

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales

[COM(2013) 468 final]

(2014/C 67/11)

Ponente: **Etele BARÁTH**

Coponente: **Stefano MALLIA**

El 3 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales

COM(2013) 468 final.

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 4 de octubre de 2013.

En su 493^o pleno de los días 16. y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 En abril de 2011, el Consejo invitó a la Comisión Europea a que aclarara el concepto de la Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico (EUSBSR) y la Estrategia de la UE para la Región del Danubio (EUSDR), evaluara sus ventajas y presentara un informe al Consejo y al Parlamento Europeo en junio de 2013 a más tardar. En diciembre de 2012, el Consejo Europeo pidió a la Comisión Europea que, en función de esta evaluación, presentara una nueva estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico antes de que finalice 2014.

1.2 En este contexto, y a petición de la Comisión Europea, el Comité Económico y Social Europeo ha elaborado un dictamen sobre el informe «relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales».

1.3 Lógicamente, el presente dictamen no se hará extensivo a las estrategias macrorregionales para la costa atlántica⁽¹⁾ y la región mediterránea⁽²⁾, ni a las propuestas del Comité en la materia.

2. Observaciones y conclusiones

2.1 El CESE aprueba las principales conclusiones incluidas en el informe.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico, DO C 229 de 31.7.2012, p. 24.

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Hacia una estrategia macrorregional de la UE para el desarrollo de la cohesión económica, social y territorial en el Mediterráneo» (aún no publicado en el Diario Oficial).

2.1.1 La noción de macrorregión, que se basa en un principio ascendente, realmente puede responder a los retos a los que se enfrentan las regiones. Los principios aplicados en el marco de las dos estrategias macrorregionales adoptadas hasta ahora en Europa han resultado ser excelentes instrumentos para aumentar la cohesión y la convergencia social, económica y territorial.

2.1.2 La perspectiva macrorregional, en sentido tanto político como medioambiental y socioeconómico, puede ser un instrumento valioso para reforzar la cooperación entre los Estados o regiones europeos, aliviar las aspiraciones nacionalistas para avanzar hacia el consenso social, el respeto y la aceptación mutuos, y contribuir, mediante la creación de un valor añadido europeo para las comunidades de intereses, a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2.1.3 Las estrategias macrorregionales pueden constituir instrumentos útiles para subsanar las deficiencias en materia de comunicación e informar a los ciudadanos. Se debe informar mejor a la población de las localidades y regiones afectadas, así como las empresas, sobre los programas y proyectos en curso.

2.1.4 El desarrollo de una reflexión estratégica común en ambas macrorregiones, el establecimiento de relaciones institucionales y una planificación más creativa son buenos ejemplos de los primeros éxitos de la cooperación macrorregional de igual a igual, el nuevo toque político europeo. Los nuevos proyectos e iniciativas y los éxitos cosechados por la acción común, «más allá de la simple impresión», dan fe de los esfuerzos que han realizado los agentes socioeconómicos en el seno de las regiones.

2.1.5 El CESE aprueba las principales enseñanzas formuladas en el informe:

- sería preferible un menor número de prioridades;
- se impone un fuerte compromiso político;
- se necesitan más fuentes de financiación disponibles;
- es esencial reforzar los conocimientos administrativos (gestión, organización);
- resulta totalmente indispensable cuantificar y evaluar los resultados desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo;
- conviene reducir la carga administrativa.

2.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que la cooperación macrorregional se enmarca en el contexto de la consolidación de la democracia en la UE y del refuerzo de las iniciativas que emanan de la base. Se trata de un catalizador positivo que defiende y complementa los valores fundamentales de la UE.

2.3 El CESE reconoce el rigor de la metodología utilizada en el informe y la conveniencia de la evaluación pormenorizada, teniendo especialmente en cuenta la falta de madurez del método de análisis de las estrategias macrorregionales y la ausencia de indicadores estadísticos específicos.

2.4 El CESE aprueba las conclusiones del Consejo de junio de 2012, según las cuales conviene perfeccionar el mercado interior y desarrollar la competitividad de la UE. Es lamentable que el Consejo, más allá de los principios generales –integración, coordinación, cooperación, gobernanza multinivel, asociación– no contribuya a la realización de estrategias macrorregionales mediante fondos suplementarios.

