



CRPM CPMR

CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE

CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin - 35700 RENNES (France)

Tél.: + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax: + 33 (0)2 99 35 09 19

Email: secretariat@crpm.org - Web: www.crpm.org

AGOSTO DEL 2009

NOTA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CRPM

SALIR FORTALECIDOS DE LA CRISIS: LOS TERRITORIOS EN EL CENTRO DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE MEDIO PLAZO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL	2
OBJETIVO DEL DOCUMENTO.....	3
PARTE I - LOS TERRITORIOS EN EL CENTRO DE LOS CAMBIOS ORIGINADOS POR LA CRISIS....	4
I - LA CRISIS MODIFICA RADICALMENTE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL DESARROLLO ECONÓMICO... ..	4
I.1- <i>Un acceso al crédito bancario aún difícil para las empresas</i>	4
I.2- <i>Descenso de los intercambios comerciales</i>	4
I.3- <i>Disminución de los movimientos migratorios</i>	5
II - ...Y PONE A EUROPA EN APRIETOS EN LA ESCENA MUNDIAL.....	5
III - ...PERO ESTA REALIDAD SE VIVE DE MUY DIFERENTE FORMA EN LOS TERRITORIOS EUROPEOS.....	7
PARTE II -LOS TERRITORIOS EN EL CENTRO DE LA RESPUESTA POLÍTICA A LA CRISIS	10
I - UNA POLÍTICA REGIONAL QUE MOVILICE TODO EL POTENCIAL TERRITORIAL	10
I.1- <i>Principios básicos de una política regional europea después de 2013</i>	10
I.2 - <i>Tres prioridades de actuación para reducir los puntos vulnerables y maximizar el potencial de las Regiones europeas</i>	12
I.3 - <i>Convertir la cooperación territorial en la UE y en su vecindad en una verdadera herramienta de coordinación y gobernanza</i>	19
I.4 - <i>Esquema de síntesis de una política regional post-2013</i>	23
II - VALORIZAR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES	23
PARTE III- UN SISTEMA DE GOBERNANZA A LA ALTURA DE LOS RETOS: EL PACTO TERRITORIAL EUROPEO	25
I- UNA PARTICIPACIÓN REAL DE LOS TERRITORIOS EN LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	25
I.1- <i>Es necesario esclarecer previamente los objetivos y las responsabilidades de la estrategia de la UE</i>	25
I.2- <i>Materializar al Pacto Territorial Europeo: del acuerdo político a las modalidades de asociación de las autoridades infra-estatales</i>	25
II- DESARROLLAR EL PACTO TERRITORIAL DENTRO DE LA POLÍTICA REGIONAL: MODALIDADES DE GOBERNANZA Y DE APLICACIÓN	26
II.1- <i>Reafirmar los principios de la política regional para garantizar la capacidad de movilización de los actores regionales en torno a objetivos europeos de medio plazo</i>	26
II.2 - <i>Incentivos para una aplicación territorializada y focalizada en las necesidades prioritarias del territorio</i> ..	26
II.3 - <i>Aplicación contractualizada y responsabilización de las autoridades de gestión</i>	26
II.4 - <i>Medidas complementarias</i>	27
CONCLUSIONES	28

CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

El lanzamiento de la Estrategia de Lisboa en 2000 es muestra de la concienciación de los responsables nacionales y europeos de la necesidad de un cambio de orientación rápido y profundo de la sociedad europea en un contexto de globalización cada vez mayor de la economía. Pero, ni los retoques aportados a la estrategia en 2005 que debían permitirle alcanzar por fin los resultados esperados, ni la utilización desde 2007 de una gran parte de la política regional europea (casi el 50% del presupuesto comunitario) han permitido alcanzar el ambicioso objetivo de «convertir a Europa en la economía más competitiva del mundo en 2010». Cuando los 27 Estados miembros de la UE se disponen a proponer una nueva estrategia para la Unión, conviene hacer un rápido balance de las experiencias negativas y positivas de los diez últimos años y reflexionar sobre el futuro.

Nadie se atrevería hoy a cuestionar la pertinencia de los objetivos de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo. Pero, comúnmente se reconoce que la debilidad de los pilares social y medioambiental y una gobernanza y aplicación principalmente descendente o «top-down» han limitado la eficacia de dicha estrategia y su apropiación por parte de los actores políticos, económicos y sociales en su conjunto. Tampoco hay que infravalorar el factor tiempo: no puede producirse en tan pocos años un cambio de modelo, y menos aún en un conjunto que, aunque globalmente sea coherente, no por ello es menos variado. Si bien los resultados no responden a lo esperado, no por ello son inexistentes. Con el paso del tiempo, aunque las políticas sean titubeantes, poco acertadas y parcialmente eficaces, su existencia y multiplicación han demostrado que el detonante que se produjo en 2000 ha ido calando en buen número de responsables a todos los niveles de actuación pública. Para la mayoría de ellos, ya no cabe duda alguna de que para afrontar la rapidez de los cambios es necesario anticiparse a ellos o incluso ser sus iniciadores y que la promoción de la innovación, en el amplio sentido de la palabra (tecnológica y no tecnológica), y el apoyo a los individuos en este proceso por parte los poderes públicos son una condición *sine qua non* para el desarrollo. De igual manera, el principio de que es necesario crear rápidamente las condiciones para un desarrollo más acorde con las posibilidades que brinda el planeta está reconocido de manera más explícita y generalizada que hace diez años.

La crisis financiera, económica y social, al abatirse sobre Europa y sus territorios y proceder a una selección dramática cuyas primeras víctimas han sido, en su mayoría, los sectores de actividad y empresas que no habían conseguido innovar y las personas que no estaban en condiciones de adaptarse con rapidez a la evolución de los mercados laborales, ha confirmado que estas preocupaciones están a la orden del día. En este contexto, una situación nueva impulsada por las autoridades públicas y basada en la puesta en marcha de un modelo «limpio» («green deal» o «low carbon society») se presenta como una oportunidad real de reactivación.

Pero, más allá de este consenso, no están reunidas las condiciones para un acuerdo político fuerte y ambicioso sobre una estrategia europea a medio plazo:

- La crisis no ha producido una «argamasa» europea que una a los dirigentes nacionales en torno a un objetivo común. Son muestra de ello la naturaleza del plan de reactivación de la Unión, que yuxtapone los planes sin que se compartan, y las respuestas económicas y presupuestarias nacionales totalmente opuestas de determinados Estados.
- El retraso en el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa a resultas del referéndum irlandés de 2008 ha ocasionado una parada en seco de las discusiones sobre el futuro de las políticas europeas. Aunque formalmente los debates continúen, la Comisión Europea no transmite, en cuanto al fondo, ningún mensaje. El resultado del segundo referéndum irlandés sobre el Tratado de Lisboa, que se celebrará el próximo 2 de octubre, permitirá o no poner fin a este periodo de incertidumbre.
- A la incertidumbre institucional se añade la incertidumbre política ligada a la renovación de la Comisión Europea, que no debería finalizar antes de finales de año.
- A la vista de la aplicación del plan de reactivación europeo, nos parece legítimo dudar del grado de ambición europea que puedan manifestar los gobiernos nacionales en un contexto de empobrecimiento de las finanzas públicas.

A estas preguntas generales sobre el proyecto europeo y su valor añadido se suma la señal de advertencia democrática que desde 2005 han enviado diferentes referendos (Francia, Países Bajos, Irlanda). Todo ello

hace indispensable situar al ciudadano en el corazón mismo del dispositivo y convertirlo, de forma más visible, en el «beneficiario final» del proyecto europeo y de las políticas que le dan vida.

OBJETIVO DEL DOCUMENTO

A comienzos de 2007, la CRPM elaboró un primer análisis global de las implicaciones de los desafíos globales en el desarrollo de los territorios¹. Sobre esta base presentó en enero de 2008, en el marco de la consulta de la CE sobre el futuro del presupuesto europeo y de la política regional europea, un primer conjunto de propuestas sobre la política regional europea², completado en enero de 2009 por propuestas sobre el concepto político de cohesión territorial y su operatividad dentro de la política regional y de las diferentes políticas sectoriales europeas³.

El presente documento constituye una nueva etapa de reflexión. Está basado concretamente en la encuesta realizada en primavera pasada por la Secretaría General con las Regiones miembros de la CRPM sobre el impacto de la crisis en los territorios⁴ y en los resultados del taller político organizado en julio de 2009 sobre este mismo tema. En primer lugar, presenta una visión actualizada de las dificultades que la crisis representa para el desarrollo regional y que impactan de forma muy diferente en las Regiones europeas. Sobre esta base, el documento propone situar los territorios en el centro de una respuesta política europea a la crisis y adelanta propuestas de arquitectura y gobernanza en esa dirección.

¹ « Les Régions dans le marché unique mondial » - http://www.crpm.org/pub/docs/143_les_defis_de_la_politique_regionale.pdf

² « Quel projet européen après 2013? » - http://www.crpm.org/pub/docs/163_crpmntp080005.pdf

³ « Réponse à la consultation de la Commission européenne relative au Livre vert « Cohésion territoriale: faire de la diversité un atout » - Janvier 2009 - http://www.crpm.org/pub/docs/206_avis_crpm-livre_vert_cohesion_territoriale-fr.pdf

⁴ « The impact of the crisis on EU Regions » - para recibirlo pónganse en contacto con la Secretaría General de la CRPM

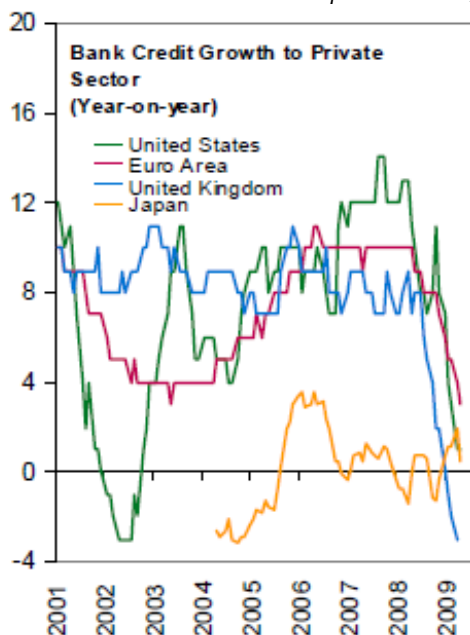
I - LA CRISIS MODIFICA RADICALMENTE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL DESARROLLO ECONÓMICO...

I.1 - Un acceso al crédito bancario aún difícil para las empresas

En julio pasado, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su Informe sobre la estabilidad financiera mundial, observaba una mejora de la coyuntura financiera en el segundo trimestre de 2009. Las intervenciones sin precedentes de los bancos centrales y de los gobiernos han permitido estabilizar la situación financiera de los bancos y, en consecuencia, calmar las tensiones en la financiación.

No obstante, las condiciones financieras globales siguen siendo difíciles. La relativa normalización de la financiación bancaria al sector privado vía mercados refleja la búsqueda de alternativas al crédito bancario por parte de las empresas. El ritmo de crecimiento del crédito bancario al sector privado sigue desacelerándose en las economías desarrolladas y, pese a las medidas excepcionales tomadas para reactivar el crédito a los usuarios finales, los préstamos bancarios siguen siendo restrictivos, como muestra la figura siguiente.

Fig.0 - Crecimiento del crédito bancario al sector privado 2001/2009 (Fuente: FMI)



I.2 - Descenso de los intercambios comerciales

En julio pasado, la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el tercer informe sobre las políticas comerciales de sus países miembros, corrigió a la baja las previsiones para el comercio mundial para 2009, y preveía una contracción del comercio mundial del 10% en lugar del 9% anunciado en marzo, una cifra considerada «sin precedentes» desde la Segunda Guerra Mundial. El volumen de los intercambios de los países industrializados debería disminuir en un 14% (en lugar del 10% en la precedente previsión) y el de los países en desarrollo en un 7% (en lugar del 2-3%).

La organización considera que, aunque el agotamiento crediticio haya fragilizado el nivel del comercio mundial, los excesos proteccionistas, que han tomado la forma de restricciones comerciales y de políticas que crean distorsiones, explican también esta situación. También se señala el impacto de los planes de reactivación económica de algunas grandes economías mundiales: además de sus efectos (para evitar un aumento exponencial del desempleo, los gobiernos sienten la tentación de ayudar a las industrias en dificultades), la OMC considera igualmente que no existe la seguridad de que las subvenciones y otras ayudas a los sectores en dificultades, como la automoción o la banca, desaparezcan al mismo tiempo que se produce la recuperación económica.

