	CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE
	6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19 e.mail : secretariat@crpm.org – web : www.crpm.org

22 DE ENERO DE 2007

NOTA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA GENERAL

LAS REGIONES EUROPEAS EN EL MERCADO ÚNICO MUNDIAL: LOS RETOS DE LA POLÍTICA REGIONAL PARA EL PERIODO 2014-2020

PLAN

Introducción:

I. EL MUNDO EN QUE VIVIMOS : UNA RÁPIDA INTRODUCCIÓN A LA REFLEXIÓN

I.1 Crecimiento, competitividad y cohesión

A. Europa en el mundo

B. Las Regiones en Europa

I.2 La sostenibilidad: una urgencia

II. EL LUGAR DE EUROPA EN EL MUNDO : TRES ESCENARIOS POLÍTICOS PARA UN PROYECTO

a. “La larga marcha atrás” ¿Un escenario tendencial?

b. “La exacerbación de los egoísmos”: Algunas condiciones de “éxito”

c. “Hacia una nueva visión del lugar de Europa en el mundo: las bases de una reconstrucción política

III. POLÍTICAS QUE PUEDEN ACOMPAÑAR A LAS REGIONES EUROPEAS EN LA ESCENA MUNDIAL: LAS PRINCIPALES CONDICIONES DE ÉXITO

a. ¿Qué territorios en 2014?

b. Una nueva gobernanza para unas regiones protagonistas de la globalización

c. Por una verdadera aplicación de ciertas políticas sectoriales esenciales

d. Por una verdadera agenda territorial de la UE

Conclusión

Introducción:

Rara vez un debate europeo habrá sido tan poco preciso como el que se inicia ahora sobre el futuro de las políticas comunitarias y sobre el lugar que ocuparán la política regional y las regiones en esta nueva configuración. Ello es debido a dos razones esenciales:

- Una razón de forma: apenas un año después de que se cerrara el acuerdo presupuestario de diciembre de 2005 sobre el periodo de programación 2007-2013, la cláusula de revisión del presupuesto, que se accionará en 2008-2009, hace más urgente la reflexión, pero disminuye el tiempo disponible para tomar realmente en cuenta las realizaciones de los años 2000-2006 y, con mayor motivo, las de 2007-2013. También dificulta un auténtico trabajo de previsión sobre los retos del próximo periodo y obliga en mayor medida a hacer uso de la prospectiva con su cohorte de incertidumbres. Dar tiempo para el debate era una excelente idea, precipitarlo es sin duda una necesidad, pero no se puede descartar el riesgo de que, en este estadio, pierda parte de su esencia.
- Una razón de fondo además: la magnitud de los cambios económicos, tecnológicos y geopolíticos en el marco de la globalización nunca ha sido tan acusada. Cuando parecía que la magnitud de los cambios había alcanzado su cenit durante la década 1990-1999, los años 2000-2005 han demostrado que quizás nos encontremos tan sólo a las puertas de cambios aún mayores. La estrepitosa irrupción de China en la competición internacional es sin duda el elemento más destacado, pero no el único. La revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación y los cambios que afectan al trabajo son sin duda temas de la misma importancia. Muchos de los Estados miembros ni siquiera habían tenido tiempo de poner en marcha la estrategia adoptada en marzo de 2000 en Lisboa, cuando la Unión Europea tuvo que adoptar precipitadamente en la primavera de 2005 una estrategia renovada destinada a darle mayor impulso.

La combinación de ambas razones no hace sino añadir complejidad al debate. No es cosa fácil evaluar en 2007 cuáles serán las necesidades de Europa entre 2014 y 2020 en un contexto mundial de cambios tan rápidos. No obstante, se pueden predecir algunas tendencias sin demasiados riesgos de error, sobre todo desde un punto de vista económico y geográfico. A la velocidad a la que ciertas partes del mundo superan el retraso con respecto a Europa, a la vista de la facilidad con la que ciertos sectores industriales cambian totalmente sus lógicas de producción en lapsos de tiempo muy cortos, a la vista de las diferencias de crecimiento demográfico o de capacidad de innovación existentes entre Europa y sus principales socios/competidores, hoy en día es obvio que Europa y los europeos tendrán que demostrar durante los diez próximos años una enorme capacidad de evolución y de adaptación a tales cambios.

Pero no es ésta la tarea más ardua. Lo más importante será si los europeos tendrán un profundo deseo de tomar juntos una serie de caminos o si, por el contrario, tenderán, sin prisas pero decididamente, a volver a estrategias nacionales, o a estrategias puramente individuales, reproduciendo de forma idéntica la evolución cada vez más apátrida de los grandes grupos internacionales, con total independencia de todo poder político (muchos son los ejemplos de alto valor simbólico que en los pasados meses han marcado a la mayoría de los países europeos). ¿Y si a Europa no le quedase otro remedio que diseñar su futuro en una lucha entre las tentaciones nacionalistas e individualistas? ¿Existirá en este panorama un sentimiento pro-europeo lo suficientemente fuerte como para fabricar una nueva cohesión europea cuando comience el periodo 2014-2020? Podríamos dudarle, a la vista de los sondeos de opinión, de los posicionamientos -aunque sean marginales- de determinados intelectuales, de la lenta erosión del esfuerzo presupuestario que los Estados miembros consagran a Europa (en 2009 el presupuesto europeo será en cifras relativas inferior al que existía veinte años atrás, antes de la caída del Muro de Berlín).

Sin embargo, una cosa es cierta: Si las fuerzas políticas desean en su gran mayoría que Europa permanezca unida para afrontar tales retos, ello exigirá forzosamente que se otorgue a los ciudadanos europeos una implicación, una responsabilización y una escucha mayores sobre la manera en que Europa debe adaptarse a tales cambios y, ante todo, sobre los métodos que tiene que adoptar para encarar positivamente estos retos.

Si la Unión Europea quiere seguir existiendo como un bloque que comparte una serie de valores comunes en el concierto mundial, no podrá hacerlo sin la unión de todas las fuerzas ciudadanas y políticas, y en este contexto la misión de las autoridades regionales será de la mayor importancia.

En el contexto de la globalización, Europa deberá ser ciudadana y sustentarse en sus territorios o no será.

I. EL MUNDO EN QUE VIVIMOS: UNA INTRODUCCIÓN A LA REFLEXIÓN

I.1. CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y COHESIÓN

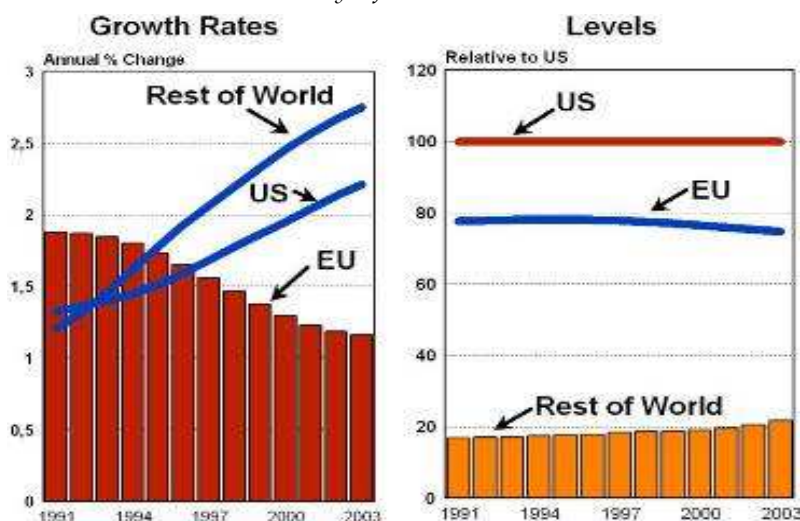
A. EUROPA EN EL MUNDO

Europa sufre desde hace unos diez años un estancamiento relativo de su crecimiento por razones bastante sencillas, en las que parecen coincidir todos los análisis, procedan de la Comisión Europea, del Banco Mundial o de la OCDE. Las agruparemos a través de una serie de realidades económicas y demográficas:

A1: El diferencial de desarrollo entre Europa y el resto del mundo tiende a reducirse

Europa ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo que hace mucho más difícil que en el pasado cualquier crecimiento significativo. El análisis del diferencial de productividad (PIB/población activa) lo demuestra fácilmente. Aunque Europa cuente con un nivel muy superior a la gran mayoría del planeta, se asiste a la mejora de la competitividad de nuevos espacios mundiales. Algunas ilustraciones de este fenómeno:

Figura n°1 : Evolución de la productividad de la mano de obra en el mundo Europa/Estados Unidos/resto del mundo y diferenciales actuales

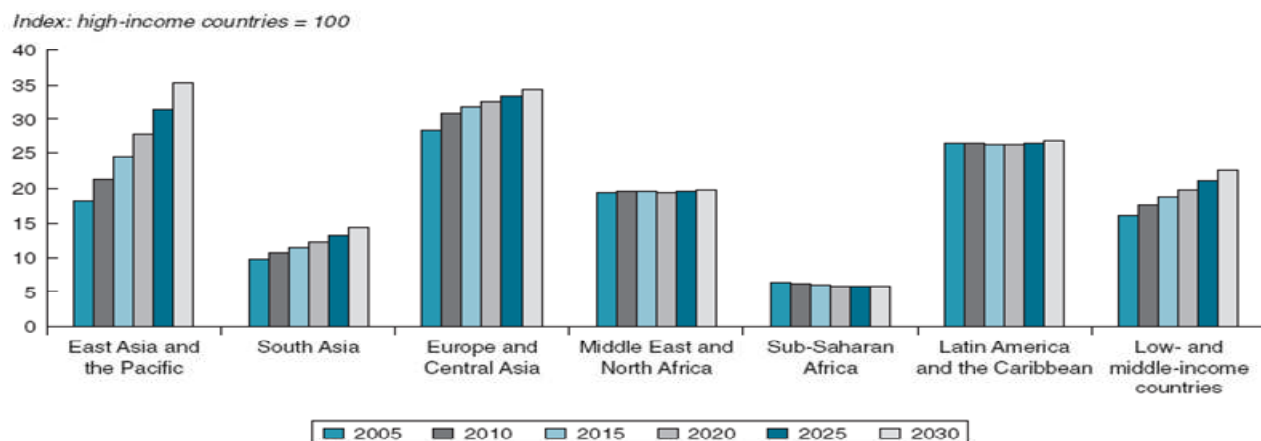


Fuente: Comisión Europea - DG Ecofin - Julio de 2006

Primer punto importante, en términos de reservas, el diferencial de desarrollo sigue siendo muy importante, pero al mismo tiempo las tendencias presentan una regularidad impresionante. Segundo punto importante: la lenta erosión de la relación entre Europa y Estados Unidos. No obstante, esa convergencia mundial se aprecia mucho mejor por grandes bloques mundiales. La figura 2 pone en perspectiva, basándose en evoluciones anteriores, la superación del retraso o no de las principales regiones mundiales en desarrollo con relación a los países de renta alta (Europa, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia...), considerados en base 100 en los próximos 25 años.

Figura nº2: Previsión de superación del retraso por parte de los grupos de países en vías de desarrollo en relación con los países de renta alta

In some developing regions, per capita incomes will begin to converge with those in high-income countries



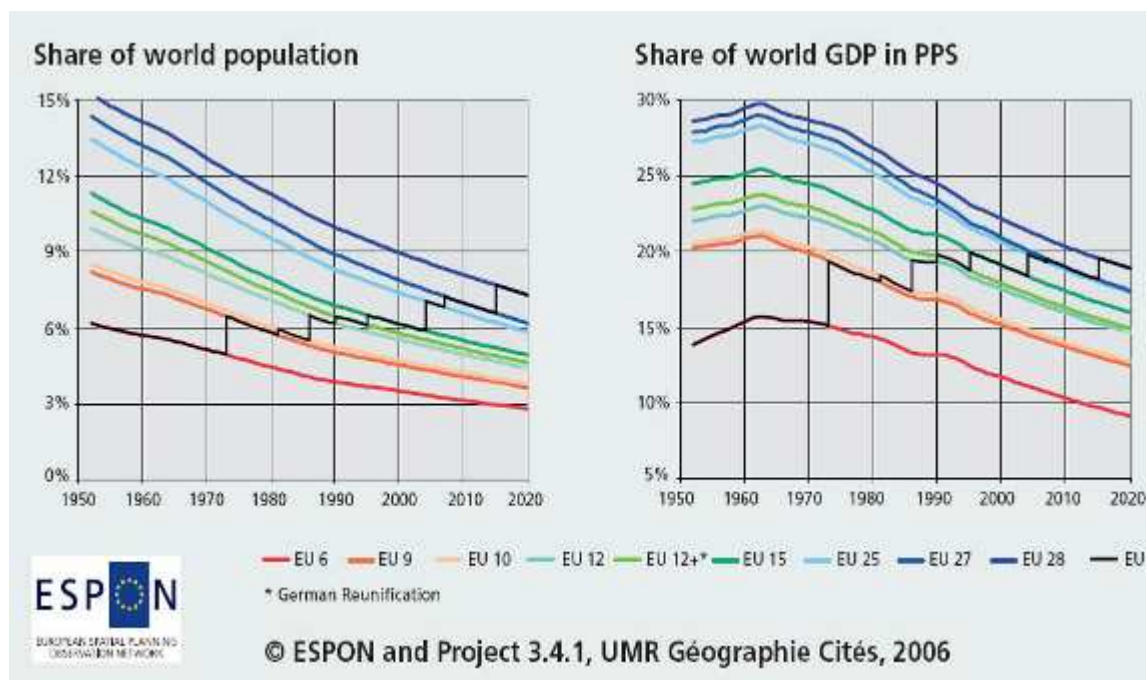
Source: World Bank simulations using the Linkage model.

Note: Ratio of PPP-adjusted per capita incomes relative to high-income average. PPP is fixed at base year (2001) level.

Constatamos que el fenómeno de superación del retraso se debería esencialmente al Sureste y al Sur de Asia, a los países vecinos al este de Europa, hasta Asia central, y a ciertos países de renta intermedia. En cambio, América Latina se estancaría al igual que África del Norte y Oriente Medio, y la posición del África subsahariana seguiría debilitándose.