2.5 El CESE llama la atención sobre la opinión de los expertos, que consideran que el principal problema es la falta de coherencia entre la voluntad de una política descentralizada y la financiación.

2.6 La prioridad que debe concederse a la sostenibilidad (véanse los crecimientos «azul» y «verde») y al desarrollo de la infraestructura se desprende lógicamente de la reflexión macrorregional. Esta, en efecto, genera valor añadido europeo.

2.7 De forma inmediata y a corto plazo, no obstante, es en las actividades económicas donde puede esperarse un aumento del «valor añadido europeo», gracias al crecimiento del PIB y el aumento del empleo.

2.8 El CESE opina que la regla de los «tres noes» ya es obsoleta: las perspectivas financieras prevén recursos a medio plazo (2014-2020), se ha puesto en marcha un sistema administrativo e institucional para facilitar la gestión y el marco estratégico común incluye la regulación necesaria. Con el objetivo de reforzar la innovación, apoyar a las pymes, conectar en red y aumentar el empleo, convendría mostrarse más abierto a una transición hacia el principio de los «tres síes» para las estrategias macrorregionales en la evaluación de la política de ayuda.

2.9 En el período europeo de programación 2014-2020 conviene dar prioridad a la estrategia macrorregional integrando el «nuevo» modelo de cooperación territorial en el acuerdo de asociación y los programas operativos (FEDER, FSE, Feader, FEMP) y haciendo especial hincapié en el concepto de «desarrollo macrorregional participativo», que presenta las características siguientes:

- se centra en ámbitos específicos;
- lo llevan a cabo agentes locales, es decir, grupos de acción macrorregionales compuestos de representantes de los medios económicos y sociales, públicos y privados;
- se efectúa sobre la base de estrategias integradas y multisectoriales de desarrollo local;
- tiene en cuenta, en su concepción, las necesidades y el potencial de las macrorregiones.

2.10 El «desarrollo macrorregional participativo»:

- animará a las comunidades macrorregionales a desarrollar enfoques ascendentes en los casos en que resulte necesario responder a desafíos que impliquen cambios estructurales;
- reforzará las capacidades locales y estimulará la innovación (incluida la innovación social), el espíritu empresarial y la capacidad de cambio, impulsando el desarrollo y el descubrimiento del potencial no explotado de las comunidades y territorios;
- contribuirá a la gobernanza multinivel, ofreciendo a las comunidades macrorregionales la posibilidad de participar plenamente en la preparación de medidas para alcanzar los objetivos de la UE en todos los ámbitos.

2.11 El CESE podría tomar en consideración la posibilidad de elaborar, por propia iniciativa, un análisis global sobre la importancia de las estrategias macrorregionales para el futuro de Europa, y presentará una propuesta sobre cómo adaptar estas estrategias para conseguir una práctica europea uniforme en términos de desarrollo.

3. Resultados

3.1 El informe de la Comisión constata que, según los informes sobre la aplicación de la EUSBSR y la EUSDR, las estrategias macrorregionales han permitido llevar a cabo proyectos nuevos y acelerar la realización de proyectos transnacionales ya existentes. Las estrategias han facilitado la puesta en red y han permitido poner en marcha iniciativas conjuntas en las regiones afectadas. Los proyectos emblemáticos pueden ser no solo excelentes elementos motores, sino también proyectos ejemplares para las macrorregiones.

3.1.1 La EUSBSR, compuesta por tres grandes objetivos y quince prioridades, sirve de ejemplo como primera estrategia macrorregional: ha delimitado desde el principio con gran seguridad qué ámbitos pueden constituir los principales objetivos de la cooperación regional y ha contribuido a la aplicación de políticas especializadas y políticas horizontales europeas.

3.1.2 El desarrollo del sector marítimo, el refuerzo de los lazos regionales, la inversión en el futuro de las personas y el crecimiento económico son, hasta la fecha, los ámbitos que han contribuido a otros enfoques de desarrollo de para las macrorregiones.

3.2 La EUSDR, la segunda estrategia macrorregional que se adoptó, está formada por cuatro objetivos principales y once prioridades y concentra y enriquece la reflexión regional y los ámbitos de acción común.