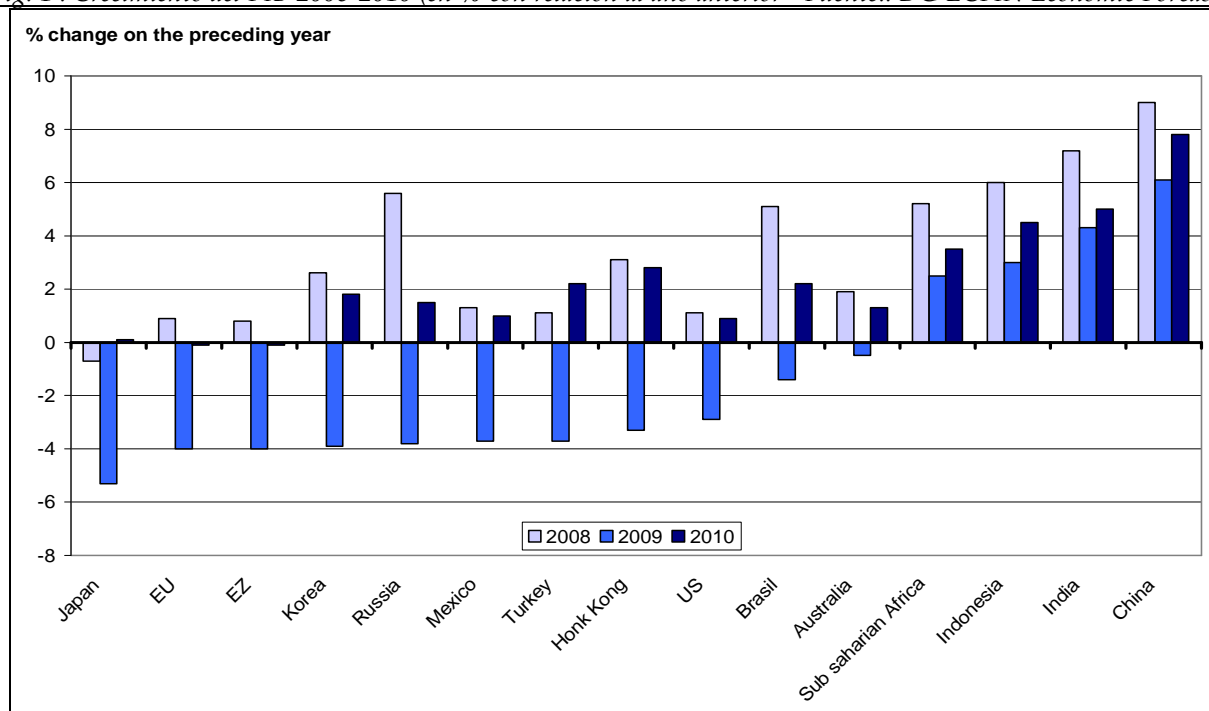
I.3 - Disminución de los movimientos migratorios

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indica que la crisis, combinada con el endurecimiento de las políticas migratorias, podría provocar igualmente un importantísimo descenso del número de migrantes hacia los países de la OCDE, por primera vez desde 1980⁵. Este fenómeno ya se observa en España, Irlanda y Reino Unido, países que figuran entre los primeros afectados por la recesión. En el Reino Unido e Irlanda, la inmigración procedente de los nuevos países de la UE ha disminuido más de la mitad. Sin embargo, el reto que plantea el envejecimiento demográfico sigue presente...

II - ...Y PONE A EUROPA EN APRIETOS EN LA ESCENA MUNDIAL

Las previsiones económicas publicadas por las principales organizaciones internacionales confirman que la crisis podría alcanzar su punto álgido en 2009. Aunque no se salve ninguna parte del mundo, la figura 1 muestra, sin embargo, que la crisis afecta a los continentes muy desigualmente. Mientras que se espera un repunte del crecimiento de las principales potencias del Sureste asiático en 2010, tras una desaceleración momentánea en 2009, la mayoría de las economías desarrolladas y potencias emergentes saldrían a un ritmo más lento de la fase de recesión.

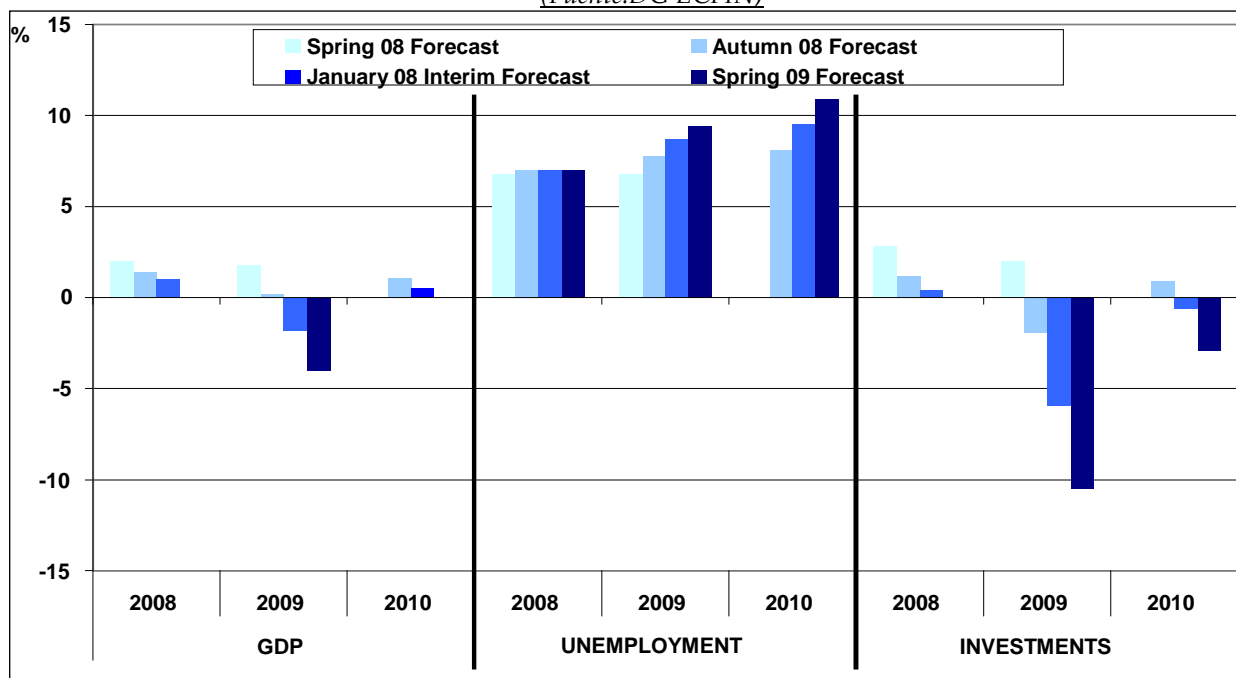
Fig. 1 : Crecimiento del PIB 2008-2010 (en % con relación al año anterior - Fuente:: DG ECFIN Economic Forcasts)



En concreto, para la Unión Europea, la baja tasa de crecimiento prevista para finales de 2009 origina una incertidumbre cada vez mayor en las previsiones para 2010 en buen número de indicadores (crecimiento, desempleo, inversiones). La incertidumbre origina un empeoramiento paulatino de las previsiones económicas del que da muestra la figura 2.

⁵ OCDE: « Perspectivas de la migración internacional » 2009 - www.oecd.org/dataoecd/58/24/43179304.pdf

Fig. 2: Evolución de las previsiones de crecimiento, desempleo e inversiones para la UE 27, 2008-2010
(Fuente: DG ECFIN)



Cualquiera que sea el ritmo al que la Unión Europea consiga salir de la crisis, ésta erosionará a su paso el lugar que la economía europea ocupa en la escena mundial. La figura 3 muestra que tras una gran convergencia entre el PIB europeo y el americano entre 2000 y 2008 (el PIB per cápita de la UE representaba, en 2007, el 95% del de Estados Unidos), la crisis invertiría la tendencia para volver, en 2014, al nivel de 2003, mientras que China « aprovecha » la crisis para reducir distancias. En consecuencia, la parte relativa del PIB europeo en el PIB mundial podría disminuir considerablemente en 2014, como la de Estados Unidos, seguidas ambas muy de cerca por China (fig. 4).

Fig. 3: Crecimiento del PI per cápita en PPA 2000-2014, base US=100 (Fuente: Fondo Monetario Internacional)

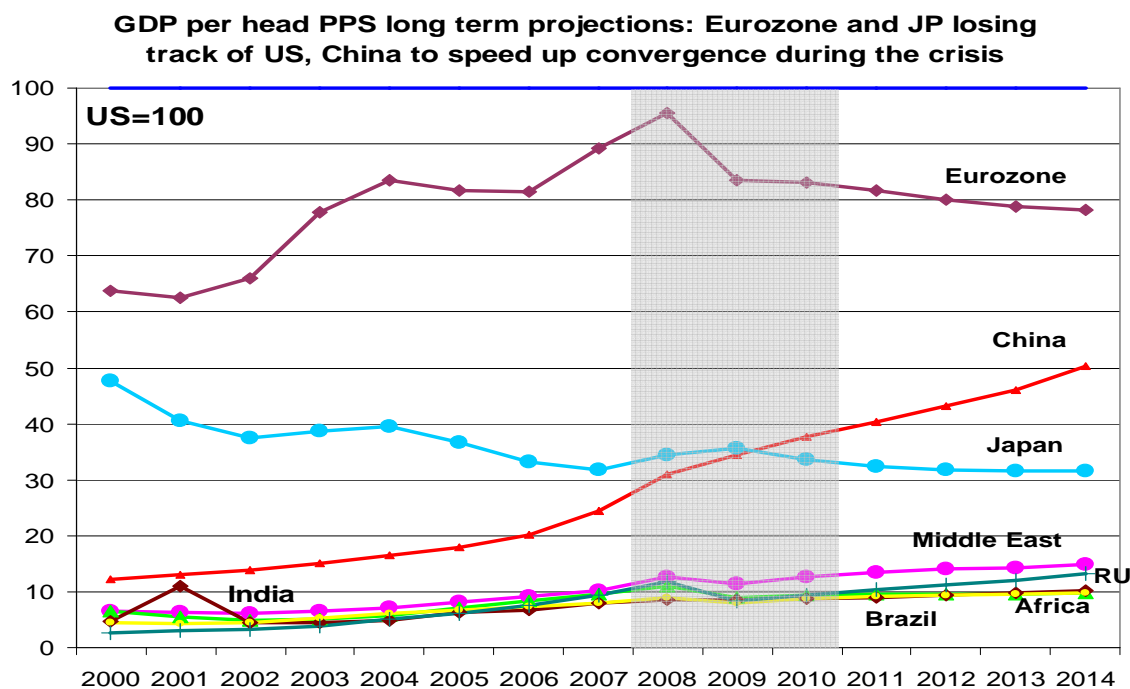
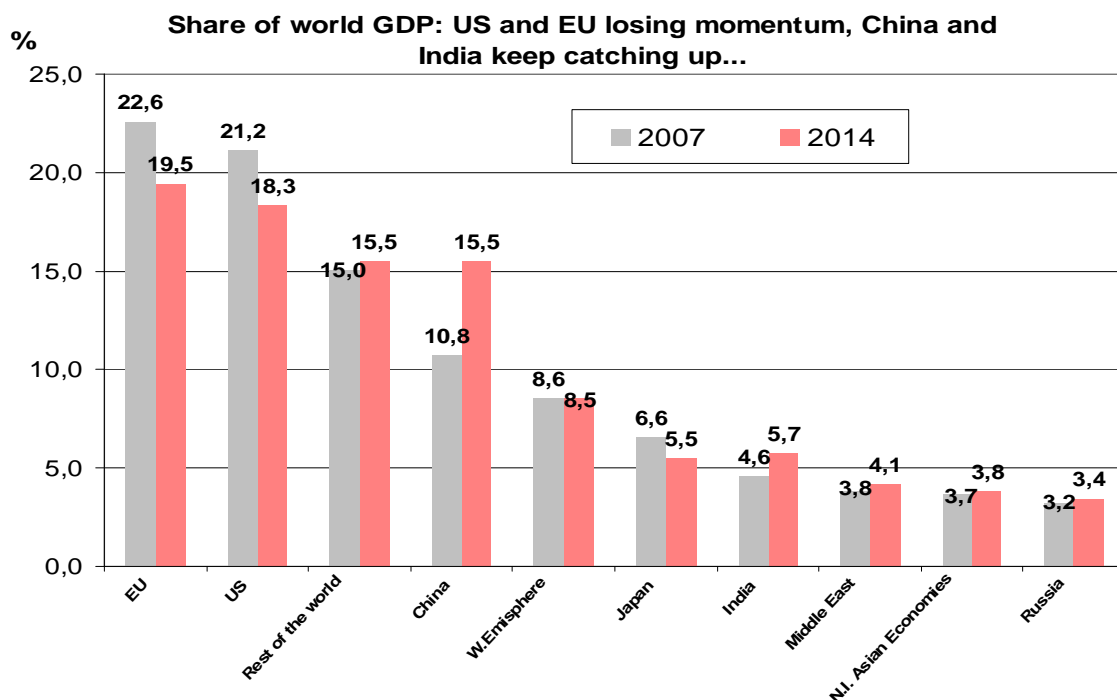


Fig. 4: Parte relativa en el PIB mundial: Comparación 2007/2014



III -...PERO ESTA REALIDAD SE VIVE DE MUY DIFERENTE FORMA EN LOS TERRITORIOS EUROPEOS

La variedad de las situaciones nacionales de la que dan muestra las figuras 5 y 6 proporciona una primera estimación del carácter asimétrico de los impactos de la crisis en los países de la UE. Este análisis, trasladado a escala regional, revela diferencias de la misma importancia -es una de las principales conclusiones de la encuesta realizada por la CRPM con las 160 Regiones miembros en abril de 2009.

Fig. 5: Evolución del PIB 2009-2010, EU 27 - Países candidatos, EFTA, USA, Japón (Fuente: DG ECFIN)

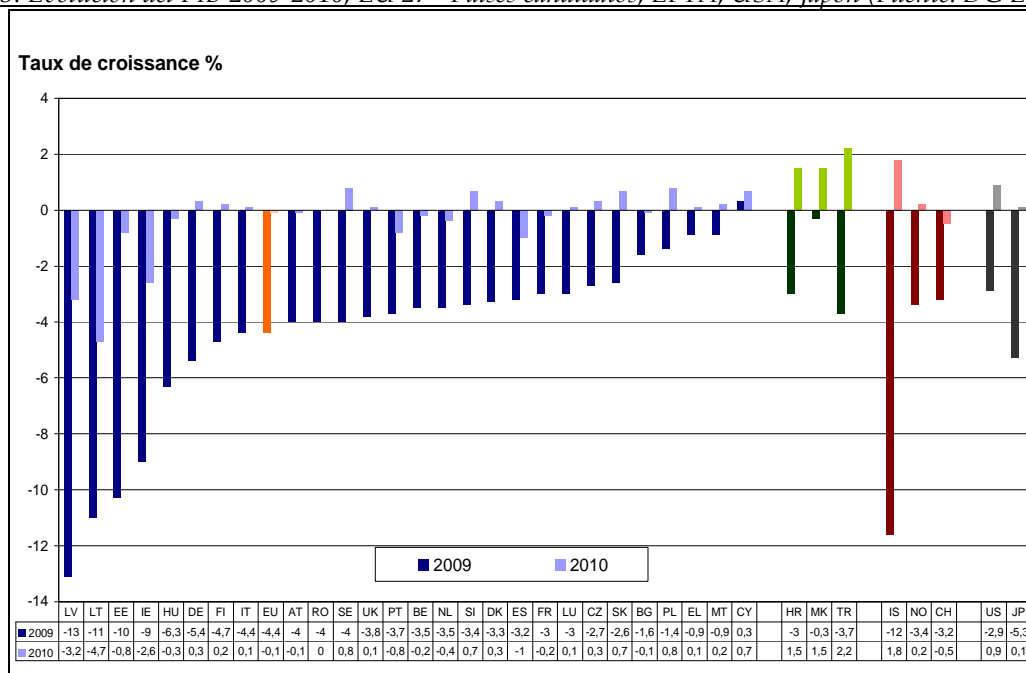
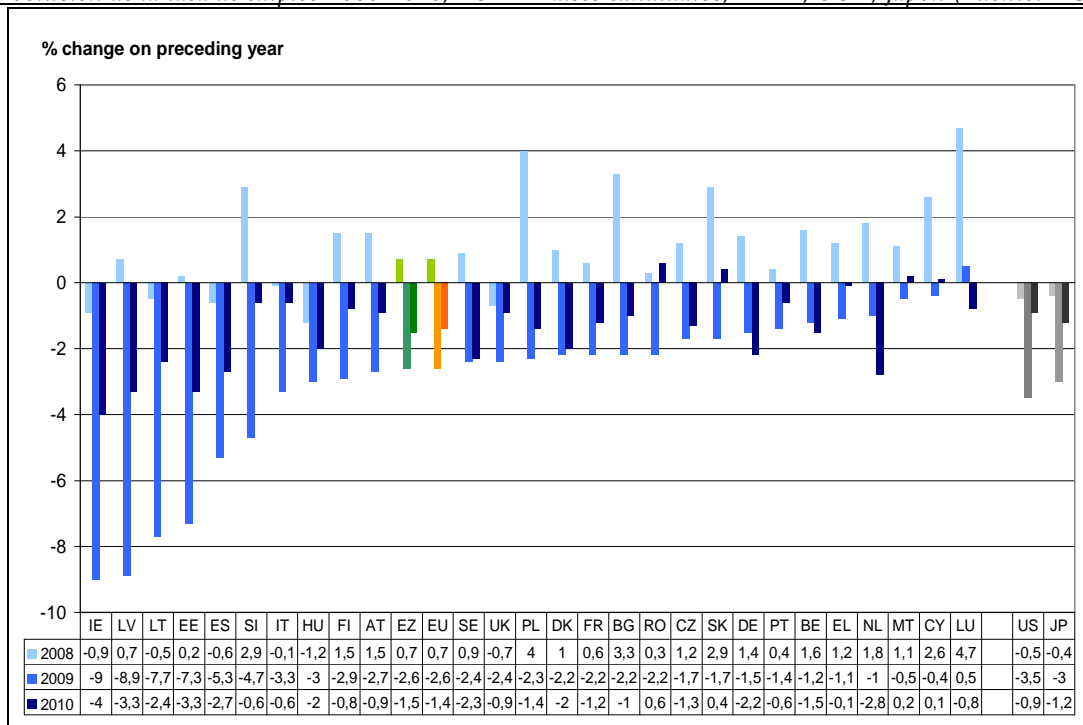


Fig. 6: Evolución de la tasa de empleo 2008-2010, EU 27-Países candidatos, EFTA, USA, Japón (Fuente: DG ECFIN)



Al igual que ocurre a escala mundial, muy pocas son las Regiones que se salvan de la crisis: solamente una de las 25 Regiones que han participado en la encuesta ha considerado que no se ve afectada y otras dos consideran que no se ven afectadas pero sí que esperan sus efectos en los próximos meses. Las otras 22 Regiones se consideran afectadas, algunas de ellas gravemente.

Sin embargo, todas lo están de forma diferente. Por encima de la influencia positiva o negativa del contexto nacional en el que se encuentre la Región (solidez de las finanzas públicas nacionales, dependencia de la economía nacional del sector bancario y financiero), la naturaleza de su tejido económico y su implantación en el territorio regional determinan la naturaleza y la magnitud del impacto. Si bien la multitud de factores en juego y su compleja interacción hacen imposibles las generalizaciones, podemos señalar que:

- Las Regiones cuya economía está fuertemente basada en la exportación han sido las primeras afectadas, o porque los bienes exportados están relacionados con sectores económicos en dificultades, o porque los países y regiones a quienes se destinan las exportaciones tienen dificultades económicas, o por la combinación de los dos factores.
- Las Regiones cuya economía está centrada en actividades industriales en declive y en ciertos sectores, como el del automóvil, están igualmente afectadas.
- Con independencia del sector económico implicado, las empresas que han innovado en los años anteriores a la crisis parecen menos vulnerables ante ella.

Así, las Regiones de un mismo país pueden verse afectadas de manera muy diferente, tanto desde el punto de vista de la actividad económica como de las consecuencias en el empleo, como muestran las figuras 7 y 8.

Figura 7: Evolución de las exportaciones en las Regiones italianas, primer trimestre 2008 /primer trimestre 2009
(Fuente: Instituto central de estadística italiano)

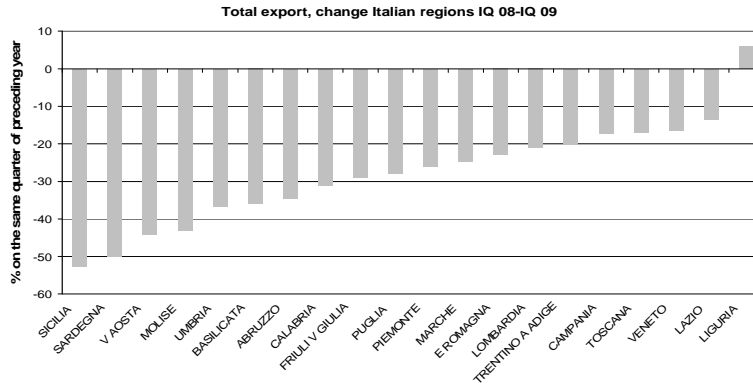
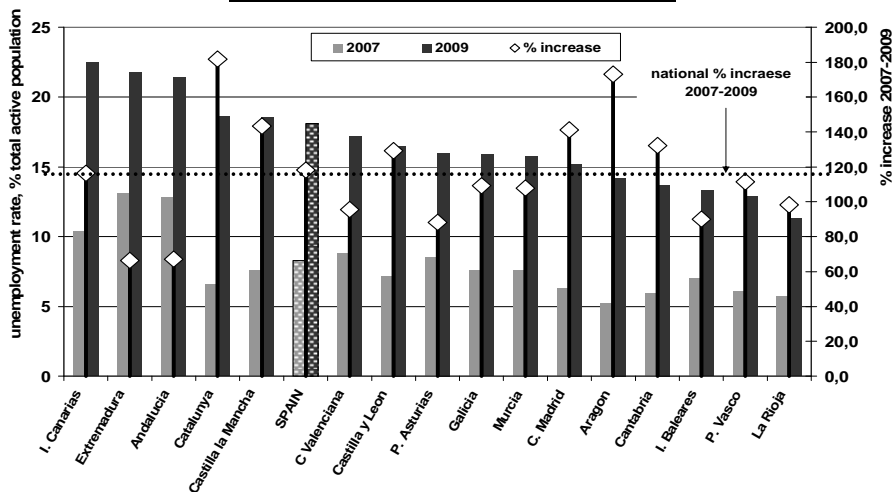


Fig. 8: Tasa de desempleo y evolución 2007/2009 en las comunidades autónomas españolas
(Fuente: Instituto nacional de estadística)



La crisis afecta pues de forma diferenciada a los Estados de la UE y a sus territorios, y pone de manifiesto las limitaciones de unas políticas idénticas para todos y la necesaria aplicación de soluciones elaboradas con arreglo a las características propias de cada territorio y de una gobernanza adecuada.

PARTE II -LOS TERRITORIOS EN EL CENTRO DE LA RESPUESTA POLÍTICA A LA CRISIS

Las políticas públicas, cuya utilidad y eficacia hasta sólo hace un año se cuestionaban, vuelven a ocupar el centro de las respuestas a la crisis. A escala europea, esta reaparición se ha plasmado en la creación casi inmediata de planes de reactivación comunitario y nacionales, e incluso regionales como muestra la encuesta de la CRPM.

Una segunda fase de respuesta consistirá, en los próximos meses, en definir los objetivos estratégicos de medio plazo que, tras los de Lisboa y Gotemburgo, fijen el rumbo a seguir para que Europa salga fortalecida de la crisis y aproveche lo mejor posible la reactivación subsiguiente. De tales objetivos se derivarán las políticas de medio plazo financiadas dentro del marco financiero plurianual 2014-2020.

El capítulo precedente mostraba hasta qué punto resulta fundamental que el nuevo marco estratégico y operativo europeo, para ser de verdad eficaz, se base en los territorios. Ello implica, por un lado, determinar las prioridades de cada política y, especialmente, de la política regional, y coordinar de mejor manera tales políticas –punto sobre el que el presente capítulo pretende proponer una serie de pistas–, por otro lado, revisar el sistema de gobernanza de la estrategia europea y de sus políticas, que aún no están adaptadas al establecimiento de un sistema de gobernanza a múltiples niveles.

I - UNA POLÍTICA REGIONAL QUE MOVILICE TODO EL POTENCIAL TERRITORIAL

I.1 - Principios básicos de una política regional europea después de 2013

I.1.1 - La crisis refuerza la necesidad de una política de desarrollo regional para todas las Regiones europeas y adaptada al potencial de cada una.

En enero de 2008 en Sevilla, la CRPM proponía convertir la política regional en el instrumento de la UE destinado a facilitar a los territorios europeos los medios para desarrollar su potencial de tal manera que se reduzca su vulnerabilidad en una economía globalizada y se maximicen los beneficios que puedan obtener para la calidad de vida del ciudadano.

De esta definición deducía la propuesta de construir una política regional que abarcase todo el territorio europeo después de 2013 y sustentada en dos pilares:

- Un pilar destinado a responder a las necesidades fundamentales (infraestructuras, capacidad administrativa...) de los Estados y Regiones más rezagados, los Estados en preadhesión y las Regiones Ultraperiféricas, sin el que la superación de su retraso y su desarrollo serían imposibles. Se proponía, en un objetivo de «convergencia de proximidad» extender tal ayuda a la vecindad de la Unión, en una visión estratégica de un conjunto coherente de 800 millones de habitantes.
- Un pilar destinado a desarrollar el potencial propio de cada Región europea en tres ámbitos prioritarios considerados «clave» para el desarrollo regional: el conocimiento y el capital humano, el clima y la energía y el desarrollo rural. Este pilar se aplicaría a todas las Regiones europeas, incluidas las más rezagadas para completar las ayudas que se les otorguen específicamente.

Globalmente, la crisis refuerza esta definición y estos principios generales. Más allá del principio, obvio desde el punto de vista económico, que consiste en ayudar prioritariamente a las Regiones más rezagadas, la crisis nos recuerda que:

- Al resaltar los puntos flacos y los factores de vulnerabilidad propios de cada territorio, la crisis ha mostrado, en contraposición, los márgenes de progresión. Dichos márgenes existen en cada Región, incluso en las más desarrolladas, como revela, con toda la razón, el informe independiente encargado por la Comisión Europea a Fabrizio Barca «Programa de reforma de la política de cohesión»⁶. Además, desde un punto de vista político, la incitación por parte de la Unión Europea a que todos los actores creen modelos de desarrollo alternativos en respuesta a la crisis basados en la innovación (como propone el sexto informe intermedio sobre la cohesión económica y social publicado por la Comisión Europea el pasado 25 de junio), la lucha contra el cambio climático y el apoyo al capital humano, principalmente, estaría condenada al fracaso si no viniese acompañada de una ayuda orientada en esa dirección para el conjunto de los actores regionales.

⁶ « An agenda for a reformed cohesion policy » - Abril 2009 - Disponible sólo en inglés:
http://ec.europa.eu/regional_policy/future/barca_fr.htm

- El apoyo al desarrollo regional en los países vecinos de la UE es un resorte esencial para el desarrollo de las propias Regiones europeas, y principalmente de las que están situadas en las fronteras de la UE y que, en su mayoría, son Regiones rezagadas. Su refuerzo contribuirá a fortalecer la cohesión territorial europea en su conjunto. Las Regiones vecinas de la UE son socios comerciales naturales y preferentes que son esenciales en un contexto de contracción de los intercambios comerciales. Desarrollar estas Regiones es un medio de proteger una parte de los mercados de la Unión.

No se trata de proponer la transferencia de una parte de las sumas destinadas a las Regiones europeas a las Regiones de la vecindad (las líneas presupuestarias no son las mismas), sino, entre otras cosas, de hacer lo necesario para revisar y mejorar el Instrumento Europeo de Vecindad existente, para que esté al servicio del desarrollo de un espacio europeo y de proximidad coherente con los objetivos de la Unión y contribuya al crecimiento de los territorios nacionales y regionales. Así, es totalmente posible y deseable utilizar la base que proporciona hoy este Instrumento, que ha dado unos resultados alentadores en el marco de los Programas de actuación bilaterales, y darle un impulso complementario coordinándolo en mayor medida con los objetivos y las prácticas de la política regional de la UE. Con respecto a la financiación, en un contexto de contracción del presupuesto público, conviene recordar la posibilidad de aportaciones externas, provenientes de donantes internacionales, ya sean organizaciones internacionales o fondos regionales.

Esta política en las fronteras de la UE deberá llevarse a cabo en coherencia (tanto en su financiación como en sus objetivos) con la política de ayuda al desarrollo de la UE, en la que las Regiones están cada vez más presentes.

I.1.2- Cohesión territorial y gobernanza: dos elementos necesarios que enriquecen la política regional

Cohesión territorial

La CRPM participó activamente en la consulta realizada por la Comisión con motivo de la publicación del Libro Verde «*Convertir la diversidad territorial en un factor de éxito*». En torno a una definición política de la cohesión territorial, basada en la solidaridad entre territorios y en la idea de permitir a los habitantes de los distintos territorios de la Unión el disfrute equitativo de las libertades fundamentales contempladas en el Tratado, la CRPM pedía su aplicación horizontal en el conjunto de las políticas europeas y, en particular, en las que más impacto territorial tienen.

En este marco, la política regional sigue siendo hoy el principal instrumento de la Unión Europea que ya aplica, en cierta medida, el principio de cohesión territorial. Sin embargo, queda todavía un margen de progresión nada desdeñable en los ámbitos siguientes:

- La conexión establecida en 2007 entre la Estrategia de Lisboa y la política regional (*earmarking*): Si bien no cabe duda de que representa en principio una evolución positiva, ya que ha acelerado la concienciación de los responsables políticos regionales y locales de la urgencia de hacer hincapié en un número restringido de prioridades, también es obvio que su aplicación no se adaptaba a la movilización del potencial inherente a las Regiones. El objetivo, establecido de forma idéntica para todos los territorios europeos, y que consistía en destinar el 3% de los PIB regionales a la Investigación, es uno de los principales ejemplos de ello. Si bien debe mantenerse la conexión entre los objetivos estratégicos de la UE y la Política Regional, su aplicación eficaz requiere pues la realización de una labor previa de definición del potencial regional. Dicha labor debería realizarse lo antes posible, en el marco del periodo de programación actual.
- La toma en consideración de los territorios con desventajas geográficas y demográficas graves y permanentes (islas, baja densidad, montañas), para los que sigue siendo necesario poner en marcha políticas y programas europeos más adaptados y flexibles que les permitan explotar su potencial y responder a sus dificultades específicas.
- La cooperación territorial (cf. I.3, p.19), que podría contribuir más intensamente a la cohesión territorial dentro de la UE gracias a una gobernanza y un funcionamiento más adaptados que en la situación actual.

El sexto informe intermedio sobre la cohesión económica y social, que hace un balance de la consulta sobre el Libro Verde, no facilita ninguna información sobre el curso que la Comisión piensa dar a este debate, lo que no es un buen presagio. Si bien ya está descartado que opte por elaborar un Libro Blanco, lo que la CRPM lamenta, será preciso comprobar que se toman en consideración estos aspectos en las propuestas que se presentarán el año que viene.

Gobernanza

La tercera parte del presente documento aborda pormenorizadamente las problemáticas de gobernanza, incluidas las cuestiones específicas de la política regional (véase Parte 3, p. 25). No obstante, en líneas generales podemos recordar:

- La pertinencia de una aplicación regionalizada de esta política.
- Que la descentralización de la aplicación ha de ir forzosamente acompañada de una mayor responsabilidad de los actores-gestores. Sólo la instauración de esa reciprocidad permitirá la simplificación de los procedimientos y una mayor eficacia de dicha política.
- La necesaria coordinación entre los objetivos y los medios de la política regional, por un lado, y los de las restantes políticas europeas, por otro, a escala regional, nacional (cf. II, p.23), y también a escalas específicas que van más allá de los marcos de programación regional y de las fronteras nacionales: es el valor añadido de la cooperación territorial.

I.2 - Tres prioridades de actuación para reducir los puntos vulnerables y maximizar el potencial de las Regiones europeas

En coherencia con los objetivos estratégicos de la Unión Europea, la política regional debería centrar su acción en la movilización del potencial territorial en torno a tres ejes prioritarios:

- La implantación de una sociedad del conocimiento, mediante:
 - el apoyo a la innovación entendida de forma más amplia y a la investigación, por un lado;
 - la promoción de prácticas innovadoras en materia de empleo y formación, por otro.
- La implantación de una «*low carbon society*» que integre plenamente la problemática del clima, mediante el apoyo a la creación de nuevos modelos energéticos y de transporte, la adaptación al cambio climático y la explotación sostenible de los recursos naturales.

Para hacer compatibles esta orientación selectiva y la flexibilidad que requiere un enfoque «a medida», podrían establecerse para cada Región unos objetivos en materia de realizaciones con arreglo al potencial y a las singularidades que se hayan puesto de manifiesto en los análisis previos. Se podría animar a cada Región, mediante incentivos por definir, a hacer hincapié en una de las tres prioridades (*earmarking* voluntario).

I.2.1 - Prioridad 1- Apoyo a la innovación y la investigación

Las economías de los territorios necesitan urgentemente políticas de apoyo a la innovación como herramienta de ajuste ante los fuertes cambios económicos, sociales y ambientales mundiales en curso, y ante el potencial y los riesgos que los acompañan. Cada uno de los territorios, de sus sectores económicos, encierra un potencial específico en materia de innovación. Como sugieren muchos analistas económicos, existe una estrecha correlación entre los resultados alcanzados por las Regiones en el campo de la innovación y su desarrollo económico. Esto es válido para todas las Regiones, urbanas o rurales, con actividades económicas. Sin embargo, no existe una estrategia única que valga para todos los territorios y las mejores opciones en cada uno de los contextos específicos no pueden determinarse «desde arriba». Así, el objetivo actual del 3%, al que ya nos hemos referido en este documento, no es pertinente para todas las Regiones, incluidas las del Objetivo de Competitividad Regional y Empleo.

El carácter fuertemente territorial de la innovación convierte a la política regional en una herramienta fundamental de apoyo a estos procesos. El valor añadido de las inversiones realizadas en este marco puede analizarse tanto en términos de cohesión como de competitividad, siendo ambas perfectamente complementarias y no contradictorias

- si no se tienen presentes consideraciones de tipo territorial en las políticas de apoyo a la innovación a nivel europeo, es muy probable que se refuercen las tendencias a la fragmentación. Los escenarios prospectivos elaborados por ESPON⁷ muestran, por ejemplo, que si el aumento de la ayuda de las políticas europeas a la innovación no va acompañado de un esfuerzo en favor de la cohesión, se produciría una mayor concentración geográfica. Los riesgos de brechas tecnológicas y de innovación, en una acepción más amplia, son reales, incluso en detrimento de Regiones del Objetivo

⁷ ESPON - Scenarios on the territorial future of Europe - May 2007

de Competitividad. Para hacer frente a este problema, la política regional de la Unión Europea representa hoy día un poderoso instrumento, tanto en términos de volumen financiero como de marco de análisis de gobernanza a varios niveles.

- Es necesario utilizar la política regional como política de crecimiento y de innovación en todas las Regiones europeas, ya que la plena explotación de las fuentes potenciales de competitividad en Europa requiere la implicación de todos los territorios europeos y no sólo de los más competitivos, tanto desde el punto de vista de la producción de innovación como de su absorción.

Por tanto, es fundamental que el apoyo a la innovación se mantenga después de 2013 en el marco de una Política Regional europea para el conjunto del territorio europeo.

Hacer un estudio previo más profundo sobre las definiciones y los indicadores de innovación

Muchos son los factores fundamentales necesarios para crear un entorno propicio a la innovación. Además de la promoción de la innovación tecnológica resultante de la investigación, incluyen la mejora de las competencias, la circulación y el intercambio del saber entre empresas, instituciones de investigación y autoridades políticas o, en líneas más generales, una serie de factores ligados al tema de la creatividad. Por lo tanto, las autoridades regiones y sus socios han de desarrollar políticas de innovación.

Globalmente, las Regiones europeas han apoyado durante los pasados años el movimiento de superación de un enfoque estrictamente tecnológico de la innovación. Ya sean urbanas o rurales, las Regiones tienen hoy sus propias definiciones de la innovación, con frecuencia muy cercana a las de la Comisión Europea o de la OCDE, y, de cualquier forma, van más allá de un estricto planteamiento tecnológico.

La actual tendencia a ampliar los enfoques de la innovación se refleja igualmente a nivel europeo, por ejemplo, a través del Año Europeo de la innovación y Creatividad y el sexto informe intermedio sobre la cohesión, donde se hacen propuestas interesantes de indicadores como un índice de tolerancia y la presencia de «clases creativas». Esta tendencia a extender la noción debe ser apoyada ya que permite dar cuenta de la riqueza y diversidad de los enfoques de la innovación en las Regiones.

No obstante, está pendiente un trabajo complementario sobre los indicadores:

- Los indicadores europeos, que figuran en el Cuadro regional de Indicadores de la innovación, reflejan por ahora un enfoque esencialmente tecnológico de la innovación y habrá que mejorarlos y profundizar en ellos.
- También deberá hacerse un esfuerzo suplementario de regionalización de los indicadores disponibles.
- Deberá prestarse mayor atención a las Regiones rurales cuando se elaboren análisis e indicadores a nivel europeo. Las dinámicas de innovación propias de estas Regiones adolecen de una falta de análisis y visibilidad en comparación con las que existen en las Regiones más urbanas donde la concentración de ciencia y tecnología es mayor.

Seguir apoyando la creación y la mejora de estrategias regionales de innovación

Dada la importancia de las dinámicas locales y regionales en materia de innovación e investigación, la elaboración de estrategias económicas regionales y la movilización de los actores territoriales en torno a los procesos de gobernanza que los rodean juegan un papel importante. Por ello, la política regional desempeña un papel fundamental por la exigencia de puesta en estrategia que suponen los programas operativos. Para el periodo 2007-2013, es constatable una evolución positiva muy interesante de la calidad de las estrategias de desarrollo económico y de innovación en muchas Regiones. Tal evolución es mucho más destacable porque el tiempo político que requieren es naturalmente largo. Efectivamente, la definición y aplicación de una estrategia de innovación no se fijan por decreto, sino que se inscriben en un proceso y un aprendizaje colectivo a los que hay que saber dar tiempo.

La negociación de los Programas operativos para todas las Regiones ha de seguir siendo una etapa clave de síntesis y diálogo a varios niveles en torno a los análisis económicos territoriales. Además, el apoyo de las Regiones al desarrollo de estrategias de innovación debe mantenerse e incrementarse, a través, por ejemplo, de la participación de las Regiones y de sus socios en proyectos de colaboración, de la elaboración de indicadores y de análisis comparativos a nivel europeo con el objetivo de tomar en cuenta sus resultados en la aplicación de la política regional de la Unión Europea. El papel de la Comisión Europea es esencial en estos procesos y es preciso que disponga de los medios para ser plenamente protagonista en los debates de fondo, como complemento de su papel de control.

Además, la política regional permite hoy apoyar un amplio abanico de medidas y estrategias en materia de innovación e investigación. Su eficacia depende, entre otras cosas, de esa flexibilidad y de las decisiones de las autoridades que intervienen en la programación. En su documento de septiembre de 2008 «*Reforzar el apoyo de la política regional de la Unión Europea a la innovación en las Regiones*», la CRPM hace referencia a algunos ejemplos de tendencias actuales de las políticas de innovación que pueden reforzarse con la ayuda de la política regional: la organización de estrategias de innovación en torno a mercados bien identificados, la innovación abierta o los clusters. En el futuro, debería darse prioridad al análisis y a la evaluación de las políticas implementadas a nivel regional y a la puesta en valor de los éxitos registrados.