A2: Ese incremento del desarrollo de procedencia esencialmente asiática provoca que el peso de Europa en el mundo vaya estancándose

Figura nº3: Evolución del porcentaje de Europa en el mundo en términos de población y de PIB con arreglo a las sucesivas ampliaciones de la Unión (1950-2020)



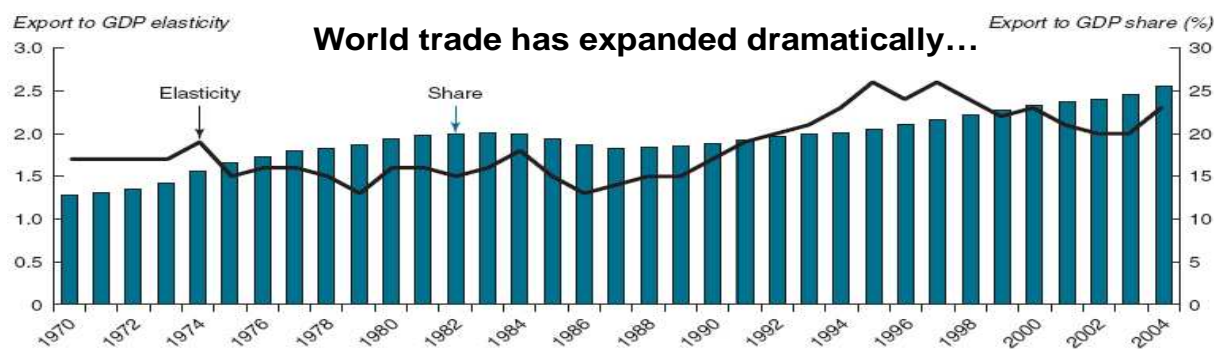
Constatamos así que, en términos de población, el paso de la Europa de los 6 a la de los 15 permitió mantener el porcentaje de Europa en el mundo en el 6% entre 1957 y 2004. Las últimas ampliaciones hacen que ese porcentaje suba hasta el 7,5% por muchos años todavía, pese al descenso del dinamismo demográfico. Las cosas son muy distintas en términos de PIB puesto que el porcentaje de la Europa de los 28 (Croacia incluida) en el PIB mundial en 2020 debería ser poco más o menos el mismo que el de la Europa de los 9 a principios de los 70, a saber, un 19% aproximadamente.

Aunque los efectos del mercado único sigan funcionando de lleno, sin embargo tienden a atenuarse en términos relativos si se proyectan las tendencias en curso, y ello pese a las ampliaciones.

A3: Una aceleración de la globalización de los intercambios que relativiza los efectos positivos del mercado único

No es ni mucho menos una expresión trillada afirmar que el proceso de globalización está sufriendo una fortísima aceleración. El último análisis publicado por el Banco Mundial muestra el incremento importantísimo del porcentaje que corresponde a los intercambios en la riqueza y la aceleración a la que asistimos desde hace unos quince años. La medida de elasticidad (curva negra) refleja la diferencia de crecimiento entre intercambios y PIB. Esa relación favorable a los intercambios es superior a 1,5 desde hace casi 40 años y, la mayoría de las veces, superior a 2 desde el inicio de los 90. En 2005, los intercambios representan el 25% del PIB mundial frente al 15% en 1970.

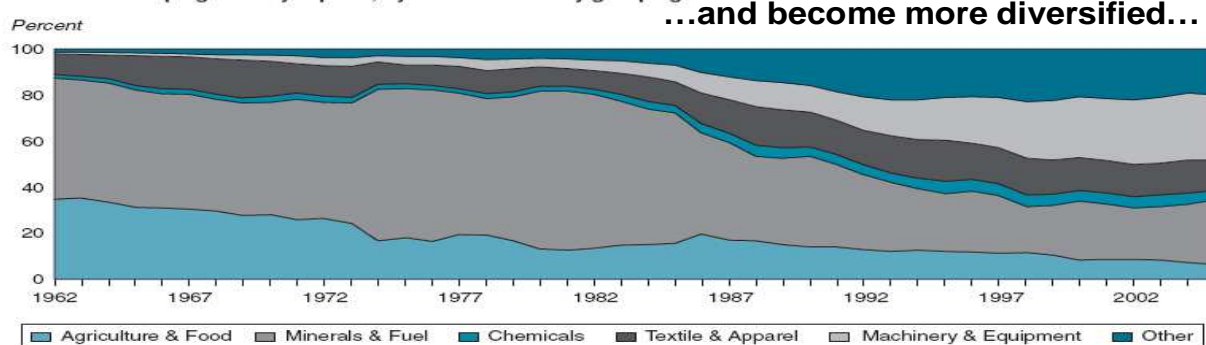
Figuras nº4 y nº5: Crecimiento del comercio mundial con relación al PIB y diversificación de los intercambios



Sources: World Bank Development Data Platform (DDP) and staff calculations.

Note: Elasticity is calculated as the percent change in real exports relative to the percent change in real GDP. The export share is calculated in nominal dollar terms. Data are smoothed using five-year moving averages.

Share of developing-country exports, by broad commodity grouping



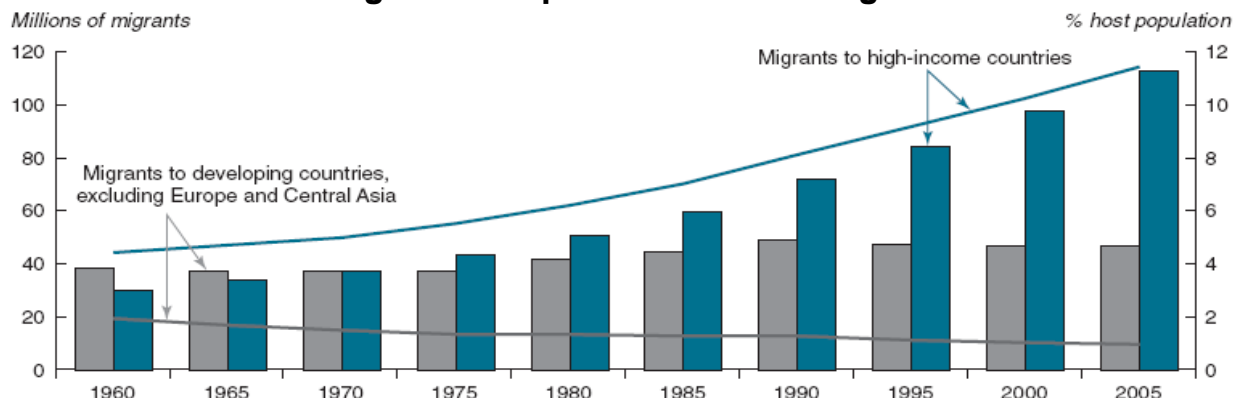
Source: World Bank World Integrated Trade Solution (WITS).

Esta última figura muestra hasta qué punto se ha modificado la estructura de los intercambios en casi 40 años. La agricultura junto con la energía representaban la parte más importante de los intercambios mundiales hasta mediados de los 80, pero ahora existe una mayor diversificación favorable a los bienes manufacturados, lo que explica un impacto mucho más extendido en las actividades europeas y en la modificación de los sistemas productivos.

El incremento de los intercambios no es, claro está, el único componente de la globalización. La figura 6 muestra, gracias a la línea azul, la evolución del número de emigrantes cuyo destino son los países de renta alta, lo que refleja las desigualdades del crecimiento mundial. La cifra ha pasado de 40 millones al año en los años 60 a casi el triple actualmente, con un clarísimo aumento los pasados quince años. Hay que precisar además que sólo se trata, por definición, de flujos conocidos. Al mismo tiempo,

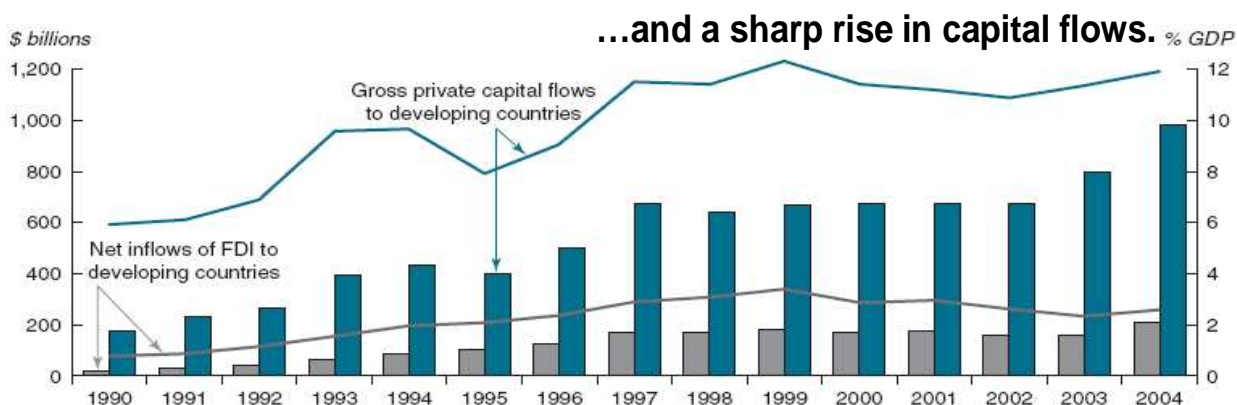
las migraciones de población hacia los países en desarrollo han disminuido con regularidad. Es importante subrayar que, aunque exista una estrecha correlación entre nivel de desarrollo y migración de personas, ése no es el caso hoy entre nivel de crecimiento y migración. Los países que hoy tiene un mayor crecimiento no son forzosamente los países receptores: India y China son los mejores ejemplos.

...than increase in migrants—in particular toward high-income countries...



Sources: World Bank 2006a; World Bank 2006c; staff calculations.

Note: Bars are measured on the left axis; lines are measured on the right axis.



Sources: World Bank DDP and staff calculations.

Note: Bars are measured on the left axis; lines are measured on the right axis. FDI = foreign direct investment.

Figuras n°6 y n°7: Incremento de los flujos de personas y de los flujos de capitales

Últimos apuntes sobre el tema del fenómeno globalizador: la evolución de los flujos de capitales. Es uno de los agregados que más se ha acelerado en los últimos 15 años. Las inversiones directas extranjeras en los países en desarrollo se han quintuplicado durante ese periodo. Es importante advertir que las inversiones no corresponden forzosamente a deslocalizaciones tal y como se entienden a veces en Europa, sino la mayoría de las veces a deslocalizaciones productivas destinadas a responder a la demanda interna de nuevos mercados en fuerte crecimiento. Las inversiones tienden naturalmente a dirigirse a los países donde se acelera la demanda, pero es cierto que al mismo tiempo crean nuevas competencias, nuevas capacidades, que a la postre pueden resultar muy competitivas.

Sin embargo, estos breves análisis no bastan para adelantar las mutaciones que puedan producirse en el futuro. Una vez establecido este marco, lo más importante es la cuestión de las relaciones de intercambio y el análisis de los sectores donde Europa es, será o tendrá que ser muy competitiva a escala mundial.

A4: Unas relaciones de intercambio en profunda mutación que plantean interrogantes sobre el posicionamiento futuro de buen número de sectores económicos europeos

Ésta es, evidentemente, la parte más compleja del análisis prospectivo. La abordaremos muy modestamente a través de algunas ilustraciones. La figura 8 nos indica que la época del intercambio de productos de gama baja por productos de gama alta tiende a pertenecer al pasado y que el terreno donde la competencia a escala

planetaria será mayor serán las producciones de gama media y alta. En los productos de gama baja, China parece haber alcanzado el liderazgo mundial con más del 20% de cuota de mercado y según las tendencias debería alcanzar en muy poco tiempo un nivel equivalente al de la suma de Europa y Estados Unidos. En los productos de gama media, Europa ha seguido incrementando su producción, mientras que el porcentaje de Japón y Estados Unidos descendía considerablemente. Mucho tienen que ver con este último punto las ampliaciones, y el modelo europeo sigue siendo sumamente competitivo tanto en cuota de mercado como en ritmo de crecimiento; lo que queda por saber es por cuánto tiempo y con qué estrategias de alianza. En los productos de gama alta, el liderazgo europeo en términos de cuota de mercado y en términos de evolución es todavía más claro, ya sea respecto a China, Estados Unidos o Japón.