3.2.1 Igual que para los ámbitos temáticos de la EUSBSR, las prioridades en materia de medio ambiente e infraestructuras son dominantes (lazos entre las regiones, protección del medio ambiente, refuerzo de las regiones), pero las propuestas y los proyectos relacionados con la mejora de la prosperidad económica y social reflejan las intenciones políticas de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

3.3 En diversos estudios, el CESE acoge positivamente los esfuerzos de la Unión para que los recursos disponibles se utilicen de la manera más eficaz y eficiente posible. Para ello, conviene armonizar los instrumentos y reforzar las acciones comunes. Un requisito obvio es utilizar recursos «exteriores». Las iniciativas macrorregionales también han generado nuevos resultados en este ámbito. (A este respecto cabe destacar el ejemplo de Baden-Wurtemberg o la coordinación de los fondos de capital riesgo mencionados en el informe).

3.4 Tanto las dos estrategias que analizamos como los dictámenes de iniciativa adoptados hasta ahora por el CESE, en particular sobre las estrategias macrorregionales para la región mediterránea y la costa atlántica, han señalado la importancia de la cooperación política y económica con terceros países, y han llamado la atención sobre las posibilidades de reducir los numerosos riesgos en materia de política de seguridad, resolver los problemas derivados de la inmigración irregular, etc.

3.5 El CESE hace especial hincapié en la importancia de los acuerdos de asociación tanto en fase de preparación como ya

negociados. Procede exigir la representación del contexto macrorregional, una coordinación adecuada con los interlocutores sociales, la armonización «horizontal», entre los países y las regiones, las propuestas y proyectos incluidos en cada programa operativo y la participación activa de los medios económicos y sociales y la sociedad civil.

4. Propuestas

4.1 El CESE considera que es indispensable y posible ampliar y reforzar los principios adoptados.

4.2 Sería un error tratar las macrorregiones como un fenómeno puramente geográfico: conviene tener también en cuenta unas relaciones sociales, económicas e históricas complejas.

4.3 Definir «retos comunes» y una «mayor cooperación» con vistas a mejorar la cohesión reduce la posibilidad de una interpretación funcional de la macrorregión más allá de sus fronteras, así como su impacto en los procesos paneuropeos de desarrollo y de cohesión.

4.4 El informe no define el concepto de «valor añadido» en relación con las macrorregiones. En opinión del Comité, en el caso de las estrategias macrorregionales, el concepto de valor añadido no puede sino remitir al valor que las regiones o los Estados miembros por sí solos no pueden crear sino mediante inversiones más importantes o de menor eficacia.

4.5 Si, en su día, la formulación del principio de los «tres noes» resultaba comprensible, no cabe duda de que en la actualidad implica una probabilidad de abandono del valor añadido europeo, en un momento en que la recuperación sigue siendo frágil y necesita reforzarse.

4.6 La situación actual de las estrategias macrorregionales refleja el enfoque europeo según el cual los instrumentos y recursos disponibles en cada región podrían ser más eficaces gracias a una cooperación y una coordinación adecuadas en el territorio de los Estados miembros y de las regiones participantes (la Comisión Europea desempeñaría un papel más bien secundario). Esto incrementa el valor añadido europeo a nivel de las macrorregiones.

4.7 En opinión del CESE, el valor añadido paneuropeo que pueda generarse a nivel macrorregional podría verse aumentado significativamente gracias al desarrollo de instrumentos suplementarios, la mejora de la capacidad jurídica e institucional y la asignación de recursos adicionales.

4.8 En el marco de la evaluación de las hipótesis sobre la evolución de la Unión Europea hasta 2020 y de algunas de sus propuestas de interés europeo, como, por ejemplo, los objetivos y los distintos fondos del mecanismo «Conectar Europa», procede pedir cuentas para cada «valor añadido» generado, en todos los niveles, cada vez que se producen inversiones o avances gracias al uso de fondos europeos.

4.9 La ampliación de estos instrumentos al nivel macrorregional es un requisito esencial para la realización de la Estrategia Europa 2020.

4.10 El CESE considera que la ampliación de los marcos político, institucional, jurídico y financiero, junto con el control del «valor añadido europeo»:

- contribuiría a acelerar el proceso de salida de la crisis;
- en lo relativo al futuro de Europa, permitiría, en el marco del control de las reformas institucionales y de la normativa, evaluar de cerca en qué medida las disposiciones adoptadas por cada Estado miembro respetan la lógica europea y los principios de «valor añadido» aun cuando los avances o inversiones en cuestión no se hayan realizado directamente gracias a fondos europeos;
- podría ofrecer un importante valor suplementario a favor del crecimiento y la creación de empleo.

