

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación macrorregional — Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa» (Dictamen exploratorio)

(2009/C 318/02)

Ponente: **Michael SMYTH**

El 18 de diciembre de 2008, Cecilia MALMSTRÖM, Ministra de Asuntos Europeos, en nombre de la Presidencia sueca solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Cooperación macrorregional – Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2009 (ponente: Michael SMYTH).

En su 456^o Pleno de los días 30 de septiembre de 2009 y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE apoya los objetivos materializados en los cuatro pilares de la Estrategia del Mar Báltico: hacer de la región una zona próspera, segura, sostenible desde el punto de vista medioambiental, atractiva y accesible.

1.2 El CESE toma nota del amplio proceso de consulta que precedió a la finalización de la estrategia y del papel que en este proceso tuvieron los interlocutores sociales y las partes interesadas. El CESE insiste una vez más en el papel crucial de la sociedad civil organizada a la hora de llevar a la práctica la Estrategia del Mar Báltico y reafirma su respaldo al establecimiento de un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico que ayude a integrar a la sociedad civil en la evolución de la estrategia.

1.3 El CESE acoge con agrado el Plan de acción de la estrategia, que presenta quince acciones prioritarias, cada una de las cuales será responsabilidad de un Estado miembro del Mar Báltico.

1.4 La Estrategia del Mar Báltico tiene puntos fuertes y puntos débiles: sus principales puntos fuertes son su cobertura, que aspira a ser completa, y el hecho de que periódicamente será revisada por la Comisión y el Consejo Europeo; sus puntos débiles se deben a su complejidad y a los problemas de gobernanza inherentes a su aplicación. La estrategia abarca las competencias de 21 direcciones generales, así como ocho Estados miembros además de Rusia. Los cuatro pilares, las quince acciones prioritarias y las numerosas acciones horizontales conforman una compleja «geometría variable» que podría hacer inviable la estrategia. El CESE considera que deben hacerse todos los esfuerzos posibles para simplificar los aspectos de gobernanza en la aplicación de la estrategia.

1.5 Corresponde al CESE un papel destacado a la hora de garantizar el espíritu de cooperación durante el desarrollo y la

aplicación de la estrategia. La creación de un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico es un paso para dar a la sociedad civil organizada un cometido en la futura evolución de la estrategia.

1.6 La Estrategia del Mar Báltico plantea un gran reto al CESE en general y en particular a aquellos de sus miembros que proceden de la región báltica, pues les obliga a tomar la iniciativa de representar a la sociedad civil organizada en la evolución de la estrategia a través de la actuación del Foro de la Sociedad Civil. Puesto que la Estrategia del Mar Báltico se desarrollará a lo largo de varios años, es imprescindible crear en el seno del CESE un grupo permanente que garantice que el Comité podrá participar eficazmente en lo que podría convertirse en modelo para la cooperación macrorregional en la Unión Europea.

2. Introducción

2.1 La importancia de la cuestión de la cooperación macrorregional ha crecido en los últimos años. Hoy se considera que las macrorregiones de la UE tienen el potencial necesario para hacer una notable contribución a la política de cohesión e igualar el grado de desarrollo entre los Estados miembros. En Europa existen ya formas de cooperación macrorregional. El Grupo de Visegrado, por ejemplo, formado por la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, representa los esfuerzos de los países de Europa Central para colaborar en diversos ámbitos de interés común aplicando el espíritu de la integración europea ⁽¹⁾. Más recientemente, en 2008, la Asociación Euromediterránea, antes llamada Proceso de Barcelona, se relanzó en la Cumbre por el Mediterráneo celebrada en París. Esta asociación está formada por los 27 Estados miembros de la Unión Europea y dieciséis países socios del sur del Mediterráneo y Oriente Próximo. Su objetivo es afrontar los problemas comunes, como la contaminación del mar y la seguridad marítima, los problemas energéticos y el desarrollo empresarial ⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 En noviembre de 2006 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución para la elaboración de la Estrategia del Mar Báltico. Esta estrategia para la macrorregión del Mar Báltico fue aprobada por la Comisión el 10 de junio de 2009 y se presentó al Consejo Europeo el 19 de junio de 2009. La Presidencia sueca la someterá a nuevos debates con vistas a la aprobación del Consejo a finales de octubre de 2009. El presente dictamen exploratorio ha sido solicitado por la Presidencia sueca, puesto que representa un elemento importante de su programa de trabajo. El propósito de este dictamen es evaluar la Estrategia del Mar Báltico propuesta, su preparación, su estructura y su Plan de acción desde la perspectiva de la sociedad civil organizada. El dictamen parte del análisis presentado en un dictamen aprobado recientemente por el CESE sobre «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional» ⁽¹⁾.

2.3 La solicitud de una Estrategia del Mar Báltico nace de la idea de que es necesario intensificar y hacer más efectiva la coordinación entre la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones, los entes locales y otras partes interesadas para lograr una aplicación más eficaz de programas y políticas. El Mar Báltico es una de las regiones marítimas más ajetreadas y congestionadas del mundo, como puede comprobarse en el gráfico de movimiento diario de barcos que figura como anexo al presente dictamen. La región del Mar Báltico abarca ocho Estados miembros que bordean este mar (Finlandia, Suecia, Dinamarca, Alemania, Polonia, Estonia, Letonia y Lituania) además de Rusia. Cuando el Consejo Europeo pidió a la Comisión que se encargara de preparar la estrategia especificó que las cuestiones de relaciones exteriores de la estrategia deberían estar vinculadas al marco de la Dimensión Septentrional ⁽²⁾ existente. El CESE está de acuerdo con la idea de crear una estrategia de desarrollo macrorregional que incluya a todos los países del Mar Báltico.

2.4 El proceso que llevó a la creación de la estrategia no tiene precedentes. La Comisión considera que si la Estrategia del Mar Báltico es válida y viable en el Báltico podría emplearse un planteamiento similar en otras macrorregiones, como la región del Danubio ⁽³⁾, la región de los Alpes y el Mediterráneo.

— La Comisión mantuvo amplias consultas a lo largo de 2008 en toda la macrorregión. Estas consultas, que culminaron en febrero de 2009 en Rostock, se centraban en los cuatro pilares en que descansa la Estrategia del Mar Báltico para hacer de esta región:

- una zona sostenible desde el punto de vista medioambiental;
- una zona próspera;
- una zona atractiva;

⁽¹⁾ Dictamen CESE 888/2009 aprobado el 13 de mayo de 2009 (pendiente de publicación en el DO).

⁽²⁾ La Dimensión Septentrional es un acuerdo por el que la UE, Rusia, Noruega e Islandia pueden aplicar políticas en ciertos ámbitos de cooperación acordados.

⁽³⁾ Esta idea la presentó la Comisaria Hübner en «Hacia una estrategia para la región del Danubio» http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

— una zona segura.

2.5 La estrategia se acompaña de un Plan de acción con quince ámbitos prioritarios que se distribuyen en estos cuatro pilares. Cada ámbito prioritario estará coordinado por uno de los países del Báltico, todos los cuales deberán colaborar para su aplicación con todas las partes interesadas ⁽⁴⁾.

2.6 La Estrategia del Mar Báltico y las acciones que en ella se proponen se financiarán con fuentes que ya existen, como los Fondos Estructurales de la UE (55 000 millones de euros entre 2007 y 2013), fondos de los países del Mar Báltico, ONG, financiación privada y también fondos de instituciones financieras como el BEI, el BNI y el BERD.

2.7 Además de los cuatro pilares, la estrategia incluye igualmente acciones horizontales diseñadas para desarrollar la cohesión territorial entre las que figuran las siguientes:

- medidas para alinear la financiación y las políticas existentes con las prioridades y acciones de la Estrategia del Mar Báltico;
- medidas para coordinar la aplicación de las directivas de la UE y evitar barreras burocráticas innecesarias;
- medidas para fomentar el uso de la planificación territorial marítima en los Estados miembros como enfoque común de la cooperación transfronteriza;
- el desarrollo de la ordenación territorial en los Estados miembros del Báltico;
- la conversión de proyectos piloto de éxito, desarrollados en el marco de la estrategia, en acciones a escala completa;
- la ampliación de la investigación como base para las decisiones políticas;
- medidas para mejorar y coordinar la recogida de datos socioeconómicos y marítimos en la macrorregión del Báltico;
- la creación de una identidad regional.

3. Observaciones sobre la Estrategia del Mar Báltico

3.1 El CESE acoge positivamente el enfoque dado por el Consejo y la Comisión al desarrollo de la Estrategia del Mar Báltico, especialmente la amplia consulta con las partes interesadas de la macrorregión. Es una estrategia innovadora, puesto que actuará basada en una estructura de gobernanza transnacional y, por lo tanto, sobrepasa el ámbito de las políticas regionales tradicionales de la UE. Esta nueva estructura de gobernanza se sitúa entre el estado nación y la comunidad supranacional.

⁽⁴⁾ La Estrategia del Mar Báltico y su Plan de acción pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Los cuatro pilares de la estrategia y el plan de acción derivado representan un intento serio de lograr un marco de desarrollo mejor coordinado para un espacio con tanta diversidad como el Báltico y, por tanto, un intento de promover la cohesión territorial.

3.3 La Comisión describe la Estrategia del Mar Báltico como «un trabajo que está en marcha». La definición de los rasgos concretos de la región del Mar Báltico es necesariamente imprecisa, porque la geografía cambia según la cuestión que se estudie. Por ejemplo, el asunto del medio ambiente da lugar a una geografía muy distinta de la geografía económica o la geografía del transporte. El planteamiento empleado para diseñar la Estrategia del Mar Báltico consiste en comenzar definiendo los problemas y dificultades y dejar que ambos definan la geografía de la macrorregión. El CESE considera que la complejidad de los retos que afronta la región del Mar Báltico exige una mayor atención a la gobernanza efectiva de la estrategia.

3.4 El CESE reconoce el elevado nivel de respaldo político que se ha ganado la estrategia gracias a la fase de consultas. Bastun, la red sindical del Mar Báltico que representa a trabajadores sindicados de todos los Estados miembros del Báltico y Rusia, ha tenido un papel destacado en el proceso de consulta que ha conformado la Estrategia del Mar Báltico hasta la fecha. Es preciso mantener el impulso conseguido durante la aplicación de la estrategia. Para ello, el CESE acoge con satisfacción que la estrategia se presente cada dos años ante el Consejo Europeo, durante las presidencias polaca (2011), letona (2013) y lituana (2015).

3.5 La elaboración de informes anuales de situación de esta estrategia, unidos a una revisión bienal, constituye también un mecanismo importante para asegurarse el compromiso de las partes interesadas. Durante las consultas con la Comisión se vio que, aunque se debía lanzar oficialmente el 19 de junio, la Estrategia del Mar Báltico en lo esencial sigue siendo un trabajo en marcha. El CESE se muestra a favor y se felicita de que en septiembre y octubre de 2009, durante la Presidencia sueca, vayan a celebrarse una conferencia al máximo nivel y una reunión ministerial sobre la estrategia. Teniendo en cuenta la relevancia dada a la consulta a las partes interesadas en la preparación de la estrategia, es importante que el CESE participe activamente en su desarrollo, aplicación y difusión.

3.6 Aunque de las consultas parece desprenderse que existe consenso sobre la aplicación de la estrategia, el acuerdo no es tan general en cuanto a si son apropiados para ello los marcos institucionales existentes. Estas y otras cuestiones afines serán sin duda objeto de nuevos debates entre las partes interesadas y la Comisión ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Para una completa exposición de estos problemas institucionales y de gobernanza, véase C. Schymik y P. Krumrey «EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?», Documento de trabajo FGI 2009, SWP, Berlín.

3.6.1 Entretanto, sin embargo, la estrategia debería aprovechar las oportunidades que brindan las iniciativas europeas existentes, como la programación conjunta de la investigación, que ha recibido el firme respaldo del CESE. Con tal iniciativa se sigue la recomendación de la Comisión contenida en la Estrategia del Mar Báltico, a saber, explotar plenamente el potencial de la región del Mar Báltico en los ámbitos de la investigación e innovación, con vistas a la prosperidad de la zona.

3.7 En cuanto a la financiación de la estrategia, el CESE desea insistir en que apoya una utilización más eficaz de los múltiples canales de financiación comunitaria existentes. Podría aportarse una mayor transparencia creando y presentando presupuestos para las áreas prioritarias de la estrategia. Si no se consigue garantizar los recursos de financiación necesarios para las iniciativas de la Estrategia del Mar Báltico, existe el riesgo de que toda la estrategia resulte incoherente y difusa y que pierda el respaldo de las partes interesadas en los Estados miembros. Para conseguirlo, el CESE reitera su opinión de que la aplicación eficaz de la Estrategia del Mar Báltico exige que se establezca un presupuesto independiente, a fin de evitar el riesgo de que quede en una mera declaración política que no llegará a alcanzar sus objetivos ⁽²⁾.