Figura n°8: Evolución de la naturaleza de los productos intercambiados a escala mundial

Parts du marché mondial des produits bas de gamme, moyenne gamme et haut de gamme en 2003 et évolution sur la période 1995-2003

(Niveau en pourcentage et variation en points de pourcentage)

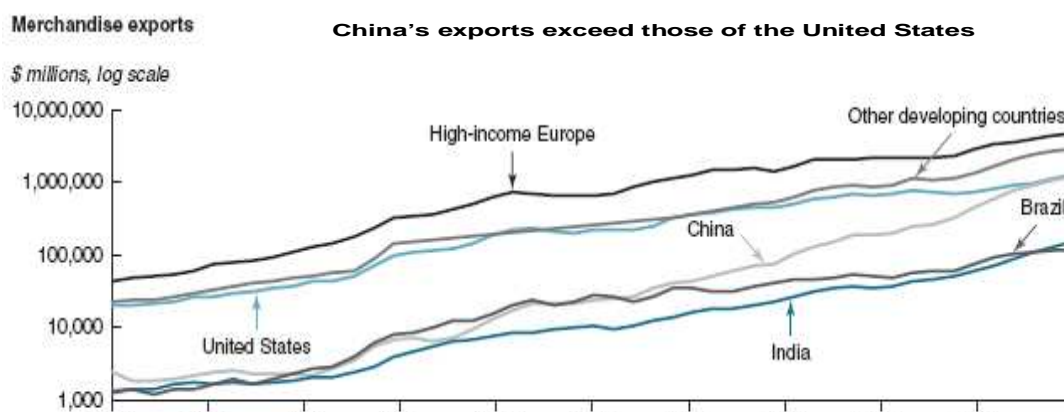
	Bas de gamme		Moyenne gamme		Haut de gamme	
	2003	Variation	2003	Variation	2003	Variation
UE	12,9	-1,8	20,0	2,0	32,3	3,1
Japon	6,7	-2,2	11,7	-4,4	15,2	-6,9
Corée	5,1	-0,1	4,4	0,8	3,1	-0,6
États-Unis	12,0	-3,7	13,6	-4,1	17,9	0,2
Chine	20,4	8,1	8,2	4,6	3,7	1,5
Mercosur	3,0	0,1	4,2	0,6	0,9	-0,1
ANASE	7,4	-2,8	7,7	-1,5	5,3	-0,3

Source: UN Comtrade – Calculs du CEPII (2006) – Rapport pour la DG Commerce

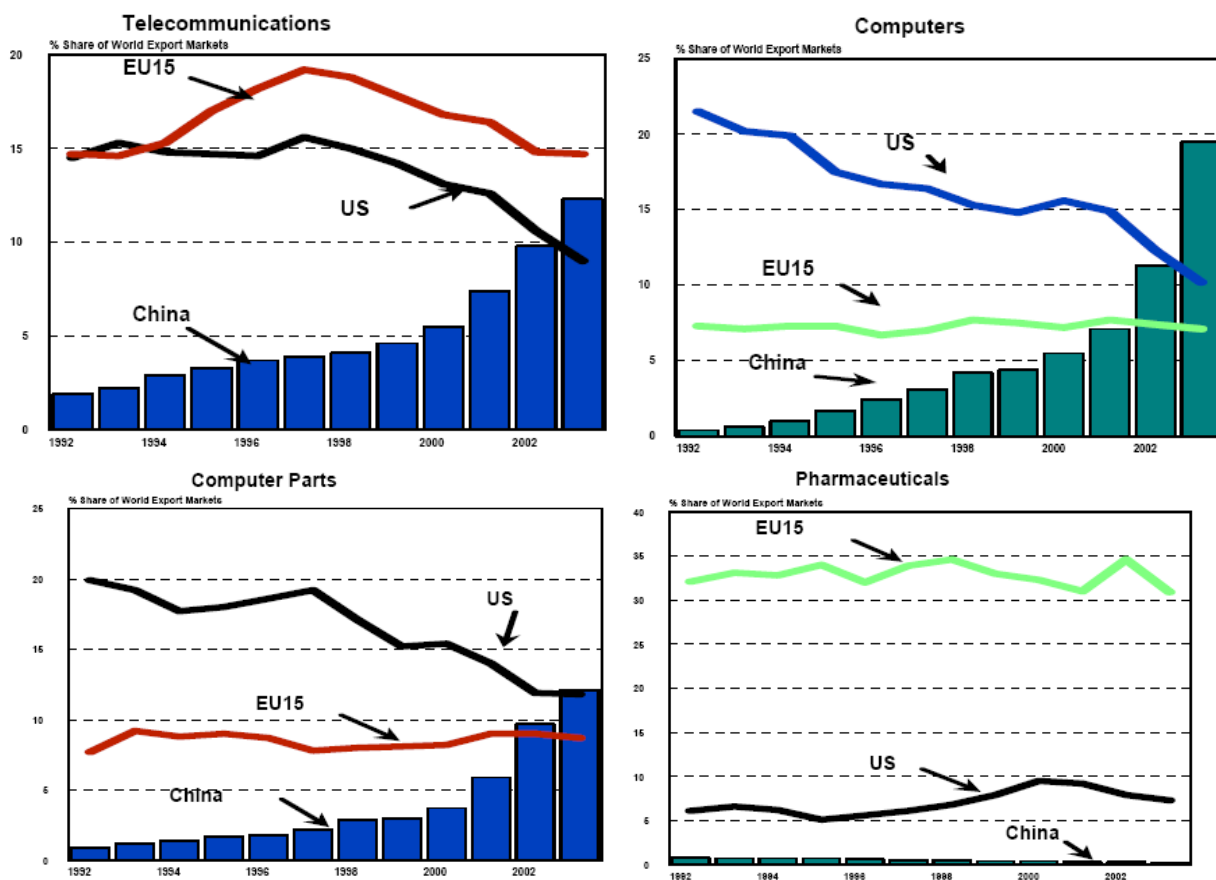
El peso alcanzado por China estos últimos años merece ser puesto de relieve. La figura n°9 de la página siguiente muestra que China acaba de adelantar a Estados Unidos en la exportación de productos manufacturados, mientras que los países europeos de renta alta siguen conservando el primer puesto mundial. La competitividad del modelo europeo sigue siendo pues muy elevada. Todo dependerá en adelante de la capacidad de determinados sectores de mantenerla.

Las figuras 10 y las siguientes muestran cómo China ha conseguido muy rápidamente ganar cuota de mercado en algunas industrias «clave» como la fabricación de ordenadores, las telecomunicaciones o los componentes electrónicos, mientras que permanece muy rezagada en el sector farmacéutico, por ejemplo. ¿Qué ocurrirá dentro de algunos años en un sector como el del automóvil que el gobierno chino acaba de declarar prioritario? La historia nos lo dirá.

Figura n°9: Evolución de las cuotas de mercado en la exportación de bienes manufacturados



Figuras nº10, 11, 12 y 13: Evolución de las cuotas de mercado de China en una serie de sectores de manufactura con relación a Europa y Estados Unidos

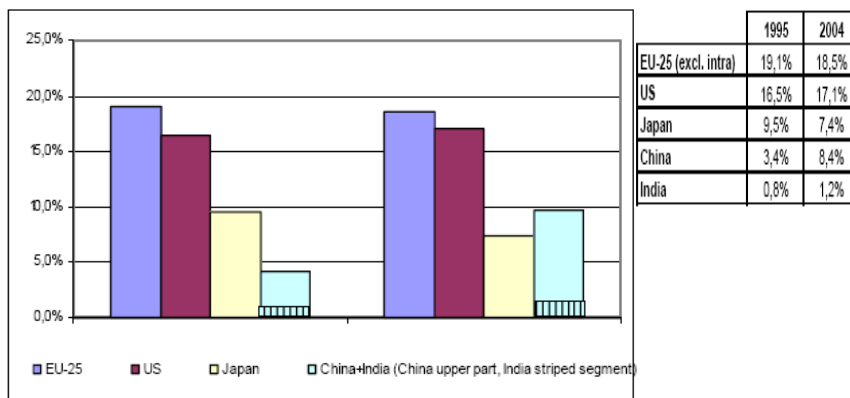


Fuente: Comisión Europea DG Ecofin, Economic Papers «Globalization: Trends, Issues and Macro Implications for EU » nº 254, Julio de 2006.

Último ámbito esencial, el del mercado de los servicios, que está mucho menos estudiado que los demás y que, sin embargo, está llamado a ocupar un lugar cada vez mayor en la economía y en los intercambios mundiales. Es el sector que Europa pone por delante, y con razón, como respuesta potencial a la pérdida de cuota de mercado en sectores más tradicionales.

Figuras nº14: Evolución de las cuotas de mercado en el sector de bienes y servicios

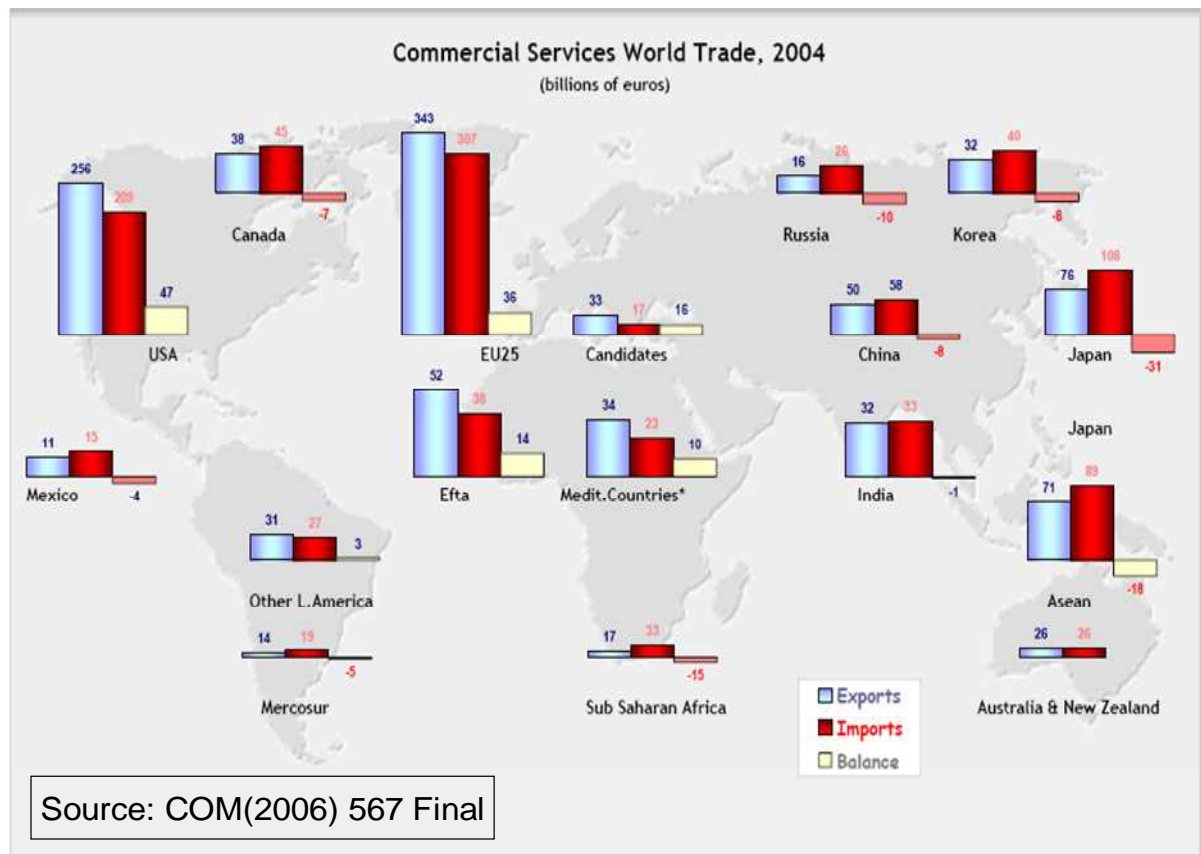
Commerce de bien et services (% des échanges mondiaux)



Source: COM(2005) 525 final/2

En este punto no podemos sino constatar una cierta erosión de la cuota europea de mercado estos últimos años (-0,6% de cuota de mercado), mientras que China, y en menor medida India, son actores cada vez más

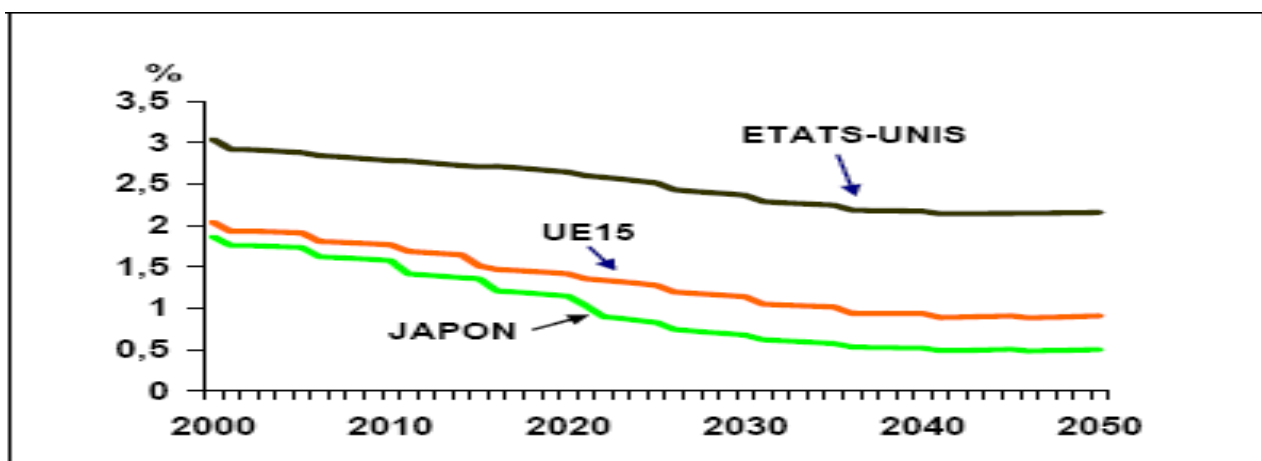
importantes (de 4,2% a 9,6% en 9 años). Pero no hay que caer en un catastrofismo exagerado, ya que esas cuotas de mercado existen en un sector cuyo volumen está en fuerte expansión y donde Europa sigue siendo excedentaria, como muestra la figura siguiente (nº15).



A5: Una demografía europea que decae y que limita el crecimiento

A este primer panorama económico conviene añadir la dimensión demográfica que es también esencial para los años venideros debido a su gran contribución al crecimiento. Es claramente constatable el déficit europeo en comparación con la erosión americana que es más lenta.