4.11 El CESE considera que la consolidación de la gobernanza política centrada en el desarrollo en los ámbitos de acción de las estrategias macrorregionales reviste un importante «valor añadido» europeo, y que se puede suponer que las tensiones políticas más o menos acentuadas entre federalistas y «nacionalistas» que, hasta ahora, no han dejado de marcar, en olas sucesivas, la historia de la Unión Europea, podrían verse contrarrestadas por el refuerzo de un nivel intermedio de coordinación y cooperación.

4.12 El CESE considera que debe ser posible plantear las macrorregiones de manera funcional. Los avances y otras medidas transfronterizas de interés europeo reforzarían en ellas, a través de redes innovadoras, el crecimiento de la UE y, consiguientemente, su cohesión.

4.13 El CESE propone que se progrese a nivel político en lo relativo al trato dado a las macrorregiones. En principio, el Consejo decide qué apoyo conceder a las iniciativas que emanan de la base, así como la futura ayuda «lateral» y «de arriba abajo» que les aportan todas las instituciones. En general, sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha, podrían incluirse los ámbitos (funciones) siguientes:

- a) investigación, educación, enseñanza de idiomas y cooperación en el ámbito de la cultura y la salud,
- b) cooperación en los ámbitos de la energía, la protección del medio ambiente, la logística, los transportes y los servicios públicos (agua, aguas residuales, residuos),
- c) planificación conjunta de los organismos públicos, las instituciones regionales y los entes territoriales,
- d) refuerzo de la participación de la sociedad civil y las ONG,
- e) cooperación en materia de seguridad e inmigración,

f) refuerzo efectivo de la competencia en el mercado (cooperación concreta en el mercado laboral, en apoyo a las pymes o a la creación de fondos de desarrollo),

g) cooperación en el ámbito de la estadística.

4.14 Las estrategias macrorregionales pueden hacer una valiosa contribución a la cooperación transfronteriza entre ciudades, a la creación de redes entre polos tecnológicos y a un desarrollo más rápido de la innovación.

4.15 Se trata en su mayoría de ámbitos en los cuales se justifican, sobre todo, las iniciativas que emanan de la base, y en los que los consejos económicos y sociales nacionales pueden desempeñar un papel más importante. El informe no hace referencia a la importancia de la participación de los medios económicos y sociales y la concertación.

5. Trabajos futuros

5.1 El CESE está de acuerdo en que los participantes en las estrategias macrorregionales deben considerar que estas son una responsabilidad horizontal de sus gobiernos.

5.2 El CESE considera que las tareas de carácter administrativo deben reducirse al mínimo y que la Comisión Europea deberá desarrollar y proponer nuevos métodos para garantizar la participación del público, por ejemplo mediante herramientas de democracia electrónica. Resulta primordial intensificar la participación en las fases tanto de preparación como de puesta en práctica.

5.3 Es necesario respetar el principio según el cual los objetivos macrorregionales deben integrarse en todos los acuerdos de asociación y los programas operativos.

5.4 La Comisión Europea debería apoyar la aplicación de buenas prácticas en lo que respecta a los instrumentos de programación actuales, también en el caso de las regiones en fase de preparación o de debate.

5.5 Según el CESE, la falta de capacidades de gestión solo podrá solventarse si se demuestra que este planteamiento favorece una utilización eficaz de los recursos.

5.6 El CESE considera necesaria la introducción de medidas e indicadores realistas para asegurar el seguimiento de los avances realizados, pero la participación activa de la Comisión y de otras instituciones europeas es indispensable, en particular para la elaboración del indicador relativo al valor añadido, dadas sus múltiples facetas.

5.7 El CESE aprueba el enfoque ascendente, que hasta ahora ha resultado fructífero, pero considera deseable que se vincule más estrechamente a los agentes económicos, medioambientales, sociales y locales y se establezcan relaciones «horizontales» con las macrorregiones de nueva creación.

5.8 El CESE opina que conviene acelerar la aplicación de los sistemas de gestión de las estrategias y aspirar no solo a la preservación de su especificidad, sino también a su extensión.

5.9 El CESE propone que la Comisión, en la elaboración de nuevas formas de gestión, defienda asimismo una opción que pueda desembocar en la implantación, en el territorio de la UE, de una gestión «de nivel intermedio», macrorregional y centrada en el desarrollo.