3.8 En el Plan de acción se observan tensiones claras: supone un intento de garantizar la aquiescencia de las partes interesadas proponiendo una amplísima gama de acciones de gran relevancia. Es un planteamiento que corre el peligro de querer satisfacer a todo el mundo. La complejidad de la estrategia es también una de sus principales debilidades.

3.9 La Comisión intenta abordar la complejidad de su aplicación haciendo que cada Estado miembro sea responsable de una o varias acciones prioritarias. En teoría es una idea inteligente; en la práctica puede ser muy difícil de realizar. Cada Estado miembro tendrá que coordinar las acciones en toda la macrorregión y también en varias direcciones generales. La estrategia afecta en total a las competencias de 21 direcciones generales. La experiencia registrada hasta la fecha con otras formas de cooperación política intergubernamental ha sido desigual. La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, cuya aplicación siguió un sistema similar, ha resultado un tanto descorazonadora y hasta el momento no ha avanzado mucho ⁽³⁾. Puede afirmarse que la Estrategia del Mar Báltico es aún más complicada que la Carta de Leipzig, y existe el riesgo de que su gobernanza resulte inviable.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional», puntos 2.6 y 2.7. La Asociación euromediterránea, por ejemplo, dispone de un presupuesto considerable destinado a Euromed, dictamen aprobado el 13 de mayo de 2009 (pendiente de publicación en el DO).

⁽³⁾ Carta firmada el 24 de mayo de 2007 durante la Presidencia alemana del Consejo, en una reunión informal de los Ministros de la UE responsables de Urbanismo y Cohesión Territorial. Esta Carta intergubernamental hace dos recomendaciones principales: utilizar más una política de urbanismo integrada y prestar especial atención a los barrios más desfavorecidos.

4. Posible papel del CESE en la Estrategia del Mar Báltico

4.1 El CESE ya ha presentado una propuesta para establecer un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico y ha comunicado que está dispuesto a comenzar a preparar las bases para este foro ⁽¹⁾. El foro trabajaría en paralelo con la estrategia y debería hacer una aportación a su revisión bienal. El éxito de las consultas que conducen a la preparación de la estrategia justifica aún más la necesidad de un debate público continuo y de sensibilizar respecto de su aplicación.

4.2 Junto con los consejos económicos y sociales de los Estados miembros bálticos, corresponde al CESE un papel destacado a la hora de garantizar un ambiente de cooperación y trabajo en común durante la aplicación de la estrategia. A fin de reforzar la creación de instituciones y las estructuras de una sociedad civil participativa, especialmente en los nuevos Estados miembros y en Estados vecinos, como Rusia, podría resultar útil establecer relaciones transfronterizas y de cooperación entre entidades homólogas, como sindicatos, organizaciones de consumidores y organizaciones locales y de voluntarios. En especial, los miembros del CESE procedentes de los ocho Estados miembros bálticos deberían actuar como emisarios, interlocutores y ponentes, de forma que el Comité pueda mantener una postura informada sobre los avances, éxitos y retos de la estrategia y así apoyar la consecución de sus objetivos.

4.3 El CESE acoge positivamente los grandes esfuerzos desarrollados en la Estrategia del Mar Báltico para crear un enfoque integrado en la cooperación macrorregional. El Comité defiende tal enfoque desde hace ya tiempo, al igual que el Parlamento Europeo.

4.4 El CESE respalda el amplio planteamiento para la aplicación de la estrategia, que permitirá a los Estados miembros liderar la coordinación de las quince áreas prioritarias y los importantes proyectos asociados.

4.5 Podría afirmarse que la Estrategia del Mar Báltico constituye una prueba importante para el cometido del CESE, pues reta al Comité a participar plenamente en la evolución de la estrategia, pese a los complejos problemas de gobernanza que ya se han señalado más arriba. Supone un desafío especial para los miembros del CESE de los ocho Estados miembros bálticos que están incluidos en la estrategia y les obliga a tomar la iniciativa de representar a la sociedad civil organizada en la aplicación de la estrategia a través de la actuación del Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico. Puesto que es probable que la estrategia funcione durante muchos años, se justifica claramente la creación de un observatorio del Mar Báltico *ad hoc* o de un grupo de estudio en el seno del CESE, de tal forma que todo el Comité pueda participar efectivamente en lo que sin duda se convertirá en un modelo para la cooperación macrorregional en toda la Unión.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional», punto 3.4, dictamen aprobado el 13 de mayo de 2009 (pendiente de publicación en el DO)