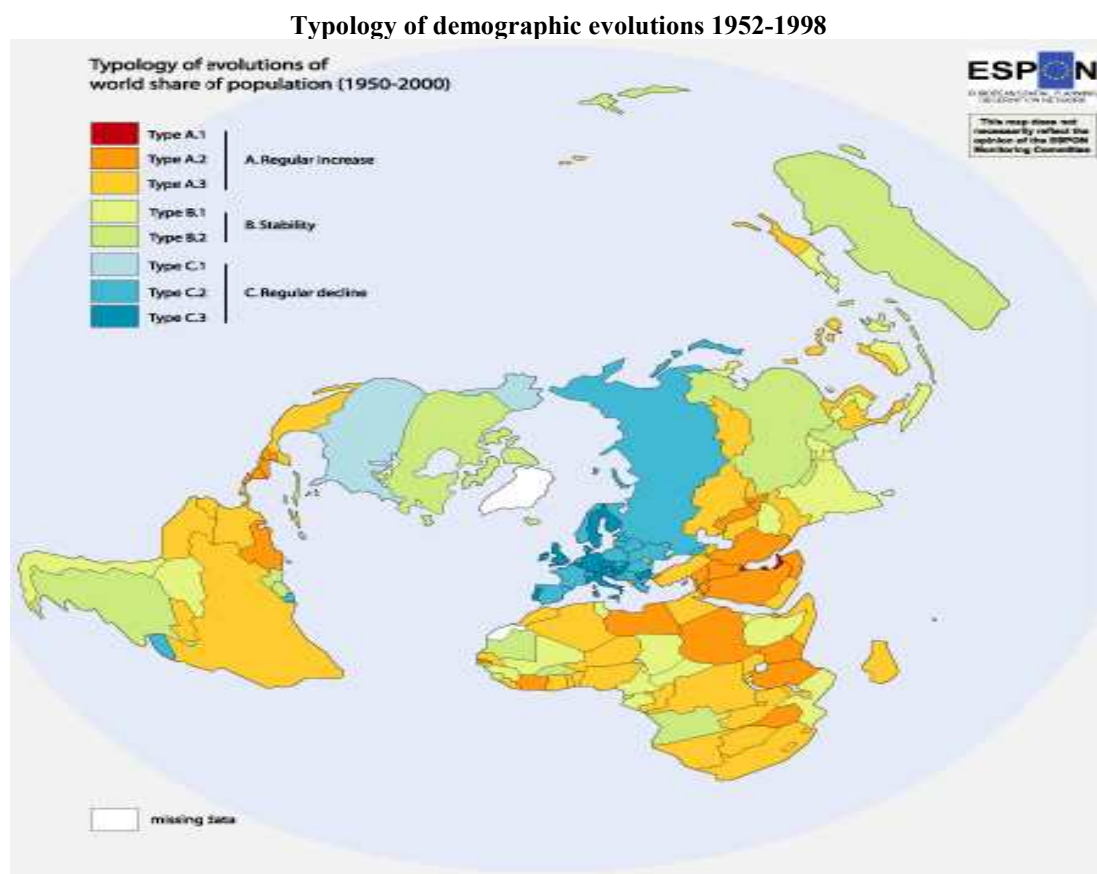
Figura nº16: Impacto del envejecimiento en las tasas de crecimiento potencial



Fuente: COM(2005) Final/2, Bruselas, 03/11/2005

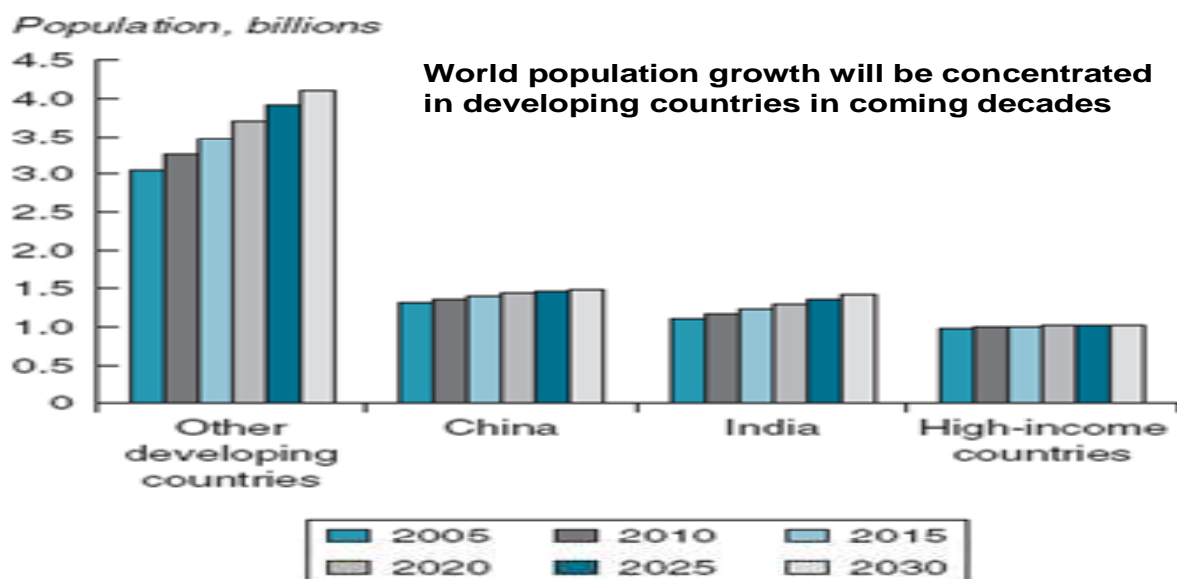
Europa se presenta claramente como el continente del planeta que más envejece. Ni un solo país europeo alcanza el dinamismo de países como Canadá o Australia, o ni siquiera ofrece la misma resistencia al declive demográfico que Estados Unidos. Sólo Rusia, Japón y Uruguay están en situaciones comparables.

Figura nº17: Tipología de las principales evoluciones demográficas



De hecho, el grueso del crecimiento demográfico mundial debería concentrarse en los próximos 25 años en países en desarrollo que no son precisamente los que concentran el crecimiento económico mundial. El crecimiento demográfico chino y el indio son muy moderados en comparación con África, por ejemplo. Conclusión muy pesimista: el -PIB medio per cápita tendería a seguir bajando en los países más pobres del planeta.

Figura nº18: Previsiones de crecimiento económico con vistas a 2030

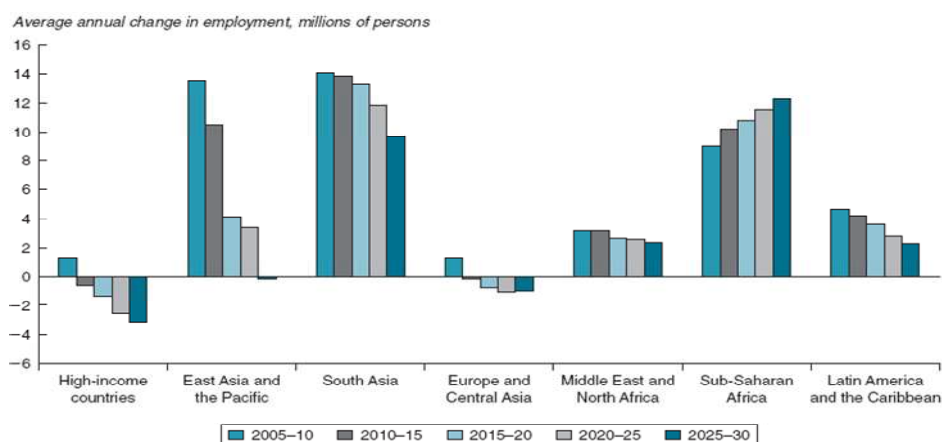


Sources: UN Population Division; World Bank Development Data Group; staff calculations.

Por consiguiente, estas tendencias tendrán un impacto sumamente importante en la población activa disponible.

Figura nº19: Evolución del número de empleos por grandes regiones mundiales

Labor force growth is slowing



Sources: UN Population Division; World Bank Development Data Group; Global Trade Analysis Project (GTAP) Database; World Bank simulations using the Linkage model.

Sólo en los países desarrollados, al igual que en Rusia y Asia central, disminuirá la fuerza de trabajo. Todas las demás regiones del mundo tendrán un alto incremento durante los próximos 20 años, un horizonte del que se tienen bastantes datos puesto que se trata de personas ya nacidas en su gran mayoría. Dos conclusiones pueden sacarse de estas observaciones demográficas:

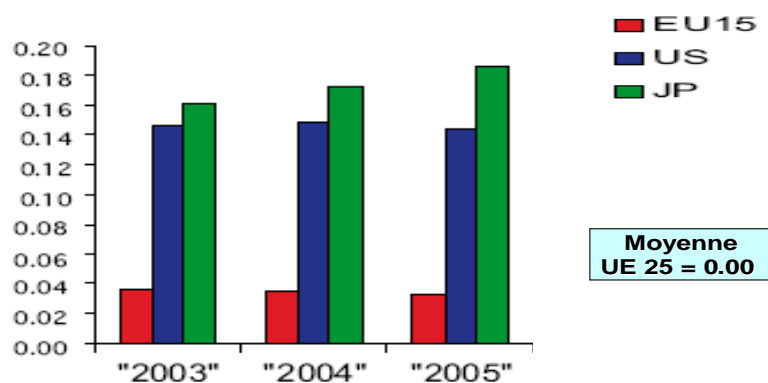
- La necesidad para los países con renta alta de redefinir una política en materia de migraciones con el fin de responder a las futuras necesidades del mercado laboral.
- La imperiosa necesidad de reforzar la cooperación internacional en materia de desarrollo, a la vista de la fortísima correlación negativa entre crecimiento económico y demográfico en los países con renta baja (África principalmente).

Queda por definir el papel que podría desempeñar una Europa Unida o desunida en estas evoluciones.

A6: La innovación, una necesidad evidente

En este rápido panorama de los principales retos económicos a los que Europa deberá enfrentarse en el marco de la globalización, queda pendiente, claro, el tema de la innovación que se presenta como una de las claves de la competitividad europea en el contexto mundial. En este punto, los análisis son numerosos, pero la capacidad de hacer una proyección es limitada. Sólo podemos constatar, a la vista de la figura 20, el retraso existente con relación a nuestros competidores más directos, Japón y Estados Unidos.

Figura nº20: Resultados comparados en materia de innovación de los principales bloques de renta alta (Fuente : Comisión Europea – DG Empresa e Industria :European Innovation Progress Report 2006)



Aquí reside sin duda el reto de los próximos años. Europa ha comenzado ya, pero tímidamente, a tomarlo en consideración en el marco de las políticas 2007-2013. Hoy todo hace pensar que habría que darle mayor relieve en los próximos años.

La figura nº21 muestra la enorme heterogeneidad de los países europeos en los resultados alcanzados, ya sea en términos de nivel de innovación o en términos de dinamismo. Constatamos que los países más avanzados no son forzosamente los que gozan de más dinamismo en términos de evolución.

Finlandia es, en este panorama, el ejemplo más notable cuando observamos los numerosos estadios de desarrollo que ha atravesado en menos de 10 años.

Figura nº21: Resultados nacionales comparados en materia de innovación
(Fuente : Global Innovation Scoreboard Report 2006)



A7. Primeras conclusiones

Estas grandes tendencias globales, que, por supuesto, habría que afinar más, ofrecen, sin embargo, un primer marco para la reflexión, pero plantean muchos interrogantes sobre la gestión de las prioridades políticas que abordaremos más adelante. En líneas generales, los principales retos serán de tres tipos:

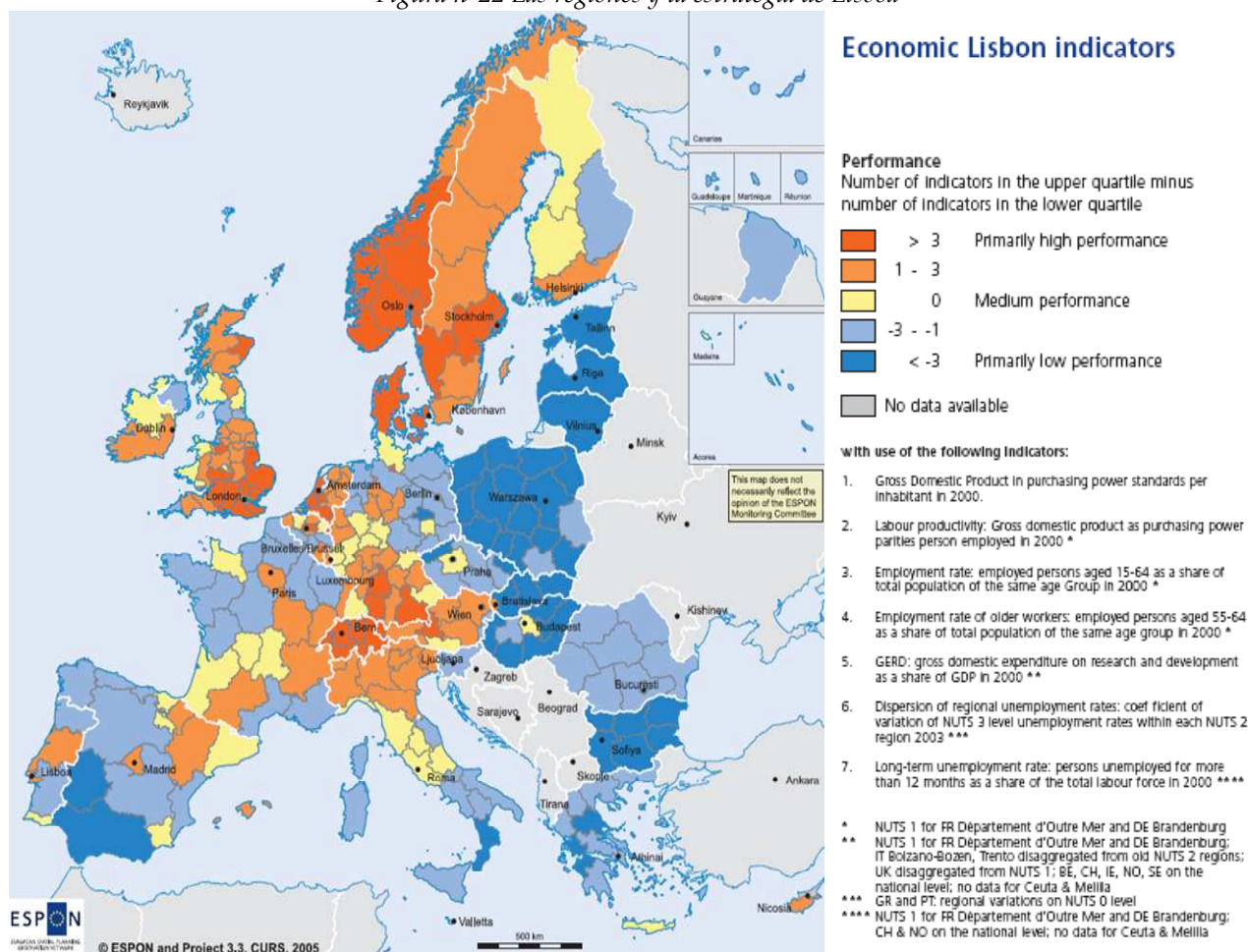
- La necesidad para Europa de mantener un alto nivel de actividad y de protección social y de preservar, pues, cierta ventaja en términos de nivel de vida para sus ciudadanos a través del fortalecimiento de su competitividad en sectores de alto valor añadido. Para esta prioridad, serán esenciales la educación y la formación y la naturaleza de las políticas económicas y sociales de acompañamiento.
- La prosecución de una política europea en favor de un mayor equilibrio de las oportunidades de desarrollo a nivel planetario (la problemática de la inmigración está muy relacionado con ello). Europa, primer donante mundial, deberá sin duda reforzar sus políticas exteriores y profundizar en las contrapartidas que espera.
- Una imperiosa necesidad de anticiparse y de responder a los impactos asimétricos de la globalización, ya sea a nivel de la relación con sus ciudadanos o con sus territorios. Las transformaciones en curso no han acabado todavía de generar profundos cambios que hay que afrontar sin miedo, pero sin ingenuidad. Todos los territorios no se adaptarán a la misma velocidad a tales cambios.

A nadie se les escapa que el mantenimiento de un justo equilibrio entre estos tres retos no será fácil. A este debate, en sí muy complicado, se sumará la exigencia del desarrollo sostenible, a la que nos referiremos más adelante y que hará aún más complejo el diseño de las políticas 2014-2020.

B. LAS REGIONES EN EUROPA

En esta parte intentaremos esclarecer más el punto 3 de las conclusiones citadas más arriba, a saber, la gestión de las disparidades intra-europeas que desde hace muchos años es uno de los pilares de la construcción europea y el tema central de las preocupaciones de nuestras regiones miembros. Las regiones tienen la suerte ahora de disponer de gran número de análisis regionales en comparación con periodos de negociación precedentes, lo que permite dar mayor relieve a los retos a afrontar. Nos contentaremos pues con utilizar algunas de las ilustraciones más significativas de la problemática que hoy se tenemos planteada.

Figura nº22 Las regiones y la estrategia de Lisboa



Este primer mapa resume perfectamente la naturaleza de los retos económicos que tendrán que afrontar los territorios europeos. Hubiésemos querido poder cruzar estos datos con un análisis detallado de los sistemas productivos regionales, pero esto formará parte sin duda de los objetivos del programa ORATE 2007-2013; el actual programa no permite un análisis pormenorizado de ese tipo (Ubicación de sectores vulnerables y, a la inversa, de los sectores que son la “joya” de la economía europea).

Cuando comparamos esta primera lectura de las disparidades con la del tema de innovación (figura 23), y con la de los retos en términos de reestructuración (figura 24), nos damos cuenta con facilidad de la magnitud de los retos que deberá afrontar la futura política regional. Las situaciones regionales europeas son cada vez más diversas, incluso dentro de los Estados miembros, y es un elemento en vías de intensificación. Las rupturas más claras ya no son forzosamente entre el centro y las periferias desde un punto de vista geográfico, sino más bien con arreglo a las diferentes modalidades de creación de riqueza. En cuanto al tema de la innovación, las diferencias existen ante todo entre el norte, por un lado, y el sur y el este por otro. Por lo que respecta a la capacidad de reestructuración, constatamos

que los territorios más dinámicos se sitúan en una lógica de «islas» de competitividad que se corresponden en gran medida con las grandes metrópolis internacionales integradas en las corrientes de la globalización. Más que entre centro y periferia física, la problemática se sitúa entre territorios integrados y territorios en la periferia de las grandes corrientes de intercambio y de la innovación productiva y terciaria.

Figura nº23: Las Regiones y la innovación

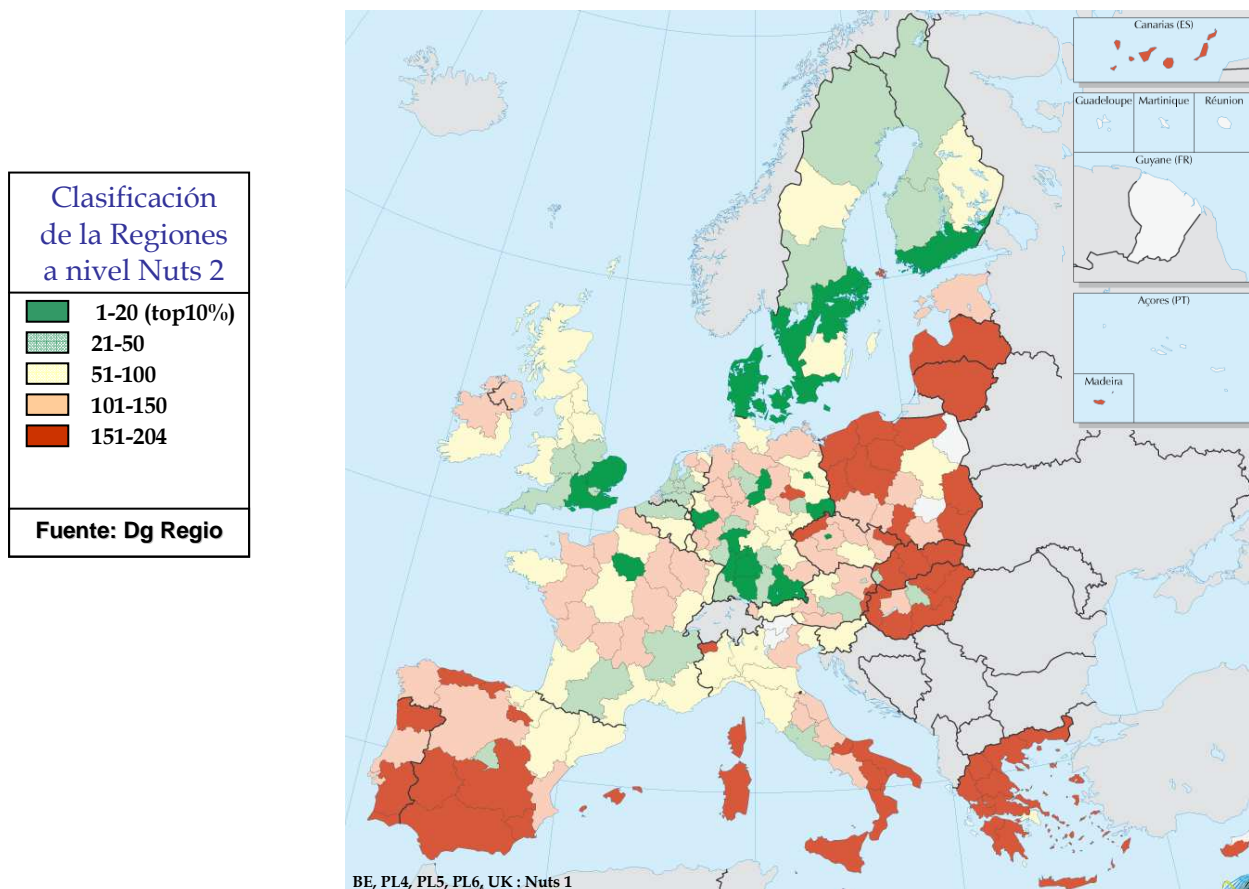
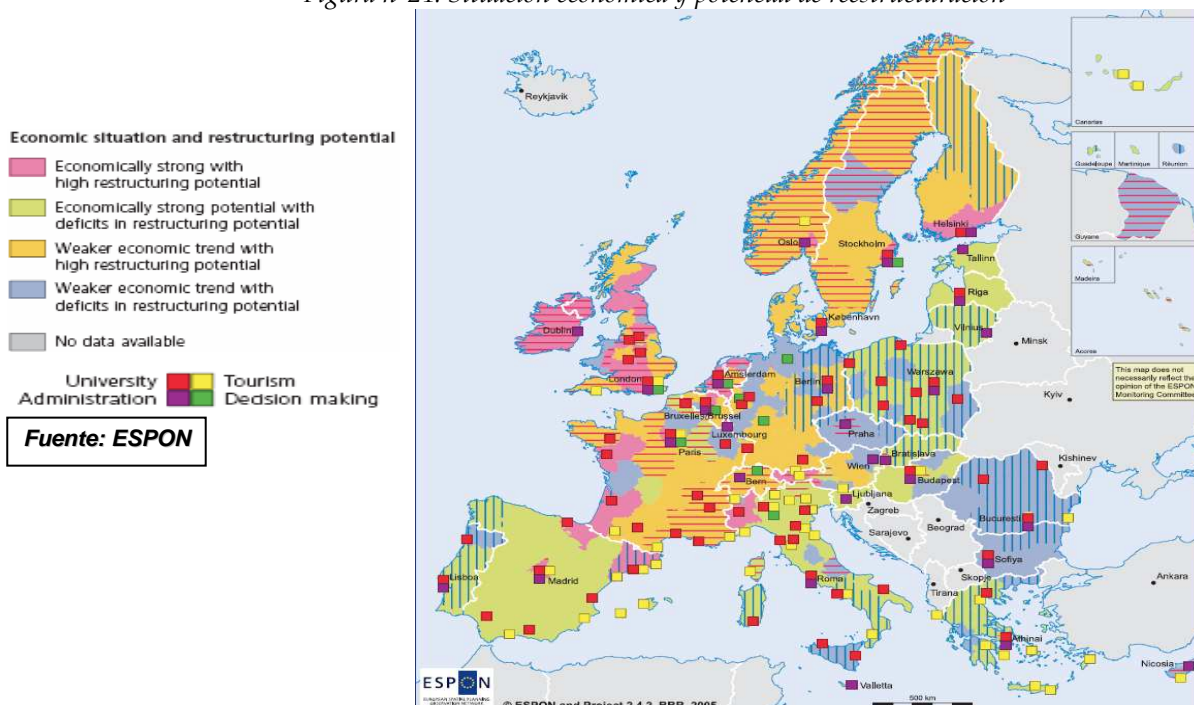
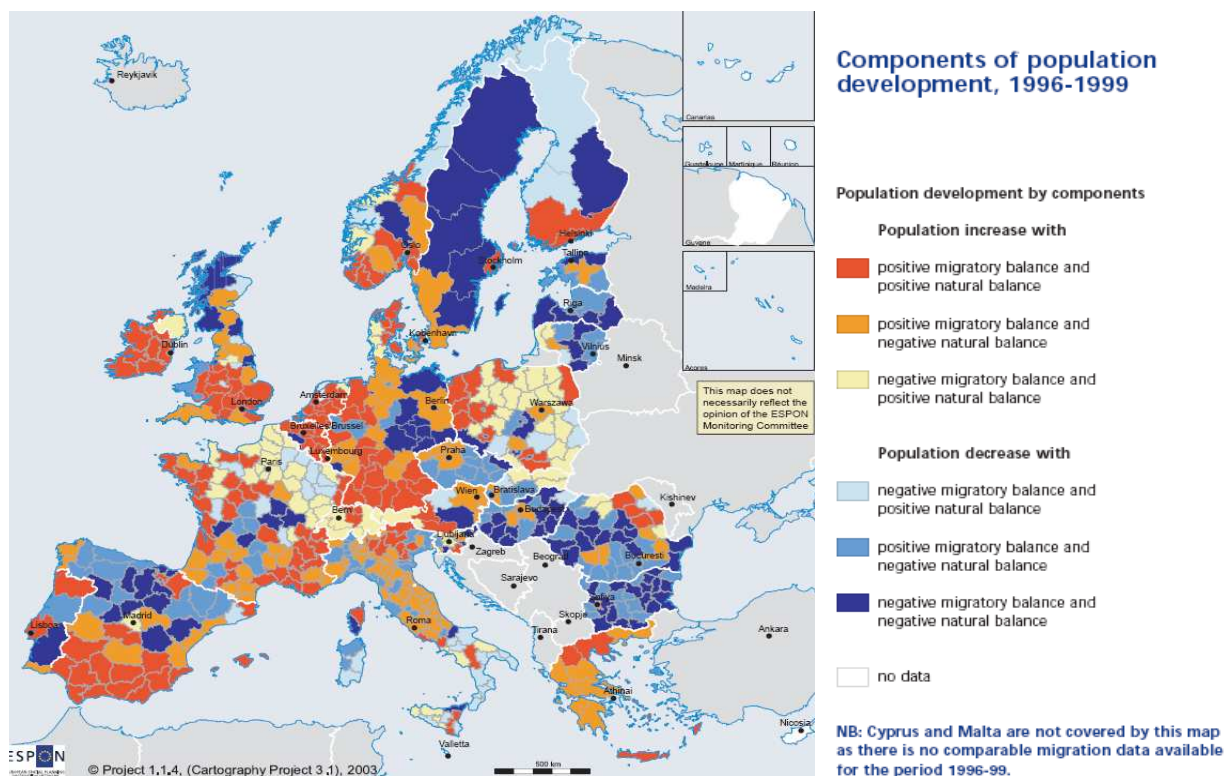


Figura nº24: Situación económica y potencial de reestructuración



Por lo que respecta a los retos demográficos, constatamos dos cosas:

1. Los comportamientos demográficos dentro del territorio europeo distan mucho de ser uniformes y, sin duda, habrá que diseñar nuevas políticas con arreglo a los retos demográficos que las regiones deban afrontar.



2. Las migraciones interregionales e internacionales se mantienen en un nivel tan bajo en Europa que la regulación del mercado laboral sólo podrá hacerse a través de una política regional más ambiciosa. De lo contrario, se correría el peligro de que se cuestionara el compromiso de las ciudadanos en el proyecto político europeo no sólo en los territorios más marginados de la competitividad internacional sino también en los territorios más ricos que no estarían dispuestos a mantener el funcionamiento de la solidaridad.

Figura nº26: Niveles de movilidad pasados en distancia y por característica demográfica

Past mobility level in distance moved, by demographic characteristics (%)

	Within city/town or region	Across regions	Within EU	Outside EU
Total				
EU25	53	18	4	3
EU15	55	19	5	3
NMS	45	9	1	1
Educational level				
Low or none	59	13	4	2
Average	56	17	3	3
High	54	27	7	5
Still studying	17	9	3	1
Employment status				
Working	56	18	4	3
Unemployed	49	16	4	2
Retired	59	20	4	3
Homemaker	56	16	5	2

El primer cuadro muestra que las tasas de movilidad porcentuales no sólo son muy bajas sino que además conciernen esencialmente a los estudiantes muy cualificados. Para empezar, la movilidad es muy reducida a nivel intra-nacional. Como promedio entre el 50% y el 60% de la población, cuando da muestras de movilidad, lo hace dentro de la misma ciudad o de la misma región. En un 20 % de los casos esa movilidad se efectúa entre dos regiones de un mismo Estado. En solamente el 4-5 % de los casos a otro país europeo y en el 3% de los casos fuera de la UE. Incluso podemos llegar a la conclusión de que más del 40% de las personas que han optado por cambiar de país lo hacen fuera de la Unión Europea.

El examen de las intenciones para el futuro es aún más nítido, puesto que es inferior a la realidad constatada. Una gran mayoría de los ciudadanos europeos no quiere moverse ¡ni siquiera dentro de su propia ciudad o región! Ni siquiera los estudiantes, los jubilados o los desempleados dan muestras de una gran voluntad de cambio.

Figura nº27: Las intenciones de movilidad en distancia y por características demográficas

Mobility intentions, by demographic characteristics (%)				
	Within city/town or region	Across regions	Within EU	Outside EU
Total				
EU25	18	7	3	2
EU15	18	7	3	2
NMS	15	4	5	1
Educational level				
Low or none	10	2	1	1
Average	18	6	2	1
High	21	8	4	2
Still studying	34	24	12	6
Employment status				
Working	20	7	3	2
Unemployed	27	11	6	2
Retired	10	2	1	0
Homemaker	13	4	1	1

Note: Figures indicate percentage of respondents who expressed an intention to move in the next five years.

* Married or living together; child = person aged 0-14.

Este punto es realmente esencial para imaginar las políticas del mañana. Hay aspectos enteros de la sociología de los ciudadanos europeos que las políticas no podrán modificar. Europa no será nunca Estados Unidos; la regulación se hará través de los territorios y no a través de la movilidad, cualquiera que sea la intensidad de los mensajes que tiendan a favorecerla.

I.2. LA SOSTENIBILIDAD: UNA URGENCIA

Conviene recordar que el fomento de un modelo de desarrollo más sostenible a nivel mundial, como viene pidiendo Naciones Unidas desde la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, pasa primero por la ejemplaridad. Sería pues muy ilusorio pensar que los Estados europeos serán capaces de respetar los compromisos adoptados en las «Cumbres de la Tierra» de Río y de Johannesburgo y de alcanzar los objetivos de Desarrollo del Milenio si, primero, no diseñan sus propias políticas dentro del respeto de la estrategia de Gotemburgo.

Ahora bien, el relieve dado hoy a la estrategia de Lisboa sobre la competitividad podría, si no se tiene cuidado, hacer pasar a un segundo plano la exigencia de sostenibilidad de las políticas (Estrategia de Gotemburgo). Ello es más preocupante en la medida en que el estado del medio ambiente en general y el de las regiones costeras en particular muestra signos inquietantes de una transformación rápida y poco controlada, como se señala en el informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente «*The changing faces of Europe's coastal areas*» publicado en junio de 2006:

- La artificialización de los territorios es un 30% más rápida en las zonas costeras que en las interiores.
- Se intensifican los flujos de población hacia el litoral, lo que representa una oportunidad para las Regiones.
- La protección de los ecosistemas marinos y costeros es, en muchos Estados, inferior a la de los ecosistemas interiores, cuando la biodiversidad es allí de 5 a 6 veces más rica.

Todos los análisis de prospectiva coinciden en afirmar que se acelera el ritmo de transformación de los territorios y que las medidas para hacer frente a ello resultan hoy insuficientes. Este hecho se ve reforzado por los análisis sobre las consecuencias del cambio climático que modificarán en profundidad la distribución de las especies y su capacidad para resistir a tales cambios, así como la distribución espacial de la capacidad de producción agrícola y de los recursos hídricos.

Urge reaccionar porque las soluciones que pueden aplicarse requieren tiempo, por encima de las citas electorales que acompañan la vida de nuestras democracias, y también requieren valentía. Además, las soluciones recurren a nuevos métodos de concepción y funcionamiento de las políticas y a profundas modificaciones en los comportamientos individuales y colectivos.

Las soluciones pasan en gran parte por la aplicación de políticas integradas que permitan tomar en consideración el conjunto de las dimensiones del desarrollo. Para ello, es preciso revisar nuestros modos de funcionamiento, nuestros criterios de asignación de recursos y la gobernanza de nuestras sociedades. Son «revoluciones» que no se harán de la noche a la mañana y serán de difícil aplicación, siendo una muestra de ello la estrategia europea de gestión integrada de las zonas costeras.

El nivel regional –en el sentido de gobiernos regionales– ha comenzado a reaccionar y a organizarse. La creación en 2002 de la red de gobiernos regionales para un desarrollo sostenible (nrg4SD) es un ejemplo positivo. Esta red, que reúne a gobiernos regionales de los cinco continentes, tiene por objetivo idear las acciones de desarrollo de sus miembros tomando como base los principios del desarrollo sostenible. Esto ha comenzado a hacerse ya en materia de gestión de los recursos hídricos, de política forestal, de comercio justo, de energías renovables y de cambio climático.

El interés que han mostrado las regiones de Sudamérica, de Indonesia y de África por esta iniciativa demuestra que es un enfoque prometedor; el tiempo que resulta necesario para darle vida y contenido es, por su parte, reflejo de las dificultades encontradas para reunir dos mundos que se alejan.

Y sin embargo el nivel regional se presenta como el más adecuado para dar un contenido concreto al desarrollo sostenible. Más de 5.000 de las 6.000 Agenda 21 adoptadas en el mundo conciernen a colectividades regionales y locales.

Organizar la capacidad de las regiones en favor de un desarrollo sostenible, adoptar una manera de actuar pragmática y progresiva, dar ejemplo en la conducción de las políticas comunitarias como medio eficaz de exportar el concepto de desarrollo sostenible a través de las políticas de desarrollo, tales son los retos a los que Europa se enfrenta ahora y que se agudizarán en los años venideros.

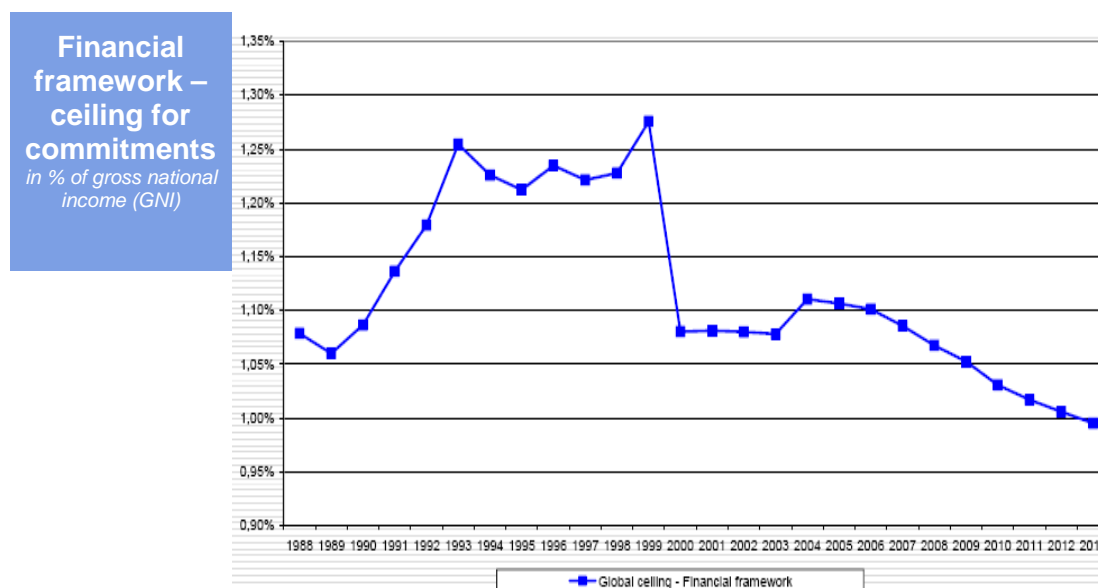
II. EL LUGAR DE EUROPA EN EL MUNDO: TRES ESCENARIOS PARA UN PROYECTO

Una vez establecido este marco para la reflexión, empieza una larga fase de interrogantes sobre la manera en que los europeos afrontarán estos nuevos retos u oportunidades, sabiendo que no todos están en igualdad de condiciones. ¿Serán suficientes en el debate político los beneficios del mercado único, que, en reserva, son sumamente altos, cuando en 2012 haya que negociar los últimos contornos del presupuesto europeo post 2013? Es difícil responder hoy a esta pregunta en ausencia de un marco institucional claro para afrontar las próximas citas. Tan sólo podemos empezar a esbozar tres escenarios políticos que no tendrán forzosamente la misma ambición para la futura política regional.

a. «La larga marcha atrás»: ¿un escenario tendencial ?

Son los Estados quienes han dado forma a este escenario al adoptar en diciembre de 2005 el presupuesto para el periodo 2007-2013, en el que entramos hoy. El presupuesto presenta un nivel de compromiso inferior al de los años que precedieron la caída del telón de acero. Podríamos sentir la tentación de creer que, después de todo, sólo es una simple medida de ahorro presupuestario o una de las consecuencias directas del fracaso de la ratificación del Tratado. Pero estaría justificado pensar que el mal es en realidad mucho más profundo.

Figura nº28: Límites máximos del presupuesto comunitario en créditos de compromiso con relación a la Renta nacional bruta



Fuente : DG Presupuesto– Comisión Europea

Efectivamente, no sólo se plantea la cuestión del monto del presupuesto desde que se celebrara la Cumbre de Berlín de junio de 1999 cuando los límites máximos de gastos alcanzaban el 1,27% de la riqueza europea, sino sobre todo la cuestión de qué porcentaje aceptable de los presupuestos públicos totales desean compartir los Estados, en lugar de administrarlos en su espacio nacional. Si observamos la evolución, podemos comprender fácilmente que la opción tomada es muy clara.

Cuando el Presidente Prodi abrió en 2003 el debate sobre el presupuesto 2007-2013, el informe SAPIR ya había sentado las bases de una reflexión sobre el futuro de Europa en el marco de la globalización. La Comisión Europea, con sus medios, había aportado una respuesta satisfactoria que consistía:

- Por un lado, en reforzar considerablemente las políticas comunitarias consagradas a la competitividad dentro del capítulo 1 del presupuesto europeo. Luego, hemos visto cómo el Consejo las ha «destrozado» (-70% con relación a las propuestas de la Comisión Europea).
- Por otro, consagrando gran parte de la política regional 2007-2013 a la competitividad y a la innovación, lo que sin duda fue una de las mejores decisiones del momento.

Aunque no podemos quejarnos de la suerte, más bien clemente, que ha corrido la política regional, pese a las dudas que podamos tener hoy sobre algunas de sus modalidades de aplicación ¿qué decir de la falta de ambición de la Unión Europea ante los retos que hemos esbozado en la primera parte ?

En su comunicación del 4 de octubre de 2006 «Una Europa global: competir en el mundo», la Comisión Europea presenta en sus conclusiones las siguientes medidas:

A nivel interno:

- Garantizaremos que las propuestas de políticas internas, a la vez que refuerzan las normas europeas, se ajustan a los desafíos de la competitividad global.
- Garantizaremos que los beneficios de la apertura comercial se transmitan a los ciudadanos mediante un seguimiento de la evolución de las importaciones y de los precios de consumo.
- Equiparemos a los Europeos para el cambio a través de la nueva generación de programas de políticas de cohesión y del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

A nivel externo:

- Mantendremos nuestro compromiso con la Ronda de Doha de negociaciones comerciales y con la OMC como la mejor manera de abrir y gestionar el comercio mundial.

- Realizaremos propuestas sobre prioridades en materia de relaciones comerciales y de inversión con China como parte de una estrategia amplia para establecer una cooperación beneficiosa y justa.
- Pondremos en marcha la segunda fase de la estrategia de la UE para hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual.
- Realizaremos propuestas para una nueva generación de acuerdos de libre cambio cuya selección y cuyas prioridades se determinarán cuidadosamente.
- Realizaremos propuestas para una estrategia renovada y reforzada de acceso a los mercados.
- Propondremos medidas para abrir los mercados de la contratación pública de los países no pertenecientes a la UE.
- Reexaminaremos la eficacia de nuestros instrumentos de defensa del comercio.

Nos felicitamos, por supuesto, de la importancia que la Comisión Europea concede a la política de cohesión para acompañar a nivel interno la globalización, pero en el estado actual del proyecto tenemos todas las razones para dudar que se le consagren los medios y los contenidos suficientes para hacer frente a unos retos de tanta importancia:

- En los países de la cohesión será algo posible debido a la importancia relativa de la cofinanciación en el marco de la política de convergencia.
- En las restantes regiones de la Unión, las modalidades de aplicación y la magnitud de los medios están muy por debajo de los retos que las regiones tendrán que afrontar entre 2007-2013 y ello pese a la necesaria focalización de las ayudas en las prioridades de la estrategia de Lisboa (*earmarking*).

¿Qué ocurrirá en 2014 si tales tendencias siguen siendo las mismas?

- En un escenario optimista, una política regional cuyos contenidos no sufrieran cambios y con sus medios reducidos en un tercio, tendrá la misión:
 - o De equipar con 5 euros por habitante y año a la población activa europea para la nueva división internacional de los procesos productivos gracias a un Fondo Social Europeo de adaptación a la globalización que de ambicioso sólo tiene el nombre.
 - o De promover la innovación en las PYMES para hacer frente a la competencia china e india gracias a otros 5 euros por habitante y año y que permanecerán en la «hucha» del FEDER.
- En un escenario más pesimista, el informe SAPIR habrá acertado con un periodo de programación de adelanto y sólo quedarán cubiertas las regiones menos desarrolladas provenientes de las últimas ampliaciones dentro de una segunda generación de políticas de convergencia de mínimos, puesto que sólo la defendería una minoría de Estados miembros.

b. «Egoísmos exacerbados : algunas condiciones de «éxito»

Aunque sea un escenario que por el momento nadie se atreva a mencionar demasiado, no puede descartarse el riesgo de un retroceso muy claro de la construcción europea. Fue ya un “escenario catástrofe” que elaboró la célula de prospectiva de la Comisión cuando a finales del pasado siglo se encargó de explorar el futuro. Algunos signos políticos le conceden ahora cierta credibilidad:

- Tema casi tabú, el primer balance político de las ampliaciones es distinto en los países de la vieja Europa y en los de la nueva Europa. Los primeros reprochan a los segundos el que no respeten siempre las reglas del mercado único y los segundos observan con recelo algunas veleidades en la voluntad de profundización, al tiempo que lamentan las condiciones menos ventajosas de que han gozado con relación a ampliaciones anteriores. El ambiente en los diferentes comités del Consejo es con frecuencia tenso y muchos observadores mencionan cierta bipolaridad «este-oeste» en los debates. Aunque las ampliaciones hayan permitido sin duda preservar un buen número de empleos en Europa, la opinión pública de la vieja Europa tiende a veces a hacerlas responsables de ciertos males causados por la globalización. Hoy el término ampliación tiene casi una connotación negativa y, como en 2004 con el ingreso de los 10 nuevos Estados, la entrada de Bulgaria y Rumania no se ha celebrado con el mismo fasto que anteriores ampliaciones. Algunas opiniones públicas se muestran comedidas

por no decir recelosas, y pocos son los esfuerzos que se han hecho para explicar a los ciudadanos los beneficios recíprocos de una gran mercado único de 480 millones de habitantes.

- En un mercado único mundial en vías de creación, puede abrirse paso la tendencia natural de hacer valer individualmente sus propias ventajas sin cargar con el peso inútil de la solidaridad europea. “La Europa de los tacaños” es una realidad que sólo espera algunos desacuerdos más para intensificarse. Este escenario es tanto más creíble cuanto que ciertos Estados tradicionalmente beneficiarios van a convertirse mañana en contribuyentes y que, contrariamente a anteriores periodos, el número de contribuyentes serán mayor que el de beneficiarios. Dado el importante diferencial de competitividad entre países europeos, podría ser grande la tentación de regresar a los egoísmos: ¿Corremos hoy el mismo riesgo que en 1973 con la primera crisis del petróleo? ¿Se podría llegar a poner en tela de juicio los logros del mercado único?
- En un mundo en plena fase de apertura, constatamos un movimiento natural consistente para cada país europeo en priorizar cierto número de relaciones comerciales con zonas con las que llevan mucho tiempo manteniendo relaciones privilegiadas: Estados Unidos, Asia, América Latina, Rusia y Asia Central, Cuenca mediterránea, depende de los casos. Los acuerdos de libre cambio tienden a multiplicarse a escala mundial y éste es el movimiento al que a ciertos Estados les gustaría entregarse, pero sin disponer, individualmente, de la misma capacidad de negociación. ¿Qué pasará si la OMC permanece bloqueada en sus negociaciones multilaterales y si los acuerdos bilaterales siguen teniendo el mismo éxito? El intercambio de ventajas comparativas con el resto del mundo llega a ser a veces un tema donde rivalizan entre sí los propios europeos y que sólo la interdependencia económica de los grupos industriales y comerciales permite modular. Paralelamente, la zona Euro apenas progresa y algunos no dudan en acusarla de todos los males para explicar el bajo crecimiento europeo.
- ¿Correrán la misma suerte que la solidaridad europea los medios que se han prometido para alcanzar los Objetivos del Milenio, cuando vemos lo difícil que a los Estados les resulta respetar los compromisos acordados?
- Último punto: en la actualidad, no hay ningún indicio de que pueda darse una salida positiva a los fracasos de los referendos francés y neerlandés. No puede descartarse el peligro de que el escepticismo, que se manifestó en esas ocasiones, se propague a otras opiniones públicas europeas, tanto más cuanto que los medios de comunicación han dado gran relieve a buen número de polémicas entre Estados miembros: conflicto iraquí, decisiones en materia de energía y política de inmigración, principalmente. No puede descartarse el incremento de los nacionalismos como solución fácil a las dificultades de afrontar un mundo nuevo. Desde una perspectiva histórica, este escenario no sería una novedad. Siempre ha conducido a la guerra.

En un escenario semejante, podemos imaginarnos fácilmente un presupuesto europeo transformado en gran «*phasing out*», o exclusión gradual, que mantuviese algunas políticas simbólicas y poco costosas para seguir guardando las apariencias. Ni que decir tiene que si este escenario se impusiera al anterior, la política regional se convertiría en un lejano recuerdo. Únicos restos de una época que habría pasado a la historia, se entregarían algunos cheques del «fondo de cohesión», con un importe a la baja, a los Estados más pobres de Europa. Algunos discursos sobre las virtudes del enfoque intergubernamental seguirían alimentando el mito europeo.

c. « Por una visión renovada del lugar de Europa en el mundo»: las bases de una reconstrucción política

Desde que se alejara el conflicto mundial y se produjera la reunificación europea, la más noble de las tareas para los Jefes de Estado y de gobierno será sin duda construir el proyecto político del lugar de Europa en el mundo. Con frecuencia las causas más justas y con más futuro nacen en la adversidad.

Desde el punto de vista macroeconómico, en el marco de la globalización, Europa no está en peligro, pero tendrá que afrontar dos desafíos esenciales para preservar su unidad y su presencia internacional:

- Preparar el futuro y adaptarse, velando por el mantenimiento de la cohesión social. Todos los europeos no serán competitivos en una competición internacional exacerbada, creerlo sería ilusorio. Será necesario que cada ciudadano europeo pueda participar en ese nuevo modelo de sociedad en profunda transformación.

- Preservar la cohesión territorial mediante la equidad de sus políticas y mediante una implicación más estrecha de sus territorios y del conjunto de las fuerzas políticas que los animan. Europa tiene un modelo de ciudadanía y de democracia que preservar y fomentar. Para llegar más lejos y ser portadora de esos valores de manera unida en ese nuevo mundo, tendrá que estabilizar su propio modelo a nivel interno y superar las principales contradicciones.

Europa ha establecido poco más o menos su **cohesión económica** con:

- Una política comercial que le permite avanzar unida a la OMC.
- Un euro fuerte que la protege de pesadillas de tiempos pasados y que sólo pide su extensión al conjunto de la Unión.
- Una política de competencia que empieza a adaptarse a los retos de la globalización, centrándose más en las actividades económicas enraizadas en los territorios.
- Un inicio de orientación del conjunto de sus políticas hacia una mayor innovación para sacar provecho de sus bazas en la escena mundial.
- Un mercado único de 480 millones de habitantes cuyos efectos en nuestra economía y en el empleo se infravaloran.
- Próximamente el problema del paro irá alejándose por razones meramente demográficas, pero habrá que consagrarse a la causa esencial que es la adaptabilidad de la población activa a los nuevos desafíos.

Para llegar más lejos, es preciso:

- El lanzamiento de una auténtica política fiscal europea; pero, para que tenga credibilidad, será sin duda necesario previamente que los grandes agregados de los presupuestos nacionales, a la cabeza de los cuales figuran la deuda y el déficit público, estén más armonizados entre países. Todos los Estados están trabajando en ello con mucha voluntad y podemos confiar en que podrán alcanzar tal objetivo antes de 2014.
- El paso paulatino a una fiscalidad directa para alimentar un presupuesto europeo, que, en estas condiciones, permitiría por fin instalar una política más ambiciosa. Quedan siete años para que lo que todavía es un sueño se haga realidad.

Estos dos requisitos para llegar más lejos en la integración económica europea no son insuperables. Para que puedan tener credibilidad, deberán ir acompañados por una profundización en otros pilares de la cohesión europea, a saber, **su cohesión social y su cohesión territorial**. La manera de que Europa vuelva a encontrar una nueva unidad será un pacto *win-win* entre países europeos y con todos los ciudadanos, en el que todos salgan ganando. Esos avances se lograrán mediante un marco institucional renovado que plasme la aceptación de una gobernanza multi-niveles en el espacio interior de la Unión.

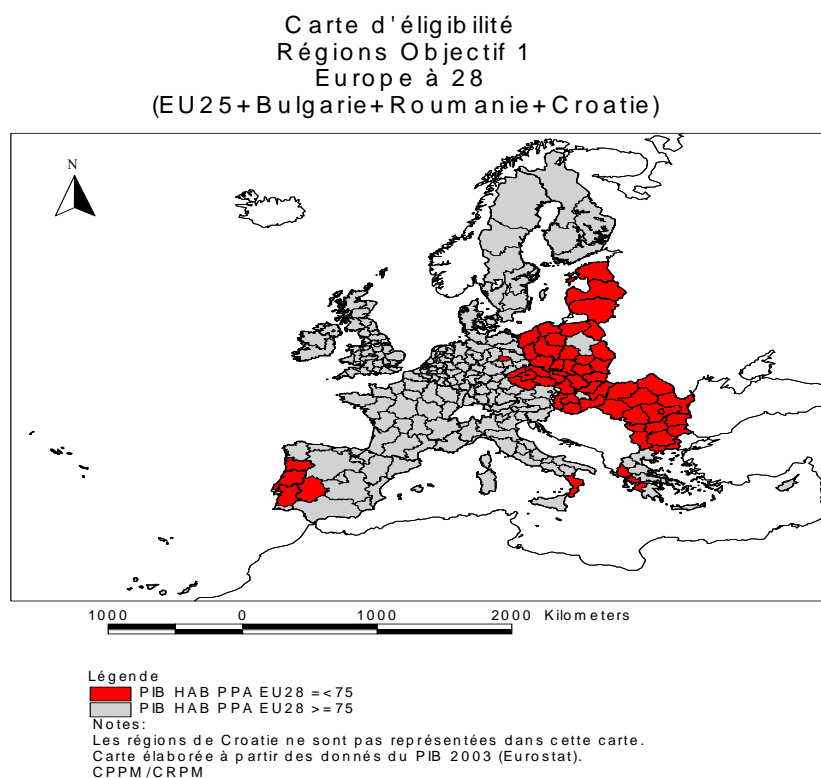
En la tercera parte del presente documento vamos a tratar de esbozar el papel esencial que las regiones y sus territorios pueden desempeñar en materia de cohesión territorial, sabiendo que, hoy en día, el capítulo social compete, en su gran mayoría, al nivel nacional.

III. POLÍTICAS QUE PUEDEN ACOMPAÑAR A LAS REGIONES EUROPEAS EN LA ESCENA MUNDIAL: LAS PRINCIPALES CONDICIONES DE ÉXITO

a. ¿Qué territorios en 2014?

Si la reforma de la futura política regional debiera prepararse siguiendo las mismas modalidades que en el pasado, la base para lanzar la discusión sería la siguiente: en el futuro mapa de elegibilidad 2014-2020, Alemania, España, Italia y Grecia quedarían casi en su totalidad fuera del objetivo de convergencia que se concentraría en el este de Europa, Portugal y en dos regiones ultraperiféricas. Habría que interrogarse sobre la naturaleza de las políticas a poner en marcha coordinadamente en el objetivo de competitividad regional y empleo con unos recursos aún más diluidos que hoy, debido al elevado aumento de la población elegible.

Figura n°29: Mapa de elegibilidad al objetivo de convergencia sobre la base de los niveles de PIB per cápita de 2003

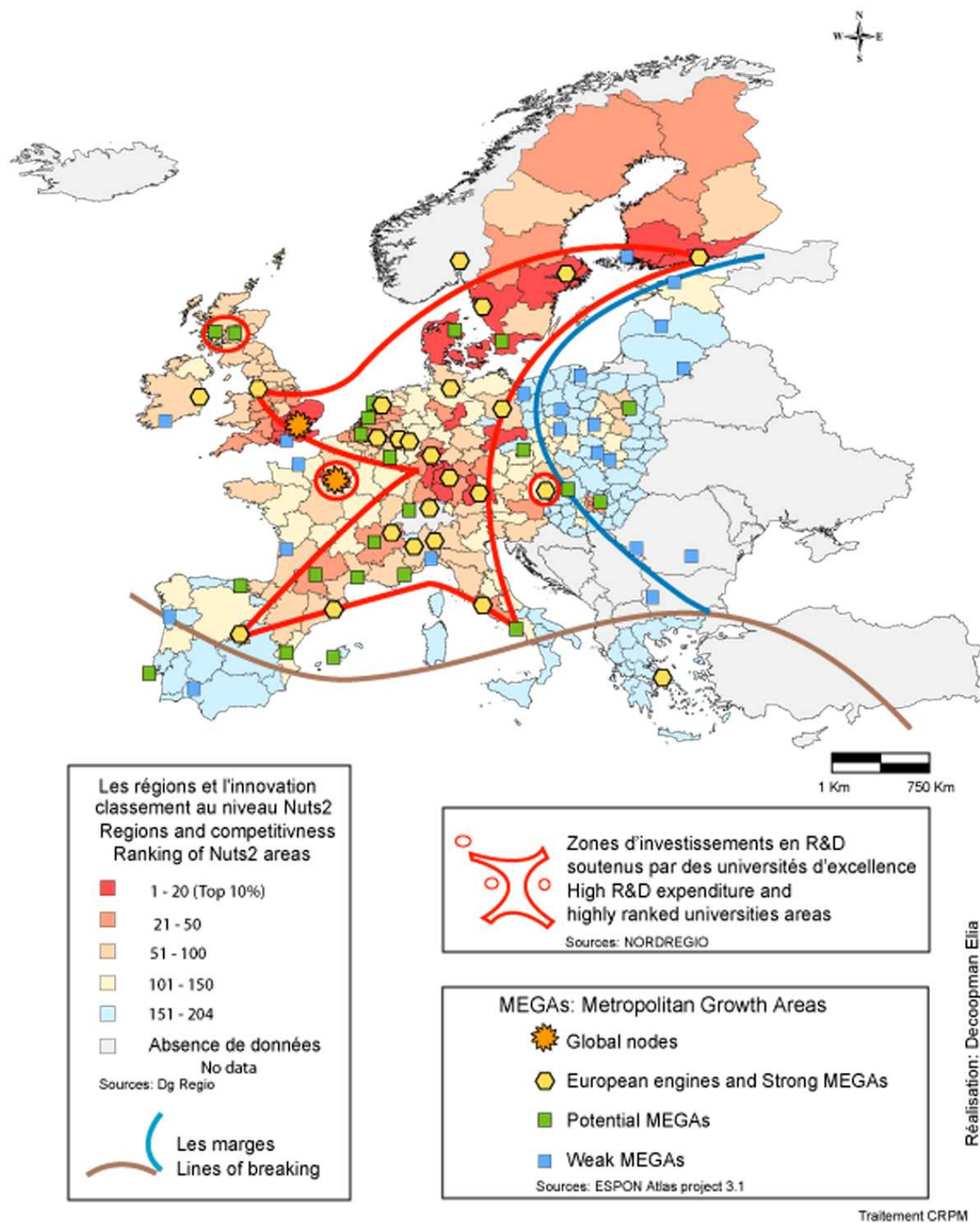


El mapa de síntesis ofrece un panorama mucho más diversificado de los retos territoriales y de las adaptaciones necesarias a los retos mundiales que cada uno de ellos deberá poner en marcha.

Figura nº30

Esquisse des enjeux de compétitivité européenne à l'horizon 2014-2020

Sketch of the european competitiveness stakes for 2014 -2020



Porque estos territorios tienen todas diferentes necesidades, relacionadas con:

- La demografía de su región.
- La cualificación de la población activa.
- La naturaleza de los sectores económicos en los que consiguen –o no- desarrollar una cierta excelencia a nivel mundial (agricultura, turismo, servicios con mayor o menor valor añadido, actividades industriales).
- Su dotación en capacidad investigadora.
- La calidad del espíritu innovador que hayan sabido alentar y respaldar en sus territorios.
- La naturaleza de la población, del rural profundo a la metropolización.
- La capacidad de relación con el exterior que hayan sabido desarrollar en sus especificidades.
- La puesta en valor de sus bazas naturales, medioambientales o patrimoniales desde una óptica económica.
- ...

Todos necesitarán una contractualización específica en armonía con los valores del proyecto europeo. Esta perspectiva requerirá un planteamiento renovado en profundidad de la política regional, tanto en el contenido de las acciones como en la gobernanza y su financiación.

b. Una nueva gobernanza para unas regiones protagonistas de la globalización

Pasó la época de una contractualización de la política regional entre Europa y los Estados miembros. Una acción pública eficaz, eficiente, moderna y con capacidad de reacción no puede arrastrar el lastre de unos mecanismos farragosos y tecnocráticos en la toma de decisiones y en la financiación de las acciones.

Las futuras generaciones de programas deben –a partir de un marco comunitario negociado entre la Comisión, los Estados y las Regiones- aplicarse individualmente en cada una de las regiones con arreglo a sus propias necesidades específicas. Así es como Europa volverá a gozar de credibilidad entre sus ciudadanos. Nadie impedirá luego a cada uno de los Estados miembros actuar en estrecha colaboración con sus regiones mediante el refuerzo o la complementariedad de las políticas públicas a poner en marcha. Ello podría ser factible dentro de un contrato tripartito flexible y adaptado a las necesidades de reactividad de la actuación pública ante los rápidos movimientos ligados a la globalización. Hoy, a las empresas y a los asalariados se les pide que tengan capacidad de reacción ante los cambios, lo mismo debe ocurrir con las políticas encargadas de su acompañamiento. Para ello, conviene responsabilizar más a las autoridades regionales en estrecha cooperación con sus socios públicos, privados y territoriales, como en cualquier democracia avanzada. Las evaluaciones que hemos llevado a cabo sobre la aplicación de la política regional 2007-2013 muestran que todavía quedan muchos progresos por hacer en este ámbito.

Esta nueva política regional deberá ser más legible y no fijarse unos objetivos con enormes ambiciones que, fuera de las regiones de la convergencia, nunca sea capaz de alcanzar. La prioridad es la preparación de la población activa para los nuevos retos ligados a la globalización a través de:

- La formación permanente de los trabajadores con ayuda de una política regional de empleo que tenga capacidad de anticipación y de reacción (la misma importancia tendrán las políticas educativas a aplicar en los marcos nacionales, concretamente en el sur de Europa).
- El acompañamiento del tejido productivo en materia de innovación y presencia en la escena europea y mundial. Se deberá reflexionar sobre la incorporación de ciertos sectores de los servicios y de la agricultura, integrando de nuevo la parte «diversificación económica» de las políticas de desarrollo rural.
- La adecuación de los territorios a los retos de la globalización, principalmente en los ámbitos de la investigación, las tecnologías de información y la inteligencia económica en general.

Por otra parte, y para que esta política gane eficacia y legibilidad ante los ciudadanos, será necesario:

- Que se centre exclusivamente en esa misión de formación de los trabajadores y de adaptación de la economía regional a la globalización, y ello en estrecha colaboración con el conjunto de los representantes del mundo económico y de la sociedad civil.
- Que los métodos de programación se renueven en profundidad y que participen en ellos el conjunto de los agentes desde la fase de reflexión, para una mejor comprensión recíproca de los desafíos.
- Que la comunicación sobre el papel de cada cual en esta programación y sobre el valor añadido europeo en tales dispositivos sea mucho mayor, en comparación con el peso administrativo que supone hoy un lastre para su concepción y aplicación.
- Que su utilización se simplifique más a través del empleo de un fondo único de desarrollo regional y de adaptación de la globalización.
- Que se responsabilice más a la cooperación establecida entre las partes en la consecución de los objetivos iniciales, manteniendo cierta flexibilidad en la definición de las dotaciones asignadas a las Regiones.
- Que aumenten las sumas atribuidas por región, imaginando un sistema de asignación financiera proporcional a la importancia de los cambios a afrontar, a la riqueza y al nivel fiscal. Si tal sistema se concibe con la suficiente equidad y precisión, podemos imaginarnos incluso la desaparición de cualquier diferenciación entre las regiones de la convergencia y las demás. Un sistema de asignación presupuestaria bien ideado, con umbrales progresivos, permitiría suprimir:
 - o El *efecto umbral*
 - o Los efectos estadísticos
 - o El *phasing in* y el *phasing out*.
- En una configuración de este tipo resultaría mucho más fácil presentar las virtudes del modelo europeo al conjunto de los ciudadanos de manera sencilla y comprensible para todos.
- Una política de este tipo, que integrase las políticas de desarrollo rural que deben preparar los territorios rurales a los nuevos retos mundiales, debiera recibir una dotación como mínimo equivalente al 0,60% de la riqueza europea (es decir, la rúbrica 1b actual + el desarrollo rural, más un complemento regional para las políticas de I+D+i).

c. Por una verdadera aplicación de ciertas políticas sectoriales europeas esenciales

La aplicación de las políticas de desarrollo sostenible, de transporte o de energías sostenibles a través del prisma de la política regional no funciona o ha dejado de funcionar por muchas razones, de las que destacaremos las principales:

- Son en su mayoría políticas cuya parte más importante es competencia, no compartida, de los Estados.
- El monto de la política regional, si exceptuamos la convergencia, es demasiado limitado para tener un impacto real.
- Los objetivos políticos, totalmente loables, se disuelven en la complejidad de los mecanismos de toma de decisiones y de programación.
- La importancia política del desarrollo sostenible y la estrategia de Gotemburgo se han disuelto tanto en el «*earmarking*», o focalización, en favor de la estrategia de Lisboa, y en las diferentes etapas de programación, que hoy somos incapaces de medir hasta qué punto se ha tomado realmente en cuenta.
- La gobernanza interregional de estas políticas, a menudo necesaria como en el caso de los transportes, la mayor parte del tiempo o funciona.
- La complementariedad con las políticas nacionales y comunitarias dista mucho de ser algo comprobado (concretamente entre RTE-T, cooperación transnacional, programación nacional y regional, por no citar más que este ejemplo).

- La aplicación del principio de respeto a los criterios de cohesión económica y social por parte de las políticas sectoriales ya no funciona.
- ...

Sin embargo, las autoridades regionales y locales desempeñan un papel esencial en la aplicación de dichas políticas, con frecuencia en complementariedad con otras fuentes de financiación pública o privada. Queda así planteada la cuestión de identificar los cauces por los que pueda darse un auténtico impulso a dichas políticas a nivel europeo.

Consideramos que deben estudiarse varias pistas:

1º) Volver a dar una legibilidad política a una política de transportes, a una política de medio ambiente y de adaptación al cambio climático y a una política energética en el marco de una competencia comunitaria real. Hoy por hoy:

- No existe política común de transportes y el presupuesto de las RTE-T es meramente simbólico comparado con las ambiciones anunciadas.
- Existe una política de medio ambiente consagrada esencialmente al aspecto normativo, pero sin ningún presupuesto para aplicarlo, o prácticamente ninguno.
- No existe política energética europea, ni siquiera para las energías renovables, tema que, sin embargo, interesa sobremanera al ciudadano europeo y que tanto afectará a su futuro.

Nos parece que estas tres políticas tienen la suficiente importancia como para merecer especial atención en el marco de la revisión del tratado constitucional. Sería sorprendente que al ciudadano europeo le disgustase este tipo de propuestas.

2º) En relación al punto anterior, volver a dar una legibilidad presupuestaria a las citadas políticas, que por el momento están diluidas en rúbricas indecifrables para quien no sea un experto. Si el Consejo Europeo o algunos de miembros se alzarán contra las propuestas de la Comisión en favor del desarrollo sostenible, tendrían que ser capaces de asumir esa responsabilidad política ante los ciudadanos.

3º) Involucrar más al conjunto de los niveles de la actuación pública -Estados, colectividades regionales y locales- en la aplicación tripartita o cuatripartita negociada a nivel comunitario, utilizando la lógica de las convocatorias de proyectos de las prioridades territorializadas que hayan sido definidas por las partes en su conjunto.

4º) Fijar objetivos territorializados a nivel europeo destinándoles los medios necesarios para su consecución:

- Para ilustrar estas palabras podríamos tomar el ejemplo de una eventual política marítima europea que se fijase objetivos tales como la descontaminación del Mediterráneo o del Báltico, reuniendo al conjunto de los actores implicados en torno a la misma mesa y ofreciendo la posibilidad de una ayuda financiera comunitaria.
- De igual manera, podríamos imaginar el establecimiento de algunos corredores prioritarios -terrestres o marítimos- que fueran objeto de una auténtica negociación entre el conjunto de los actores implicados y que no fuesen el resultado de la suma de prioridades nacionales, como ocurre actualmente. Los corredores deberían responder a estrictas normas en materia de desarrollo sostenible, permitiendo poner en funcionamiento, en términos derogatorios, autorizaciones específicas por parte de la DG Competencia.
- Podrían crearse líneas de cofinanciación en el marco del fomento de las energías sostenibles alternativas, líneas de las que podrían beneficiarse buen número de actores y, entre ellos, las colectividades regionales y locales.
- ...

Utilizando estos dispositivos la actuación europea ganaría legibilidad, eficacia y proximidad al ciudadano y a sus motivaciones europeas.

d. Por una verdadera agenda territorial de la UE

El enfoque territorial puede volver a dar un verdadero sentido al proyecto europeo en muchos ámbitos, ya sea en la adaptación de los europeos a la globalización, en la programación de ciertas políticas sectoriales esenciales o en la promoción del modelo democrático europeo fuera de nuestras fronteras, algo que debería quedar plasmado en la programación 2008-2013 de las políticas exteriores de la Unión. Este enfoque se basa esencialmente en la necesidad de volver a encontrar un vínculo estrecho con los ciudadanos europeos, tomado como base la implicación o la responsabilización mucho más efectiva que en el pasado de los niveles democráticos subestatales, donde las regiones tienen una auténtica función que desempeñar de animadoras del territorio. Ésta es esencialmente la idea que defendemos cuando nos referimos a una auténtica agenda territorial para Europa.

Los Ministros responsable de las políticas de desarrollo territorial han llegado a diagnósticos similares a los nuestros que van a compartir durante un seminario que se celebrará en Leipzig el próximo mes de mayo. Coincidimos en gran parte con sus diagnósticos cuando subrayan la importancia de recurrir en mayor medida a enfoques territoriales en el marco de la globalización para reforzar la gobernanza de las políticas de la Unión.

En cambio, nos resulta más difícil estar de acuerdo con la naturaleza y las modalidades de acción propuestas. Nos parece difícil en una Europa de 28 creer en las virtudes de enfoques meramente intergubernamentales que no tomen en cuenta:

- Unos planteamientos auténticamente regionalizados donde tomen parte, en términos de gobernanza, el conjunto de niveles territoriales.
- Ningún tipo de mecanismo europeo de cohesión entre territorios expresado claramente.

No basta con compartir objetivos, es preciso compartir instrumentos comunes y comunitarizados. La CRPM siempre ha defendido el concepto de «cohesión territorial» como un cruce entre un valor de gobernanza multi-niveles y un valor de solidaridad entre territorios y le preocupa que esta visión que se defendió con ahínco en los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa sea desviada en favor de un enfoque puramente intergubernamental de las administraciones responsables del desarrollo territorial, planteamiento que persiga ante todo utilizar la política regional como una herramienta destinada a financiar las políticas territoriales nacionales. Ir en esta dirección sería, en nuestra opinión, un grave error que no serviría al interés concedido a las cuestiones de fondo cuyas grandes líneas compartimos.

En cambio, hay muchas ideas nuevas en las que ahondar hasta 2014 para dar más cuerpo al conjunto de estas preocupaciones. Ello debería ser contemplado al más alto nivel institucional.

Conclusión:

Esta exploración de un futuro posible para la política regional post 2013 es para la CRPM una primera etapa de un año 2007 consagrado al porvenir de las políticas post 2013. Dicha exploración:

- Deberá ser completada por la evolución de los debates sobre el futuro del tratado constitucional. Es evidente que los resultados de la negociación en curso y las iniciativas que se tomen en los países que no han ratificado el tratado tendrán una gran incidencia en la credibilidad de los escenarios y de las opciones propuestas.
- Deberá ser enriquecida por una reflexión sobre la evolución de los otros principales componentes del presupuesto europeo y, sobre todo, de las políticas de gran impacto territorial (PAC y Desarrollo rural, Transporte, Medio ambiente, Investigación...).

Deberá aportarse un esclarecimiento político sobre los equilibrios necesarios entre las estrategias de Lisboa y de Gotemburgo que son actualmente las dos piedras angulares de la estrategia del Consejo.

Esta primera base de reflexión, que debate el Buró Político, y que se verá completada por el IV informe sobre la cohesión económica y social que la Comisión Europea publicará la próxima primavera, será objeto de una propuesta política más detallada de cara a las próximas reuniones de nuestras instancias políticas en junio (Buró Político) y octubre (Asamblea General).