5.10 Las iniciativas macrorregionales comportan fundamentalmente dos dimensiones, una transnacional y otra europea. En opinión del CESE, hasta ahora la atención se centraba exclusivamente en la cooperación y la coordinación entre los distintos países. Una de conclusiones más importantes del informe es que sería muy positivo que se realicen esfuerzos para que las acciones comunes se doten de una dimensión europea y ofrezcan así un valor añadido europeo.

5.11 El CESE considera que las iniciativas macrorregionales dotadas de una dimensión europea, si cuentan con un apoyo adecuado, pueden contribuir a la mejora de la credibilidad política de la Unión y a la instauración de una nueva práctica de desarrollo gracias a una mayor participación de la sociedad.

5.12 Vuelve a plantearse la cuestión de si los compromisos políticos contraídos a nivel europeo y que deberán desarrollarse a escala local no podrían completarse con compromisos macrorregionales que se pongan en práctica a nivel europeo. La «mejora de la cooperación» de que habla la Comisión puede también hacer referencia a este aspecto.

5.13 La Comisión Europea observa con razón que las estrategias macrorregionales y las estrategias basadas en las cuencas marítimas responden a aspiraciones similares, pero este punto refleja bien las divisiones internas en la Comisión y los riesgos derivados de la fragmentación de las estrategias. No es posible presentar los elementos de «estrategia marítima» como elementos macrorregionales si componentes como la infraestructura costera de mares u océanos, la urbanización, la producción, etc., no se asocian o no pueden asociarse a las misiones relacionadas con las capacidades o con los peligros marítimos u oceánicos que revisten cierta importancia desde el punto de vista de la producción y la protección.

5.14 Conviene aprobar sin reservas las conclusiones del informe que indican que quedan posibilidades sin explotar. En cambio, la posición de que la expansión y la consolidación de las acciones son posibles, «pero sin participación de la Comisión o basada[s] más exclusivamente en un programa transnacional», no es aceptable.

5.14.1 Se trata del único punto de la evaluación en que la Comisión Europea indica explícitamente que no desea participar en la elaboración o la aplicación de las estrategias macrorregionales ni desempeñar el menor papel, al tiempo que considera que todavía pueden desarrollarse y ponerse en práctica diferentes paradigmas. No obstante, ¡el documento no ofrece la más mínima precisión en cuanto a la naturaleza de estos paradigmas!

5.15 El CESE insta a la Comisión a que continúe desempeñando un papel central a la hora de desarrollar y poner en práctica las estrategias macrorregionales. Insta también al Consejo a que conceda a la Comisión los instrumentos y recursos necesarios para poder desempeñar adecuadamente esta función.

5.16 El concepto de programa transnacional pone de manifiesto que los programas que presentan un valor añadido europeo pueden obtener cierto apoyo, incluso sin salir del marco de los «tres noes», por ejemplo los orientados a conseguir un mejor cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente, un refuerzo de las inversiones en la conectividad a escala de la UE o una masa crítica que posibilite la innovación.

5.17 El informe tampoco contiene información alguna sobre la manera de aprovechar el valor añadido europeo, su evaluación, la forma de utilización de los resultados y otros incentivos.

5.18 En opinión del Comité, los elementos resumidos de forma sorprendentemente breve en las «Conclusiones» merecen completarse de manera extensa para responder a las exigencias que plantea este epígrafe. No hay duda de que la cuestión de la «gobernanza» es importante, ya que en última instancia corresponde a la Unión Europea adoptar las decisiones relativas a las cuestiones generales de gobernanza.

5.19 La perspectiva macrorregional, en sentido tanto político como medioambiental y socioeconómico, puede ser un instrumento valioso para reforzar la cooperación entre los Estados o regiones europeos, aliviar las aspiraciones nacionalistas para avanzar hacia el consenso social, el respeto y la aceptación mutuos, y contribuir, mediante la creación de un valor añadido europeo para las comunidades de intereses, a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.20 Las estrategias macrorregionales pueden constituir instrumentos útiles para subsanar las deficiencias en materia de comunicación e informar a los ciudadanos. Se debe informar mejor a la población de las localidades y regiones afectadas, así como las empresas, sobre los programas y proyectos en curso.

Bruselas, 16 de octubre de 2013

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE