las «relaciones internacionales» señaladas en el artículo 149, 1, 3º de la Constitución española, percepción asumida por otros órganos judiciales. Particular significado tuvo, y sigue teniendo, la Sentencia 137/1989, de 20 de julio, que anuló un comunicado de colaboración concluido por el consejo de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Reino de Dinamarca. El intérprete supremo de la Constitución entendió que aquella Comunidad Autónoma había sobrepasado sus competencias. La resolución judicial fue acompañada de un voto discrepante, formulado por cuatro magistrados, que, con acierto a nuestro juicio, sostiene que debían ser admitidas actividades que, aun teniendo dimensión internacional, no originan obligaciones inmediatas ni suponen ejercicio de la soberanía, no inciden en la política exterior del Estado y no generan responsabilidad internacional de este frente a otros Estados. Podemos afirmar que la práctica de los últimos veinte años ha refrendado claramente este parecer, y así lo vienen manteniendo y practicando las regiones, las cuales han desplegado una intensa actividad convencional en el plano exterior sin otorgarle, claro está, a esos acuerdos internacionales el nombre ni la condición de tratado, concepto que sigue reservado a la práctica



del Estado. Téngase en cuenta que las relaciones internacionales no son una materia diferenciada de otras enunciadas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, muchas de ellas (turismo, comercio exterior, inmigración...) provistas de una dimensión genuinamente internacional. Por otra parte, la creciente internacionalización de la actividad social y política amenazaba con un vaciamiento del Estado autonómico si se llevaba adelante esa concepción extensiva de las «relaciones internacionales» atribuidas constitucionalmente al Estado según los términos de la Carta Magna.

Lo cierto es que en los últimos años se ha experimentado un importante despliegue de la administración y la acción exterior de las Comunidades Autónomas y aun de otras autoridades territoriales, muy visible, pongo por caso, en materia de cooperación para el desarrollo, en torno a la cual la Ley estatal, de 7 de julio de 1998, dispuso la creación de una Comisión Interterritorial a fin de velar por la coherencia y preservar la unidad de acción exterior de una política que, por lo demás, está también desarrollada por la Unión Europea con carácter compartido. Se entiende que, sobre todo las más adelantadas en el ejercicio y reclamación de competencias y en la percepción de su hecho diferencial, hayan proyectado al terreno internacional sus aspiraciones autonomistas. Este hecho sigue generando recelos políticos y algún conflicto de competencias sometido al Tribunal Constitucional. También el ámbito exterior ha sido alcanzado por las intenciones de proceder a una relectura de la Constitución, incluso con mayor énfasis, pues en él las regiones más nacionalistas han querido escenificar su visibilidad y su identidad. Las divergencias mantenidas en este campo han sido un motivo poderoso para el aplazamiento de la aprobación de una muy conveniente Ley de Tratados. Desde el Gobierno central, y desde las posiciones más centralistas, esta diplomacia paralela es observada con cierta desconfianza por temor a un deterioro en la política exterior del Estado, a

una actividad internacional desordenada y a que adquiera mayor resonancia pública y foránea la compleja articulación interna de España. El principio de lealtad constitucional también es blandido en estas circunstancias. La traslación a la esfera internacional del pulso al Estado se visualiza en algunos aspectos concretos, como la apertura de oficinas de inmigración autonómicas en el exterior o también en la autorización concedida por el Parlamento vasco para que la Asamblea kurda en el exilio se reuniera en sus locales. El conflicto de competencias suscitado por estos motivos ante el Tribunal Constitucional fue posteriormente retirado, lo mismo que aconteció con el planteado por el acuerdo de pesca celebrado por Euskadi con Mauritania en aparente contradicción con la política pesquera común que desarrolla la Unión Europea.

Es evidente que la galopante internacionalización de nuestro tiempo, muy acusada en la España democrática e imprevista por nuestro texto constitucional, no debe desvirtuar el sistema autonómico más allá de lo que afecta al propio sistema estatal. En este sentido, tiene su razón de ser el artículo 20.3 del Estatuto de Guernica cuando dispone que ningún tratado podrá afectar a las competencias autonómicas si no es mediante la regular revisión estatutaria, salvo lo previsto en el artículo 93 (precepto circunscrito en su aplicación, hasta ahora, al ámbito de la integración europea y a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional). Se comparte, entonces, el llamamiento a la elaboración de un pacto político de amplio espectro a fin de encontrar un compromiso, un punto de equilibrio y de lealtad mutua en las relaciones exteriores de España.

El propio Tribunal Constitucional rectificó su jurisprudencia originaria y, desde 1989, viene sosteniendo que no toda actividad autonómica con conexiones exteriores pertenece al ámbito constitucional de las «relaciones internacionales». En esta línea, ha convalidado actuaciones con enti-

dades públicas exteriores que no entrañan, ciertamente, amenaza alguna para la unidad de acción exterior del Estado<sup>42</sup>.

La Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, sobre la Oficina Vasca ante las Comunidades Europeas es especialmente ilustrativa de esta tendencia. El argumento principal de esta resolución radica en la negación de que el artículo 149, 1, 3º de la Constitución cubra toda medida dotada de connotaciones exteriores, pues, si así fuera, «se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Sobre esta premisa, se separa la acepción jurídica y la sociológica del concepto «relaciones internacionales», quedando el jurídico —el exclusivo del Estado— circunscrito al núcleo duro de la política exterior, el cual tendría la siguiente composición: el derecho a hacer tratados, la dirección de la política exterior, la representación exterior y el régimen de responsabilidad internacional. Termina la sentencia estimando que este género de delegaciones autonómicas no suponen el ejercicio de un derecho de legación y que, consecuentemente, la

Comunidad vasca no había realizado una actividad *ultra vires*.

Una vez convalidadas constitucionalmente, este tipo de oficinas, que asumen funciones básicamente de información y promoción, han quedado igualmente oficializadas en el plano legal, tal como estipula el artículo 36.7 de la Lofage, Ley sobre el funcionamiento de la Administración General del Estado: «La Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las oficinas de las Comunidades Autónomas».

Para concluir y antes de deslizarnos hacia el plano propiamente de la construcción europea, apuntemos que las reformas producidas en la mayoría de los Estatutos de Autonomía han ampliado o formalizado en Derecho las competencias exteriores que en la práctica han asumido las Comunidades Autónomas, de manera que las relaciones internacionales de las Comunidades han cobrado una gran importancia estatutaria (García Pérez, 2009).



### 4.2.3. El Estado autonómico y la integración europea

Aunque la UE participa de muchas características de las relaciones internacionales, la integración en Europa encierra también muchas peculiaridades. El propio Tribunal Constitucional ha refutado la identificación plena del comercio desarrollado en el mercado único europeo con el título competencial «comercio exterior», que la Constitución atribuye en exclusiva a los órganos centrales.

Es evidente que la construcción europea acrecienta la proyección exterior de las Comunidades Europeas, muy notoria en los últimos años y convalidada por la reforma de los Estatutos de Autonomía. La descentralización política operada por la democracia española y la integración europea replantean, cada una por su lado, al Estado soberano como forma definitiva de unidad política.

42 Entre otras, STC 153/1989, de 5 de octubre; y STC 17/1991, de 31 de enero.

Sin embargo, debemos recordar que la Unión está fundada y presidida por sus Estados miembros, que marcan esencialmente el rumbo y el ritmo de su devenir, hasta el punto de que no es infundado pensar que esta Europa esencialmente de los Estados —más que de los pueblos, las regiones o los ciudadanos— puede, en cierta medida, suponer un factor de recentralización política ante el cual los entes infraestatales deben alzar su voz pero incorporarse leal y activamente al proyecto europeo. La incidencia del Derecho europeo en el reparto interno de competencias puede ser apreciada en la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En su Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre, se señala, en efecto, que «no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío, y, por tanto, no solo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria».

Esta clase de cuestiones han sido tratadas con más amplitud y conocimiento de causa en el capítulo segundo de este volumen, pero por razones sistemáticas conviene anotar ahora algunas ideas al respecto.

Los avances, a pesar de las crisis políticas y económicas, experimentados por la construcción europea han venido a corroborar la necesidad de arbitrar fórmulas razonables, tanto en el plano interno como en el propiamente europeo, de participación de las colectividades territoriales en todo este proceso. El instrumento esencial de consulta y cooperación articulado en el plano estatal, y ante un Senado poco operativo al respecto, ha sido, tanto desde el punto de vista ascendente como descendente del proceso normativo, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), en cuyo marco se han

adoptado importantes acuerdos sectoriales. También es notable la decisión, más reciente, de que un consejero autonómico acompañe al ministro de turno en ciertos Consejos de la UE en que las competencias autonómicas estén en juego.

Desde el prisma institucional europeo, se han producido algunos avances con la creación en 1992 y una cierta revalorización posterior del Comité de las Regiones, compuesto en realidad de representantes regionales y locales. A pesar de ese progreso institucional, es indudable que este órgano, de naturaleza estrictamente consultiva, no da respuesta satisfactoria a las inquietudes y al hecho diferencial de las regiones con competencias legislativas y con aspiraciones nacionalistas. Consideremos que en la Unión coexisten 271 regiones con un grado de competencias muy heterogéneo y, por tanto, difícil de articular en un régimen uniforme. El valor del Comité de las Regiones depende también lógicamente, de la calidad y rigor de sus debates y dictámenes. En cualquier caso, el último tratado de reforma del derecho primario, firmado en Lisboa, ha extendido y reforzado el papel del principio de subsidiariedad y la implicación en el mismo de los Parlamentos nacionales y regionales. Por lo demás, son varios los caminos, oficiales u oficiosos, en que los entes infraestatales pueden defender sus posturas ante las instituciones europeas, si bien en lo referente al sistema judicial, el papel de las regiones, tanto como demandantes como demandados, sigue siendo muy secundario. Añadamos que, por razones obvias, la aplicación y consecuencias del Derecho europeo sobre el territorio español es muy disímil, como la misma política de cohesión económica, social y territorial se encarga de poner de manifiesto.

Vayamos aproximándonos más al objeto de este estudio con una referencia más concreta a Andalucía y, después, a las relaciones euromediterráneas y al factor regional dentro de ellas.



#### 4.2.4. La política exterior de Andalucía, en especial su política de cooperación para el desarrollo

Acerca de la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía se han hecho valiosos trabajos de investigación. Unos, realizados antes de la importante reforma estatutaria<sup>43</sup>. Otros, con posterioridad<sup>44</sup>, una vez que el articulado relativo a la política internacional se ha visto considerablemente incrementado. La conclusión es que el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, como se subrayaba en el capítulo introductorio, ha reforzado la importancia y la visibilidad de la acción exterior de la Comunidad, en muchos casos incorporando formalmente una práctica ya existente que apenas si encontraba fundamento en el Estatuto fundacional de la Comunidad andaluza: acuerdos, oficinas de promoción económica y turística, visitas al extranjero, cooperación regional, etcétera.

Dentro de esta acción exterior, la cooperación para el desarrollo acapara su mayor parte, en términos crematísticos, con un 70% en 2007. Además, en la práctica, y excepción hecha obviamente del funcionamiento de las relaciones con la UE, las políticas andaluzas relacionadas con el mundo mediterráneo se han desarrollado fundamentalmente a través del ámbito de la cooperación para el desarrollo, bien entendido que el mismo Estatuto establece unas prioridades geográficas de esta política hacia el Magreb, América Latina

y el conjunto de África (artículo 245.2), y que, de hecho, Marruecos ha seguido siendo en 2010 el primer beneficiario, con un porcentaje medio del 18%, de la cooperación exterior andaluza del total de 112,05 millones dedicados a este fin. De hecho, Marruecos casi duplica en destino de las ayudas al siguiente país africano: Mali. En consecuencia, es prioritario enfocar este epígrafe hacia la cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta que esta misma política es desplegada por España como Estado y por el conjunto de la Unión Europea a título de competencia concurrente. Es interesante consignar que tanto en el plano estatal como en el europeo los colectivos humanitarios batallan para que la cooperación para el desarrollo no se diluya en el conjunto de la política exterior, a cuyos propósitos puede quedar subordinada a causa de la *Realpolitik*.

El nuevo artículo 245.1 proclama la solidaridad del pueblo andaluz con los países menos desarrollados mediante la promoción de un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza. El marco general en la materia está instrumentado en la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, lo que da idea de que es una política madurada antes de la reforma estatutaria. En el artículo 6 de esta Ley se establece que la política de la Junta al respecto se articu-

43 Véase, como referencia, BURKHARDT PÉREZ, I. G.: *Unidad y autonomía en el Estado constitucional español: reflexiones a propósito de la práctica internacional de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Tesis doctoral. Almería, 1999. En términos generales sobre la práctica autonómica en política exterior en el siglo pasado, puede consultarse FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. F.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes*. Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz. 1996. Págs. 269-318.

44 MARRERO ROCHA, I.: «La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía». Publicado en el libro colectivo coordinado por García Pérez, R.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos. Madrid, 2009. Sobre el marco establecido por el nuevo Estatuto de Cataluña en política exterior puede verse, en la misma obra, la contribución de SEGURA, C. y VAQUER, J.: «La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía». Asimismo, véase PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRIAS, E.: *La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Universitat de Barcelona. 2006. Véase también, del mismo PONS RAFOLS, su comentario «La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista Catalana de Dret Public. Especial Sentència sobre el Estatut*. 2011. En esta Sentencia, la 31/2010, el Tribunal Constitucional no anuló ninguna disposición referente a la política exterior y, en buena medida, corroboró su jurisprudencia anterior, comentada en las páginas anteriores, sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la Constitución de 1978.

la mediante, principalmente, el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo<sup>45</sup>, los Planes Anuales<sup>46</sup> y los Programas Operativos por países: actualmente, hay seleccionados 23 países prioritarios de las tres grandes áreas de actuación de la cooperación andaluza: Iberoamérica, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana, atendiendo, principalmente, al lugar que ocupan en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU, al volumen de población en situación de pobreza, a la presencia tradicional de la cooperación andaluza, al valor añadido que esta puede generar y a la complementariedad de

acciones con la cooperación del Estado y otros actores de cooperación<sup>47</sup>. Junto a los programas operativos propiamente de desarrollo, conviene tener en cuenta también el Programa Operativo de Acción Humanitaria aprobado para cada trienio, actualmente el comprendido entre 2010 y 2012<sup>48</sup>, que ha sido activado con motivo de las revueltas y subsiguientes crisis humanitarias en el mundo árabe en 2011. Desde el punto de vista orgánico, fue un hito la creación, a través de la Ley 2/2006, de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, concebida como órgano de gestión en la materia.



#### 4.2.5. La coordinación de la cooperación exterior andaluza para el desarrollo con la cooperación europea y española

189

La pobreza de los pueblos, y consiguientemente los esfuerzos para combatirla, es un fenómeno polifacético, transversal, que bebe de muchas disciplinas: es un problema cultural, geográfico, ecológico, climático, social, etcétera.

Este carácter horizontal de la cooperación internacional y su condición de competencia compartida provocan que la coherencia y la coordinación sean conceptos esenciales a la hora de administrar esta política. Además de los esfuerzos que a escala global lleva a cabo el sistema de Naciones Unidas, en el orden europeo la Unión lleva practicando la cooperación para el desarrollo, con carácter

concurrente a sus Estados, desde hace décadas. Ese carácter concurrente determina que gran parte de los acuerdos internacionales celebrados en este sector por la Unión Europea sean de naturaleza mixta, es decir, están ratificados también por parte de sus Estados miembros, como ocurre con el partenariado más emblemático y antiguo de todos: el mantenido con los convenios de Lomé, ahora de Cotonú, con los países ACP (del África negra, del Caribe y el Pacífico). Las relaciones euromediterráneas, como ya sabemos y recordaremos en el próximo epígrafe, se desarrollan en un marco distinto y específico. Conviene anotar ahora que el marco político de actuación de la UE

45 El Plan Andaluz de Cooperación para el periodo 2008-2011 (PACODE) figura en el Decreto 283/2007, de 4 de diciembre.

46 El último aprobado hasta la fecha, el correspondiente a 2010, fue formalizado en el Decreto 353/2010, de 3 de agosto. BOJA de 17/08/2010.

47 A título de ejemplo, véase el Decreto 391/2009, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Programas Operativos de Países Prioritarios correspondientes a Hispanoamérica y los Territorios Palestinos. BOJA de 14/01/2010.

48 Decreto 354/2010, de 3 de agosto. BOJA de 12/08/2010.

en este campo quedó definido en el llamado Consenso Europeo sobre Desarrollo, hecho en 2006 por los Gobiernos nacionales, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo<sup>49</sup>.

Más interés encierra en este momento considerar las relaciones entre la cooperación exterior andaluza y la española, pues la naturaleza descentralizada del Reino de España ha tenido, como sabemos, su proyección a este ámbito, no solo al autonómico, sino también en relación con otras administraciones públicas más localizadas, tales como diputaciones, ayuntamientos y universidades. Para procurar la debida coordinación, la Ley española del sector, la 23/1998 de 7 de julio, contemplaba ya la creación de una Comisión Interterritorial. La doble cara de esta multiplicación de actores públicos ha sido resaltada en la evaluación hecha a España por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en 2007: el dato en sí mismo es positivo y gratificante, pues se cuenta con más fondos y más contribuyentes; sin embargo, tiene el inconveniente de dar pie a ciertos desajustes. Desde una perspectiva más pragmática española, y no principalmente de lucha contra la pobreza en el mundo, la atomización de la ayuda perjudica la obtención de retornos al quedar algo difuminada la marca España como único benefactor. Es evidente que en este ámbito el principio inductor del Estado autonómico, y también de la integración europea, de acercar las decisiones políticas a los ciudadanos pierde gran parte de su razón de ser. Es preferible, por el contrario, a causa del principio de subsidiariedad, que fuera la Administración General del Estado la que, idealmente, se encargara de aglutinar, racionar y rentabilizar mejor los recursos. La descentralización, pues, no se justifica técnicamente desde la óptica del país contribuyente, sino sobre el terreno del país beneficiario a fin de asegurar la correcta canalización de la ayuda.

Sin embargo, nos encontramos con una faceta ya consolidada de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, incluso primordial, como indiqué, en lo referente al aspecto pecuniario de la partida presupuestaria adscrita a fines internacionales. Es notable, y loable, que una Comunidad animada en su día por el deseo de salir del atraso y la marginación, como Andalucía, emplee tantas capacidades económicas y administrativas a este noble fin de la cooperación internacional para el desarrollo, cooperación destinada a ser complementaria con la llevada a cabo por el Gobierno de España y por el conjunto de la Unión Europea, tal como en repetidas ocasiones recuerdan las instancias comunitarias, la última en el Libro Verde sobre la cooperación posterior a 2013 presentado en 2010 por la Comisión Europea y avalado por el Consejo del ramo. Se conoce, y las estadísticas así lo corroboran, que este deber de coordinación, manifestación del principio de lealtad hacia la UE de los Estados miembros, es más invocado que practicado. Precisamente el aludido principio de subsidiariedad aconseja que la Unión se centre en aquellos asuntos en los que puede infundir un valor realmente añadido: el desarrollo sostenible, la agricultura, los derechos humanos (incluida, por supuesto, la igualdad de género)...

Es indudable, e inevitable pues forma parte de las prescripciones de austeridad autonómica dictadas por la UE y hasta, por primera vez, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que la partida regional a la política de cooperación para el desarrollo se verá recortada por la crisis, tal como ya ha hecho el Gobierno español en 800 millones entre este año y el próximo.

Sin embargo, conviene ahora recalcar que el crecimiento normativo, financiero —hasta la crisis actual— y orgánico de la política andaluza de cooperación exterior se ha producido en paralelo y

49 Sobre esta política comunitaria, Roldán Barbero (1992 y 2006) ha publicado en dos ocasiones: la primera, tras su incorporación al Tratado de la Unión Europea luego de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992; la segunda ocasión, con motivo del nonato Tratado constitucional europeo, cuyas disposiciones relativas a la cooperación para el desarrollo fueron asumidas por el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1/12/2009.

en coordinación con la práctica estatal al respecto; probablemente, más problemas aparecen a la hora de articular la cooperación autonómica con la lo-

cal. Veamos algunos aspectos análogos y combinados entre la política estatal y la andaluza en este campo, alguno ya sugerido anteriormente<sup>50</sup>:

50 Sobre la política española de cooperación exterior puede verse el estudio de Roldán Barbero, 2011.

## Tabla 4.5.

### Paralelismos entre las políticas estatal y andaluza en materia de cooperación exterior

**Actuación/iniciativa**  
Agencias de Cooperación

**Gobierno estatal**  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

**Junta de Andalucía**  
Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID)

**Actuación/iniciativa**  
Planes de Cooperación

**Gobierno estatal**  
Convivencia del Plan Director 2009-2012 y del Plan Anual 2011

**Junta de Andalucía**  
Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2011 (PACODE)

**Actuación/iniciativa**  
ONG de Desarrollo:  
La concertación de la cooperación exterior con la sociedad civil organizada, especialmente con las ONG de Desarrollo

**Gobierno estatal**  
Existe a estos efectos un Consejo de Desarrollo con composición mixta, un registro de estas ONGD con una serie de reglas de control relativas a su funcionamiento interno y externo, etcétera.

**Junta de Andalucía**  
Como referencia andaluza a esta interacción con la sociedad civil organizada, puede verse la Orden de 17 de septiembre de 2010, por la que se regula el procedimiento de calificación de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo para acceder a la realización de programas de generación de procesos de desarrollo, de acción humanitaria, excepto emergencia, de educación para el desarrollo y de formación y/o investigación para el desarrollo<sup>a</sup>.

**Actuación/iniciativa**  
Determinación de regiones prioritarias

**Gobierno estatal / Junta de Andalucía**  
En ambos casos el Norte de África aparece como área preferente y, particularmente, Marruecos, con quien Andalucía tiene establecido, además de la ayuda exterior, un Plan de Cooperación Transfronteriza (PDT). Significativo de esta vocación promarroquí de la cooperación exterior española es, por ejemplo, y entre un sinnúmero de otras referencias, la creación del Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en Tánger, dentro de la Misión Diplomática Permanente de España en el Reino de Marruecos<sup>b</sup>.

**Actuación/iniciativa**

El sistema político imperante en el país beneficiario: factor de relativa irrelevancia, al menos hasta ahora.

**Gobierno estatal**

Desde el Gobierno español se suele hablar de las ventajas del diálogo sobre el aislamiento de países sometidos a sistemas autoritarios.

**Junta de Andalucía**

Desde el Gobierno andaluz se repite que Andalucía ayuda a pueblos, no a gobiernos, lo que justificaría la atención prioritaria prestada también a Cuba, segundo destinatario de la ayuda tras Marruecos.

**Actuación/iniciativa**

Pronta reacción ante desastres humanitarios

**Gobierno estatal / Junta de Andalucía**

Con una distinción formal entre esta ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo propiamente dicha<sup>4</sup>;

**Actuación/iniciativa**

Solidaridad internacional

**Gobierno estatal / Junta de Andalucía**

Ni en el caso andaluz ni en el español, no obstante, se ha aprobado una declaración jurídica de intenciones en materia de solidaridad internacional como la Carta del País Vasco a favor de la Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos, documento instrumentado en la Ley 14/2007, de 28 de diciembre<sup>4</sup>.

Fuente: elaboración propia.

a: BOJA de 1/09/2010. / b: BOE de 22/12/09.

c: Puede verse, a título de ejemplo andaluz, el Acuerdo, alcanzado el 17/02/10 por la Mesa del Parlamento de Andalucía, sobre normas por las que se regula la concesión extraordinaria de ayudas y subvenciones. BOJA de 9/10/10 para actividades de cooperación y solidaridad a desarrollar en la República de Haití. Este género de medidas se enmarca, como señalé, en el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012.

d: BOPV de 9/01/08.

#### 4.2.6. El marco general de las relaciones euromediterráneas: desafíos y perspectivas actuales

Antes de pasar a referir y comentar las áreas prioritarias de cooperación para las regiones mediterráneas europeas, para Andalucía y respecto a Marruecos en particular, objeto del apartado 4.3, conviene trazar un esbozo de las relaciones generales euromediterráneas en el ámbito jurídico-internacional público, bien entendido que la cuestión ya fue autorizadamente abordada

en el capítulo tercero y que aquí solo se trata de establecer un panorama actual entreverado con perspectivas de futuro, perspectivas que hay que abordar con particular prudencia dado el vértigo de los acontecimientos actuales en el mundo mediterráneo y árabe y dada la proverbial incapacidad de los analistas y dirigentes internacionales para vaticinar el futuro más inmediato.



### La relación bilateral UE- Estados del Mediterráneo

Desde fines de los años 60 del pasado siglo, y a lo largo de los años 70, las entonces Comunidades europeas, junto con sus Estados miembros, celebraron acuerdos de cooperación con los Estados de la ribera sur del Mediterráneo. La perspectiva de los Estados de la ribera norte, aún no miembros, era poder ser en su día miembros de pleno derecho, de modo que se fueron concluyendo acuerdos de asociación que eran entendidos como una antesala con vistas a una eventual adhesión futura.

De aquellos acuerdos de cooperación se pasó a acuerdos de asociación también con los países meridionales. Esos acuerdos, fechados en los años 90 del pasado siglo y después, no pretendían, claro está, la integración plena, solo reservada a los países europeos, pero sí que suponían distinguir políticamente a los países sureños y otorgarles un estatuto que, parcialmente, suponía extender a su favor algunas de las políticas comunitarias (en el caso de la STC española de 11/09/95, por ejemplo, se determinó que en materia social los trabajadores marroquíes tenían un derecho a no ser discriminados como trabajadores en Europa). La creación de comités de asociación mixtos ha contribuido a consolidar el régimen de asociación, lo mismo que han venido haciendo protocolos complementarios; por ejemplo en materia comercial (Roldán Barbero, 2002). La excepción a la firma de estos acuerdos

de asociación ha seguido siendo Libia, con quien, sin embargo, había iniciadas negociaciones exploratorias antes de la revolución de 2011. No dejemos de consignar también que a Marruecos se le otorgó en 2008 por parte de la UE, y como único país en tenerlo, el estatuto avanzado. Este estatuto, que fue escenificado en la cumbre bilateral UE-Marruecos de 2010, celebrada en Granada bajo presidencia española del Consejo, aparte de su profundo simbolismo político está aún pendiente de ser llenado de contenido, para lo cual siempre se apela a soluciones imaginativas. La pregunta a este propósito es la siguiente: ¿cuánto menos que la adhesión representa este estatuto y cuánto más que la asociación ya existente? La certeza de que la UE iba a conceder próximamente también este estatuto avanzado al Túnez del depuesto y procesado presidente Ben Alí ilustra expresivamente las dificultades de dotar de coherencia y de principios firmes a las relaciones en el área mediterránea.

En todo caso, este régimen bilateral pedía ser enmarcado en un proceso multilateral que amparara las relaciones euromediterráneas y que tendieran a estrechar la profunda y polifacética fractura social establecida entre ambas orillas. De ahí el Proceso de Barcelona, iniciado en 1995 y seguido, desde 2008, por la Unión por el Mediterráneo. De ahí también la Política de Vecindad lanzada por la UE en 2004.

Las relaciones multilaterales: la Declaración de Barcelona, la Política de Vecindad, la Unión por el Mediterráneo y otros marcos institucionales

### La Declaración y el Proceso de Barcelona

Iniciada en la capital catalana en 1995, la idea era sentar unas bases generales y multilaterales para los acuerdos bilaterales que, desde entonces, pasarían a ser de asociación y a llamarse «euromediterráneos». Pese a las múltiples energías desplegadas, ha sido un lugar común en la última quincena de años hablar de un cierto marasmo del proceso y de la necesidad de revitalizarlo. El pertinaz e injusto conflicto israelo-palestino, excusa socorrida para justificar las carencias, no lo explica todo, ni tampoco la permanente solicitud de adhesión de Turquía.

El proceso de Barcelona ha sido reemplazado, desde 2008, por la Unión por el Mediterráneo, idea francesa en principio regional pero luego extendida al conjunto de la UE, sin que se sepa a ciencia cierta aún, sin embargo, si la UpM será canalizada a nivel institucional europeo o bien a nivel intergubernamental por los Estados miembros de la UE y con poco protagonismo, pues, de las instituciones europeas. En realidad, la idea, más allá de los seis proyectos concretos expuestos en el capítulo 3 y de aglutinar a los 43 Estados de la cuenca, con la excepción de Libia, no ha terminado de cuajar, fracasada políticamente por la imposibilidad de reunir Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno. La Secretaría de la UpM, emplazada en Barcelona, que celebra el reciente nombramiento de su secretario general, Youssef Amrani (ex ministro de Exteriores de Marruecos), acusaba hasta la fecha tanto un presupuesto como unas funciones bien delimitadas. Sin embargo, este fracaso en el plano mediático y de la alta política no ha impedido reuniones

y proyectos más sustanciosos en escalones inferiores, incluidos los interregionales, precisamente beneficiados de su menor voltaje político y puestos al abrigo, relativamente, de las rencillas Norte-Sur y también de las surgidas con cierta frecuencia entre los propios países meridionales del Mediterráneo.

En esta coyuntura han surgido en buena parte del mundo árabe, y con distinta intensidad y resultados hasta la fecha, revueltas populares con vocación democratizadora en principio. Este estado de turbulencias obliga, ineluctablemente, a Europa a modificar sus relaciones euromediterráneas, quizá en un sentido más diferenciado por países, a fin de recompensar o censurar, a base de condicionalidad democrática, los avances o retrocesos en un régimen de libertades. Evidentemente, estos acontecimientos suponen un test de primera regla para la balbuceante y contradictoria política exterior de la UE, acusada frecuentemente en nuestros días de miopía, y llamada a ejercitarse sobre todo en las relaciones con el extranjero próximo. Es indudable, y así ha sido prometido, que Europa acompañará política y económicamente estas transiciones políticas, intentando que esa influencia desplegada no sea tildada de injerencia por parte de los países directamente afectados. De momento, países europeos han promovido y parcialmente están ejecutando la histórica Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que admite el uso de la fuerza para la protección de los civiles en Libia, poniendo por tanto en primer plano la dignidad humana sobre la dignidad del Estado.

### La Política de Vecindad de la UE

También responde esta política a la idea de distinguir política y financieramente a los países de la ribera sur del Mediterráneo (además de a países de la Europa Oriental no miembros ni candidatos, al menos por ahora, a la adhesión a la UE). Para estos vecinos del este y del sur se ha destinado desde 2004 un total de 11.200 millones de euros, siendo Marruecos el principal beneficiario con una cantidad que asciende en el trienio 2011-2013 a 580 millones.

Esta política de vecindad también tiene, como la euromediterránea, unos desarrollos convencionales, pero responde más a una iniciativa propia de la Unión Europea y más genuinamente comunitaria, a diferencia de las dudas que todavía pesan sobre el alcance comunitario o intergubernamental, desde el prisma europeo, de la UpM.

Sin embargo, lo mismo que ocurre con la UpM y, en general, con las relaciones euromediterráneas, la Política de Vecindad se encuentra en una encrucijada ante el desencadenamiento de las revueltas árabes. También en esta política se llama a una reformulación que, de momento, pende de una inminente comunicación de la Comisión. Asimismo se aboga en esta instancia por que el futuro Magreb y Mashrek permita una mayor integración económica y cooperación política en el vecindario mediterráneo. En esta dirección, la Unión ha prometido multiplicar su ayuda económica para promover y sostener las eventuales reformas democráticas, cosa que apenas ha hecho verdaderamente en el pasado, más atenta a consideraciones pragmáticas y conservadoras.

### Otros marcos multilaterales

Además de las dos instancias multilaterales referidas, extensivas, pero limitadas, al conjunto de la región, conviene referir otros foros en los que participan países de la ribera sur del Mediterráneo y que han de ser tomados también en consideración a la hora de articular el futuro de las relaciones interestatales/interregionales en la cuenca. Estoy pensando especialmente en la Unión Africana y en la Liga Árabe (el panarabismo está poco articulado aún). Asimismo hay que invocar, y deplorar en sus limitaciones, la propia integración Sur-Sur, que comprende solo el 5% del comercio internacional y que se encuentra entorpecida por rivalidades públicas y privadas de distinto signo, ahora también pendientes de la resolución de la llamada primavera árabe. En este orden de cuestiones, la Unión del Magreb Árabe (UMA) supone un ejemplo de la línea idealmente a seguir y, sin embargo, cercenada desgraciadamente en perjuicio, claro está, del conjunto de las relaciones euromediterráneas. El coste del «no Magreb» es, desde luego, inmenso en términos sociales y políticos.

Distinto es el caso del foro 5+5, integrado por países de las dos orillas, pero, como su nombre indica, solo por 5 de cada lado (España y Marruecos, por supuesto, incluidos). Este foro, reconocido por la propia UE, responde a las dificultades de avanzar en el marco global euromediterráneo y a los intereses y sensibilidades especiales que afectan, desde el punto de vista europeo, al Mediterráneo occidental. Por tanto, se trata de reconocer y potenciar la geometría variable que late en las relaciones euromediterráneas. Ello sin perjuicio, evidentemente, de las relaciones bilaterales que cada Estado de la UE mantiene individualmente con países de la ribera sur. Hagamos a continuación algunos apuntes sobre las relaciones hispano-marroquíes.

### **Panorama de las relaciones hispano-marroquíes**

Por razones geográficas (solo 14 kilómetros de distancia) y de otra índole bien conocidas, España y Marruecos están llamados a cooperar. Esta cooperación, que en el próximo epígrafe abordaremos sectorialmente y desde la óptica andaluza, quedó enmarcada en un Tratado general de amistad y vecindad firmado en 1991. También, desde el punto de vista general, hay que recordar que el acuerdo de asociación de 1996 con la UE obliga a España desde un doble punto de vista: como Estado miembro de la Unión en la medida de las competencias de esta; y como Estado singular, pues este acuerdo euromediterráneo es de carácter mixto, ya que su contenido va más allá de las competencias europeas y afecta directamente a competencias e intereses que siguen siendo estatales. Es indudable que España, en el seno de la UE, desempeña un papel fundamental a la hora de impulsar y perfilar las relaciones con el conjunto del Magreb. Es alentador que, en un reciente artículo de prensa, un alto cargo del Gobierno marroquí señalara: «Hagamos que España sea nuestro principal enganche en Europa» (Amrani, 2011). España, por su parte, aspira a adelantar a Francia como primer socio económico europeo de Marruecos (ahora es el segundo). En realidad, la interdependencia es cada vez más simétrica, por varias razones: el colectivo marroquí es el segundo, después del rumano, en número de personas foráneas en España; Marruecos ejerce

una gran influencia en el islam que se practica en España; Marruecos es una pieza básica en la lucha contra el terrorismo salafista, padecido por el mismo reino alauita, y contra la inmigración irregular, etc. Precisamente, la rivalidad entre Marruecos y Argelia sitúa a la diplomacia española ante difíciles equilibrios a la hora de llevarse bien a la vez con ambos países, fundamentales para nuestra política exterior (en el caso argelino, el ámbito de la energía es de gran importancia política y económica). De hecho, el Gobierno de Aznar, distanciado diplomáticamente de Marruecos, situó a Argelia al mismo nivel institucional que su vecino al concluir con ella un tratado de amistad y vecindad análogo al suscrito en 1991 con el reino alauita.

Por lo demás, como es natural, estos tratados generales de España y la UE han sido desarrollados mediante un gran número de acuerdos particulares sobre muy variadas materias: desde la alta política (como la asistencia judicial y policial en materia antiterrorista, que funciona eficazmente) hasta cuestiones más menudas, como el reconocimiento mutuo de los permisos de conducir.

La creciente interdependencia que experimentan España y Marruecos abarca, pues, amplios espacios de cooperación, que veremos más específicamente en el próximo apartado, pero también

algunos desencuentros, a veces ocasionales y finalmente superados por un espíritu y una necesidad general de concordia. Pero no pasemos por alto temas muy sensibles de controversia como las cuestiones territoriales: estatuto del Sáhara occidental, de Ceuta y Melilla, etc. Estas disputas, que afortunadamente se mantienen normalmente con baja intensidad, no deben empañar, en efecto, las relaciones bilaterales. Es más: las dos ciudades autónomas norteafricanas deben ser un puente entre ambas culturas y sociedades y asumir un nuevo modelo de desarrollo. Pese a ser las fronteras con mayor control policial de la Unión Europea, hay un creciente flujo transfronterizo de trabajadores y consumidores que avivan el trato y el conocimiento mutuos. España, en sí misma, por su modelo de transición política y social, por su imagen de país moderno y descentralizado, puede convertirse en un referente para la reforma política en Marruecos y en el resto de países de la ribera sur del Mediterráneo. También la costumbre de que el nuevo presidente del Gobierno español haga su primera visita oficial al exterior a Marruecos pone de relieve la importancia crucial que estas relaciones bilaterales revisten para la diplomacia española. Una diplomacia, que todo hay que decirlo, se resiente crónicamente de escasez de recursos para emplazar a España en el papel que verdaderamente le corresponde en el

escenario mundial. En cualquier caso, España es una potencia regional que aspira a ser influyente en la cuenca mediterránea y a tender puentes con ella, como también el proyecto, más global, de la Alianza de Civilizaciones manifiesta. Este acercamiento cultural tiene otras muchas manifestaciones en las relaciones interestatales, como la Casa Mediterráneo, nacida en 2009, que se sumó a las preexistentes Casas Árabe y Africana.

Las relaciones bilaterales, tan necesarias, van socializándose en el sentido de que abandonan la esfera puramente interestatal para adentrarse en otras instancias públicas, como el proyecto Medgovernance ejemplifica, y también a las relaciones particulares, al entendimiento entre las respectivas sociedades civiles, abandonando prejuicios y clichés perezosos y perniciosos propagados en ambas orillas. Es significativo que una parte de la cooperación española y europea con Marruecos vaya dirigida, justamente, a apoyar a la sociedad civil marroquí. Así, en 2010 la UE financió un total de 19 proyectos con organizaciones de este tipo, con un montante global de más de 73 millones de dirhams. Se tiene la certeza de que las relaciones públicas e interestatales han de estar cimentadas en una sociedad civil de ambas orillas que sea la punta de lanza de las reformas y de una cooperación cada vez más estrecha.

**Áreas prioritarias de cooperación para las regiones mediterráneas europeas y para Andalucía en particular:** sectoriales y geográficas. Mención más detallada a la cooperación con Marruecos

legislaciones nacionales y regionales, cuyas diferencias suponen un escollo para la fluidez y ambición de la cooperación (piénsese, por ejemplo, en la ausencia de mercados financieros en prácticamente todo el Mediterráneo meridional o piénsese en la inseguridad jurídica que todavía existe a causa de las disparidades normativas). De este modo, el *extranjero próximo* ya no resultaría tan extranjero. Si España puede ser, en muchas cosas, un espejo para el Magreb, Andalucía —aun con sus contradicciones— es un ejemplo optimista de una virtuosa transformación social. El propio éxito en España del Estado de las Autonomías, tan

vinculado a la misma idea de democracia multinivel, podría ser una fuente de inspiración para el modelo que Marruecos defiende para el Sáhara, y que ningún país del llamado Grupo de Amigos de la excolonia española rebate abiertamente ante las dificultades que presenta la celebración de un referéndum de autodeterminación. Este modelo obligaría a nuestro vecino a emprender un proceso de organización territorial y política que podría extenderse al conjunto del Estado, que se parecería más al modelo español que al francés, y favorecer, desde el punto de vista de la Medgovernance, que Andalucía tuviera interlocutores naturales en el Mediterráneo meridional. En todo caso, Andalucía está abocada, por necesidad y propio interés, a mantener una cooperación transfronteriza fluida con su vecino del sur.

La historia nos enseña que el Mediterráneo ha estado atravesado siempre por el desequilibrio de progreso entre las dos orillas. La ventaja ahora del territorio español sobre el marroquí es de 14 a 1 en términos de renta. A esta fractura económica hay que añadir una fractura social, cultural, religiosa, política. Para Andalucía nada es mejor que el codesarrollo, el crecimiento armonioso de las dos orillas. Marruecos, a pesar de sus carencias, es un país emergente con buenos datos de crecimiento en medio de la crisis económica mundial. Por tanto, debe convertirse en tierra de oportunidades más que de amenazas para los intereses y los ciudadanos andaluces.

Es verdad que en algunos sectores los intereses de Andalucía y Marruecos no son complementarios, sino que están reñidos. Desde luego, el ejemplo del comercio agrícola salta enseguida a la memoria, pero también otros como que el puerto de Tánger esté arañando en los últimos tiempos negocio al puerto de Algeciras. También en relación al turismo hay clientes comunes por los que luchar, lo que está provocando que el turismo andaluz y en general español se vean beneficiados de las revueltas en el mundo árabe. Pero por encima de estas rivalidades predomina la necesi-

dad de caminar unidos cada vez en más cosas, en bien del interés común. A Andalucía, como a toda España y a la UE, les interesa sobremanera un Magreb próspero, estable, democrático. Así pues, aunque la Estrategia 2020 es, naturalmente, propia de la Unión, muchos de sus retos y proyectos serían extensibles, mediante la concertación y la compenetración, al conjunto de la cuenca, a fin de optimizar todos los recursos. Por ejemplo, el tema de la juventud, decreciente en Europa y creciente en el Magreb, en ambos casos con malas perspectivas de empleo; o el de la energía y cambio climático; el empleo; la economía del saber, la innovación y la tecnología, todo el medioambiente, pues los recursos naturales no entienden de fronteras políticas. Es crucial, por tanto, que desde Andalucía se potencie el aprendizaje colectivo y las sinergias en toda la región mediterránea. Como se pensó luminosamente para la integración europea, la *casa común mediterránea* habrá de hacerse no de golpe, sino creando solidaridades de hecho e instituciones comunes sólidas. Que haya, en suma, una mayor cohesión económica, social y territorial en toda el área, manteniendo, por supuesto, la identidad y la personalidad de cada población y de cada nivel de gobierno.

Estas últimas ideas deben materializarse en la proyectada, y necesaria, Estrategia Mediterránea Integrada (CRPM, 2011). Resulta ciertamente apremiante replantear y revitalizar las relaciones euromediterráneas, a la luz desde luego de los cambios políticos en curso en la ribera meridional. Esa estrategia, que tendría en el próximo marco financiero 2014-2020 su fundamento presupuestario, sería, en efecto, la manera de potenciar las relaciones interregionales y de alumbrar una macrorregión en el Mediterráneo, la cual debería quedar ajena a las vicisitudes diplomáticas y personales en el área. Esa macrorregión tendría por delante el reto de abordar el futuro común de la cuenca, un futuro que pasa por extender y optimizar los objetivos, interrelacionados, que la propia UE ha asumido para sí misma en su Estrategia 2020. Ya se sabe: equilibrio medioambien-

tal, transporte, energía, lucha contra el cambio climático, progreso de la educación, etc. Ni esos objetivos pueden ser conseguidos de modo autónomo por la Unión ni el mundo árabe podría individualmente alcanzarlos tampoco, ni ponerlos en valor. Hace falta, pues, contractualizar y

capitalizar en el nivel más idóneo de gobierno —en el plano regional y local— ese compromiso de futuro en bien de todos. El resultado sería un concepto bien conocido y rentabilizado en la ribera norte: una mayor cohesión económica, social y territorial.



### 4.3.2. Algunos sectores específicos de cooperación

A continuación se analizan diversos sectores de cooperación:

## Tabla 4.6.

### Ayuda financiera

Actualmente, el sur del Mediterráneo se beneficia por varios conceptos de ayuda europea, y esta ayuda se va a incrementar, según se promete ahora, a consecuencia de las revueltas árabes y según los avances conseguidos por cada país en las reformas democráticas. Las promesas y propuestas de asistencia financiera han llegado hasta el punto de hablarse de un nuevo Plan Marshall, con ayuda preferentemente privada (esta propuesta proviene del Gobierno español). Evidentemente, la región, después de estas convulsiones, puede resultar más o menos inestable para los intereses europeos. Veamos los posibles instrumentos financieros que prestan o pueden prestar apoyo a la ribera sur:

Por lo que respecta a la Política europea de vecindad, dos tercios de la ayuda va a parar a estos países; en el caso del BEI, en 2010 destinó 2.600 millones de euros a la región. Y espera aumentar este techo a 6.000 millones entre 2011 y 2013. La prioridad es crear empleo. Para ello se han fijado tres áreas preferentes de actuación: ayudas directas a ciertas industrias, préstamos

a bancos locales para que financien a las PYMES (pequeñas y medianas empresas) y potenciar infraestructuras de transporte y energía. Dentro del sistema del BEI funciona la Facilidad Euromed de Inversiones y Partenariado, orientada a la concesión de préstamos y operaciones de capital-riesgo, pero también a la asistencia técnica, tanto a escala nacional como a escala regional.

Otro componente posible de la ayuda consistiría, como se viene debatiendo, en cambiar los estatutos del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, que asistió a la transición política y económica del antiguo bloque soviético, a fin de dirigir sus actividades también hacia el sur del Mediterráneo. Otra opción sería crear un Banco directamente enfocado al Mediterráneo. Otras acciones financieras tienen objetivos más concretos. Por ejemplo, en 2010 la UE concedió 55 millones de euros no reembolsables a fin de mejorar las comunicaciones rurales. Esta ayuda formaba parte del programa de acción 2010 suscrito con Marruecos en apoyo de la alfabetización y del apoyo a la agricultura.



## Tabla 4.7.

### Comercio

Esta competencia le corresponde en exclusiva a la UE. Su política comercial común ha estado caracterizada por la liberalización de los intercambios, con la excepción del ámbito agrícola, donde la Unión ha sido con frecuencia criticada y denunciada ante la OMC. El sector agrícola, ya penalizado por otras razones, teme fundadamente una mayor liberalización en este ámbito, tanto en las negociaciones globales en el seno de la OMC como en las bilaterales (por ejemplo, las que están en curso con el Mercosur)<sup>a</sup>.

En las relaciones con el Magreb, el campo andaluz anda especialmente preocupado, sobre todo a la vista de una nueva ampliación del contingente de tomate que el reino alauita puede introducir sin barreras en el mercado europeo. Desde Andalucía se observa que esos cupos, de todas formas, son rebasados sin que la CE ejerza el debido control. Por otra parte, las condiciones de producción de los productos hortofrutícolas en la ribera sur son claramente más favorables y, de hecho, no respetan siempre los estándares europeos a los que están sometidos los agricultores andaluces. De esta forma, se acaba vulnerando el principio central de la PAC, que es el de la preferencia europea. En definitiva, no es solo un problema de la normativa vigente, sino sobre todo de incumplimiento de la misma (Díez Peralta, 2005).

Ciertamente, ante este estado de cosas, se deben promover más los productos agrícolas andaluces, cosa que ya se viene haciendo. También Andalucía debe sacar partido de la liberalización que Marruecos tiene que llevar a cabo a consecuencia de esos mismos acuerdos comerciales (por ejemplo, en el sector de los productos transformados y de la pesca).

Igualmente, hay que señalar que en el campo marroquí están establecidos ya muchos agricultores andaluces. Asimismo, hay que recordar que la balanza comercial en las relaciones hispano-marroquíes continúa siendo favorable a España. En términos generales, conviene destacar que Andalucía experimentó en 2010 un récord de exportaciones, con un incremento del 27,6%.

Sin embargo, la UE debe compensar, como ya se ha prometido, a los agricultores mediterráneos del norte por los perjuicios que les ocasiona el librecambio creciente con el Magreb. Sería buena idea general establecer un mecanismo de compensación financiera para los agricultores mediterráneos en caso de caída de ganancias por los avatares del mercado. Andalucía no puede ser la pagana de las alianzas estratégicas de la Unión con la ribera sur. Es importante que esta región ejerza una política de lobby a tal efecto, y que funcione en el marco de la UE la alianza mediterránea, especialmente con Francia. Es verdad que la zona de libre cambio con el Magreb, pensada ya en 1995 para 2012, queda aún muy lejana, en razón, sobre todo, de las mismas divergencias económicas, jurídicas y políticas en la orilla sur con una Unión del Magreb Árabe que, de momento, es papel mojado. Ese mercado común euro-mediterráneo habría que construirlo, además, como pasó con el mercado común europeo, sobre la base de instituciones paritarias firmes. En todo caso, es importante resaltar la reciente firma de un acuerdo para crear y fomentar las reglas de origen mediterráneas. Se trata de sustituir la situación actual, regida por acuerdos bilaterales comerciales compartimentados. Con la nueva convención se alentará y se clarificará la producción de una misma mercancía en distintos países.

Fuente: elaboración propia.

<sup>a</sup> Es interesante anotar que esas medidas de liberalización comercial han sido en algún caso paliadas mediante medidas internas por la propia administración estatal y andaluza. Es el caso notorio del algodón. A este propósito véase la Orden de 24/02/2010, que efectúa la convocatoria de las ayudas en el marco del programa nacional de reestructuración para el sector del algodón, al amparo del Real Decreto 169/2010, de 19 de febrero. BOJA de 3/03/2010.

## Tabla 4.8.

### Inversiones

Acabamos de anotar que una parte de la liberalización del comercio agrícola con Marruecos redundará en beneficio de empresarios andaluces. En general, el mercado marroquí ofrece importantes y crecientes oportunidades inversoras en España, aunque hay que establecer un marco jurídico más seguro, transparente y previsible. Marruecos, a tal efecto, ha creado la Agencia Marroquí de Desarrollo de Inversiones (AMD). Esas oportunidades recaen sobre todo en los siguientes sectores: energías renovables, turismo, industrias agroalimentarias, pesca e infraestructuras. Conviene indicar que esas relaciones empresariales condicionan a su vez la política exterior de España en su conjunto. No es excepcional lo que pasó en Granada, en 2010, con motivo de la primera Cumbre UE-Marruecos: el encuentro político estuvo seguido de un encuentro empresarial. Es evidente que la perspectiva

futura de las inversiones en las regiones dependerá del clima político, en los últimos tiempos agitado por las revueltas en el mundo árabe. Un marco jurídico presidido por el Estado de Derecho y las libertades fundamentales alentará la entrada de capital europeo en el sur del Mediterráneo. Para el sector económico andaluz es fundamental la internacionalización de las empresas, la cual ha salvado las balanzas de resultados en muchos casos ante la anemia del mercado interno. Es el caso notable de Isofoton, primera empresa del Parque Tecnológico Andaluz.

De todas formas, también hay que recordar que los países del Magreb comienzan a tener, por su parte, más intereses inversores en Europa: es el caso de Libia en Italia o de Argelia, a través de la empresa gasística Sonatrach, en España.

Fuente: elaboración propia.

## Tabla 4.9.

### Medio ambiente, cambio climático, energía y transporte

Son ámbitos entrelazados y que plantean retos comunes importantes. Piénsese, en materia propiamente medioambiental, en el problema de la desertización o de la subida del nivel del mar compartido (en el siglo XX su nivel aumentó en 20 centímetros). También en materia más energética, no olvidemos que Europa, y particularmente España, es una isla necesitada de la conexión exterior: el 40% del gas que consume procede de Argelia, Egipto y Libia.

Ahora bien, junto a los desafíos y amenazas, estos sectores ofrecen buenas oportunidades de negocio también y, correctamente desarrollados, contribuyen a la creación y reforzamiento de un verdadero espacio y sentimiento euromediterráneo. Podemos indicar el cable eléctrico por Tarifa o el Medgaz, la conexión gasística directa, sin pasar pues por Marruecos, con Argelia, a través de Almería: 8.000 millones de metros cúbicos que cruzan el Mediterráneo a profundidades de hasta 2.160 metros. Se trata de una construcción que ha generado 2.000 empleos directos durante 20 meses a través de un consorcio hispano-argelino (con Sonatrach, Cepsa, Endesa, GDF-Suez). Precisamente, los perjuicios ocasionados por la obra para los pescadores almerienses han querido ser paliados

con un fondo de compensación para ellos. Hay que avanzar en una comunidad energética entre la UE y el Magreb y luego el Mashrek. La presidencia española del Consejo de la UE, durante el primer semestre de 2010, pretendió asociar más a Marruecos a las redes transeuropeas, tanto de transportes como de energía. Finalmente, estos ámbitos, que dominan la Estrategia Europa 2020, han de ser concertados con nuestros vecinos. Es el caso también, claro está, del conjunto del cambio climático. Hay que saludar a tal efecto la Iniciativa Mediterránea en materia de Cambio Climático (MCCI), lanzada en 2010 con el apoyo del BEI, que pretende favorecer la colaboración de los Gobiernos de la región en los temas medioambientales mediante la creación, entre otras cosas, de un foro de inversores en iniciativas verdes. En este mismo ámbito del cambio climático hay que referir también la operación de intercambio de cuotas de emisión con Marruecos en el marco del mecanismo para un desarrollo limpio, aplicable hasta 2018.

Obviamente, el interés estratégico y económico para Andalucía de este estado de cosas difícilmente puede ser sobrevalorado.

Fuente: elaboración propia.

## Tabla 4.10.

### Pesca

El Mediterráneo es un mar singular, semicerrado. Esa singularidad se ha trasladado a la normativa española y europea sobre el *Mare Nostrum*. Distintos tratados internacionales, además, están enfocados expresamente sobre el Mediterráneo a raíz del Convenio de Barcelona de 1976: conservación de los cetáceos, contra la contaminación de origen terrestre, la gestión integrada de las zonas costeras, etcétera.

La regulación marítima no es sencilla toda vez que el sistema de delimitación entre los Estados ribereños es inexistente o defectuoso (González Giménez, 2007). Esta inseguridad jurídica no debe impedir que haya una preocupación y gestión colectiva sobre este delicado y contaminado mar. La UpM, como sabemos, ha situado su descontaminación entre sus proyectos prioritarios. Desde el punto de vista español, la Ley de Protección Marina, promulgada en 2010, debe ser el marco de referencia de los esfuerzos conservacionistas.

Desde el punto de vista institucional funciona la Comisión General de la Pesca en el Mediterráneo y también, en el marco de la UE, se ha instituido un Consejo consultivo para este mar en el marco de la Política Pesquera Común. Esta política

ahora está emplazada a una reforma importante después de que la Comisión Europea tenga previsto presentar una comunicación a mediados de julio en que se defenderá una mayor regionalización y descentralización desde el punto de vista de la gestión. Probablemente se creará a tal efecto una vertiente específicamente atlántica, dadas las peculiaridades de las regiones que dan a este océano. Desde el punto de vista más costero, la misma Comisión acaba de lanzar un debate sobre estas zonas, que presentan grandes posibilidades de ocio, población creciente, perspectivas de empleo, una biodiversidad rica pero frágil, etcétera.

Evidentemente, la política pesquera europea consta también de una red de acuerdos internacionales. A Andalucía le interesan especialmente los de Marruecos y Mauritania. Este último es el más importante en términos de contribución financiera. Sin embargo, el de Marruecos es el más controvertido, tanto por su extensión a las aguas saharauís como por las condiciones de que va acompañado y que ponen en duda su rentabilidad. No hay que ignorar la propia modernización asumida por la flota marroquí. De momento, el convenio ha sido prorrogado por un año más tras su expiración el pasado 27 de febrero.

Fuente: elaboración propia.

## Tabla 4.11.

### Educación y cultura

Se trata de un ámbito fundamental para el desarrollo de nuestras respectivas sociedades y también para el conocimiento y entendimiento mutuo. La UpM así lo ha entendido incluyendo entre sus proyectos la perspectiva de un programa Erasmus europeo. También lo han entendido las universidades andaluzas. Así, la de Granada tiene convenios de cooperación con todas las universidades públicas marroquíes. Evidentemente esta cooperación no debe desembocar en la fusión de culturas ni en la dilución de cualquiera de ellas, sino que debe conducir a la comprensión y tolerancia del otro cuando se presenta, y sobre todo se pronostica, un profundo desequilibrio demográfico entre las dos orillas. Los programas de intercambio educativo y cultural deben llevar a superar los nocivos prejuicios que aún reinan en ambos lados, desdeñando los conflictos culturales (incluidos los religiosos). Las encuestas de opinión todavía muestran, y hasta acrecientan, la existencia de una brecha cultural profunda entre las respectivas sociedades. La inversión que realiza la UE a favor de la alfabetización de Marrue-

cos es fundamental para la modernización del país magrebí y para superar esos estereotipos. Los medios de comunicación y las redes sociales tienen también su parte de responsabilidad en esta tarea. Andalucía, como puente geográfico e histórico de culturas, tiene un papel fundamental por desempeñar en estos asuntos. Citemos un único ejemplo: el Programa Roape, promovido por la Consejería de Medio Ambiente, acaba de organizar en la localidad granadina de Órgiva una muestra sobre la artesanía, etnología y alimentación en los espacios naturales de Andalucía y Marruecos. Hay que poner en valor el rico patrimonio cultural y natural. Este es el objeto de algunos programas, como la Iniciativa «Medina 2030», dirigida a la rehabilitación de ciudades históricas. Esta iniciativa está promovida por el BEI con el respaldo de la Unesco y de la Organización de ciudades árabes. Por último, el deporte es, como se dice en el plano europeo en la Estrategia 2020, un formidable instrumento de interrelación: los Juegos Mediterráneos aportan su granito de arena en esta dirección.

Fuente: elaboración propia.

## Tabla 4.12.

### Inmigración

Es este un auténtico reto para las sociedades de ambas orillas: la del sur con una legión de jóvenes con pocas oportunidades; la del norte, con un envejecimiento demográfico incontenible. La inmigración debe servir para el conocimiento y comprensión mutuos (y el mejor conocimiento de uno mismo), y no para la segregación y la intolerancia. Desde la perspectiva española, el Plan Nacional de Civilizaciones habla de la «integración y capacitación de los inmigrantes, con especial atención a la juventud». El SIVE (Sistema de vigilancia electrónica en el Estrecho), era un mecanismo razonable para organizar los flujos migratorios en la zona, pero no debe responder a una mentalidad de amurallamiento de Europa. Marruecos, lógicamente, ha de jugar un papel clave en este ámbito, como país de origen y también de tránsito de la inmigración. El acuerdo firmado con España en 1992 sobre la readmisión de personas halladas en situación irregular ha funcionado muy intermitentemente al compás del estado general de las relaciones bilaterales. La

colaboración ahora del Estado magrebí es mayor. Las CCAA buscan, comprensiblemente, su espacio en la política migratoria, que tanto les afecta. Es fundamental la colaboración y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Se han abierto centros de menores por parte de España en Marruecos y algunas administraciones españolas, como Cataluña o Madrid capital, han hecho lo propio.

También las revueltas árabes este año suponen un desafío para este género de temas. Europa debe mostrar ante estos flujos de refugiados (económicos o políticos) unidad interna y externa y desterrar posturas populistas, tan peligrosas. En todo caso, es un ejemplo más de la conveniencia para Europa de promover sociedades libres, estables y prósperas al otro lado del mar Mediterráneo. Los ejemplos virtuosos de España y Andalucía ilustran que la inmigración se contiene cuando surgen las oportunidades personales y sociales.

Fuente: elaboración propia.

## Tabla 4.13.

### Derechos humanos

La recién tratada inmigración suscita varios interrogantes sobre el futuro democrático de nuestras sociedades, en el que debe prevalecer la dignidad humana. De hecho, los nuevos tiempos, las nuevas tecnologías deben favorecer la protección del ser humano donde quiera que se encuentre. Además, en el caso del Mediterráneo, la experiencia actual confirma que la miseria y opresión (aparentemente) externas termina repercutiendo en el bienestar y en la seguridad de Europa. En tal sentido, Europa debe ser cauta y pragmática, pero también defender sus valores, tan relacionados con sus intereses, que no son eurocéntricos, sino universales, aunque haya que adaptarlos a la identidad de cada pueblo. No se trata de imponer abusivamente nuestro modelo, sino de proporcionar los instrumentos y los acicates necesarios para que se extiendan, especialmente para que la mujer quede reforzada en su dignidad. Lógicamente, hay que singularizar cada caso.

Ese espíritu democrático es básico para que crezcan la convergencia y la concordia en la región (el nacionalismo y el au-

toritarismo están, por definición, reñidos con la cooperación y la confianza en el ámbito internacional). Ese mismo espíritu democrático le otorga, al mismo tiempo, una necesaria legitimidad a la cooperación entre instancias regionales y locales. En realidad, esos valores democráticos deben ser incorporados a todos los niveles de la relación euromediterránea, si bien la propuesta actual de que los países del sur se adhieran al Consejo de Europa y a su Convenio Europeo de Derechos Humanos parece, cuando menos, prematura. Desde luego, el mismo empuje de la sociedad civil es un factor fundamental de renovación ciudadana. Las redes sociales y las instituciones cívicas, como la REMDH (Red Euromediterránea de los Derechos Humanos) deben convertirse en instituciones de promoción y control de los derechos fundamentales en cada escenario público. Hay que impulsar en todas direcciones la modernización del espacio público. Este impulso democrático debe favorecer la integración del Estado en el Magreb, la necesaria cohesión social.

Fuente: elaboración propia.

## Tabla 4.14.

### Seguridad interior y exterior

El Mediterráneo se ha convertido en un espacio fundamental para la seguridad de sus Estados y para el conjunto de las relaciones internacionales (piénsese en el borrascoso conflicto israelo-árabe). El terrorismo se sitúa precisamente en la confluencia entre la seguridad interna y la externa, cada vez más entremezcladas. No es raro que la UE y la OTAN hayan mediterraneizado sus enfoques de seguridad. Evidentemente, el control y la reducción de armamento, incluida la desnuclearización, en la zona es un aspecto capital. Se trata, claro está, de competencias a cargo de los Estados sobre las cuales las regiones deben simplemente cooperar. La cooperación judicial

y policial hispano-marroquí va por muy buen camino. Ambos países afrontan amenazas y enemigos comunes. Aquí no hay conflicto, sino convergencia de intereses. El reto común de la seguridad en la cuenca y las reformas democráticas en la ribera sur deben además llevar consigo una coordinación más general de visiones en política exterior. Este sería una gran ideal de las relaciones euromediterráneas: adoptar sobre cada vez más cuestiones de las relaciones internacionales una posición común. De este modo, la cooperación regional en sus distintos niveles de gobierno entre los países ribereños se proyectaría a la escena internacional.

Fuente: elaboración propia.



# 5

# Marco conclusivo

Jorge Tuñón

## Consideraciones iniciales

Según se ha argumentado durante los capítulos anteriores, por muchos factores de índole política, identitaria, demográfica, geográfica e incluso geoestratégica, Andalucía no es una CA más dentro del contexto español, como tampoco supone una región cualquiera a escala europea, ni evidentemente puede ser considerada como una región poco trascendente en el marco de las dinámicas y del gobierno de la cuenca del Mediterráneo, tanto su parte norte en la que se encuentra geográficamente ubicada, como la parte sur, con la que sostiene unas tan necesarias como especiales y crecientes relaciones. De hecho, Andalucía tiene una extensión y una población no solo similares a la de muchos de los Estados medios de la UE, sino también muy superior en ambos aspectos a las de algunos otros países europeos. Además de constituir un elemento fundamental tanto de la construcción política del Estado español moderno, como de la identidad del mismo, Andalucía ocupa una posición geoestratégica decisiva en el marco de las relaciones internacionales. Se trata de la única región en España y en la UE que goza de la doble vertiente atlántica y mediterránea, además de situarse más cerca que ninguna otra del continente africano, del cual en su punto más próximo solo dista 14 kilómetros, constituyendo

al mismo tiempo la frontera sur-occidental del continente europeo y la puerta tanto de España como de la UE.

Sin embargo, esa situación en la periferia europea también ha alejado tradicionalmente a Andalucía no solo geográficamente sino también políticamente de los centros de decisión tanto españoles como europeos. Su lejanía geográfica respecto a los mismos tiende a generar una cierta pasividad y falta de toma de decisiones por entender aquellos foros como demasiado alejados de los intereses y de las inquietudes andaluzas. Precisamente, Andalucía ha sentido en ocasiones que sus problemáticas tendían más a identificarse con las de otras regiones del sur de Europa, con las que no comparte continuidad geográfica, así como con algunos territorios vecinos del norte de África, conformando estas unas ambiciones no siempre convergentes con los intereses de las regiones y los Estados del centro y del norte de Europa, mucho más próximos, por cierto, al corazón de Europa, Bruselas.

A pesar de lo anterior, la percepción descrita puede y debe ser matizada puesto que en el marco del Tratado de Lisboa, Andalucía tiene, más allá



de sus limitaciones, el desafío de explorar las vías que le permitan influir en el proceso de integración europea, pero también en la construcción de un espacio mediterráneo de estabilidad, paz y progreso. Es decir, las vertientes de la mencionada como doble dimensión exterior prioritaria de Andalucía, la europea y la mediterránea, ni tienen ni pueden ser entendidas como esferas separadas e independientes sino que deben ser comprendidas y abarcadas políticamente como ámbitos confluentes y complementarios, que interaccionan y se retroalimentan entre sí. En ese sentido, resulta innegable que la actual UE ofrece en la actualidad a Andalucía posibilidades más que evidentes para capitalizar y vehicular sus especiales condicionantes no solo como arena de implementación de las políticas europeas, sino también como actor principal del gobierno del Mediterráneo, un área en la cual, por muchos motivos, la UE tiene un especial interés. Asimismo, Andalucía no debe dejar pasar ninguno de los puentes que la UE tiende en el Mediterráneo (principalmente hacia la cuenca sur), presentándose como actor esencial e imprescindible, como socio confiable en el marco de la Política Regional Europea (principalmente respecto a la cooperación, ya sea interregional, transnacional o sobre todo transfronteriza), pero también de la Política Europea de Vecindad, e incluso de la de Cooperación al Desarrollo.

Andalucía tiene —y debe servirse de ellas— las oportunidades que le brinda el Mediterráneo para convertirse en un referente del proceso europeo principal y esencialmente en el marco de sus dinámicas en toda la cuenca del Mediterráneo, que le sirva para paliar los primitivos síntomas que le impedían encajar plenamente en el marco del fenómeno europeo. De hecho, si la vertiente europea constituyese solo un elemento de presencia exterior de Andalucía, la estrategia sería demasiado reducida y encaminada a la es-

pecífica obtención de eventuales réditos menores a escala internacional. Por el contrario, Andalucía tiene el desafío de concebir la UE como una dimensión propia y esencial, sobre la cual participar integrando y aportando también sus específicas inquietudes, para tener la oportunidad de vehicular todos y cada uno de los temas a trabajar en la totalidad de los sectores político, económico, social y cultural para que muchas de las actuales limitaciones puedan superarse en beneficio de la plena y definitiva integración andaluza en Europa. Para ello, el Mediterráneo debe ser su referencia y punto de partida, puesto que la UE no puede permitirse el lujo de desentenderse de lo que sucede a pocos kilómetros de sus fronteras. Ni que decir tiene que para ilustrar esta afirmación podemos acogernos al reciente ejemplo de las «revoluciones democráticas» del norte de África y a las consecuencias derivadas de las mismas al menos en materia de inmigración y de libertades de circulación, que re-aparecen con fuerza en el marco del actual debate político europeo.

Sería iluso e irreal pretender negar las diferencias que actualmente separan todavía a Andalucía de los estándares medios (principalmente económicos) de la UE. Aunque desde la entrada de España en la UE en 1986 se ha hecho un importante esfuerzo para converger con Europa (en gran medida gracias a la recepción de fondos derivados de la política regional europea, en el marco de la cual Andalucía se ha erigido en un modelo de absorción de los mismos), todavía queda otra gran parte del camino por recorrer para situar a Andalucía en la media del nivel europeo. Y ello no va a resultar fácil a corto plazo, dentro del marco de crisis económica internacional, que ya ha golpeado fuertemente los cimientos de la economía andaluza, sobre todo en lo que respecta a su mayor debilidad estructural, su elevada tasa de paro. En ese sentido, más allá del tradicional discurso regional centrado en políticas como la agrícola,

la pesquera o la de cohesión, Andalucía debe apostar en el marco de la futura recuperación económica general por: la disciplina presupuestaria, la política comercial común, la atención al desfase formativo en investigación y desarrollo y sobre todo ahora en innovación (I+D+I), o la contención del desempleo. Si bien las anteriores «recetas» serán vitales para la región, el símbolo distintivo, el valor añadido para Andalucía, solo puede venir de una apuesta no solo técnica sino también política por las relaciones euro-mediterráneas. Andalucía ni puede ni debe dejar escapar la oportunidad de aprovechar sus específicos vínculos sociales, culturales, económicos o geográficos para erigirse en actor determinante de las relaciones mediterráneas, fomentando la

cooperación con las regiones de la parte norte de un lado, pero sobre todo atendiendo a los retos y los desafíos que le propone la parte sur, de otro lado. El desarrollo del sur del Mediterráneo, lejos de ser una competencia solo puede convertirse en un estímulo para Andalucía, que tendrá entonces una posición privilegiada para aprovechar las oportunidades (todavía muy poco explotadas) no solo políticas sino también económicas que le ofrecerá el Norte de África. En ese sentido, y como convenientemente ha quedado reflejado en capítulos anteriores, el fomento y el desarrollo progresivo (a pesar de las dificultades políticas que pueda entrañar) de las relaciones con Marruecos, no debe ser solo prioritario sino decisivo y determinante para Andalucía.



## Recapitulando

En base a lo anteriormente expuesto, la presente investigación ha pretendido analizar, centrándose en el estudio de caso andaluz, cómo las regiones vienen participando en el marco del gobierno de la cuenca del Mediterráneo, no solo en calidad de arena de implementación de acuerdos y políticas a diferentes niveles, sino también como actores privilegiados de los mismos. Para ello se ha abordado la interacción andaluza en el marco mediterráneo, desde y bajo la atenta mirada del proyecto Medgovernance (que comparte junto a sus socios: Toscana, Lacio, Piamonte, PACA y Cataluña), partiendo de una triple dimensión de análisis (mediterránea, Medgovernance y andaluza) siempre complementaria. De esta manera, se analizó el decisivo papel que ostentan tanto el conjunto de las regiones como Andalucía en parti-

cular, dentro del específico ámbito del gobierno a múltiples niveles del Mediterráneo; se diseccionó el área mediterránea como escenario tradicional de relaciones e interacciones regionales, tanto al norte como al sur del Mare Nostrum; y se determinaron las prioridades de actuación tanto del conjunto del Mediterráneo como específicamente de Andalucía, desde el doble prisma de la cooperación interregional en el Mediterráneo (haciendo especial hincapié al proyecto Medgovernance), y del marco de actuación de la Estrategia 2020 de la UE para las regiones mediterráneas. Ahora, solo pretendemos recapitular los principales hallazgos y descifrar los desafíos, retos y líneas de actuación futuros y pendientes para las regiones en general y para Andalucía en particular en el marco del necesario y vital gobierno del Mediterráneo.



## Las regiones y el gobierno multinivel del Mediterráneo

El primer bloque temático del presente informe (capítulo 2: El decisivo papel de las regiones y de Andalucía en particular en el marco de la gobernanza multinivel del Mediterráneo), abordó cuestiones de eminente actualidad como el ejercicio de un tercer nivel de gobierno por parte de las regiones en el marco de la UE, un nivel de gobierno condicionado tanto por las diferencias político-institucionales como por las asimetrías competenciales del conjunto de regiones europeas y mediterráneas. Fueron por tanto objeto de análisis los nuevos marcos de interacción regional, entre los que se examinaron a diferentes escalas algunos de la relevancia del mismísimo Consejo de Ministros de la UE, el Comité de las Regiones, el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas, la Asamblea Regional y Local Euromediterránea, la Comisión Intermediterránea de la Conferencia

de Regiones Periféricas y Marítimas, el grupo de Regiones Legislativas, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, o la misma Asamblea de Regiones Europeas, entre otros foros. Se incidió en la participación de las regiones mediterráneas en el esquema de la gobernanza a múltiples niveles, así como en los nuevos esquemas de cooperación eminentemente mediterráneos, que vienen, bien a complementar, bien a sustituir a aquellas originarias Comunidades de Trabajo y Eurorregiones. Para ello, fue objeto de análisis la novísima implementación del reciente instrumento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, así como la viabilidad de esa tan manida como hipotética macro-región mediterránea a imagen de aquellas otras experiencias valoradas y contrastadas a escala de la UE, como han sido hasta la fecha la Estrategia del Báltico o la del Danubio.



## La experiencia Medgovernance: enseñanzas y retos para una mejor cooperación en la cuenca del Mediterráneo

Como bien ha quedado explicitado, el presente informe queda enmarcado dentro de las iniciativas regionales derivadas del Proyecto Medgovernance, un proyecto de cooperación territorial ubicado en el Programa MED de cooperación interregional, que se ha desarrollado entre marzo de 2009 y agosto de 2011, y en el que han participado seis regiones de la Europa mediterránea (Andalucía, Cataluña, Lacio, PACA, Piamonte, y Toscana) junto a sus institutos de formación e investigación, apoyados por la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas. Enfocado a las prioridades de la Estrategia 2020, pretende reactivar y re-evaluar las posibilidades de evolución en el Mediterráneo, analizando los instrumentos y mecanismos de co-

operación en el ámbito de la cuenca mediterránea dentro del marco de la gobernanza a múltiples niveles. Para ello, el Proyecto Medgovernance establece una serie de prioridades sectoriales, a saber: transporte, competitividad e innovación, medio-ambiente, cultura e inmigración.

Particularmente, el Proyecto Medgovernance podría haber sido más fructífero de no haber tenido que lidiar con un contexto político complicado. Más allá de la situación del norte de África, la sucesión de cambios políticos en algunas de las regiones participantes, tras la primitiva declaración constitutiva de los presidentes mediterráneos en Marsella, ha impedido una continuidad que tal vez podría haberse traducido en un mayor (aún)

impulso político. De hecho, los propios agentes entrevistados nos han ayudado a identificar dos momentos o desarrollos del mismo: tras una primera fase de impulso, que coincide con la fase inmediatamente posterior a su creación, el interés por el proyecto (solo) se ha mantenido constante.

Más allá de lo referido, a escala técnica el proyecto se ha desarrollado de manera notable, como queda demostrado por el caudal de programas puestos en marcha (algunos de ellos han sido particularmente diseccionados en el tercero de los capítulos de este informe) entre los diferentes socios en ámbitos temáticos definidos, lo que desde el particular prisma andaluz pone de manifiesto la vocación mediterránea de la región, afirmándola con una fuerza indudable. Aun así, y más allá de la falta de un enfoque estratégico mediterráneo de amplio espectro, el mismo desarrollo del Proyecto Medgovernance ha identificado algunas inevitables pero subsanables disfuncionalidades en las que Andalucía tiene el desafío de profundizar para aumentar el impacto y la eficacia de su participación en futuros proyectos. Concretamente, supone un reto la mejora de la coordinación a nivel interno de las iniciativas y proyectos europeos en régimen de concurrencia con otras regiones (aplicable al caso concreto de la Medgovernance, pero también desde una perspectiva amplia).

Aun así no debemos ser pesimistas en este sentido en el caso de Andalucía, puesto que la administración regional ya es consciente de la necesidad de fortalecer la coordinación sectorial interna, como refleja su compromiso activo cristalizado en la reciente creación del Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA), proyecto de la Secretaría General de Acción Exte-

rior de la Consejería de la Presidencia aprobado en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013 y financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Concretamente, el OCTA supone una experiencia pionera movida por la toma de conciencia institucional relativa a la necesidad de una mejor vehiculación de la información sobre los proyectos e iniciativas sectoriales en los que participan las diversas Consejerías en materia de cooperación territorial europea y de vecindad. Junto con la dimensión coordinadora focalizada en este ámbito, el OCTA afirma su pretensión en otras áreas de actuación relacionadas con el mismo: asesoramiento, difusión, información y evaluación. Será tarea, en este caso de la administración andaluza, insistir en esta afortunada iniciativa al objeto de maximizar el impacto de su participación en los programas europeos de cooperación territorial.

Muy relevante, encomiable y plausible ha resultado desde su configuración el apoyo aportado al proyecto por la Comisión Intermediterránea (CIM) de la CRPM, facilitadora en un principio de la confluencia de voluntades políticas. Incluso, un mayor éxito se podría haber derivado del proyecto si se hubiera vinculado aún más, a lo largo de su desarrollo, a las directrices de la CIM. De hecho, participó también en el planteamiento inicial del proyecto a través de la Red de Institutos del Mediterráneo (RIM) que agrupa al Instituto del Mediterráneo (PACA), la Fundación Tres Culturas (Andalucía), el Instituto Europeo del Mediterráneo —Iemed— (Cataluña), el Instituto Paralleli (Piamonte), el Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo y de la red MAEM/MEMA (Toscana) y el Centro de Estudios de Política Internacional (Lacio).

Y la participación de esos institutos o centros de investigación y reflexión no se trata de una cuestión baladí, sino de una práctica a potenciar en tanto en cuanto los altos responsables administrativos consultados insisten en la necesidad de identificar instancias concretas que asuman un rol de liderazgo en los procesos de investigación y reflexión en materia de gobernanza multinivel en general y con su aplicación en el espacio mediterráneo, en particular. En ese sentido, la necesidad de canalizar la formulación de pro-

puestas para potenciar la participación regional en las dinámicas europeas orientadas hacia el espacio mediterráneo, algo que hasta la fecha ha intentado hacer la RIM, pero que podría plantearse fuese realizado por un instituto o Centro de Investigación, creado ad hoc al efecto. Dicho instituto, tal vez debería actuar como centro de impulso y canalización de las diversas voluntades de las regiones participantes, obteniendo un más elevado reconocimiento y una mayor visibilidad.



### Las AECT: incógnitas de presente y potencialidades de futuro

De otro lado, también deben ser objeto de reflexión, no solo del Gobierno regional andaluz o de los Gobiernos sub-estatales de las regiones mediterráneas, sino del conjunto de las europeas, el posible y previsible desarrollo del novísimo fenómeno 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 mediterránea.

Según datos procedentes del Ministerio de Política Territorial, son en la actualidad doce las AECT en funcionamiento o tramitación en las que participa algún tipo de entidad (regional, local u otras de derecho público) española. Tal y como queda explicitado en el segundo de los capítulos de la presente investigación, 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, como por ejemplo Baleares, en lo que supone una más que interesante propuesta o iniciativa de cooperación

eminentemente mediterránea. Particularmente, el Ministerio de Política Territorial en España, determinado por la normativa europea sobre la lista de posibles integrantes de una AECT, limita su intervención únicamente a verificar que las propuestas 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 universidades.

Particularmente, cabe reseñar del análisis conjunto de la experiencia española comparada con lo que sucede entre otros países europeos, que mientras que en aquellos las AECT constituyen la maduración de un proceso de cooperación anterior, motivo por el cual las AECT pasan a ocupar como fórmulas evolutivas el espacio de mecanismos de cooperación anteriores como las Comunidades de Trabajo, los Programas Interreg o las Eurorregiones, 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.

Aunque 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 explorar convenientemente son:

- 1) Dimensión doble o variable (las hacen útiles para empresas mayores o menores a costes más bajos).
- 2) Pervivencia en el tiempo
- 3) Mayor visibilidad
- 4) Posibilidad de asumir fondos de diferente procedencia y naturaleza.

Aun así, las AECT también pueden suponer o implicar (junto a los ya explicitados para el caso español) algún tipo de riesgos derivados incluso de su propio éxito. Y es que 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 querer llevarlas más allá de sus propias posibilidades.

Dentro del marco analizado y de la proliferación de AECT con integrantes españoles, llama poderosamente la atención que una CA de la relevancia 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 Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía. Será precisamente la evolución de la misma, así como la necesidad de gestión conjunta de servicios, la que pueda hacer madurar en su momento la actual Eurorregión hasta convertirla 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 mitigados.

Precisamente la futura revisión del reglamento podrá hacer posible la participación de las AECT en el marco de las estrategias macro-regionales, concretamente planteando la posibilidad de implantarla a escala mediterránea. En ese sentido, 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 (espacio occidental, espacio adriático-jónico, por ejemplo). 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 CdR 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 de un extraordinario potencial en la profundización y extensión de la cultura cooperativa, sin embargo, tendría el inconveniente de la asimetría normativa de sus Estados respectivos, siendo entonces imprescindible una adaptación de los diferentes marcos jurídicos.



### Estrategias macro-regionales en el Mediterráneo: muchas ideas a falta de concretar

Muy relacionado con lo anterior se encuentra el análisis de las estrategias macro-regionales. En ese sentido no cabe pasar por alto también el agotamiento derivado de la multiplicidad de fórmulas proyectadas. Muchas han sido las propuestas o las conjeturas al respecto sobre la posibilidad de formular una estrategia macro-regional plena en el plano de la cuenca mediterránea; sin embargo, dada la complejidad del área, ninguna ha conseguido todavía fraguar. Desde aquellas hipótesis que apostaban por una gran macro-región mediterránea pero que se han visto desalentadas por el escaso estímulo recibido desde el marco de Alta Política con motivo del estancamiento del Proceso de Barcelona, últimamente rebautizado como Unión por el Mediterráneo, hasta aquellas otras que apostaban por dividir las estrategias macro-regionales entre el Mediterráneo Sur y el Norte, pasando por las apuestas por áreas integradas de actuación concreta, como podría ser la parte occidental o la parte jónica (bautizada como Estrategia de Ioanina).

Dos factores al menos han impedido hasta la fecha la consolidación de ninguna de las posibles estrategias. De una parte, la fragmentación de intereses en el Mediterráneo entre las diferentes regiones de la UE, europeas y no pertenecientes a la UE, y norteafricanas; de otra el frenazo que la UE ha dado últimamente a la proliferación de estrategias macro-regionales. De hecho, no solo

existen propuestas (diferentes) desde el ámbito mediterráneo sino que también se formulan desde el denominado Arco Atlántico (en la que tendría cabida Andalucía) o incluso desde el Mar del Norte.

Por el momento, la UE tiene congelados todos estos procesos y no desea una proliferación de nuevas estrategias mientras 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. Mucho más avanzada, la del Báltico, supone una mayor y mejor coordinación y aunque será clave, la discusión de las nuevas perspectivas financieras (2014-2020) parece que está resultando bastante satisfactoria a ojos de la Comisión Europea. Algo a lo que también aspira la Estrategia del Danubio, si bien se enfrenta a retos más importantes, toda vez que comprende territorios de Estados con menor tradición de cooperación y también menor desarrollo.

Es por ello que la Comisión Europea se muestra en la actualidad mucho más escéptica y 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 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 ese sentido, en el marco de la multiplicidad de propuestas mediterráneas parece haber primado más el debate sobre el instrumento que sobre la funcionalidad del mismo. Conviene por tanto plantearse primero los objetivos de la estrategia y después el instrumento a través del cual implementarla. En la actualidad no cabe otra opción que la estrategia mediterránea coincida con los pilares de la Estrategia 2020 (Investigación + Desarrollo + Innovación), potenciando el crecimiento sostenible e inclusivo de la cuenca mediterránea 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 seno del marco de oportunidades explicitadas, resultan plausibles aquellas iniciativas 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 mediterránea. Tal y como fue subrayado tanto en el segundo como en el cuarto de los capítulos del presente trabajo, precisamente se encuentra a la fecha de redacción de estas líneas en debate la «Estrategia Mediterránea Integrada» (CRPM, 2011), en el seno de la Comisión Intermediterránea de la CRPM. A falta todavía de la articulación de un documento y una posición definitiva, la CRPM, consciente de las dificultades para determinar los perfiles comunes y decisivos de esa Estrategia Mediterránea a plantear a la CE

en el marco de la redefinición de la política de cohesión Europea, pero también temporalmente al momento de la discusión de las nuevas perspectivas financieras previstas para el periodo 2014-2020, apuesta por: a) insistir sobre la necesidad de incorporar a los entes locales y regionales tanto en el proceso de consultas previas como durante la hipotética implementación de la mencionada estrategia por parte de la CE; b) profundizar en la vinculación entre las estrategias macro-regionales y la política europea de cohesión, ya que esta última junto a la política europea de vecindad deben presentarse como instrumentos transversales que implicarán otras políticas sectoriales de interés para el desarrollo común en la zona; o c) vincular el lanzamiento de una iniciativa macro-regional omnicomprendensiva en el Mediterráneo a la contribución política derivada del Proceso de Barcelona y la UpM, así como a la contribución más técnica del ARLEM.

Se trata, pues, de aunar fuerzas y no dispersarlas, configurando una estrategia coordinada que evite duplicidades funcionales e iniciativas yuxtapuestas. Todo ello potenciando las sinergias derivadas de las experiencias cooperativas vigentes que deben cristalizar en un proceso macro-regional desarrollado a través de acciones y proyectos estratégicos contando con la cooperación de todos los niveles de gobierno. Aun así y a pesar de esta interesantísima iniciativa de la CRPM, debemos constatar que su posible éxito puede depender de factores exógenos a la misma (que en la actualidad no suponen precisamente un apoyo), como la extraordinaria inestabilidad política actual del conjunto de la cuenca mediterránea.

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 mediterráneas de la UE, entre las que



Andalucía no puede ser mejor ejemplo, están en mejor situación que otras. Y es que la política de los tres «noes» 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 mediterránea) 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 estaría justificada la creación de un instrumento para la mejor realización de una función, al igual que se ha venido justificando la creación de las mismísimas AECT. En ese sentido, Andalucía tiene un reto pero también una oportunidad sin igual ya que tiene más cerca que otras muchas regiones europeas el indispensable elemento/territorio no europeo, con el que diseñar esos nuevos instrumentos mixtos.



### La participación en las asociaciones interregionales: cantidad en busca de calidad

Tanto las estrategias macro-regionales plenas (del ámbito mediterráneo en este caso) como las AECT pueden considerarse como instrumentos de cooperación y movilización regional de última generación. Sin embargo, sería un desliz imperdonable que las regiones europeas y mediterráneas en general, y Andalucía en particular, se desentendiesen de las tradicionales fórmulas de participación y asociación a escala europea dentro del marco de las teorías que presentan el regional como el tercer nivel de gobierno de la UE, en el seno de la gobernanza a múltiples niveles. Más allá de las dificultades derivadas de las asimetrías competenciales con motivo de las distintas capacidades de las que gozan las entidades sub-estatales de los diferentes países europeos, fueron examinados tanto aquellos foros de actuación de las regiones europeas en general (además del mismo Consejo de Ministros de la UE y del Comité de las Regiones, podrían citarse la Asamblea de Regiones de Europa, el Grupo de Regiones Legislativas, la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas o la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, entre otras), como los específicos foros de actuación de las regiones mediterráneas (la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones

Periféricas y Marítimas o la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea).

En ese sentido, Andalucía ha demostrado un notable interés y participación tanto a escala europea, como meramente española, como si la comparamos con el resto de regiones participantes en el Proyecto Medgovernance. De hecho y comparada con otras regiones del arco mediterráneo, exhibe una amplia participación en diferentes asociaciones interregionales, siendo miembro de la casi totalidad de las creadas hasta la fecha. Es por ello, que una vez superada la cuestión de la participación, ahora el reto de Andalucía consiste en desarrollar una participación cualificada, que no se conforme con la mera opción de formar parte de las asociaciones sino que implique el desarrollo de responsabilidades, la asunción de un evidente liderazgo y activismo en las mismas, aunque ello pudiera suponer la necesidad de retirarse de aquellos foros que supongan un interés menor para la región.

Concretamente, en primer lugar Andalucía podría reflexionar sobre el reto que constituye liderar algunas de estas organizaciones, desempeñando algunos de sus puestos ejecutivos como

fórmula para incluir los intereses andaluces en la mayor parte de sus actuaciones. Por ello, Andalucía puede ofrecerse para entrar a formar parte de sus *bureaus* políticos y ejecutivos, para presidir algunos de sus comités o grupos de trabajo más relevantes, y de ser posible, postularse para copar cargos de relevancia y visibilidad contrastada como la presidencia y la vicepresidencia de algunas de estas organizaciones. A pesar de que el liderazgo no cabe duda de que es una estrategia costosa en términos financieros y de personal, lo cierto es que supone una publicidad y una visibilidad a doble escala: tanto dentro como fuera de la región. Fuera, presenta a Andalucía como un socio responsable y confiable; mientras que dentro, concierne a la ciudadanía de la participación de la región en diferentes instituciones y organización a través de la visibilidad, puesto que no nos equivocamos si afirmamos que en la actualidad solo los ciudadanos andaluces muy bien informados y preocupados conocen que Andalucía forma parte de diferentes asociaciones interregionales. De esta manera, la mera participación alcanzaría visibilidad y se convertiría en liderazgo.

Además de la cuestión del liderazgo, cualquier región europea también puede tratar de mostrarse activa en cuanto a la organización como anfitriona de eventos. En ese sentido, Andalucía

puede aprovechar el magnífico ejemplo dado en el marco de la presidencia española de 2010, en la que fue, con diferencia, la CA española (al margen de la excepcionalidad del caso de la CA de Madrid por albergar la capitalidad española) que mayor número de eventos organizó y albergó durante el semestre, doblando ampliamente a todas las demás a excepción de Cataluña. En ese sentido, Andalucía bien puede aprovechar esta reciente inercia para proponerse para albergar las conferencias anuales o las asambleas generales que celebran periódicamente este tipo de asociaciones, o incluso constituirse en anfitrión de sus secretarías generales, lo que supondría un valor añadido y un reconocimiento y una visibilidad no solo dentro del territorio regional sino también respecto a otros socios regionales.

A pesar de lo anterior y debido al coste de las estrategias propuestas, Andalucía tiene que seleccionar en primer lugar tanto las áreas como las organizaciones prioritarias de actuación, aquellas que demuestren un perfil temático más interesante respecto a las inquietudes tanto de la elite política como de la población andaluza. En resumen, Andalucía puede reflexionar acerca de las ventajas de apostar por una implicación regional de un perfil más elevado, pero enfocada hacia aquellas áreas de mayor interés sectorial para la CA.



## Perspectivas financieras y política de cohesión: posibilidades de actuación en un marco de oportunidades decrecientes

De otra parte, ni Andalucía, ni otras muchas regiones mediterráneas deben pasar por alto una cuestión vital, cuya negociación o/y modificación ha comenzado a cocinarse en Bruselas durante los últimos meses. Nos referimos al binomio compuesto por la negociación de las Perspectivas Financieras para el periodo 2014-2020, que influirá y determinará sobremano la posible modifica-

ción o al menos matización de algunos de los extremos de la Política de Cohesión Europea, trascendente para algunas regiones mediterráneas, que con las ampliaciones de la década pasada se verán abocadas, en el mejor de los casos, a una recepción decreciente de fondos lo menos drástica posible. En ese sentido, será decisivo el techo presupuestario que decida el Consejo Europeo en

su momento, cuestión en torno a la cual las previsiones no pueden ser evidentemente halagüeñas en el actual contexto de crisis económica mundial, así como por los síntomas de agotamiento, principalmente entre los contribuyentes netos, en relación a la cuestión de la cohesión europea.

Efectivamente, el marco presupuestario que debe regir la UE hasta el final de la presente década viene siendo negociado entre bambalinas desde hace algunos meses, y debería ser objeto de un acuerdo entre los Estados miembros en el Consejo Europeo, bien a final de este año, bien durante el próximo 2012, con objeto de establecer previsiblemente las nuevas Perspectivas Financieras para el periodo (en principio de siete años) que irá de 2014 a 2020. Ni que decir tiene que ese esperado acuerdo determinará el techo presupuestario, pero también el reparto de recursos entre las grandes políticas europeas. Según consultas realizadas entre funcionarios regionales, nacionales y europeos en Bruselas, parece que la PAC continuará siendo intocable, mientras que es previsible que algunos de los recortes se canalicen precisamente a través de la Política Regional o Política de Cohesión Europea. Pero no solo podrá verse afectada la Política Regional sino también algunos de los instrumentos adyacentes o colaterales a la misma. Véase el presupuesto para la Acción Exterior de la UE, y concretamente las asignaciones de la Política de Vecindad, de las que no olvidemos se nutren los fondos de cooperación euro-mediterránea.

Además de la trascendente revisión presupuestaria, la política de cohesión podría, si no sufrir una revisión profunda de sus objetivos e instrumentos, sí diseñar una serie de trascendentes ajustes de los mismos. Concretamente se debate en la actualidad qué hacer con aquellas regiones europeas que vienen siendo destinatarias de una ingente cantidad de fondos europeos, pero que a partir del próximo periodo de programación ya no podrán seguir siendo elegibles bajo la categoría Convergencia (hasta el 75% del PIB de la media de la UE), pero a las que un severo corte en la recepción de fondos podría hacer quimérica su efec-

tiva inclusión en la categoría de Competitividad (precisamente a partir de ese 75%). Algunas regiones europeas, concretamente 18 (entre las que se encuentran las españolas de Castilla-La Mancha, Galicia y también Andalucía) a las que afectaría la situación han desarrollado análisis económicos (ya ofrecidos a la CE) sobre el retraso y los efectos negativos que podrían suponerles un corte severo en la recepción de fondos europeos, defendiendo entonces las posiciones o teorías también denominadas como del «aterrizaje suave».

Actualmente, el Parlamento y la Comisión Europea trabajan en la conformación de una categoría intermedia entre Convergencia y Cooperación, una suerte de categoría de Transición que albergaría en función de su PIB a regiones entre el 75 y el 90% de la media europea, a la cual se destinarían menos fondos que a la de Convergencia, pero más que a la de Competitividad. Esa solución ni gusta ni (en principio) sería especialmente beneficiosa para ese grupo de 18 regiones, que temen disputar fondos con otra serie de regiones, desde hace mucho tiempo ubicadas en niveles de renta entre el 85 y el 90% de la media del PIB de la UE, que ya han tenido sus oportunidades de recibir un específico tratamiento de *phasing-out*, y que, de cuajar la mencionada posibilidad, serían las grandes beneficiadas de la reforma, limitando entonces la viabilidad de la transición de salida de otras, como por ejemplo Andalucía. Como no podía ser de otra manera, Andalucía, que en cualquier caso sí que apuesta por un «periodo transitorio» para las regiones que salen del Objetivo Convergencia, parece muy preocupada acerca de esta cuestión (de hecho se trata de una estrategia/posición que ha venido defendiendo tanto en el marco de la Consulta Pública de la CE como en la visita del presidente regional a Bruselas durante enero de 2011), y más allá de colores políticos viene involucrándose en las pertinentes tareas de *lobbying*, junto a las otras regiones europeas en su homóloga situación, y particularmente con las españolas de Castilla-La Mancha y Galicia, a las que no solo les puede unir esta cuestión sino también en términos de cooperación, resulta muy conveniente la empatía político-técnica con un

vecino fronterizo como Castilla-La Mancha, y con Galicia, un compañero también en el marco de estrategias comunes como la atlántica, en la que Andalucía, en menor medida que de la mediterránea, también puede tomar parte<sup>51</sup>.

Más allá de esta cuestión capital, no debemos olvidar que el de Cooperación es el tercero de los objetivos de la política de cohesión, que en principio no parece que vaya a ser objeto de supresión, y que si bien es el menos dotado (solo un 2,85% de la misma), supone una cantidad nada despreciable, previsiblemente en torno a los 34.000 millones de euros, que debe ser muy tenida en cuenta para aquellas regiones que quieran hacer aún más suave ese aterrizaje fuera del objetivo Convergencia. Se trata de una categoría a la que no todas las regiones prestan especial atención, pero que se encuentra especialmente indicada para las regiones mediterráneas y por tanto para Andalucía, en tanto en cuanto tres cuartas partes de los fondos a ella destinados se dedican precisamente a la cooperación transfronteriza, a la que una CA como Andalucía no solo no puede renunciar, sino que debe explotar convenientemente con motivo de su doble condición de frontera terrestre con las regiones portuguesas del Alentejo y del Algarve, y de frontera marítima con Marruecos.

Al margen de las específicas relaciones con Marruecos (convenientemente analizadas a diferentes niveles en los capítulos 3 y 4), Andalucía podría beneficiarse de los efectos de una cooperación aún más profunda con las regiones portuguesas limítrofes, desarrollando aquellas teorías denominadas de «cooperación para la absorción», que abogan por la cooperación para la recepción de fondos en regiones de otros países de la que se podría beneficiar indirectamente una región como Andalucía. Aunque Andalucía no pueda absorber más fondos de los que actual-

mente absorbe (siendo como en el caso de la casi totalidad de las CCAA españolas sus índices de los más elevados de la UE), no cabe duda de que puede 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 para Andalucía.

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 contribuyentes 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 que, como Andalucía, necesitan aliviar su recepción decreciente de fondos europeos.

Precisamente Andalucía, en una característica que comparte con el resto de CCAA, viene siendo un ejemplo tanto a la hora de captar fondos como en el momento de absorberlos. Es por ello que, subrayando esas fortalezas, queda hacer una última observación/recomendación derivada de la conveniencia también de fortalecer aún más algunas otras de las fases del proceso de recepción de fondos europeos. Concretamente nos referimos dentro de la ejecución de estos y tras el

51 A pesar de ello, ya en fechas de revisión del presente informe de 5 de julio de 2011, el Parlamento Europeo respaldaba la propuesta de la Comisión Europea de crear esa nueva categoría de Regiones Intermedias entre el 75% y el 90% del PIB per cápita de la media de la UE, a la que podrá acogerse Andalucía, y cuyas bondades podrán medirse en su justa medida cuando la nueva categoría sea de aplicación en virtud de los nuevos marcos financieros plurianuales (2014-2020).

periodo de absorción, a un fortalecimiento de los mecanismos de auditoría, así como finalmente y en el marco de la fase de realización, a la necesidad de asegurar el impacto a largo plazo de los mismos. 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 mismo presidente de Andalucía en el CdR, 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, que por otra parte, no cabe otra posibilidad de que continúe descendiendo hasta llegar a suponer porcentajes relativos pocos significativos. En ese sentido, los fondos utilizados en disponer de mejores comunicaciones, especialmente la Alta Velocidad que recorre buena parte de la CA, constituyen un buen ejemplo o una buena práctica dado 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 homólogos de repercusiones similares, no solo en el vital sector del transporte y las comunicaciones, sino en otros de especial relevancia para Andalucía como pueden ser la inmigración y el turismo, entre otros.



### El área mediterránea: Alta Política versus cooperación regional en el marco de la Estrategia 2020

Tanto el segundo como el tercero de los bloques temáticos del presente informe (Capítulo 3: *El área mediterránea: escenario tradicional de relaciones e interacciones regionales*; y Capítulo 4: *Cooperación y prioridades de actuación mediterráneas y andaluzas en el marco de la Estrategia 2020*), trataron de arrojar luz sobre algunas cuestiones interconectadas entre sí en relación al marco de la cuenca del Mediterráneo como escenario de relaciones e interacciones. En ese sentido se incidió en el marco de ambos capítulos en la necesidad de separar (por el momento y en tanto en cuanto iniciativas políticas del máximo nivel como el originario Proceso de Barcelona o la subsiguiente UpM se encuentran actualmente estancadas) la Alta Política de las políticas de coopera-

ción, que, mucho más técnicas y descentralizadas, demuestran una mayor proximidad a la ciudadanía, propugnando la validez del nivel regional como esfera de actuación, y que hoy por hoy se han revelado mucho más productivas. Más allá del análisis genérico del conjunto del Mediterráneo en el marco de la Estrategia 2020, dentro del cual se subrayaron obstáculos, desafíos y áreas prioritarias de actuación, pero también se descendió al análisis específico de diferentes proyectos y programas de cooperación (preferentemente referidos al caso andaluz; como ejemplo básico de análisis y caso de estudio), ambos capítulos ilustraron las conclusiones más generales a través de las tan necesarias como especiales relaciones entre Andalucía y su vecino sur, Marruecos.



## Presente y futuro de la cooperación en el Mediterráneo

El espacio del Mediterráneo ha sido testigo de una cooperación regional territorial cada vez más acentuada, debido a la voluntad y a la necesidad de las diferentes regiones europeas de aunar esfuerzos para resolver problemas comunes. Así, los diferentes proyectos diseñados y ejecutados por varios grupos de regiones desde mediados de los noventa han potenciado la colaboración entre estas en los más diversos campos y sectores, permitiendo el conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y la formulación conjunta de políticas de aplicación territorial que coadyuven a alcanzar los objetivos de armonización y convergencia europea regional.

A partir del minucioso análisis de una serie de proyectos europeos, cuidadosamente seleccionados e incluidos en el tercero de los capítulos de este trabajo, resulta posible subrayar toda una serie de avances y conquistas que se vienen advirtiendo en el marco de la gobernanza regional y multinivel de la cuenca mediterránea. Entre otros, resultan decisivos: a) la participación cada vez más activa de actores locales y regionales, públicos y privados, y de la sociedad civil de los territorios implicados en las acciones de los proyectos; b) la consolidación, continuidad y extensión (nuevos socios) de varios partenariados y plataformas transnacionales de trabajo común; c) el consenso político y técnico entre las regiones que ha llevado a la firma de Manifiestos de intenciones y Declaraciones conjuntas; d) la elaboración de estrategias y medidas sectoriales conjuntas de aplicación en los respectivos territorios regionales en base a una metodología común, procurando salvar especificidades propias y diferentes niveles competenciales; e) la toma de conciencia de la conveniencia y de la oportunidad de involucrar

a las regiones de los PTM en los proyectos europeos para promover la cooperación Norte-Sur en el Mediterráneo y potenciar la participación de los actores regionales y locales de los países del sur que cuentan con márgenes de acción menores debido a sus sistemas de gobierno escasamente descentralizados; y f) el aprendizaje constante sobre los procedimientos de gestión y coordinación de proyectos europeos, lo que fomenta una mayor co-responsabilidad de los socios en la ejecución de los mismos.

Aun así, queda todavía un camino por recorrer pues subsisten algunos obstáculos que deben ser entendidos como retos o desafíos para la consolidación de un marco de cooperación práctico y eficiente en el Mediterráneo, que pueda convertirse en ejemplo y ser considerado a diferentes niveles, incluido en su momento el de la UE. Entre ellos, cabe asimismo subrayar: a) la necesidad de potenciar la coordinación de proyectos y acciones que se desarrollan en los mismos sectores de actividad, con objeto de aunar esfuerzos, compartir experiencias —buenas y malas prácticas— y evitar la duplicación de acciones en el territorio; b) el incremento de la difusión de los proyectos en marcha (convocatorias, acciones y resultados) para incentivar la participación de nuevos socios; c) el aseguramiento tanto de una efectiva evaluación ex-post de proyectos para garantizar el aprendizaje y la mejora constantes, como de la continuidad de las acciones en cada una de las regiones una vez concluidos los proyectos; d) el incentivo para la realización de proyectos delimitadores o vertebradores para el territorio, articulando los demás proyectos de carácter sectorial; e) la necesidad de implicar a las instancias de cooperación interregional supranacionales como socias observadoras en

los proyectos; así como f) la posibilidad de brindar una formación especializada en gestión de proyectos europeos (incluida la trascendente cuestión lingüística) a los técnicos que llevan a cabo esta labor.

Ya sean o no asumidas algunas de las anteriores recomendaciones, lo cierto es que no cabe más remedio que el desarrollo de una estrategia muy bien estructurada por parte de las regiones de la cuenca del Mediterráneo con objeto de poder superar esa tan manida «fatiga de la cooperación», pudiendo obtener los recursos necesarios para asegurarla y evitar así que la cooperación en este específico ámbito geográfico quede marcada por su escasa eficacia y el despilfarro de fondos, tal y como (interesadamente) viene siendo presentada por países ubicados en diferentes ámbitos

geográficos de la UE. Para evitarlo, las regiones mediterráneas deben demostrar la fiabilidad y la eficacia de los programas que desarrollan, vinculando los mismos al éxito del Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA, que debe presentarse como el foro primordial que aglutine sinergias y que conduzca y guíe el modelo de cooperación mediterráneo a largo plazo. Es por ello que no parece que exista mejor fórmula para asegurar y fomentar el compromiso de la UE con la cooperación territorial en el Mediterráneo que el desarrollo por parte del conjunto de las regiones de la zona de un sólido posicionamiento no solo técnico sino también político en defensa de la cooperación territorial como fórmula de avance y entendimiento de los pueblos situados en ambas orillas del *Mare Nostrum*.



### Entre la cooperación técnica y la Alta Política en el Mediterráneo

Habiendo quedado ya lo suficientemente referidos los handicaps a los que en la actualidad debe enfrentarse la integración política de la cuenca mediterránea, cabe asimismo plantear, como solución al menos provisional y punto sólido de arranque en un futuro, el desarrollo y la concreción de los elementos instrumentales y sustantivos de la gobernanza. En un momento histórico en el que mantener una concreta política exterior de la UE para la cuenca mediterránea, propósito que resulta sumamente difícil como consecuencia de la inestabilidad política en el norte de África, no queda sino ligar la Política Exterior a la Regional, para que, en este caso, sea la segunda la que tire de la primera. Es por ello, que si hoy resulta complejo desarrollar una Alta Política clara y definida en el marco del Mediterráneo, nada impide ir abonando el terreno para su futuro desarrollo a través de los instrumentos que la UE nos ofrece al efecto. Por tanto, si la UE plantea políticas de

cooperación en territorios situados en continentes mucho más alejados geográficamente, nada debe impedir que este tipo de políticas de bajo perfil puedan tener también su desarrollo en la frontera mediterránea europea. Una política de cooperación que no solo fomenta principios de la UE como la descentralización y la subsidiariedad sino que es perfectamente compatible con otras iniciativas europeas como la política de vecindad, como fórmula para exportar valores democráticos en nuestras fronteras más próximas.

Las organizaciones de diálogo político que han tratado hasta la fecha de entender el Mediterráneo como un todo, como una unidad o como un conjunto, se han encontrado con un *handicap* insalvable hasta la fecha. Se trata del estancamiento que han venido sufriendo loables iniciativas como el Proceso de Barcelona y su posterior revisión de la Unión por el Mediterráneo, con motivo



de la problemática de la inclusión en su seno del conflicto entre Israel y Palestina, que sin duda ha terminado por teñir, ensombrecer y prácticamente invalidar tales iniciativas. En cierta manera, se ha terminado por confundir la cuestión de Oriente Medio con el proceso del Mediterráneo, y solapar casi totalmente a este último.

En cualquier caso, la cuestión del Mediterráneo ni puede ni debe morir por el simple hecho de que, lamentablemente, la cuestión de Oriente Medio lleve ya demasiado tiempo sin ser resuelta. En ese sentido, resulta más que conveniente, necesario, que los actores involucrados sean capaces de distinguir entre la dimensión política (en la actualidad estancada), y el conjunto del proceso de gobernanza. Un proceso de gobernanza que no puede entrar a juzgar cuestiones políticas, pero que tampoco puede frenarse en tanto en cuanto afecta al desarrollo de los pueblos a ambos lados del Mediterráneo. Instrumentos que ayudan a acercar ambas orillas, como la pre-adhesión, la vecindad, la descentralización o la subsidiariedad, no tienen connotaciones políticas relevantes, pero sí pueden acarrear evidentes beneficios.

Así pues, ni las asociaciones ni los proyectos de cooperación juzgan la dimensión política. Por ello, las regiones europeas mediterráneas pueden cooperar en programas de diferente calado (véase, a modo de ejemplo, Medio Ambiente y gestión de residuos en el Mediterráneo), aunque los países a los que pertenecen no coincidan en sus posiciones políticas con algunos de los países del norte de África. Por mucho que puedan existir trabas políticas entre los países del norte de África y los de la UE, esta última no puede renunciar a acercarse hacia la orilla sur del Mediterráneo. Y

muy bien puede consistir este acercamiento (por el momento y en espera de tiempos mejores) en el desarrollo de fórmulas de cooperación sobre el terreno, que acerquen a las ciudadanías y que en su momento, bien puedan convertirse en ejes básicos y motores de la futura integración política. En definitiva, los avatares que viven las relaciones al máximo nivel entre Estados de una y otra ribera del Mediterráneo aconsejan también fomentar las relaciones interregionales, más técnicas, más prácticas muchas veces y menos condicionadas por la agenda internacional.

Específicamente y a modo de ejemplo, tal y como han sido referidos los desencuentros del pasado en las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos, no tendrían por qué paralizar toda la acción exterior andaluza en el área. Estas relaciones a distintos niveles de gobierno deben ayudar a aproximar las respectivas legislaciones nacionales y regionales, cuyas diferencias suponen un escollo para la fluidez y ambición de la cooperación. De este modo, el *extranjero próximo* ya no resultaría tan extranjero. Si España puede ser, en muchas cosas, un espejo para el Magreb, Andalucía —aun con sus contradicciones— es un ejemplo optimista de una virtuosa transformación social. El propio éxito en España del Estado de las Autonomías, tan vinculado a la misma idea de democracia multinivel, es una fuente de inspiración para el modelo que Marruecos defiende para el Sáhara: una región dotada de importantes competencias propias. Dicho modelo obligaría a Marruecos a emprender un proceso de organización territorial y política más parecido al modelo español que al francés, favoreciendo que Andalucía tuviera interlocutores naturales en el Mediterráneo meridional.





## Andalucía y Marruecos: una relación multinivel

Tal y como quedó demostrado a través del análisis específico de proyectos incluido en el tercer capítulo de este trabajo, Andalucía viene potenciado su rol en el marco de la cooperación interregional, transnacional y transfronteriza en el espacio del Mediterráneo. Prueba de ello es el alto grado de participación demostrado en calidad de socio o jefe de fila en numerosos y diversos programas y proyectos europeos desde los años noventa hasta la actualidad. Su labor como jefe de fila en proyectos europeos ha sido varias veces reconocida tanto por las instancias europeas como por los propios socios compañeros de los partneriados que ha liderado. También cabe resaltar su apuesta por desarrollar proyectos con la participación de PTM, incorporando a Marruecos, a Túnez y a Argelia en varios de los proyectos de cooperación transnacional y transfronteriza en los que ha participado.

En cualquier caso, la acción exterior de Andalucía no puede sustraerse del cuadro de desafíos que la región del Mediterráneo tiene por delante, en especial tras las recientes revoluciones en los países árabes de la ribera sur, que si bien por un lado son positivas de cara a avanzar en los procesos de democratización de sus sociedades —condición *sine qua non* para potenciar la gobernanza multinivel mediterránea—, por otro lado pueden repercutir en el habitual desarrollo de los marcos generales de cooperación, alterando los cronogramas de trabajo a raíz de la lógica reconfiguración de prioridades que demanda la resolución de los problemas internos de estos países.

En definitiva, desde un primer nivel de análisis eminentemente técnico, resulta (bajo una mirada preferentemente andaluza aunque de alcance general) imprescindible profundizar en la elaboración de políticas y estrategias de actuación consensuadas a partir de las líneas sectoriales prioritarias de las regiones de los países del Norte y del

Sur de la cuenca del Mediterráneo a fin de constituirse en un frente común y sólido que potencie su capacidad de negociación de cara a influir en el diseño de la política regional y exterior europea presente y futura.

En el marco de ese orden de cosas, en beneficio mutuo, tanto de Andalucía como de Marruecos, las relaciones a todos los niveles entre ambos tienen forzosamente que avanzar y profundizarse. En tanto en cuanto ninguno de los gobiernos puede permitirse dejar de acercar el nivel de decisión todo lo posible a su ciudadanía, Andalucía debe entender aquellas recientes iniciativas o al menos anuncios sobre la posibilidad de desarrollar un plan de regionalización en el reino alauita, en clave de oportunidad y desafío.

De hecho, el interés de Andalucía por Marruecos, más allá de las oportunidades concretas, puede medirse no solo en términos económicos sino también sociales. De una parte, el afianzamiento del entendimiento andaluz-marroquí puede fomentar la sensibilización acerca de las posibilidades de inversión al otro lado del Mediterráneo, algo que conduciría ineludiblemente a una penetración definitiva en el tejido económico y empresarial marroquí. Además, el intercambio económico se vería, asimismo, beneficiado por la formación y mayor cualificación de los trabajadores, también en territorio africano. De otra parte, la profundización en la colaboración y cooperación entre ambos socios fomentaría la difusión de modelos sociales andaluces conducentes a la modernización de costumbres en el norte de África, implicaría, en definitiva, presencia e imagen de Andalucía en Marruecos.

Tal y como se ha explicado con anterioridad, algunos de los programas y proyectos de cooperación establecidos a diferentes niveles con Marruecos (especialmente el Programa bilateral España-

Marruecos de Cooperación Transfronteriza), no terminan de cuajar por la mezcla de motivaciones políticas a la hora de solucionar problemáticas eminentemente técnicas. Más allá de la inquietud y del demostrado interés andaluz, el balón se encuentra en el alero de Marruecos, país que ha dejado de acceder a una serie importante de partidas presupuestarias debido a sus reticencias (primordialmente políticas) a la hora de cooperar. En ese sentido, tal vez pudiera insistirse en la tarea de profundizar en el reconocimiento mutuo, en calidad de socios y al margen de las puntuales relaciones entre el Estado español y el alauita, cometido acerca del cual viene contribuyendo desde hace tiempo la Fundación Tres Culturas.

Previsiblemente, los sucesos que continúan acaeciendo desde inicios de año en el norte de África deben fomentar el incremento tanto de la sensibilidad como del interés de la UE por el Mediterráneo. Y no solo dicho interés debe incrementar en clave de oportunidad económica, sino que bien puede hacerlo también por motivos de imagen, así como para proyectar una mayor y más extendida conciencia europea, como herramienta para contrarrestar el creciente euro-escepticismo.

Aun cuando Marruecos sea en la actualidad un país de capacidades económicas más reducidas que las españolas y que las andaluzas, sería un enorme error subestimarlos y que la región europea limítrofe al mismo dejase de aprovechar una creciente capacidad de consumo, que ineludiblemente debe venir acompañada del consiguiente desarrollo económico. De hecho, el Mediterráneo ha estado atravesado siempre por el desequilibrio de progreso entre las dos orillas. Una fractura económica a la que hay que añadir la social, cultural, religiosa, política. Por ello, para Andalucía nada es mejor que el codesarrollo, puesto que Marruecos, a pesar de sus carencias, es un país emergente y potencial aliado. Por tanto, debe convertirse en tierra de oportunidades más que de amenazas para los intereses y los ciudadanos andaluces. En definitiva, se trata de revertir la actual situación en virtud de la cual ni las relaciones entre Espa-

ña y Marruecos, ni aquellas entre Andalucía y el reino alauita, se han desarrollado tanto como deberían, para que Marruecos esté en disposición de cambiar a Francia por España y Andalucía, en calidad de referentes principales de actuación.

Y ello no va a estar exento de dificultades. No en vano, no en todos los sectores los intereses de Andalucía y Marruecos podrán ser complementarios. Tanto en agricultura como en pesca los intereses son encontrados, si bien habría opciones de poner en común las posibilidades que se desprenden de ambos lados de la orilla para crear polos de innovación que pudieran convertirse en referentes en ambos casos. Y no se trata de los únicos ejemplos. En materia de turismo también existe una evidente confluencia de intereses. Pero por encima de estas rivalidades, la voluntad debe estar en colmar la necesidad de trabajar conjuntamente en beneficio mutuo.

Tanto a Andalucía como a España y al conjunto de la UE les interesa sobremanera un Marruecos pero también un Magreb prósperos, estables y democráticos. Así pues, aunque la Estrategia 2020 es, naturalmente, propia de la Unión, muchos de sus retos y proyectos serían extensibles, mediante la concertación y la compenetración, al conjunto del Mediterráneo, con objeto de optimizar todos los recursos. Innumerables son en definitiva los intereses comunes a ambas orillas: sus complementarias pirámides poblacionales; sus perspectivas de desempleo; la cuestión de la energía y el cambio climático; la investigación, el desarrollo y la innovación; o el medioambiente. Resulta crucial por tanto, que desde Andalucía se potencie el aprendizaje colectivo y las sinergias para toda la región mediterránea. Tal y como sucedió con la integración europea, la mediterránea deberá construirse paulatinamente a través de la creación de solidaridades de hecho e instituciones comunes sólidas. Solo así será posible una mayor cohesión económica, social y territorial en toda el área, manteniendo, por supuesto, la identidad y la personalidad tanto de sus poblaciones como de sus diferentes niveles de gobierno.





6

# Apéndice

entrevistas,  
mapas,  
tablas,  
gráficos,  
bibliografía,  
documentos...

Cristina Gutiérrez

# Apéndice I

## Entrevistas

Para el desarrollo de este estudio se han utilizado, como fuentes de original importancia, las declaraciones recogidas en alrededor de tres decenas de entrevistas personales detalladas a continuación por orden alfabético. Las conversaciones, que tuvieron lugar durante el periodo comprendido entre los meses de febrero a mayo de 2011, en Sevilla, Cádiz, Bruselas y Roma, trataron dos conjuntos diferenciados de cuestiones: un grupo de entrevistas (con referencia AND), se centró en una serie de proyectos europeos seleccionados en los que Andalucía ha tomado parte, bien como socio, bien como Jefe de Fila, junto con otras regiones del proyecto Medgovernance. A este fin, fueron entrevistados los responsables y técnicos encargados del seguimiento de estos proyectos, profundos conocedores de sus particularidades, objetivos y resultados. Otro grupo de entrevistas (con referencia GEN), se centró en el estudio del papel que juegan las regiones y en particular, Andalucía, como tercer nivel de gobierno, refiriéndose a aspectos tales como el área estratégica del Mediterráneo, la Cooperación Internacional y la Estrategia 2020, entre otros. A este fin fueron entrevistados diversos representantes de las Administraciones Públicas de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco; de la Fundación Tres Culturas; del Centro de Estudios de Política Internacional de Roma; o de la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, entre otros. Asimismo, a escala de la propia UE, fueron entrevistados diversos funcionarios de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. Los cargos y las funciones de los entrevistados señalados son los que ejercían en el momento de la

realización de la entrevista. A continuación queda detallado el listado de referencias de las citadas conversaciones.

### Andalucía

**(AND-1) *Ismael Adán***, Jefe de servicio de Estudios y Planificaciones de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias. Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, 23 de marzo de 2011, Sevilla.

**(AND-2) *Isabel Albert***, Responsable del área de Gestión de Ayudas y Programas de Cooperación. Instituto Andaluz de Artes y Letras (IAAL). Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, 3 de marzo de 2011, Sevilla.

**(AND-3) *Maribel Bermúdez Jaramillo***, Asesora técnica. Dirección de Programas Europeos y Cooperación Internacional de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA). Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, 21 de febrero de 2011, Sevilla.

**(AND-4) *Ana Compañía***, Técnico de gestión. Área de Gestión de Ayudas y Programas de Cooperación en el Instituto Andaluz de Artes y Letras (IAAL). Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, 3 de marzo de 2011, Sevilla.

**(AND-5) *Nicolás Cuesta Santiago***, Delegado de la Junta de Andalucía en Bruselas, 9 de marzo de 2011, Bruselas.

(AND-6) *Carmen García Rivera*, Jefa del Centro de Arqueología Subacuática del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH) Cádiz. Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, 18 marzo de 2011, Cádiz.

(AND-7) *María Godoy*, Técnico de la Delegación de la Junta de Andalucía en Bruselas, 9 de marzo de 2011, Bruselas.

(AND-8) *Ezequiel Guillén Hortal*, Jefe de sección de Formación y Actuaciones Acuícolas-Pesqueras. Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA). Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, 10 de marzo de 2009, Sevilla.

(AND-9) *Andreas Hildenbrand*, Jefe del servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, 11 de marzo de 2011, Sevilla.

(AND-10) *Noemí Molina Sanz*, Asesora de Proyectos Internacionales de la Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero (DAP). Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, 21 de febrero de 2011, Sevilla.

(AND-11) *Mercedes Moyano Gala*, Técnico de Proyectos Europeos. Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, 11 de marzo de 2011, Sevilla.

(AND-12) *Inmaculada Ortiz Borrego*, Jefa de la oficina de Vías Pecuarias. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 3 de marzo de 2011, Sevilla.

(AND-13) *Sophie Pasleau*, Técnico de Proyectos Europeos. Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, 11 de marzo de 2011, Sevilla.

(AND-14) *Juan Pizarro Ríos*, Jefe de sección de Ordenación Sectorial, Dirección General de Pesca y Acuicultura. Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, 21 de febrero de 2011, Sevilla.

(AND-15) *Celia Rosell Martí*, Jefa del servicio de Relaciones Institucionales y Cooperación Interregional de la Secretaría General de Acción Exterior. Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, 25 de marzo de 2011, Sevilla.

(AND-16) *Carmen Sillero Illanes*, Subdirectora de Programas Internacionales. Dirección de Programas Europeos y Cooperación Internacional de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía,, 21 de febrero de 2011, Sevilla.

(AND-17) *Fundación Tres Culturas*, correo electrónico de 23 de abril de 2011.

## Generales

(GEN-1) *Eric Dufeil*, jefe de la Unidad Regio F1 (Alemania y Holanda) en la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea en Bruselas, 10 de marzo de 2011, Bruselas.

(GEN-2) *María Jesús Garea*, técnico especialista en Política de Cohesión en la Oficina de Representación de Galicia en Bruselas, 10 de marzo de 2011, Bruselas.

(GEN-3) *Marta Martín*, directora de la Oficina de Representación del País Vasco en Bruselas, 11 de marzo de 2011, Bruselas.

(GEN-4) *Josefina Moreno Bolarín*, Secretaria ejecutiva de la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas en Roma, 12 de mayo de 2011, Roma.

(GEN-5) *Paulina Orrego*, técnico especialista en Fondos de Cohesión en la Oficina de Represen-

tación de Cataluña en Bruselas, 10 de marzo de 2011, Bruselas.

**(GEN-6) Juan Prat i Coll**, director de la Oficina de Representación de Cataluña en Bruselas, 10 de marzo de 2011, Bruselas.

**(GEN-7) Ana Ramos**, directora de la Oficina de Representación de Galicia en Bruselas, 10 de marzo de 2011, Bruselas.

**(GEN-8) Juan Manuel Revuelta**, director de la Oficina de Representación de la Comunidad Valenciana en Bruselas, 11 de marzo de 2011, Bruselas.

**(GEN-9) José Antonio Ruiz de Casas**, director de Programas Europeos en la Unidad de Cooperación Transnacional e Interregional Europea de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea en Bruselas, 11 de marzo de 2011, Bruselas.

**(GEN-10) Andrea Stocchiero**, coordinador del Centro de Estudios de Política Internacional de Roma, 11 de mayo de 2011, Roma.

**(GEN-11) Jordi Torrebaddella Aguila**, director de Programas Europeos en la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, Unidad: España, 10 de marzo de 2011, Bruselas.

## Apéndice II

### Relación de: cuadros, gráficos, tablas y mapas

#### Gráficos

**Gráfico 2.1:** Autonomía regional en Francia, Italia y España (1950-2010). Índice de autonomía regional.

**Gráfico 2.2:** Autonomía regional en Italia (2010). Índice de autonomía regional.

**Gráfico 2.3:** Autonomía regional en España (2010). Índice de autonomía regional.

**Gráfico 2.4:** Popularidad de instituciones y órganos de la UE en Francia, Italia y España.

**Gráfico 2.5:** Número de Participaciones en las Conferencias Anuales del Grupo REG-LEG (2001-2010).

**Gráfico 2.6:** Número de Participaciones en las Conferencias Anuales de la CALRE (2006-2010).

**Gráfico 2.7:** Número de eventos organizados durante la Presidencia Española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma.

**Gráfico 2.8:** Número de eventos organizados durante la Presidencia Española del Consejo de la UE (2010) por Comunidad Autónoma exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid.

**Gráfico 2.9:** Número de Participaciones en las Conferencias Anuales del Grupo REG-LEG (2001-2010).

**Gráfico 2.10:** Número de Participaciones en las Conferencias Anuales de la CALRE (2006-2010).

**Gráfico 2.11:** Afiliación / Pertenencia a la ARE durante 2005, 2009 y 2011.

**Gráfico 2.12:** Afiliación / Pertenencia a la CLRAE durante 2005, 2009 y 2011.



## Tablas

**Tabla 2.1:** Marco de la participación de las regiones Medgovernance en el conjunto de foros de participación sub-estatal generales y específicamente mediterráneos durante 2011.

**Tabla 2.2:** Marco de la participación de las CCAA en el conjunto de foros de participación sub-estatal de corte generalista durante 2011.

**Tabla 2.3:** AECTs Hispano-lusas.

**Tabla 2.4:** AECTs Hispano-francesas.

**Tabla 3.1.** Participación de la Junta de Andalucía en la Iniciativa Comunitaria Interreg III (2000-2006).

**Tabla 4.1:** Objetivos de la Estrategia 2020 clasificados por materias.

**Tabla 4.2:** Iniciativas propuestas para la consecución de objetivos de la Estrategia 2020.

**Tabla 4.3:** La Estrategia 2020 y la cohesión económica, social y territorial: justificación.

**Tabla 4.3:** La estrategia 2020 y la cohesión económica, social y territorial: justificación.

**Tabla 4.4:** Propuestas de mejora de la Cohesión en el marco de la Estrategia 2020

**Tabla 4.5:** Paralelismos entre las políticas estatal y andaluza en materia de cooperación exterior.

**Tabla 4.6:** Ayuda Financiera.

**Tabla 4.7:** Comercio.

**Tabla 4.8:** Inversiones.

**Tabla 4.9:** Medio ambiente, cambio climático, energía y transporte.

**Tabla 4.10:** Pesca.

**Tabla 4.11:** Educación y Cultura.

**Tabla 4.12:** Inmigración.

**Tabla 4.13:** Derechos humanos.

**Tabla 4.14:** Seguridad interior y exterior.

## Cuadros

**Cuadro 3.1.** Plan de Acción para el Mediterráneo: objetivos, prioridades y proyectos.

**Cuadro 3.2.** Proyecto ANSER - PROYECTO ARCHEOMED.

**Cuadro 3.3.** Proyecto EUROMEDINCULTURE.

**Cuadro 3.4.** Proyecto EUROMEDSYS.

**Cuadro 3.5.** Proyecto MARIMED.

**Cuadro 3.6.** Proyecto PAYS.DOC - Proyecto PAYS.MED.URBAN.

**Cuadro 3.7.** Proyecto REVERMED.

**Cuadro 3.8.** Proyecto RURALMED I y II.

**Cuadro 3.9.** Proyecto FIPAC.

**Cuadro 3.10.** Proyecto FORMAGRI.

**Cuadro 3.11.** Proyecto PCIAAM I.

## Mapas

**Mapa 2.1:** Estrategia del mar Báltico.

**Mapa 2.2:** Estrategia del océano Atlántico.

**Mapa 2.3:** Estrategia del Danubio.

**Mapa 2.4:** Iniciativa Adriático-Jónica.

**Mapa 2.5:** Cuenca del Mediterráneo.

## Bibliografía

## Doctrina

**AMRANI, Y. (2011):** «Marruecos, un socio de confianza». *El País*. 28/04/2011.

**ARES, C. (2010):** *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia.

**BARBÉ IZUEL, E. (1993):** «La política española de seguridad en la nueva Europa. Dimensión mediterránea e instrumentos europeos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 26, 77-96.

**BAUN, M.J. y MAREK, D. (2008):** *EU cohesion policy after enlargement*. Palgrave Macmillan, ISBN 9780230524729.

**BEACH, D y MAZZUCELLI, C. (2007):** *Leadership in the big bangs of European integration*. Palgrave Macmillan; ISBN: 9781403998200.

**BENEYTO, J.M. (Dir.), ARGEREY, P. y SORROZA, A. (Coords.) (2010):** *La apuesta por el Mediterráneo. Un reto para el siglo XXI*, Biblioteca Nueva. Madrid.

**BUNSE, S. (2009):** *Small states and EU governance: leadership through the Council presidency*. Palgrave Macmillan in association with St. Antony's College, Oxford. ISBN: 9780230537316.

**BURKHARDT PÉREZ, I. G. (1999):** «Unidad y autonomía en el Estado constitucional español: reflexiones a propósito de la práctica internacional de la Comunidad Autónoma de Andalucía». Tesis doctoral. Almería.

**CASTAÑO GARCÍA, M. (2004):** «La política mediterránea de la Unión Europea». *Revista Española de desarrollo y cooperación*, núm. 14, 9-27.

**CASTRO RUANO, J. (2003):** «El diálogo directo de las regiones con la UE: la Asamblea de las Regiones en Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones Legislativas», en PETSCHEN, S. (coord.) *El Papel de las Regiones en Europa*. Biblioteca Nueva, Madrid.

**CORDAL RODRÍGUEZ, C. (2010):** «Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea». Santiago de Compostela: Andavira.

- DARBOUCHE, H. y GILLESPIE, R. (2006):** «Constructing a Mediterranean Region -North African Responses» [ponencia presentada para el 31 BISA Conference, Cork, 18-20 diciembre de 2006]. School of Politics and Communication Studies, University of Liverpool.
- DE WINTER, L., GÓMEZ REINO, M., y LYNCH, P. (eds.) (2006):** *Autonomist parties in Europe: Identity politics and the revival of the territorial cleavage*, volúmenes 1 y 2, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- DEBRAT, J. M. (2007):** «Contradicciones de la cooperación internacional en la región mediterránea», en FLORENSA PALAU, S.; RIBERA I PINYOL, J. (coord.): *Med. 2007: el año 2006 en el espacio Euromediterráneo*. IEMed, 281-284.
- DESRUES, T. y MORENO NIETO, J. (2007):** «La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, 247-264.
- DÍEZ PERALTA, E. (2005):** *El comercio de productos agrícolas entre la Unión Europea y Marruecos*. Régimen Jurídico. Dykinson.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. (2005):** *Las regiones con competencias legislativas*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- FARGION, V., MORLINO, L., PROFETI, S. (coords.) (2006):** *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Il Mulino, Bolonia.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (1996):** «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes». *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*. Págs. 269-318.
- FERNÁNDEZ, M., MOTA, F. (2009):** *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz*, en Colección Actualidad, n. 37, Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (2008):** *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*. Atelier. ISBN: 9788496758407.
- FERRERO-WALDNER, B. (2007):** «Marruecos en la Política Europea de Vecindad». Seminario IEMED: «Marruecos y la UE: hacia un estatuto avanzado en la asociación euromediterránea». Barcelona, 02/03/2007.
- GARCÍA PÉREZ, R. (2009):** *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos.
- GONZÁLEZ GIMÉNEZ, J. (2007):** *El mar Mediterráneo: régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*. Atelier.
- HOOGE, L., MARKS, G., SCHAKEL AH. (2010):** *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Oxford, Routledge.
- IGLESIAS, M. (2010):** *Conflicto y Cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.
- JANER, J. D. (2010):** «La participación de los entes regionales y locales en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial». *Rev. Dcho. Comunit. Eur.*, núm. 35.
- JÁUREGUI, G. (1997):** *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.
- KEATING, M. (2008):** *Thirty years of territorial politics*, *West European Politics*, vol. 31, n.1-2, pp. 60-81.
- KHADER, B. (2008):** «Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?» en *Política Exterior*, núm. 122, 65-80.
- MARRERO, I. (2009):** «La acción exterior de Andalucía en el contexto del Nuevo Estatuto» en GARCÍA PÉREZ, R. (ed.) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos, Madrid, 2009.

**MARTÍN, I. (2009a):** «La participation opérationnelle des autorités locales et regionales au Partenariat euro-méditerranéen». Fiche de divulgation Euromed núm. 2009/1. Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

**MARTÍN, I. (2009b):** «Vers une participation politique des autorités locales et régionales dans le Partenariat euro-méditerranéen». Fiche de divulgation Euromed núm. 2009/3. Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

**MARTÍN, I. (2010):** *La estrategia europea 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial*. Documento de Trabajo, 1ª Master Class del Proyecto Medgovernance. Sevilla, 14-15 de junio de 2010.

**MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y LÓPEZ ESCUDERO, M. (2000):** *Derecho comunitario material*. McGraw Hill. Madrid.

**MARTÍNEZ DALMAU, R. (2006):** «La política europea de seguridad en el Mediterráneo: el 'primer pilar' del Proceso de Barcelona». Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, núm. 49, 167-182.

**METIS, GmbH (2010):** «Avances de la AECT sobre el terreno: Valor añadido y soluciones a problemas». F/CDR 6210/2010 EN-ILF/ICA/gf.

**MORATA, F. (2010):** «Euroregions i integració europea», Doc. Anál. Geogr., vol. 56/1.

**MORÉ, I. (2007):** *La vida en la frontera*. Madrid, Marcial Pons.

**MORENO, L. (1997, 2008):** *La federalización de España. Poder político y territorio, Siglo XXI*, Madrid, 1997; Segunda edición revisada y actualizada.

**MORILLAS, A. (2010):** «La cooperación transfronteriza Andalucía-Portugal (Algarve-Alentejo)», en *Revista de Estudios Europeos*. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid. Vol. 56, pp. 85-94.

**MORILLAS FERNÁNDEZ, A. y GALLARDO MARTÍNEZ, M. (2008):** «La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad», en: GÓMEZ MORALES, J. (coord.): *La gestión de Proyectos de Cooperación Transfronteriza*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 118-128.

**NAURIN, D. y WALLACE, H. (2008):** *Unveiling the Council of the European Union: games governments play in Brussels*. Palgrave.

**OJEDA, E. (2008):** «Prospectiva geopolítica Andalucía 2020», en BERICAT, E., ECHAVARREN, J. (coord.): *Andalucía 2020. Escenarios Previsibles*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.

**OLIVAR DE JULIÁN, J. M. (2008):** *Las oficinas de representación de las regiones y municipios ante la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.

**OLIVERAS, X. y DURÀ, A. (2010):** «Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)», Doc. Anál. Geogr., vol. 56/1.

**PALERMO, F. (2005)** «Italy's long devolutionary path towards federalism» en ORTINO, S., ZAGAR, M., MASTNY, V. (coord.) *The changing faces of federalism*. Manchester University Press, Manchester.

**PAQUIN, S. (2005):** «Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?», en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n. 2, pp. 129-142.

**PÉREZ SERRANO, J. (2006):** «Europa ante el espacio común del Mediterráneo», en DELGADO IDARRETA, J. M. y ANDRÉS CABELLO, S. (coord.): *La Rioja, España, Europa*. Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 209-236.

**PERKMANN, M.:** «The rise of Euroregion. A bird's eye perspectives on European crossborder co-operation» (2003). <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>.

**PETSCHEN, S. (1992):** *La Europa de las regiones*. Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis Autònomic, Barcelona.

**PHILIPPART, E. (1997):** «Le Comité des Régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne», en BOURRINET, J. ed. *Le Comité des régions de l'Union Européenne*. Economica, París.

**PONS RAFOLS, X. y SAGARRA TRÍAS, E. (2006):** *La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Universitat de Barcelona.

**PONS RAFOLS, X. (2011):** «La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista Catalana de Dret Public*. Especial Sentència sobre el Estatut.

**ROBLES CARRILLO, M. (2005):** «La reactivación de la Estrategia de Lisboa». *Revista Española de Derecho Europeo*. Vol. 16, pp. 497-546.

**RODRÍGUEZ DRINCOURT, J.: (2006)** «La organización territorial del Estado, Estado Autonomico y Estatuto de Autonomía», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

**ROLDÁN BARRERO, J. (1992):** *La cooperación al desarrollo*. Gaceta jurídica de la CEE y de la Competencia. D-18, pp. 131-171

**ROLDÁN BARBERO, J. (2002):** «El Mediterráneo: el marco jurídico». En JAÉN, M. y MARTÍNEZ, F.: *El Mediterráneo: confluencia de culturas*. Universidad de Almería/Université de La Sorbonne (París IV). Págs. 239-244.

**ROLDÁN BARRERO, J. (2006):** «La cooperación para el desarrollo» en MARIÑO, F. (dir.) y MOREIRO, C. (coord.) *Derecho internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Marcial Pons/Universidad Carlos III de Madrid. Madrid. Págs. 345-357.

**ROLDÁN BARRERO, J. (2011):** «La política española de cooperación para el desarrollo», en TUÑÓN, J. : *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea/Current and future developments of regions within the European Union*. Centro de Estudios Andaluces. Junta de Andalucía, pp. 101-116.

**ROJO SALGADO, A.: (2006)** «La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*. Vol. 35, *Gobernanza y democracia en Europa*, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Deusto, pp. 119-144.

**SCULLY, R. (2010):** *Europe, Regions and European Regionalism*. Palgrave Studies in European Union Politics.

**SEGURA, C. y VAQUER, J. (2009):** «La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía», en GARCÍA PÉREZ, R (Coord.): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos.

**SOLER I LECHA, E. (2006):** «El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada». Barcelona, Fundación CIDOB [Serie Mediterráneo, núm. 5].

**STOCCHIERO, A.: Macrorregiones de Europa ¿Vino viejo en botella nueva?, Working Paper 65/2010 (SP).**

**TUÑÓN, J. (2008):** «¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisorio comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estatales europeas», en UNISCI Discussion Papers 17, pp. 151-172. <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2017%20-%20Tunon.pdf>.

**TUÑÓN, J. (2009):** *La activación europea de las regiones legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid. <http://eprints.ucm.es/8715/>

**TUÑÓN, J. (2010):** *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. Colección Política y Derecho, Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla.

**TUÑÓN, J. (2011):** «18. La activación europea de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Escenarios presentes y futuros de las Regiones en la Unión Europea / Current and Future Developments of the Regions within the European Union*. Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, pp. 207-226 <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&cat=2&id=143&ida=0&idm=>

**TUÑÓN, J. y DANDOY, R. (2009):** *El papel de las regiones en la actual Unión Europea*, en Colección Actualidad n. 47, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, diciembre de 2009, Sevilla. <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=2468&ida=0&idm=> ISSN: 1699-8294.

**UGALDE, A. (2005)** «La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea», en VV.AA ed. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria.

## Documentos

### Unión Europea

Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Cohesión Territorial, 2008, COM (2008) 616 final.

Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del mar Báltico, 2009. COM (2009) 248 final.

Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia para la región del Danubio, 2010, COM (2010) 715 final.

Dictamen Comité de las Regiones sobre La Estrategia de la Unión Europea para la Región del mar Báltico, 2010. 2010/C 232/04.

Dictamen Comité de las Regiones sobre Las nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento de las AECT, 2011. 2011/C 104/02.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre La Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio, 2009. 2011/C 48/02.

### CRPM: Documentos de trabajo y declaraciones

Declaración de la Comisión Intermediterránea sobre «La promoción de nuevas formas de cooperación mediterránea», 2008, [www.crpm.org](http://www.crpm.org).

Documento Técnico de la Secretaría General sobre «Some elements of analysis on the Development of Macrorregional Strategies», 2009, [www.crpm.org](http://www.crpm.org).

Declaración de la Comisión Arco Atlántico sobre «Propuestas de Orientaciones para una Estrategia integrada para el Arco Atlántico», 2010, [www.crpm.org](http://www.crpm.org).

*Estrategia Integrada Mediterránea* (borrador de propuesta distribuido durante mayo de 2011) [www.crpm.org](http://www.crpm.org).

### Medgovernance: estudios elaborados en el marco del proyecto

«Hacia una contribución eficaz de las autoridades regionales a las políticas euromediterráneas». Informe de la Gobernanza Mediterránea, Institut de la Méditerranée, abril, 2010.

«Tres escenarios para un enfoque macrorregional en el Mediterráneo», Informe de la Gobernanza, Institut de la Méditerranée, septiembre, 2010.

## Gobierno de España

(1994) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre del Ministerio de Administraciones Públicas.

(2004) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre del Ministerio de Administraciones Públicas. Publicados en el Boletín Oficial del Estado el 16 de marzo de 2005.

(2006a) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2006. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

(2006b) Listado de Comités de la Comisión o de «comitología», susceptibles de participación autonómica. Periodo 2007-2010. Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

(2008a) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2008. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

## Junta de Andalucía

**JUNTA DE ANDALUCÍA (2006):** *La iniciativa comunitaria Interreg III en la Junta de Andalucía (2000-2006)*. Sevilla, Consejería de Economía y Hacienda.

**JUNTA DE ANDALUCÍA (2009 a 2011):** *Boletín del Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA)*. Sevilla, Consejería de la Presidencia.

**RED DE INSTITUTOS DEL MEDITERRÁNEO (RIM) (2006):** *Plan de Acción de las Regiones Mediterráneas (PARM)*.

## Jurisprudencia

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA (TCE):** Diversas sentencias: 35/1982, 58/1982, 22/1984, 152/1985, 252/1988, 137/1989, y (1994) Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional español 165/1994, de 26 de mayo (Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas).





# Los autores

**Jorge Tuñón** es profesor e investigador contratado en Derecho y Política por el Departamento de Derecho Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Formando parte de distintos grupos de investigación españoles y europeos, es especialista en Derecho y Política de la Unión Europea, Regionalismo / Federalismo, así como en Entidades e Instituciones subestatales. Además de participar en una decena de libros colectivos y de haber publicado otra decena de artículos de investigación en revistas nacionales e internacionales, cuenta, entre otros, con dos monografías (*La activación europea de las regiones legislativas*. Ed. Universidad Complutense, 2009; *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. FCEA, 2010), y recientemente ha ejercido como editor en: *Escenarios presentes y futuros de las Regiones en la UE/ Current and future developments of regions within the European Union*, FCEA, 2011.

241

**Marcela Iglesias Onofrio** es profesora ayudante Doctor del área de Sociología de la Universidad de Cádiz (UCA) e investigadora del Grupo de Estudios de Historia Actual del PAIDI. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y doctora en el área de Historia Contemporánea de la UCA. Ha participado como investigadora en proyectos de ámbito europeo, nacional y autonómico y publicado varios artículos sobre los siguientes temas: flujos migratorios y codesarrollo en el Estrecho de Gibraltar; la integración de inmigrantes en Andalucía; seguridad, cooperación al desarrollo y gobernanza en el espacio euro-mediterráneo; las relaciones hispano-marroquíes; política exterior española, diplomacia pública y estrategia marca país.

**Javier Roldán Barbero** es Catedrático de Derecho internacional público y Relaciones internacionales desde 1995, primero en la Universidad de Almería, luego en la Universidad de Granada, donde se formó como estudiante y profesor. Autor de una cincuentena de trabajos científicos, entre ellos cuatro libros como autor único (sobre cooperación al desarrollo de la UE, sobre democracia y derecho internacional, un ensayo sobre el derecho internacional y sobre las relaciones exteriores de España). Ha escrito sobre muy diversos aspectos de la UE, en especial sus relaciones exteriores.

**Régis Dandoy** es investigador en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Libre de Bruselas. Sus principales líneas de investigación versan sobre la política belga (partidos, elecciones, instituciones) y acerca de la política regional en Europa desde una perspectiva comparada. Es coautor de un libro sobre Federalismo en Bélgica que será publicado durante 2011.

---

**Ana M. Carmona Contreras** es en la actualidad profesora titular de Derecho Constitucional, en el departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla. Entre sus publicaciones más destacadas cabe mencionar *La Unión Europea en perspectiva constitucional* (ed.), Aranzadi, 2008; «Las CCAA», en P. Cruz Villalón (coord.), *Hacia la europeización de la constitución española*, FBBVA, 2006; «La organización territorial interna de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el sol?», *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 23, 2009; «Las reformas estatutarias como escenarios de participación autonómica en la Unión Europea», en AA. VV.: *Escenarios presentes y futuros de las Regiones en la UE/Current and future developments of regions within the European Union*, FCEA, 2010. Sus principales líneas de investigación son la participación regional en la Unión Europea, la descentralización política y federalismo, las fuentes del Derecho, y los derechos fundamentales en el ámbito laboral.

---

**Cristina Gutiérrez Álvarez** es Máster en Derecho Europeo por el Institute d'Études Européennes (Université Libre de Bruxelles), Máster en Asesoría Jurídica por la Escuela de Negocios CEU y licenciada en Derecho por la Universidad de Málaga. Ha realizado una estancia en la Universidad de Sheffield (Reino Unido). Inició su carrera profesional como abogada generalista en España; posteriormente, se trasladó a Bruselas para especializarse en derecho europeo. Ha trabajado para la Comisión Europea (Secretaría General y Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca) y para la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo en Bruselas. Actualmente trabaja en el área de investigación jurídica de la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.