Reforzar las sinergias con el Espacio Europeo de Investigación (EEI)

El espacio europeo de investigación e innovación se beneficia actualmente de varias dinámicas, debido al significativo incremento del presupuesto del PMIDT⁸, a la creación de un PCI⁹ y al lanzamiento de una serie de iniciativas como el Instituto europeo de tecnología. Dichas dinámicas están llamadas a desarrollarse en perfecta coherencia con la de la política regional. En lugar de oponerse, excelencia y cohesión se complementan y además tienen que coexistir dentro del conjunto de las políticas. De la misma manera que las políticas de investigación no pasan totalmente por alto las cuestiones ligadas a los territorios y a las Regiones, éstas últimas apoyan también la excelencia a través de sus políticas, integrando igualmente consideraciones de cohesión territorial. En definitiva, hay que fijarse más en la complementariedad que en la oposición.

A nivel europeo se han registrado recientemente progresos en esa dirección, por ejemplo, a través del desarrollo de programas del PMIDT y del PCI con participación de las autoridades regionales, o a través del desarrollo de iniciativas tales como la publicación de una guía sobre las sinergias entre dichos programas y la política regional. Por su parte, la política regional integra las problemáticas del Espacio europeo de investigación e innovación y cada vez lo hará más. Una vez más, los programas operativos deben reforzarse como herramienta para definir visiones comunes entre los diferentes niveles de gobierno.

Además de la coordinación general entre los instrumentos, de las sinergias entre las Regiones, convendría desarrollar una serie de iniciativas estructuradoras del Espacio europeo de la investigación:

- Las infraestructuras de investigación ESFRI son un primer ejemplo. Dado que las necesidades de financiación de estas últimas son muy importantes, se está debatiendo a nivel europeo la idea de utilizar la política regional. Sin prejuzgar la decisión que tomen las Regiones sobre el apoyo a tales infraestructuras, de lo que se trata es de la dimensión regional de las mismas, a través de la lógica de su implantación y de las redes que se creen en torno a ellas.
- Las plataformas tecnológicas europeas y las iniciativas tecnológicas conjuntas son un segundo ejemplo. Al agrupar a los actores industriales y de la investigación pública más importantes en sectores clave para la competitividad europea, tales iniciativas revisten gran importancia para las Regiones. Habría, no obstante, que hacer mayores las sinergias reales con las Regiones. Por otro lado, la estructuración de redes de investigación e innovación, como las generadas por las redes de excelencia o las comunidades de conocimiento e innovación del Instituto europeo de tecnología, podría generar vínculos con las Regiones, a quienes los actores involucrados en este tipo de iniciativas acuden a veces para solicitar apoyo. Las Regiones que así lo deciden utilizan a menudo los créditos de la política regional y hacen así de ella una herramienta de conexión entre los territorios y el Espacio europeo de investigación.

Estos puntos requieren un estudio en profundidad y la CRPM trabajará en ellos durante los próximos meses en el marco de un grupo de trabajo específico.

1.2.2- Prioridad 2 – Adaptar los territorios al cambio climático e impulsar la creación de una «*low carbon society*» europea

La política regional deberá jugar un papel esencial, orquestando la promoción de un nuevo modelo de desarrollo que integre de lleno la problemática del clima.

⁸ Programa marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Unión Europea

⁹ Programa Competitividad Innovación

Asegurar la financiación del «Tres veces veinte»

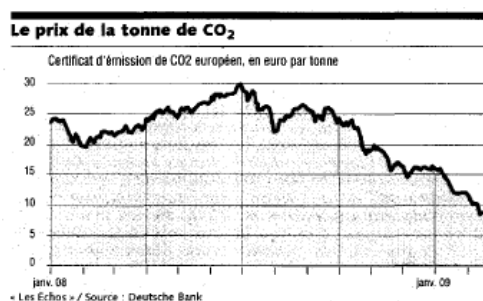
Los objetivos en el campo de la mitigación quedan definidos en el «conjunto legislativo sobre energía y clima» adoptado por el Consejo europeo de diciembre de 2008. Dichos objetivos son, de aquí a 2020:

- Reducir en por lo menos un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Que el 20% de la combinación de fuentes energéticas de la UE proceda de energías renovables.
- Reducir en por lo menos un 20% el consumo energético de aquí a 2020 («eficiencia energética»).

La propuesta inicial pretendía financiar la evolución hacia una «Sociedad parca en carbono» mediante la subasta de los derechos de emisión. Sin embargo, tres hechos limitan la capacidad potencial de la propuesta:

- El sistema de subasta sólo entrará en vigor en 2013. En ese momento la mayoría de los derechos de emisión se distribuirán gratuitamente. Y sólo en 2020 –es decir, al finalizar el próximo periodo de programación- los derechos serán de pago, lo que limitará forzosamente la capacidad del sistema de recaudar ingresos en el periodo 2014-2020.
- Algunos, en las discusiones en torno al conjunto legislativo sobre la energía y el clima, estimaron en 50.000 millones de euros anuales los ingresos resultantes de las subastas. Pero las recientes fluctuaciones del precio del carbono, que muestra la figura 9, siembran la duda sobre las sumas reales que puedan recaudarse.
- La propuesta del Parlamento perseguía destinar por lo menos el 50% de los ingresos a un fondo internacional especializado, que invirtiera en proyectos en los países en desarrollo para contribuir, por ejemplo, a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o a la lucha contra la deforestación. El resto de los ingresos debería utilizarse a escala europea para financiar proyectos relacionados con el cambio climático en la Unión. Pero los jefes de Estado y de Gobierno han decidido otras cosas en el Consejo europeo de diciembre de 2008, poniéndose de acuerdo en un monto de intervención de los Estados limitado sólo al 50% de esta asignación -y de manera poco vinculante- lo que es augurio, en el mejor de los casos, de una simple coordinación de acciones nacionales cuando una acción comunitaria hubiese sido un motor mucho más potente.

Fig. 9: Evolución del precio de la tonelada de CO₂ - Enero 2008/Enero 2009 (Fuentes: Les Échos-Deutsche Bank)



En este contexto, la única dotación financiera estable y permanente que pueda servir a la causa de los objetivos del conjunto legislativo sobre energía y clima es la de los Fondos Estructurales. Es esencial, pues, hacer de esta política una prioridad. De lo contrario, «la sociedad parca en carbono», que está en el centro del proyecto estratégico europeo, quizás nunca vea la luz.

Aunque el reglamento FEDER 2007-2013 no mencione explícitamente el cambio climático, las intervenciones subvencionables en los territorios comprenden ya una serie de acciones en ese ámbito (energías renovables, eficiencia energética, promoción del transporte urbano limpio). Las medidas complementarias tomadas por la Comisión Europea en el marco de su plan de recuperación, han permitido reforzar la gama de intervenciones, extendiendo al conjunto de los Estados miembros la posibilidad de financiar medidas de eficiencia energética y programas en favor de las energías renovables en los hogares. Convendría mantener tales acciones.

En este contexto, habrá que tomar medidas específicas para las Regiones con desventajas geográficas permanentes, las islas en particular, que tienen, es verdad, un gran potencial en el campo de las energías renovables, pero cuya lejanía ocasiona dificultades financieras para realizar este tipo de inversiones.

Promover una adaptación de los territorios al cambio climático acorde con el Libro Blanco

El Libro Blanco «Adaptación al cambio climático: hacia un marco europeo de actuación» fue publicado por la Comisión Europea el 1 de abril de 2009. Presenta una acción en dos fases: una primera fase (2009-2012) consagrada a elaborar una estrategia europea de adaptación y una segunda fase de aplicación que comenzaría en 2013. En el Libro Blanco se precisa que los trabajos de la fase 1 se entienden sin perjuicio de la estructura futura del presupuesto de la UE y del marco financiero plurianual actual y futuro. Pero el inicio de la segunda fase en 2013 muestra que existe una relación evidente entre la estrategia y su aplicación a través de los instrumentos financieros comunitarios. Esa relación constituye incluso una condición imprescindible para el éxito de dicha estrategia, como recuerda la CRPM en su posición política sobre el cambio climático.

Al ser el objetivo de la política regional facilitar a los territorios europeos los medios para desarrollar su potencial de tal manera que se reduzca su vulnerabilidad, la participación de dicha política en la puesta en marcha de la política de adaptación resulta evidente.

Desde esta óptica, ha de ponerse énfasis en la dimensión transnacional de la cooperación territorial. Hasta que se elabore una base de conocimientos más detallada sobre el impacto del cambio climático en los territorios, los estudios realizados hasta la fecha muestran el reparto de dichos impactos (modificación de las precipitaciones y de la temperatura, frecuencia de fenómenos climáticos extremos...) de forma relativamente homogénea en grandes zonas transnacionales. En el futuro, la elaboración de estrategias de adaptación y de respuestas coordinadas o conjuntas para las zonas transnacionales debería ser uno de los objetivos de la cooperación transnacional como complemento de la programación regional (cf. I.3, p.19). Mientras tanto, los actuales programas de cooperación transnacional Interreg IVB deberán ser utilizados para identificar los distintos tipos de medidas a tomar en beneficio de los territorios y de los sectores económicos. Estos análisis previos son, para las Regiones, imprescindibles para estar en condiciones de aplicar la estrategia de adaptación a partir de 2013.

Por lo que respecta a las Regiones marítimas de Europa, las cuencas marítimas deberán ser la unidad de reflexión, de recogida de datos y de actuación. En este marco, deberán establecerse medidas específicas para las Regiones insulares, donde la importancia de la línea de costa aumenta las dificultades técnicas y financieras para afrontar la adaptación.

I.2.3 - Prioridad 3 - El «pilar humano»: apoyar a los individuos en el mercado laboral y luchar contra la exclusión social de los colectivos más desfavorecidos

Integrar dos dimensiones diferentes pero complementarias

El «pilar humano» tiene como meta integrar dos dimensiones complementarias: por un lado, la dimensión humana del pilar económico de la política regional, encarnado habitualmente por el concepto de «capital humano». Por otro lado, la dimensión social de dicha política en torno al objetivo de lucha contra la exclusión.

Aunque las dos dimensiones requieran intervenciones de diferente naturaleza, debido a la especificidad del público al que van destinadas, no por ello tienen que oponerse porque:

- Tienen un origen común: se trata de ocuparse de las repercusiones, primero, de la opción política tomada por los dirigentes europeos en favor de la integración económica europea (mercado interior) y de sus consecuencias (libre circulación de las personas, de los trabajadores), y segundo, de la apertura a la economía mundial. Efectivamente, la crisis actual muestra, con crudeza, que aunque la apertura presente oportunidades innegables, aprovecharlas no es algo que se improvise y que incluso encierra riesgos y requiere, en contrapartida, un apoyo por parte de esa misma escala europea. El apoyo persigue ya sea preparar y adaptar a los trabajadores actuales y futuros a las condiciones específicas del mercado laboral y a su evolución, ya sea a luchar, de forma preventiva o curativa, contra los fenómenos de exclusión que seguirá ocasionando ineluctablemente si las condiciones globales del comercio mundial siguen siendo las que son. Por encima de esta lógica económica, estas acciones se sustentan en el objetivo político de cohesión social impuesto por el Tratado.
- Se complementan mutuamente: acompañar a los individuos antes de y durante la vida activa tiende a limitar los riesgos de exclusión social; inversamente, el apoyo específico en las situaciones de exclusión social tiene por objetivo reorientar, lo más rápido posible, a los individuos en situación de exclusión hacia el mercado laboral.

Algunas vías para el futuro: ejes de actuación y valor añadido comunitario

- Dos ejes estructurales de actuación y un eje coyuntural

El impacto de la crisis en ciertos sectores económicos y sus repercusiones en el empleo refuerzan la impresión de que resulta necesaria una acción coyuntural destinada a apoyar a quienes hayan perdido el puesto de trabajo como consecuencia directa de la globalización, acción que hoy está encarnada por el Fondo Europeo de ajuste a la globalización (FEM). Las fuertes fluctuaciones del comercio mundial y sus repercusiones en el mercado laboral son propias de la economía globalizada. Habría que contemplar el mantenimiento y refuerzo de una acción del mismo tipo que el FEM para afrontar en el futuro y de manera flexible otros impactos posibles. Sin embargo, sería insuficiente limitar la actuación europea solamente a esa acción coyuntural. Efectivamente, el verdadero reto estriba en una transformación profunda de los sistemas de formación profesional y empleo y de las mentalidades, que, para ser eficaz, no debe limitarse al público y a los sectores afectados por tales impactos, sino que ha de abarcar al conjunto de la población activa, actual y futura, y de las estructuras de apoyo. Se propone, por tanto, combinar en el futuro ambos planteamientos.

- Eje estructural nº1: Gestión de las competencias de los activos actuales y futuros

El considerable impacto de la crisis en una serie de sectores de actividad y el consiguiente aumento del desempleo es una muestra de la insuficiente madurez de la mayoría de los sistemas europeos de formación y empleo en el contexto de una economía globalizada. Aunque las reflexiones acometidas estos últimos años sobre la noción de capital humano y la aplicación de políticas de empleo activas han empezado a dar sus primeros resultados, la mayoría de los mercados laborales siguen estando relativamente anquilosados. Los cambios que directa e indirectamente representa la globalización para los empleos, su contenido, su número, las respuestas políticas a dar a este panorama en constante evolución para adelantarse a las necesidades y mejorar la adecuación entre oferta y demanda en los mercados laborales europeos, todo ello es una prioridad a la que hay que dar continuidad, en torno a tres vertientes:

- La inserción de los jóvenes en el mercado laboral (formación en profesiones de futuro, promoción de la movilidad...).
- La formación permanente de los activos.
- De manera transversal, la promoción del espíritu empresarial en los jóvenes y la formación permanente de los empresarios.

- Eje estructural nº2: La inclusión social de los colectivos más desfavorecidos

Los fenómenos de exclusión social son una consecuencia intrínseca del modelo económico actual, pero la crisis aumentará ese riesgo, sobre todo para los colectivos más precarios: parados de larga duración en sectores siniestrados o que no consiguen capacitarse en nuevas competencias, trabajadores inmigrantes, jóvenes cualificados pero sin salidas en su mercado laboral, mujeres especialmente.

Cabe notar que la encuesta realizada con las Regiones el Grupo de trabajo «Empleo-Formación-Inclusión social» de la CRPM, ha puesto de relieve el claro impulso de la UE en favor de acciones destinadas a los grupos de población más desfavorecidos. La mayoría de estas acciones no hubieran existido sin ese impulso y serían sin duda las primeras en desaparecer si se suprimiera ese eje de actuación.

Sustentado en los principios de igualdad de oportunidades y de cohesión social, dicho eje estaría destinado a jugar el papel de “colchón social” para los colectivos más vulnerables como:

- Los inmigrantes;
- Los jóvenes en situación de exclusión;
- Los activos en situación de exclusión (parados de larga duración);
- Las personas de más edad aisladas, sobre todo en el medio rural.

- Eje coyuntural: apoyo a los trabajadores que hayan perdido el empleo debido a la globalización

Este fondo completaría de manera específica las acciones estructurales: al establecer acciones de recualificación de los activos cuyo empleo desaparece debido a la globalización, impediría el deslizamiento de tales colectivos a situaciones de exclusión social. Al igual que el actual FEM, el fondo sería administrado centralizadamente por la Comisión Europea y el desbloqueo de fondos, rápido y sencillo, se haría a través de los Estados.

- *Ejes estructurales territorializados y orientados resueltamente hacia la aplicación de prácticas innovadoras.*

Una aplicación regionalizada de las acciones estructurales de empleo y formación.

Dos elementos, revelados por las encuestas de la CRPM¹⁰, abogan por la regionalización de tales acciones:

- Si bien el aumento extraordinariamente rápido del desempleo es un fenómeno que comparten todas las Regiones, la naturaleza, la magnitud y la evolución de este fenómeno varían de una a otra (cf. Parte 1). Esa variedad requiere respuestas adaptadas a cada caso en materia de recualificación de los parados, de formación permanente y de ayuda a la inserción de los jóvenes cualificados o no en el mercado de empleo. La necesidad de poner en marcha acciones « a medida » y lo más cerca posible de los colectivos e individuos afectados es, si cabe, mayor cuando hablamos de inclusión social.
- Los actuales Programas Operativos del Fondo Social Europeo (FSE) administrados a nivel nacional, aun cuando tengan un desarrollo regional, se caracterizan, además de por su complejidad administrativa, por la falta de flexibilidad y adaptabilidad a las prioridades específicas de los territorios, puesto que se derivan ante todo de prioridades nacionales comunes.

La exigencia de situar la acción lo más cerca posible de la realidad del mercado laboral y de las posibilidades de formación, por un lado, y las situaciones específicas de exclusión, por otro, requieren pues la elaboración de estrategias y la puesta en marcha de políticas a escala regional en esa dirección.

- *Focalizar la acción comunitaria en las prácticas innovadoras en materia de empleo y formación*

Si bien la adicionalidad de las ayudas comunitarias es muy fuerte para las acciones relativas a la igualdad de oportunidades y a la inclusión social, no puede decirse lo mismo de las políticas de empleo y formación que son, con la ayuda de la UE o sin ella, financiadas por los Estados o las Regiones, y seguirán siéndolo en el futuro. Si el papel de la UE se limita a reforzar la financiación nacional o regional, su valor añadido será escaso, más aún si la dotación comunitaria es escasa. El auténtico valor añadido de la acción europea en la materia radica en su capacidad de incitar a poner en marcha acciones de índole innovadora dentro de las políticas existentes.

Tales orientaciones deben ir unidas a una elaboración y aplicación de las estrategias a escala regional. Según la encuesta de la CRPM, los Programas operativos FSE programados a escala nacional, por su complejidad administrativa, limitan la posibilidad de financiar proyectos de carácter innovador, ya sea porque son realizados por estructuras de dimensión más pequeña que no tienen la suficiente capacidad administrativa y financiera para responder a las exigencias de aplicación del FSE, ya sea porque su naturaleza innovadora dificulta su entrada en la «maquinaria administrativa» del Programa.

En este contexto, es igualmente interesante reflexionar sobre la creación de instrumentos destinados específicamente a favorecer la innovación social y compartir las experiencias. La creación de un eje específico de tipo LEADER, basado en la acción sobre el terreno y en una gobernanza compartida, y dotada de redes nacionales y europeas, podría ser una solución. Otra posibilidad, que no excluye la primera, consistiría en fomentar el surgimiento de Programas operativos plurirregionales centrados en problemáticas clave, especialmente en las Regiones fronterizas (gestión de los migrantes, integración de los mercados de trabajo transfronterizos, etc.). Al ponerse en común una parte de los dotaciones regionales en tales programas y al ser gestionados por una AECT, serían más independientes de las dotaciones nacionales que los actuales programas de cooperación transfronteriza (Interreg IVA), permitiendo al mismo tiempo destinar sumas más importantes a estas cuestiones (cf. más abajo).

- *El caso específico de los territorios rurales en despoblamiento o desertificación*

En este marco, debería prestarse especial atención a las problemáticas específicas de las zonas rurales en despoblamiento –e incluso en algunos casos en desertificación– donde los riesgos de exclusión social aumentan debido a un acceso por lo general más limitado y difícil a los servicios públicos en general, y de empleo, formación o a los servicios sociales en particular. En estas Regiones, las políticas de empleo, formación y lucha contra la exclusión social deben ir acompañadas de una reflexión sobre el mantenimiento de los Servicios de Interés General.

¹⁰ 2 encuestas: «Las Regiones ante la crisis» realizada con las 161 Regiones miembros de la CRP, y «El futuro del FSE» realizada con las Regiones del grupo de trabajo Empleo-Formación-Inclusión social

I.3 - Convertir la cooperación territorial en la UE y en su vecindad en una verdadera herramienta de coordinación y gobernanza

La cooperación territorial, pese a su reducido presupuesto (2,52% del presupuesto de la política regional), ha ido imponiéndose con el paso del tiempo. Programa de Iniciativa Comunitaria desde su creación, se convirtió en el tercer objetivo de la política regional de la UE en 2007. En veinte años, ha contribuido a que se haya apoderado de las autoridades regionales y locales una auténtica cultura de la cooperación, que no es algo evidente como demuestran las trabas que siguen obstaculizando la cooperación con otras Regiones del mundo, especialmente en la vecindad de la UE. Pero los retos a los que la UE tiene que hacer frente exigen emprender una nueva etapa en la cooperación europea, algo que hacen posible la experiencia y el saber hacer de las Regiones en la materia. Esta parte del documento adelanta una serie de propuestas a fin de crear las condiciones para dar ese salto cualitativo.

I.3.1- Clarificar los objetivos de la cooperación transnacional para expresar el potencial que encierra

El valor añadido de la cooperación territorial radica en su capacidad de superar -cuando las problemáticas así lo exigen- las fronteras regionales o nacionales de aplicación de las políticas públicas en general y de las políticas de desarrollo regional en particular -especialmente la aplicación de la programación de los Fondos Estructurales- y de movilizar a los diferentes actores de forma coordinada cuando ninguno de ellos pueda actuar en solitario con eficacia.

Pese a esta definición, el enfoque transnacional, contrariamente al transfronterizo, sigue adoleciendo de falta de claridad en sus objetivos y del desinterés político nacional y europeo, que impiden expresar el potencial que encierra. La escala transnacional es, efectivamente, la única adecuada cuando se abordan la accesibilidad, la seguridad marítima, la gestión de las cuencas marítimas y del litoral para su adaptación al cambio climático... Con el fin de maximizar su potencial, es necesario:

- Definir un objetivo claro basado en la ordenación de macrorregiones europeas que se adapte a las necesidades de cada una de ellas, poniéndose así fin a la oposición artificial e infundada que se introdujo en 2007 entre un enfoque centrado en el crecimiento y el enfoque «ordenación del territorio» que, sobre la base de la PEOT, prevalecía hasta entonces. La ordenación de grandes zonas europeas participa, efectivamente, en el dinamismo de tales territorios al facilitarles unas condiciones para el desarrollo adaptadas a sus necesidades y al permitirles maximizar su potencial. Por otro lado, la imposición «*top-down*» de esta orientación de manera prácticamente idéntica en las 13 zonas transnacionales ha ocasionado un desajuste entre estos objetivos y las necesidades y el potencial específicos de estos espacios.
- Debatir sobre la naturaleza de las acciones financiadas (¿medidas de apoyo o inversiones?) y fijar, en consecuencia, las dotaciones financieras.
- Movilizar a los socios con arreglo a las competencias que exijan los proyectos, especialmente los actores de los Estados miembros (Ministerios competentes) y de la Comisión Europea (DG competentes) que están prácticamente ausentes en la aplicación de tales programas a excepción del Báltico.

I.3.2 - Adaptar la gobernanza a la naturaleza de los proyectos

Una vez esclarecidos los objetivos a escala del objetivo en su conjunto y de los programas que los desarrollan, es preciso introducir una distinción formal entre los proyectos de índole «estratégica», impulsados por una lógica principalmente *top-down*, y los proyectos de «animación territorial» que responden a una lógica *bottom-up*. Estos dos tipos de proyectos son esenciales tanto a escala transfronteriza como transnacional, pero requieren una gobernanza y unas modalidades operativas diferentes.

Proyectos estratégicos

- A escala transfronteriza: creación de programas operativos interregionales transfronterizos

La definición de los espacios de cooperación transfronteriza a nivel NUTS3 resulta inadecuada para ciertos temas de actuación (transportes, especialmente). Es necesario pues flexibilizar las zonas beneficiarias, por ejemplo a nivel NUTS 2.

Sobre esta base podrían crearse programas operativos interregionales transfronterizos que compartieran una parte de las dotaciones regionales de los fondos estructurales, acompañados de un porcentaje de intervención bonificado. Gestionados por una AECT y destinados a financiar proyectos de dimensión

estratégica -infraestructuras o inversiones transfronterizas comunes, como centros hospitalarios o material médico, por ejemplo, pero también gestión integrada del mercado laboral transfronterizo- tales programas permitirían facilitar el acceso de estos proyectos a los fondos y vincular intrínsecamente las acciones de cooperación con la programación regional de los Fondos estructurales. Estos Programa interregionales, consagrados a la gestión común de problemáticas comunes ya existen en el marco de un mismo Estado (ej.: gestión de cuencas fluviales, como el Ródano o el Loira en Francia), y parecen funcionar con eficacia. Extender este dispositivo a las Regiones fronterizas constituiría una señal política fuerte en pro de la integración del territorio europeo

- A escala transnacional: inspirarse en la Estrategia para el Mar Báltico para construir estrategias transnacionales

La realización de proyectos de ordenación de grandes espacios transnacionales o «macrorregiones» requiere una gobernanza diferente de la de los actuales programas de cooperación transnacional. En este sentido, el proceso y la gobernanza propuestos por la Estrategia para el Mar Báltico parecen interesantes: una estrategia y unos proyectos definidos conjuntamente por la Comisión Europea, los Estados miembros y los *stakeholders*, acompañado de una toma de decisiones al más alto nivel político nacional y de un apoyo estratégico de la Comisión Europea.

Los otros espacios transnacionales podrían inspirarse en este proceso para elaborar su propia estrategia y su propia gobernanza:

- Con arreglo al potencial y a las necesidades de cada espacio transnacional, esta estrategia podría estar más orientada que la Estrategia para el Mar Báltico (centrarse, por ejemplo, en la puesta en valor del potencial de los océanos en el espacio atlántico).
- Para cada proyecto de la estrategia habría que identificar las competencias que es preciso movilizar en cada Estado para su aplicación. Cuando sean necesarias competencias nacionales, habría que movilizar a los Ministerios competentes en los ámbitos correspondientes, y no sólo los Ministerios de finanzas.
- Cada proyecto daría lugar a la firma de un convenio entre la Comisión Europea, los Estados y las Regiones implicadas, comprometiéndose cada uno a movilizar, según sus competencias, el saber hacer y la financiación adecuados para la realización del proyecto.
- Una coordinación necesaria entre escalas y entre espacios.

La coordinación entre los programas transfronterizos y transnacionales correspondientes es actualmente muy limitada, aunque sus respectivos proyectos estén con frecuencia estrechamente ligados (dimensión transfronteriza de proyectos transnacionales, impacto de los proyectos transfronterizos más allá de su estricto espacio). Deben diseñarse mecanismos de coordinación para paliar esta carencia que limita el impacto de las acciones tanto transfronterizas como transnacionales. Un primer paso en esta dirección consistiría en relacionar más estrechamente las estrategias a las que obedecen los Programas Interregionales Transfronterizos con las Estrategias de los espacios transnacionales en los que se inscriben, tomándolas como referencia de forma automática. Igualmente deberán organizarse mecanismos de coordinación de las instancias decisorias de estos programas, con arreglo a unas modalidades por definir, con el fin de asegurar, si no una coordinación de sus acciones, por lo menos un intercambio de información sobre los proyectos y cooperaciones existentes.

Una serie de ámbitos, especialmente marítimos, requieren, por su parte, una auténtica cooperación entre espacios transnacionales: pesca, seguridad marítima, transportes marítimos, gestión del litoral, por ejemplo. Aunque, a escala de los proyectos, la flexibilidad actual de los espacios de cooperación transnacional permite –teóricamente al menos- una puesta en relación de proyectos cercanos o similares realizados en espacios diferentes, muchas son las trabas que siguen obstaculizando la cooperación entre programas. La operación «*Maritime Safety Umbrella Operation*», financiada por ciertos programas transnacionales durante el periodo 2000-2006, ha sido el primer intento de coordinación en esta dirección. Habrá que esclarecer el cometido exacto de estas instancias de coordinación, su financiación y la capitalización de sus resultados.

Los espacios transnacionales están igualmente poco coordinados con el capítulo Cooperación transfronteriza del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y de Gran Vecindad (que concierne a las Regiones ultraperiféricas). Será necesario reflexionar para identificar los puentes pertinentes que puedan establecerse en el futuro entre ambos instrumentos. Para ello, los grupos de trabajo «cooperación territorial» y «cooperación exterior» de la CRPM están llevando a cabo una reflexión conjunta.

Proyectos de animación del territorio

Aunque sea fundamental dar un salto cualitativo en pro de una visión más estructuradora de la cooperación, no por ello hay que romper la dinámica de cooperación que los instrumentos Interreg han permitido crear entre actores sobre el terreno y que han contribuido a llevar a Europa hasta el corazón mismo de los territorios.

Los programas de cooperación transfronteriza de tipo Interreg IVA y Interreg IVB podrían mantenerse, pero estarían destinados a financiar proyectos de naturaleza *bottom-up*, transfronterizos o transnacionales, en un número de temáticas más abierto que hoy, con el fin de que surjan prácticas innovadoras en temáticas pertinentes en el espacio o en relación con los proyectos estratégicos del espacio.

Estos proyectos, promovidos en general por estructuras públicas o parapúblicas de pequeña envergadura y que cuentan con presupuestos relativamente limitados, podrían contar con procedimientos de control simplificados, sobre la base de anticipos parciales y de control *ex-post*, en sustitución de las solicitudes de reembolso bi o trianuales existentes hoy.

Una implicación estratégica de la Comisión Europea imprescindible

Las propuestas anteriores requieren la implicación de la Comisión Europea, única garantía del interés europeo de los proyectos presentados cuando sean de naturaleza estratégica, o de su pertinencia temática cuando se trate de proyectos *bottom-up*. Esa implicación requiere la movilización de las diferentes Direcciones Generales concernidas:

- En el marco de Estrategias transnacionales, la Comisión debe jugar un papel de incitadora y coordinadora durante la fase de preparación de la estrategia, como ya ocurre actualmente en la Estrategia para el Mar Báltico, y un papel activo en la realización de los proyectos cuando sus políticas y presupuestos estén involucrados.
- En el marco de los proyectos de animación del territorio, las Direcciones Generales de la Comisión aportarían su pericia en la selección de los proyectos presentados en los programas transfronterizos y transnacionales, como ya ocurre hoy con el capítulo interregional, dando su opinión sobre la pertinencia temática de los proyectos.

A la Comisión también le cae en suerte la responsabilidad de capitalizar las experiencias de cooperación. Esa capitalización es hoy prácticamente inexistente: no se ha creado ninguna base de datos coordinada de un periodo de programación a otro ni entre espacios transnacionales y/o transfronterizos, y la Comisión no utiliza, por así decirlo, los resultados de los proyectos de cooperación. La creación por la Comisión Europea de una base de datos centralizada sería una primera etapa esencial, que ya habría que poner en marcha durante el actual periodo de programación. La herramienta «KEEP» que está siendo desarrollada por Interact podría servir de base, pero también podríamos inspirarnos en la base «CORDIS» del Programa Marco de I+D.

Esquema de síntesis

	Tipo de proyecto	Aplicación	Gobernanza
Transfronterizo	Estrategia de proximidad	Programas Operativos Interregionales Transfronterizos (Nivel NUTS 2)	AECT
	Animación del territorio transfronterizo	Por convocatoria de proyectos	Tipo Interreg IV A (Nivel NUTS 2)
Transnacional	Ordenación del territorio	Lista de proyectos definidos en una Estrategia del mismo tipo que la del Mar Báltico adaptada al potencial y a las necesidades específicas del territorio	Gobernanza adaptada a las competencias exigidas para cada proyecto con arreglo al reparto de competencias en cada Estado Convenio CE/Estados/Regiones para cada proyecto
	Animación del territorio (redes, proyectos piloto...)	Por convocatoria de proyectos	Tipo Interreg IVB
Interregional y redes	Tipo Interreg IV C		

∞

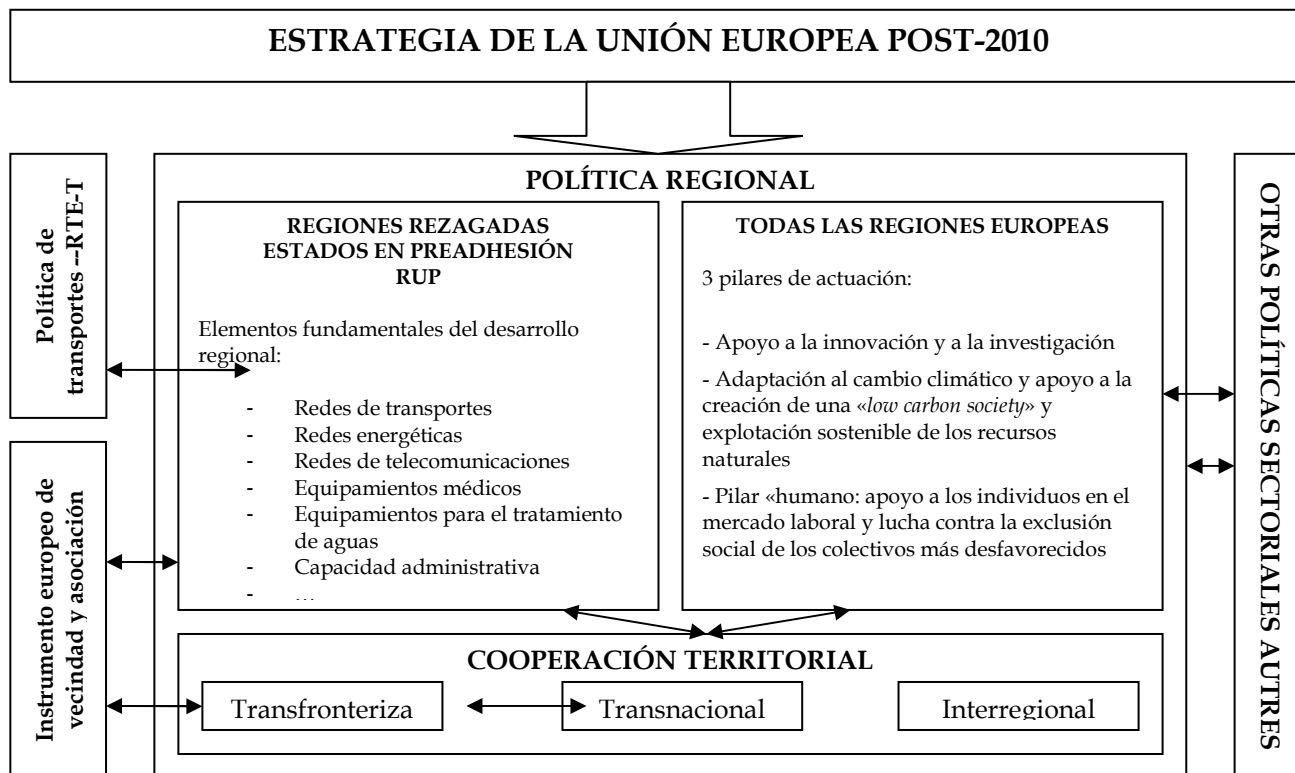
I.3.3 – Tomar en cuenta la cooperación en las fronteras de la Unión Europea

Resulta fundamental reforzar igualmente la cooperación territorial en las fronteras de la UE, por las razones mencionadas más arriba (punto I.1.1.), y sobre todo para asegurar el desarrollo de las Regiones a uno y otro lado de las fronteras externas y reforzar así el crecimiento y la cohesión territorial a largo plazo de la Unión y de los territorios vecinos.

La cooperación territorial en las fronteras es más reciente que en los programas intracomunitarios, entre otras cosas porque se establece en condiciones políticas y administrativas más difíciles ya que están relacionadas con la política exterior de la UE, de cada uno de los Estados miembros y de los países socios. Los programas han comenzado hace poco en su mayoría, por lo que resulta difícil presentar ya propuestas concretas sobre la evolución de la cooperación territorial en las fronteras de la UE después de 2013. Sin embargo, es importante desde ahora incorporar esta problemática como parte integrante de las reflexiones de la CRPM sobre la futura política de cooperación territorial europea y de proximidad.

En nuestras fronteras, la cooperación ha de contribuir aún más al desarrollo de las capacidades de las autoridades regionales, a favorecer su participación real en la toma de decisiones, a la aplicación de políticas de ordenación del territorio, a la economía del conocimiento a ambos lados de las fronteras. Esta política debe, finalmente, contribuir a promover la descentralización dentro de los territorios y facilitar los medios para conseguirlo. Ha de ser también un instrumento que permita una «diplomacia de los territorios» en espacios donde las relaciones interestatales son a veces difíciles.

De lo que se trata es de reforzar las autoridades regionales de los dos lados de las fronteras y de promover un enfoque territorial real, que será sin duda beneficioso a largo plazo para los territorios de la Unión. La CRPM presentará a su debido tiempo propuestas concretas en ese sentido. Por el momento, se considera necesario que la futura política de vecindad, en su apartado de cooperación, garantice una diferenciación de enfoque entre los espacios. No se pueden proponer ni los mismos temas, ni los mismos métodos, ni las mismas normas de funcionamiento y de condicionalidad en todos los territorios. En estas nuevas propuestas, habrá que tomar en cuenta, claro está, las RUP y sus rasgos propios. Asimismo, será preciso proponer pautas de gobernanza que den cabida a las regiones desde la fase de definición de las políticas y de los programas. Y, finalmente, habrá que velar por reforzar la coherencia entre el programa de cooperación «transfronteriza» y las acciones IEVA realizadas a los niveles bilateral y regional (en su sentido plurinacional).



II - VALORIZAR LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Dos argumentos, intrínsecamente relacionados entre sí, abogan por una consideración sistemática de la dimensión territorial dentro de las políticas sectoriales:

- El objetivo político de cohesión territorial contemplado en el Tratado de Lisboa recomienda equilibrar los impactos territoriales de cada política europea. En este contexto, debe prestarse especial atención a los territorios con desventajas geográficas graves o permanentes (islas, baja densidad, montañas), sin reducir por ello su situación a su «hándicap» si se pretende sacar partido de sus puntos fuertes. Sin embargo, sería restrictivo limitar la noción de cohesión territorial solamente a estos territorios. El objetivo debe abarcar el conjunto del territorio europeo.
- La búsqueda de una mayor eficacia de las políticas europeas, que en gran parte radica en su coordinación. Al ser los territorios los lugares de aplicación de las políticas, es en ellos donde se ponen de manifiesto las más de las veces las contradicciones entre las políticas.

El Buró Político de la CRPM, en su aportación al Libro Verde «Cohesión territorial: convertir la diversidad en factor de éxito» en enero de 2009, ya se pronunció de forma bastante pormenorizada sobre lo que esperaba respecto a las principales políticas sectoriales con repercusiones territoriales. El presente documento no va a insistir en estos puntos. Pero, desde entonces, se han producido avances en dos ámbitos:

- En el marco de la consulta sobre el Libro Verde RTE-T organizada en primavera por la Comisión Europea, la CRPM ha considerado que sería de desear prever una «ventanilla única» para los proyectos RTE-T, en lugar de los complejos procedimientos que impone hoy el recurso a distintos tipos de fondos. Podríamos imaginar un fondo único «RTE-T» alimentado también por el Fondo de cohesión y el FEDER (que, en la práctica, representan la mayor parte de la contribución comunitaria a las RTE-T). Por otra parte, será fundamental permanecer atentos y vigilantes ante el «efecto RTE-T» que, al concentrar las conexiones más rentables entre grandes centros urbanos en detrimento de las conexiones secundarias, es contrario al principio de cohesión territorial.
- Con motivo de un debate con el Comisario de Asuntos marítimos, Joe Borg, en las Azores el pasado 6 de julio, la CRPM adelantó una serie de propuestas sobre la dimensión territorial de una política marítima europea en fase de elaboración. Ésta podría articularse en torno a las Cuencas marítimas y, por ello, el instrumento de cooperación transnacional podría estar llamado a desempeñar un papel reforzado.

En líneas más generales, la profundización en los conocimientos disponibles sobre el impacto territorial de las políticas europeas es un requisito previo que podría beneficiarse de:

- La concesión de medios suplementarios a la red ORATE: La introducción de la prioridad 2 de este programa, conducente a favorecer las demandas de los stakeholders, es un modelo de participación y de proceso de apropiación.
- La sistematización de los estudios de impacto territorial, sobre la base de los resultados del programa ORATE, entre otros, y de las propuestas del VI informe intermedio sobre la cohesión económica y social.
- La utilización de un instrumento de cooperación territorial, como el definido más arriba, con el fin de asegurar la coordinación de las diferentes políticas implicadas en un territorio determinado.

PARTE III - UN SISTEMA DE GOBERNANZA A LA ALTURA DE LOS RETOS: EL PACTO TERRITORIAL EUROPEO

El Libro Blanco de la Comisión Europea de 2001 sobre la gobernanza definía cinco criterios de buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Estos criterios mantienen todo su interés en una reflexión sobre las políticas europeas después de 2013, pero también sobre la estrategia que tomará el relevo de las de Lisboa y Gotemburgo después de 2010.

El enfoque de la CRPM sobre la gobernanza de las políticas europeas, en total acuerdo y complementariedad con las propuestas formuladas por el Comité de las Regiones en su Libro Verde sobre la gobernanza de múltiples niveles, cruza estos principios con el de la asociación sistemática de las autoridades infraestatales en la elaboración y aplicación de estas políticas.

A la vista de los desafíos descritos en la primera parte del presente documento, sólo un impulso a esa asociación en la estrategia de la Unión, y su posterior desarrollo en las diferentes políticas comunitarias, sería verdaderamente eficaz. Esta parte del documento formula una serie de propuestas para poner en marcha el «Pacto Territorial Europeo» y su desarrollo dentro de la Política Regional de la UE.

I- UNA PARTICIPACIÓN REAL DE LOS TERRITORIOS EN LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA

I.1 - Es necesario esclarecer previamente los objetivos y las responsabilidades de la estrategia de la UE

En líneas generales, tres factores perturban la legibilidad de los objetivos estratégicos actuales de la Unión, tanto para los actores como para los ciudadanos, y limitan su apropiación y eficacia:

- La coexistencia de varias estrategias de importancia, como Lisboa y Gotemburgo.
- El número de objetivos establecidos, que sigue siendo alto pese a la revisión de la estrategia en 2005.
- La ausencia de asignación de cada tarea a un conjunto de actores claramente definidos.

La Estrategia que tome el relevo de las de Lisboa y Gotemburgo resultaría beneficiada si:

- Estuviera unificada dentro de una estrategia integrada.
- Se centrara en torno a un número limitado de objetivos estratégicos, identificándose unos objetivos de ejecución diferenciados para cada uno de ellos.
- Si se cruzara cada objetivo estratégico con las responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, en cumplimiento del principio de subsidiariedad definido en el Tratado de Lisboa.

I.2 - Materializar al Pacto Territorial Europeo: del acuerdo político a las modalidades de asociación de las autoridades infra-estatales

Sobre la base de las propuestas hechas por el Buró Político de la CRPM dentro de su contribución al Libro Verde sobre la cohesión territorial, el «Pacto Territorial Europeo» consistiría, primero, en un acuerdo político firmado entre la Comisión Europea y todas las Regiones europeas si la arquitectura institucional de los Estados lo permite, comprometiéndose las Regiones a trabajar en coherencia con los objetivos estratégicos de la Unión Europea. Un acuerdo semejante permitiría a los responsables territoriales asumir más que hoy los objetivos europeos, expresar formalmente su apoyo y estar, por tanto, en mejores condiciones para defenderlos en el marco de sus competencias y responsabilidades y hacerlos más visibles en los territorios.

El Pacto territorial podría desarrollarse:

- Geográficamente, en torno a las cuencas marítimas y otras zonas geográficas infraeuropeas.
- Temáticamente, mediante planes territoriales de actuación para cada una de las grandes políticas europeas. Los planes integrarían un análisis territorial del impacto y de los objetivos de las políticas sectoriales. Asimismo describirían la articulación entre los diferentes niveles de gobierno en torno a estas políticas.

Para que el pacto territorial y los planes territorializados de actuación no sean tan sólo procesos puramente formales y encarnen una dinámica real de implicación política de las Regiones, los procesos decisorios y el reparto de responsabilidades deberán reflejar la dimensión territorial de la nueva estrategia europea.

Concretamente, ello significa una mayor toma en consideración de la dimensión territorial dentro de las herramientas de coordinación de la futura estrategia europea, que podría consistir en añadir una dimensión territorial a herramientas tales como el método abierto de coordinación.

Pero, será indispensable, por supuesto, que ello no se haga en detrimento de los medios de actuación «duros» de la política regional, es decir vinculantes y dotados de un presupuesto importante.

II - DESARROLLAR EL PACTO TERRITORIAL DENTRO DE LA POLÍTICA REGIONAL: MODALIDADES DE GOBERNANZA Y DE APLICACIÓN

II.1 - Reafirmar los principios de la política regional para garantizar la capacidad de movilización de los actores regionales en torno a objetivos europeos de medio plazo

La política regional es un instrumento fundamental en la aplicación del Pacto territorial europeo. Es, efectivamente, la única política que puede garantizar una capacidad de arrastrar a los actores regionales hacia objetivos europeos de medio plazo. Esa capacidad desaparecería si:

- Una parte de las Regiones europeas resultaran excluidas de su aplicación.
- Los retos territoriales volvieran a integrarse dentro de las políticas sectoriales, dentro de las cuales quedarían disueltos con mucha rapidez.

Resulta pues fundamental que después de 2013 se mantenga una política regional como tal y que esté destinada a todas las Regiones de la Unión. Tendrá que confirmar los principios en los que hoy se sustenta y que garantizan su valor añadido, a saber, la cooperación, la concentración, la programación plurianual y la adicionalidad. Cabe señalar que los dos últimos principios tienen una sonoridad especial en el contexto tan turbulento en el que se encuentran las finanzas públicas. Un debilitamiento de la adicionalidad correspondería en última instancia no sólo a la disminución de la ayuda financiera otorgada a los territorios por los Estados, sino también al debilitamiento del motor que representan los fondos europeos.

II.2 - Incentivos para una aplicación territorializada y focalizada en las necesidades prioritarias del territorio

Sobre la base de los principios reafirmados más arriba, el reglamento general de los Fondos Estructurales contendría dos tipos de incentivos:

- Un «bonificación gobernanza» que dé derecho a una serie de ventajas que habrá que definir (créditos bonificados de asistencia técnica, por ejemplo) cuando los procedimientos de gestión de los fondos respeten un marco de gobernanza a varios niveles, pero no solamente, cuando la programación se lleve a cabo a escala nacional. Dicha bonificación podría incitar a una programación de las intervenciones a escala regional (desconcentrada o descentralizada).
- Un «bonificación *earmarking*» que incite a una orientación complementaria establecida voluntariamente por las Regiones con arreglo a los retos específicos que deban afrontar, en el marco de las tres prioridades identificadas en la Parte 2. Esa orientación facultativa daría lugar, en contrapartida, a la bonificación de las intervenciones comunitarias en los temas seleccionados (bonificación de los porcentajes de intervención cuando se trate de subvenciones, de los intereses cuando se trate de instrumentos financieros, de los límites máximos de intervención cuando se trate de ayudas estatales).

II.3 - Aplicación contractualizada y responsabilización de las autoridades de gestión

El pacto territorial supone una modificación sustancial en la aplicación de la política regional, que reside en la obligada transferencia de responsabilidad jurídica y financiera a las mismas autoridades que definen y gestionan las intervenciones estructurales, en lugar de la Comisión Europea. Esa transferencia pondría fin a la paradoja existente hoy que consiste en admitir políticamente que las autoridades nacionales o regionales son las que en mejores condiciones están de definir las prioridades de intervención de los fondos y de asignarlos, y en conservar paralelamente procedimientos de control y auditoría centralizados, que contribuyen a hacer más compleja la aplicación de dicha política.

Esa responsabilización se materializaría en el establecimiento de contratos que vinculen directamente a la Comisión Europea con la autoridad de gestión, es decir, el Estado miembro o la Región cuando la gestión esté descentralizada. El contrato, que sustituiría a los actuales Programas operativos, podría ser trilateral cuando la gestión la compartan el Estado y la Región, como ocurre en el marco de las subvenciones

globales. Las responsabilidades de cada parte figurarían claramente en el contrato, al igual que los objetivos de ejecución, asignados con arreglo a las responsabilidades y basados en un diagnóstico del potencial y de la vulnerabilidad territorial elaborado previamente. En este marco, las acciones de control y auditoría se transferirían a las autoridades regionales o nacionales responsables.

La transferencia de responsabilidad representa una etapa clave hacia la simplificación de los procedimientos, algo que desean todos los actores sin excepción.

II.4 - Medidas complementarias

Las siguientes propuestas no se derivan directamente de la aplicación del pacto territorial, sino que la acompañan, y son un catalizador de las medidas descritas más arriba.

II.4.1 - Mejor coordinación de los fondos FEDER/ FSE / FEADER

La fusión de los Fondos Estructurales en un fondo único forma parte de las vías propuestas por la CRPM en 2008. Aunque sea consciente de las aparentes dificultades administrativas que plantea esta hipótesis, la CRPM reitera, sin embargo, su llamamiento a estudiar esta posibilidad, pues es más coherente con el principio de enfoque integrado. La fusión implicaría forzosamente el retorno de un programa regional único. La unicidad en la programación sería bienvenida, pues las ventajas del sistema actual «un programa, un fondo» no están claras: aporta poca simplificación, parece haber reforzado la separación existente entre el FSE y el FEDER en las estructuras de gestión de los fondos, tanto en términos de cultura como de prácticas administrativas. De ello resulta una dificultad con frecuencia insalvable para los promotores de proyectos de coordinar estos dos fondos, aunque la mayoría de los proyectos tengan una naturaleza multidimensional que lo justifica.

Es igualmente necesario un acercamiento entre las acciones de desarrollo regional actualmente financiadas por el FEDER dentro de la Política regional y las acciones de desarrollo rural financiadas por el FEADER en el marco de la Política Agrícola Común. El desarrollo rural debe formar parte, más que hoy, del desarrollo regional en su conjunto, al mismo nivel que la política urbana.

II.4.2 - Extender la utilización de los instrumentos financieros

La introducción de las «Tres J» (Jeremie, Jessica, Jaspers) ha supuesto un cambio importantísimo en las posibilidades de recurrir a préstamos en lugar de subvenciones. Estos dispositivos han suscitado la atención de buen número de autoridades públicas y se considera que han introducido vías interesantes en las que profundizar con vistas al futuro de la política regional. Algunos de estos dispositivos, Jeremie por ejemplo, han tenido dificultades de aplicación. Entre las causas de estas dificultades figura, por ejemplo, la complejidad sentida por muchos actores, entre ellos las Regiones. Actualmente, un número relativamente bajo de Regiones utiliza Jeremie, sobre todo por esa razón. Hay que llevar a cabo una reflexión sobre la gobernanza y la complejidad de tales dispositivos, tarea a la que la CRPM tratará de contribuir específicamente.

II.4.3 - Fijar normas específicas para las acciones de cooperación territorial

Las características de las acciones de cooperación hacen necesario establecer medidas específicas adecuadas dentro del reglamento de aplicación. Hoy día, el reglamento se aplica de manera uniforme a los tres objetivos de la política de cohesión de la UE, cuando es obvio que las obligaciones de la programación regional y de la cooperación territorial son diferentes.

Una gran parte de la complejidad de los actuales programas de cooperación obedece al hecho de que, en total contradicción con la filosofía de la cooperación, algunas modalidades son establecidas por cada Estado y no a nivel del programa. Es lo que ocurre con las dotaciones financieras o las normas relativas a la subvencionabilidad de los gastos. Es imprescindible que los presupuestos sean, en el futuro, establecidos por programa y las normas de subvencionalidad de los gastos lo sean a escala europea (norma única).

Por otro lado, para afrontar la gran dificultad -la imposibilidad a veces- de que participen los actores privados (y a menudo las Universidades) en los proyectos de cooperación, podría estudiarse la posibilidad de favorecer la creación de regímenes de ayudas comunes a escala transnacional.

Durante los próximos meses, el grupo de trabajo «Cooperación territorial» de la CRPM llevará cabo una reflexión detallada sobre este tema.

CONCLUSIONES

La situación actual, excepcional, requiere una respuesta igualmente excepcional, que para tener validez ha de sustentarse en un acuerdo político ambicioso, con implicación de todos los niveles públicos de gobierno y aplicado a escala comunitaria y no intergubernamental. Es lo que propone el Pacto Territorial europeo.

En ese sentido, la puesta en marcha del plan de recuperación europeo en noviembre de 2008 ha dado signos preocupantes: por un lado, el mutis de la Comisión Europea frente a los Estados cuando disponía de una gran legitimidad para tomar la iniciativa y, por otro, la incapacidad de los Estados de coordinar estrechamente los principios y las grandes líneas de los planes nacionales. Esperemos que los resultados del segundo referéndum irlandés y el inicio de un nuevo mandato a finales 2009 permitan eliminar los principales obstáculos, poniendo así fin a la autocensura de la Comisión sobre el futuro de las políticas comunitarias. Esperemos también que la Comisión aprovechará esa libertad de palabra para formular propuestas tan creativas y ambiciosas como lo fueron en el pasado, y ello antes de que comience la batalla sobre los presupuestos post 2013.

La CRPM, por su parte, tiene la intención de completar, durante los próximos meses, su reflexión sobre los diferentes puntos abordados en este documento.