



Bruselas, 16.12.2016
COM(2016) 805 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

sobre la aplicación de las estrategias macrorregionales de la UE

{SWD(2016) 443 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación de las estrategias macrorregionales de la UE

1. Introducción: de las palabras a la acción

La globalización ha hecho que los países sean más interdependientes y que ahora los problemas deban abordarse a través de las fronteras. Esto exige reflexionar sobre el modo en que las macrorregiones, como nuevas áreas funcionales, pueden contribuir a mejorar la aplicación de las políticas y programas de la UE y a lograr la cohesión territorial a que se refiere el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Varios Estados miembros y regiones de la UE han impulsado la creación de las estrategias macrorregionales (EMR) como complemento a las políticas tradicionales de los países en cuanto a la gestión territorial. Estas estrategias están diseñadas para hacer frente a desafíos comunes, como el crecimiento impulsado por la innovación, el medio ambiente o el cambio climático, utilizando un enfoque ascendente con la participación de agentes nacionales, regionales y locales.

Desde que el Consejo Europeo adoptó la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico¹ en 2009, se han desarrollado otras tres EMR: la estrategia de la UE para la cuenca del Danubio en 2011,² la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico en 2014³ y la estrategia de la UE para la región alpina en 2016⁴.

Las EMR, en las que participan diecinueve Estados miembros de la UE y ocho países terceros, se han convertido en un componente integral del marco de políticas de la UE. Sus objetivos están en plena consonancia con las prioridades políticas de la Unión; refuerzan las sinergias entre las diferentes políticas y los diversos instrumentos de la UE y están basadas en el marco de la política de cohesión⁵.

Las estrategias macrorregionales añaden valor a la dimensión de cooperación de la política de cohesión. Ofrecen una plataforma para una gobernanza multisectorial, plurinacional y multinivel, que también está abierta a los terceros países. Estas estrategias pueden desempeñar un papel muy importante a la hora de ayudar a dichos países a fortalecer sus vínculos con la UE y a mitigar los posibles efectos negativos sobre las fronteras exteriores de la Unión.

En vista de los «tres noes» —ausencia de nueva legislación, nueva financiación o nuevas instituciones de la UE—, las EMR se enmarcan en las iniciativas y los marcos de política existentes en la UE (como, por ejemplo, la red transeuropea de transporte o RTE-T). Requieren acciones concretas, en lugar de nuevas iniciativas políticas. Se pueden apoyar a

¹ Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrado el 27 de octubre de 2009 y Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 29 y el 30 de octubre de 2009.

² Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales celebrado el 13 de abril de 2011 y Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 23 y el 24 de junio de 2011.

³ Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales celebrado el 29 de septiembre de 2014 y Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 23 y el 24 de octubre de 2014.

⁴ Conclusiones del Consejo celebrado el 27 de noviembre de 2015 y Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 28 de junio de 2016.

⁵ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas (a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320); artículo 2, punto 31.

través de la ejecución de programas con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), incluido Interreg, y otros instrumentos de financiación de la UE deberían alinearse en pos del logro de objetivos comunes.

Este informe persigue un doble propósito. En primer lugar, presenta una evaluación del estado de la aplicación de las estrategias, examina sus principales resultados y ofrece ejemplos de buenas prácticas. En segundo lugar, extrae una serie de lecciones de la experiencia adquirida hasta el momento y expone una serie de recomendaciones relativas a la posible evolución de estas estrategias, teniendo en cuenta asimismo la futura política de cohesión.

En lugar de presentar informes de situación de las EMR en diferentes momentos y de manera fragmentada, como se señala en las Conclusiones del Consejo sobre la estrategia de la UE para la región alpina la Comisión publicará un único informe cada dos años una vez que haya finalizado 2016. De ese modo se podrán comparar las diferentes estrategias macrorregionales y todas las instituciones implicadas contarán con información suficiente para mantener un debate fundamentado.

El informe se basa en las aportaciones de las partes interesadas en las EMR, instituciones europeas, representantes de los Estados miembros, especialistas del mundo académico y expertos. Se complementa con un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que ofrece una evaluación más detallada del estado de la aplicación de cada estrategia, así como recomendaciones específicas.

2. Temas transversales

Las estrategias macrorregionales han estimulado el interés y el conocimiento sobre la cooperación territorial y la cohesión territorial europeas, así como sobre su valor añadido. La utilización de estas estrategias se está intensificando en los ámbitos de política sectoriales para fomentar una aplicación más integrada de las políticas entre los diferentes territorios. Todas las estrategias, con independencia de su grado de madurez, se enfrentan a problemas transversales comunes que se exponen a continuación.

Formulación de políticas y planificación

Las estrategias macrorregionales han ido ganando peso progresivamente en diversas esferas de la política de la UE, como la investigación, el clima o el medio ambiente. También han ido adquiriendo cada vez mayor importancia en las políticas nacionales, pese a los desiguales niveles de integración de las prioridades de las EMR en los programas nacionales o regionales, especialmente en los apoyados por los Fondos EIE.

Estas estrategias han fortalecido la cooperación en determinados ámbitos políticos, como el plan maestro sobre la navegabilidad del Danubio, la ampliación del plan de interconexión del mercado báltico de la energía, la estrategia de adaptación al cambio climático en la región del Mar Báltico o los corredores de las redes principales y sus conexiones con infraestructuras transfronterizas clave. Se han utilizado estrategias de especialización inteligente para impulsar una política de innovación más eficaz y para fomentar la cooperación interregional en nuevas cadenas de valor a través de las fronteras.

La difusión del concepto macrorregional con el apoyo del programa INTERACT⁶ ha dado lugar a la aparición, con el tiempo, de una amplia variedad de intereses y redes, creadas por diferentes agentes con poderes y capacidades diversos. Esto ha permitido la cooperación de

⁶ INTERACT es un programa cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional que se ejecuta a escala de la UE; está diseñado para respaldar a las autoridades de gestión de los programas Interreg, así como para apoyar las EMR.

los socios en ámbitos específicos, como la investigación y la innovación (por ejemplo, el proyecto DanuBalt en el terreno de la salud).

Estas estrategias desempeñan asimismo un papel fundamental en el establecimiento de vínculos con terceros países, en particular con los países en vías de adhesión, puesto que fortalecen su conexión con la UE.

La mayoría de estas iniciativas y acciones necesitan un impulso y se beneficiarían de una mayor coordinación, tanto en el seno de los países involucrados como entre unos países y otros, para alcanzar los resultados previstos. La práctica de combinar los foros anuales con reuniones ministeriales contribuye a ello y, al mismo tiempo, eleva la visibilidad política de las EMR. Por ejemplo, la experiencia de la región del Mar Báltico demuestra que la cooperación macrorregional debe seguir estando basada en el pensamiento estratégico a largo plazo.

Gobernanza

Por lo general, las estrategias macrorregionales incluyen un sistema de gobernanza estructurado en tres niveles: político, de coordinación y operativo. Cada estrategia ha desarrollado sus propias estructuras y mecanismos, apoyándose en los principios descritos en el informe de la Comisión sobre la gobernanza⁷.

Las estrategias se centran en una utilización óptima de las fuentes de financiación existentes (como los Fondos EIE o los programas Horizonte 2020, COSME o LIFE), una mejor aplicación de la legislación en vigor y un mejor uso de las instituciones existentes. Cabe destacar algunas buenas prácticas; por ejemplo, Suecia ha establecido una red nacional del Mar Báltico para facilitar la aplicación de la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico a escala nacional. En esta red participan diferentes agentes (por ejemplo, agencias nacionales, organismos locales, asociaciones regionales, ayuntamientos y autoridades de gestión) involucrados en la estrategia.

La cuestión de la apropiación de las EMR está ganando fuerza debido a la presión para lograr resultados. Asimismo, se están adoptando medidas dirigidas a la creación de plataformas de partes interesadas con el fin de implicar a las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades.

La función de la presidencia rotatoria de las EMR también está adquiriendo una importancia creciente a medida que la mayor parte de los países se van percatando de que esta función no se limita a la organización de foros anuales, sino que además conlleva una labor de dirección estratégica de las actuaciones.

Sin embargo, la experiencia demuestra que este tipo de enfoque con respecto a la aplicación de las estrategias tiene sus limitaciones, que incluyen desafíos en los siguientes ámbitos: eficiencia de las estructuras de coordinación y cooperación; capacitación de los principales responsables de la aplicación de la estrategia (es decir, coordinadores nacionales y miembros de los grupos de dirección) y provisión de recursos humanos y financieros adecuados; representación y compromiso de todos los países participantes; garantía de disponibilidad de las competencias necesarias, continuidad y estabilidad de los grupos de dirección.

Estos retos son comunes a todas las EMR, si bien en diferentes grados. En la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, pese a la reciente revisión de su plan de acción, los Estados miembros tienen numerosos ámbitos prioritarios para reflejar la amplia diversidad de intereses de los diferentes agentes. En la estrategia de la UE para la cuenca del Danubio, sigue siendo necesario garantizar una mayor adecuación entre las prioridades y los recursos

⁷ COM(2014) 284 final.

disponibles. En todos los casos, los Estados miembros deben asumir plenamente la responsabilidad de sus tareas de ejecución y complementar el trabajo de la Comisión.

En la estrategia de la UE para la región alpina, todavía no están claros los mecanismos de coordinación entre la junta ejecutiva y los grupos de acción. Es necesario intensificar los esfuerzos para fortalecer este vínculo crucial. También se requiere un avance notable en el terreno de la gobernanza, con una participación más activa y un sentimiento de responsabilización en este ámbito prioritario por parte de los países participantes.

La gobernanza también es motivo de preocupación en la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico. La Comisión tuvo que intervenir para contrarrestar la continua falta de recursos de los países participantes, los retrasos en la designación de los miembros y la escasa asistencia a las reuniones del grupo de dirección, con el fin de evitar que todo el proceso quedara estancado. Este planteamiento no es sostenible ni tampoco deseable.

Seguimiento y evaluación

Existe una demanda creciente, y no solo por parte de la Comisión, que insta a prestar mayor atención a las prioridades fundamentales de las estrategias. En ese sentido, es importante alinear las EMR con las estrategias generales de formulación de políticas de la UE, así como garantizar revisiones regulares del avance hacia los objetivos identificados, dado que esto incrementa las posibilidades de lograr resultados. Sin unos indicadores y unas metas claramente definidos, resulta difícil evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos. Es crucial contar con un sistema de seguimiento sólido, basado en acciones orientadas a la consecución de resultados, para poder medir, dirigir y elaborar informes sobre cada EMR en los que fundamentar la toma de decisiones.

En consonancia con las Conclusiones del Consejo sobre la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico y sobre la estrategia de la UE para la región alpina, la Comisión ha adoptado una serie de medidas concretas en este ámbito.

Recientemente se han acordado varios indicadores y metas revisados para los ámbitos prioritarios de la estrategia de la UE para la cuenca del Danubio, a fin de seguir el paso de la evolución de la estrategia. En 2012 se aprobó también un conjunto de indicadores y metas para la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico. En el caso de las estrategias de la Unión Europea para las regiones del Adriático y del Jónico, el ejercicio se perfeccionará a lo largo de los próximos meses.

Por otra parte, la Comisión ha puesto en marcha una serie de acciones complementarias: la organización de talleres participativos con el apoyo de expertos; el respaldo a los sistemas específicos de seguimiento territorial; y un estudio de evaluación sobre las EMR. Se espera conocer los resultados de estas acciones a lo largo de 2017. No obstante, solo resultarán útiles si cuentan con la participación de los principales interesados y estos se responsabilizan plenamente del proceso.

Además, estas medidas deberían ayudar al nivel político a adoptar decisiones —especialmente teniendo en cuentas las restricciones presupuestarias— sobre las prioridades y acciones que se deberían financiar y, cuando proceda, limitar las prioridades a los ámbitos en los que el planteamiento macrorregional aporte un auténtico valor añadido.

Queda mucho camino por recorrer en este ámbito; es necesario tener una dirección colectiva y el sentimiento de un objetivo común basado en una perspectiva a largo plazo.

Financiación

En la actualidad, las estrategias macrorregionales forman parte del marco jurídico de los

Fondos EIE para el período 2014-2020. Dicho marco insta a los países a que armonicen sus prioridades programáticas con las de las EMR y a las autoridades de gestión a que fortalezcan los vínculos entre los gestores de los programas y los responsables clave de la aplicación de dichas estrategias. El nivel de detalle de la información que proporcionan las autoridades de gestión es variable, dependiendo de su grado de concienciación. Se han producido avances y se observan algunas buenas prácticas: convocatorias específicas, bonificaciones para proyectos de importancia macrorregional, apoyo directo a proyectos impulsados desde estas estrategias o a la participación de sus representantes en los comités de seguimiento de los programas (por ejemplo, al Programa Operativo de Investigación e Innovación de Eslovaquia 2014-2020 o al Programa de Desarrollo Rural 2014-2020 de Lituania).

No obstante, sigue siendo necesario salvar la brecha entre las estrategias y las oportunidades de financiación. Debería fomentarse un mayor diálogo en curso entre las autoridades de gestión de los programas y los agentes que intervienen en la aplicación de las estrategias. Las autoridades de gestión deberían asumir un papel más proactivo a la hora de introducir las EMR en los objetivos de sus programas, e integrar y coordinar mejor las actividades pertinentes dentro de ellos.

Esto también afecta a otras fuentes de financiación pertinentes (nacionales, regionales, privadas, etc.) que se podrían movilizar para que las EMR alcancen sus objetivos. Deberían explorarse en mayor medida las sinergias y la complementariedad con otros instrumentos de financiación pertinentes.

Comunicación

La experiencia muestra que una estrategia macrorregional debe contar con una estrategia de comunicación sólida. Esta constituye una poderosa herramienta para concienciar a la población sobre las acciones previstas y los resultados deseados. Debería estimular a los principales agentes involucrados en la aplicación de las estrategias macrorregionales a reflexionar, en una fase temprana, sobre cómo pueden las estrategias conseguir un cambio positivo para la población,

La estrategia de comunicación de la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, adoptada en diciembre de 2015, representa un buen ejemplo que se puede seguir para incrementar el conocimiento y la visibilidad de las EMR.

3. La estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico

3.1 Resultados

Después de siete años de existencia, esta estrategia ha impulsado nuevas redes y ha incrementado la eficacia de las existentes (por ejemplo, el Foro de Explotaciones Pesqueras del Mar Báltico, SUBMARINER). Esto ha dado lugar a la puesta en marcha de nuevos proyectos y a la ampliación de los que ya existen (por ejemplo: Gestión interactiva del agua y Programa de formación del Báltico). La consolidación de la gobernanza multinivel en la región ha proporcionado a los agentes del Mar Báltico un marco conjunto para el diálogo.

La estrategia ha contribuido a perfilar las políticas en diferentes niveles: ha ampliado el alcance de la iniciativa BEMIP con la inclusión de nuevos ámbitos —eficiencia energética y energía renovable— y ha influido en el trabajo de la Organización Marítima Internacional relativo al desarrollo y ensayo de la infraestructura y los servicios de navegación electrónica en la región. También ha contribuido a la aplicación de la legislación en vigor, como la Directiva marco sobre el agua, la Directiva marco sobre la estrategia marina o la estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. Se volvieron a incluir temas de importancia regional

en la agenda política, como la organización en 2015 de la primera reunión de alto nivel en el ámbito cultural que se celebraba desde 2008.

El aumento de la cooperación y la coordinación a todos los niveles, ya sea en el seno de los diferentes países, entre estos (tanto Estados miembros de la UE como terceros países) o entre organizaciones regionales, ha creado unas sinergias más sólidas.

La elaboración de proyectos macrorregionales apoyados por asociaciones y redes transnacionales se ha beneficiado de la puesta en marcha del Mecanismo de Capital de Lanzamiento de la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico. La creación de una red de autoridades de gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 2016 permitirá utilizar de un modo más eficiente los recursos disponibles, al apoyar la aplicación de la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico mediante programas nacionales específicos financiados con cargo al FEDER y a través de una mayor coordinación entre las partes interesadas pertinentes.

Estos logros se han visto respaldados por una revisión exhaustiva del plan de acción de la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico. Esta revisión, que se llevó a cabo en 2015, dio lugar a una estrategia más racionalizada y mejor orientada. La revisión contribuyó asimismo a crear un sentimiento más fuerte de responsabilización gracias a la introducción de una presidencia rotatoria del grupo de coordinadores nacionales en 2014.

3.2 Desafíos

El principal interés de la estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico desde su puesta en marcha en 2009 ha sido mejorar el estado medioambiental del Mar Báltico. Pese a ello, es necesario redoblar los esfuerzos teniendo en cuenta los desafíos medioambientales a los que se enfrenta el Báltico (eutrofización, nitratos de origen agrícola, explotaciones pesqueras, etc.). La región también podría beneficiarse de una mejora de la conectividad en los ámbitos de la energía y el transporte, y de una respuesta más adecuada a los efectos del cambio climático.

Además, el rápido incremento del número de migrantes requiere una mayor cooperación. Por otro lado, deberían estudiarse más acciones en favor de una integración eficaz en el sector educativo.

La formulación de políticas se podría mejorar a través de diversas medidas de carácter operativo, como, por ejemplo, las siguientes: facilitando la gestión y la sostenibilidad de los proyectos ofreciendo herramientas de búsqueda de socios capaces de identificar a las personas adecuadas con las competencias necesarias; fortaleciendo la contribución de las acciones horizontales a la aplicación de cada ámbito político; reforzando el vínculo entre el nivel de los proyectos y el de las políticas; una posible medida a tal efecto sería, por ejemplo, informar a los coordinadores nacionales sobre los resultados de los proyectos.

4. La estrategia de la UE para la región del Danubio

4.1 Resultados

La estrategia ha conseguido varios logros significativos desde su puesta en marcha.

Como resultado de la estrategia, se han iniciado diversos proyectos o se han desarrollado otros existentes. Entre ellos se encuentran: los planes maestros sobre la rehabilitación y el mantenimiento de los accesos y sobre la navegación del gas natural licuado (GNL); la creación de redes de protección de la naturaleza y el desarrollo de metodologías comunes para la evaluación y la gestión de los riesgos naturales en un contexto de cambio climático; y el establecimiento de una red para la mejora de la seguridad en el río Danubio.

La estrategia de la UE para la región del Danubio ha mejorado claramente la cultura de cooperación, al reunir a diferentes partes interesadas y mejorar la conexión entre las instituciones existentes para compartir conocimientos y experiencias. La estrategia se ha beneficiado del importante apoyo político de la reunión de ministros de transporte de la región del Danubio para garantizar una mejor gobernanza de la navegación en este río, por ejemplo a través de los planes maestros anteriormente mencionados⁸.

Además, han mejorado el diálogo y la cooperación con las organizaciones internacionales existentes en la región (como la Comisión Internacional para la Protección del Danubio o el Convenio de los Cárpatos) a través del desarrollo de iniciativas conjuntas y sinergias.

El Diálogo sobre la Financiación del Danubio es un ejemplo de plataforma de encuentro creada por la estrategia para que los promotores de proyectos y las instituciones de financiación puedan debatir e identificar soluciones adecuadas para los problemas relacionados con los proyectos de financiación que se ejecutan en la región.

La estrategia de la UE para la región del Danubio ha mejorado asimismo la eficacia de su sistema de gobernanza mediante el fortalecimiento de la coordinación entre las políticas y las instituciones a nivel nacional. Gracias a ella ha sido posible llegar a las partes interesadas pertinentes tanto a escala nacional como local, así como mantener un diálogo continuado con organizaciones de la sociedad civil.

Otro ámbito muy importante en el que la estrategia de la UE para la región del Danubio ha realizado una contribución genuina concierne a las agendas de la UE en materia de ampliación y de política de vecindad. La estrategia ha ayudado a intensificar la cooperación temática con los cinco Estados participantes que no pertenecen a la UE y ha aportado estabilidad a la región a través del establecimiento de redes y asociaciones de gran solidez. Entre las iniciativas destacadas, cabe citar la creación de la primera Agrupación Europea de Cooperación Territorial con un país no perteneciente a la UE (Hungría-Ucrania) y el establecimiento de un nuevo mecanismo de coordinación en 2015 para permitir que Moldavia participe en la estrategia. Serbia también ha asumido un papel activo en la coordinación de dos de los ámbitos prioritarios de la estrategia.

La aplicación de la estrategia de la UE para la región del Danubio ha contado con el apoyo del programa transnacional del Danubio. Este programa, que abarca la misma zona geográfica, presta apoyo financiero a proyectos transnacionales específicos y respalda la gobernanza de la estrategia. En 2014, los catorce países participantes crearon conjuntamente el Punto de la Estrategia del Danubio, que comenzó a funcionar en junio de 2015. Su principal cometido ha sido el seguimiento, la comunicación y el apoyo a los coordinadores de los diferentes ámbitos prioritarios así como a la cooperación entre estos últimos.

4.2 Desafíos

Pese a los prometedores resultados que cosechó en sus inicios, la estrategia de la UE para la región del Danubio se beneficiaría de la adopción de una serie de medidas políticas y operativas específicas, como una mayor integración en la infraestructura de transporte y energía, medidas de lucha contra la contaminación del agua, riesgos naturales, políticas comunes en el ámbito educativo y el mercado laboral, medidas de fomento de la competitividad, en particular para las pymes, y medidas dirigidas a hacer frente a los desafíos demográficos y a la fuga de cerebros. La dimensión de seguridad continúa siendo importante, al igual que la necesidad de desarrollar la capacidad del personal de las administraciones públicas.

⁸ Reunión de ministros de la región del Danubio. Conclusiones sobre una rehabilitación y un mantenimiento eficaces de las vías navegables del Danubio y sus afluentes navegables; Róterdam, 20 de junio de 2016.

Además, en los dos últimos años han surgido nuevos retos, por ejemplo los relacionados con los flujos migratorios o la seguridad y el terrorismo a escala mundial.

El impulso político ha disminuido en cierta medida en el plano nacional si se compara con los primeros años de actividad. Dado que la estrategia es un proceso a largo plazo, es fundamental conservar el apoyo político, proporcionando, en particular, las capacidades y los recursos necesarios para aplicar la estrategia. También resulta esencial fortalecer los mecanismos de coordinación nacionales.

La capacidad administrativa para hacer frente a los problemas relacionados con la aplicación y para mejorar la coordinación continúa presentando deficiencias, en particular en el caso de los terceros países. Este problema requiere una respuesta adecuada a nivel nacional y regional.

5. La estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico

5.1 Resultados

Dada su corta vida, la actividad de la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico se ha centrado fundamentalmente en la creación de estructuras y normas de gobernanza. Esto ha requerido un amplio debate y la celebración de consultas entre las principales partes interesadas, fundamentalmente entre los coordinadores nacionales.

Esta estrategia exige una elevada coordinación a escala de la UE para superar los diferentes intereses nacionales, en vista de la importante participación de terceros países que presentan unas disparidades socioeconómicas y unos desequilibrios notables en sus capacidades institucionales y administrativas. El modelo de coordinación propuesto en el plan de acción sitúa a los cuatro países en vías de adhesión en pie de igualdad con los cuatro Estados miembros participantes desde el punto de vista de la participación en las estructuras de gobernanza; por ejemplo, la presidencia rotatoria está abierta a todos los países.

Se ha hecho un énfasis especial en garantizar el sentimiento de apropiación de los principales responsables de la aplicación de la estrategia; para ello, se han puesto recursos específicos a disposición de los grupos de dirección temáticos. También se ha abordado la cuestión del apoyo financiero, administrativo y técnico.

Facility Point, un proyecto estratégico aprobado en mayo de 2016 en el marco del programa Interreg ADRION, prestará asimismo apoyo específico a las estructuras de gobernanza de la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico. Los coordinadores nacionales respaldaron el alcance y la configuración del proyecto Facility Point en otoño de 2015.

A finales de 2015, los cuatro grupos de dirección temáticos habían identificado las acciones prioritarias en las que concentrar su trabajo durante el período inicial (por ejemplo: planificación espacial marítima, desarrollo de autopistas del mar o promoción del patrimonio cultural de la región adriático-jónica), así como orientaciones específicas y criterios de selección para ayudar a elegir los proyectos adecuados.

También se invirtieron esfuerzos con el fin de fomentar una cooperación sostenida entre las autoridades encargadas de la gestión de los programas financiados con cargo a los Fondos EIE y al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) y los principales responsables de la aplicación de la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico. Esto significa que los Fondos EIE, el IAP y otros flujos de financiación pertinentes, tanto nacionales como regionales, deberían contribuir al logro de los objetivos de dicha estrategia. Así lo reflejó también la Declaración de Dubrovnik, adoptada por los ministros de Asuntos Exteriores y responsables de los fondos de la UE durante el primer foro de la estrategia, celebrado en mayo de 2016. El proceso continúa en marcha y requerirá coordinación entre los diferentes agentes involucrados.

5.2 Desafíos

Pese al elevado respaldo político con el que cuenta, los recursos aportados por los países participantes para apoyar la estrategia resultan insuficientes en gran medida. Aunque la Comisión ha asumido un papel activo en la coordinación de las políticas, los principales responsables de la aplicación de la estrategia se enfrentarán a dificultades persistentes para alcanzar los resultados previstos debido a la falta de un compromiso claro por parte de las administraciones nacionales y regionales. Esto implicaría garantizar un acuerdo sobre un plan de trabajo con un calendario específico y asegurar el establecimiento de contactos entre los promotores de los proyectos, los programas y las fuentes de financiación. También conllevaría la prestación de asistencia técnica y asesoramiento, en función de las necesidades. El apoyo financiero y operativo del proyecto Facility Point debería ayudar a superar algunas de estas dificultades.

Si bien los desafíos y las oportunidades que plantea la estrategia siguen siendo pertinentes en términos globales, los países de la región adriático-jónica se enfrentan a una gran crisis de refugiados y migración, que muy probablemente afectará a la región. Este problema se podría abordar de manera coordinada y pragmática a través de la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico.

Sería necesario introducir ajustes en las prioridades del transporte y la energía para complementar —y no duplicar— las iniciativas que se adopten en otros foros de cooperación de alto nivel, como el «proceso de Berlín» o la Comunidad de la Energía.

Es fundamental garantizar la coherencia de la financiación con las prioridades de la estrategia. Deberán intensificarse los esfuerzos en el ámbito administrativo para proporcionar a los proyectos el apoyo financiero necesario a través de los programas disponibles, ya sean regionales, nacionales o de la UE.

6. La estrategia de la UE para la región alpina

6.1 Resultados

La estrategia de la UE para la región alpina comenzó a aplicarse en el primer semestre de 2016, y con relativa rapidez, debido principalmente al alto nivel de cooperación política y económica en esta zona. Las regiones, los países participantes (dos de los cuales, Suiza y Liechtenstein, no pertenecen a la UE), el Convenio de los Alpes y el programa Interreg Espacio Alpino han contribuido a definir el concepto de la estrategia, mientras que la Comisión definió los pasos necesarios para ultimarla y aprobarla. La estrategia también ha suscitado un fuerte interés en el Parlamento Europeo, en cuyo seno se creó un grupo informal denominado «Friends of EUSALP», es decir, «Amigos de la estrategia de la UE para la región alpina».

Todavía no es posible extraer conclusiones acerca de la aplicación de la estrategia. No obstante, las estructuras y normas de gobernanza fueron objeto de un amplio acuerdo antes de su lanzamiento oficial en Brdo, en enero de 2016. Las primeras reuniones de los grupos de acción se materializaron en un acuerdo sobre los métodos de trabajo y en un programa de trabajo en el que se identificaban diferentes temas, como la mejora de la cadena de valor de la madera alpina, la adaptación al cambio climático o la definición del espacio común futuro para la formación profesional dual. Está previsto crear un consejo de coordinadores de los grupos de acción para garantizar un intercambio permanente de conocimientos y experiencias entre los diversos grupos.

El programa Interreg Espacio Alpino apoyará la aplicación de la estrategia con un proyecto estratégico específico (denominado AlpGov).

6.2 Desafíos

La rápida puesta en marcha de la aplicación de la estrategia ha generado numerosas expectativas entre las partes interesadas. En 2017, la Comisión estudiará detalladamente el equilibrio de la composición y la estabilidad de los grupos de acción para garantizar su eficiencia. Asimismo, supervisará si todos los grupos son capaces de elaborar y ejecutar proyectos, y recomendará la introducción de cambios cuando resulte apropiado. La integración de los objetivos de la estrategia de la UE para la región alpina en los programas pertinentes de los Fondos EIE también debería contribuir a ello.

Resulta crucial asegurar el pleno cumplimiento del objetivo de gobernanza macrorregional, que requiere encontrar soluciones nuevas para la «consolidación institucional» para evitar duplicidades con las estructuras existentes, así como para garantizar unos mecanismos de coordinación adecuados entre los diversos agentes y las distintas prioridades. El desarrollo de la plataforma de partes interesadas también plantea desafíos, puesto que se pretende involucrar a las partes interesadas, incluida la sociedad civil en su conjunto, y fortalecer su participación.

7. El camino que debe seguirse

Después de siete años de aplicación, las estrategias macrorregionales están dando sus primeros frutos, aunque todavía no han demostrado todo su potencial. Sus beneficios serían muy superiores si los Estados miembros que iniciaron estos procesos de cooperación ejercieran una responsabilidad mayor. Los ámbitos en los que es preciso mantener los esfuerzos están relacionados con la eficacia de los sistemas de gobernanza, el enfoque centrado en los resultados, la financiación y la relación con los países no pertenecientes a la UE. Es necesario tener en cuenta varios asuntos en el contexto de la reforma de la política de cohesión de cara al período posterior a 2020.

Mejora de la eficacia

El éxito de las estrategias depende de su correcta aplicación en los años venideros, así como de la capacidad de adaptación a los cambios en las circunstancias; por ejemplo, la crisis migratoria. Es necesario continuar avanzando en la gobernanza de las EMR. Esto requiere, en particular:

- que cada estrategia evalúe periódicamente la eficacia de su sistema de gobernanza en consonancia con el informe de la Comisión sobre la gobernanza (publicado en 2014) e introduzca los ajustes necesarios;
- que los ministerios sectoriales asuman un compromiso mayor con el logro de los objetivos de las EMR; esto implica una rotación periódica de los coordinadores de los ámbitos temáticos;
- que se garantice una cooperación estrecha entre los miembros de los grupos de dirección y las autoridades de gestión de los programas apoyados por los Fondos EIE u otros instrumentos;
- que se fortalezcan los vínculos entre las diversas EMR para aprovechar las sinergias y fomentar el aprendizaje mutuo con el apoyo de INTERACT.

Adoptar un enfoque centrado en los resultados

Las EMR deben adaptarse a la demanda de un enfoque más centrado en los resultados,

característica del actual marco de la política de cohesión. En ese sentido, se recomienda vivamente que se adopten las medidas siguientes:

- establecer o consolidar un sistema de seguimiento sólido, con el apoyo de la Comisión y del programa EPSON, con el fin de elaborar informes sobre los avances logrados y respaldar su orientación estratégica; la Infraestructura de Datos y Servicios de Referencia del Danubio puede respaldar el establecimiento de un sistema de seguimiento sólido;
- mejorar la calidad de los proyectos y procesos y garantizar la sostenibilidad de sus resultados, así como del vínculo entre los resultados de los proyectos y las acciones políticas;
- incrementar el grado de concienciación a todos los niveles y mejorar la comunicación del valor añadido y los resultados de las estrategias, incluso utilizando los foros anuales para llevar a cabo una revisión crítica de las estrategias;
- intensificar la exploración de las plataformas temáticas (como la plataforma S3 o la plataforma de diálogo sobre el clima) para aumentar el enfoque temático de las estrategias.

Más allá de la financiación

Las estrategias no cuentan con un presupuesto específico propio. Por lo tanto, requieren un uso más coordinado de los flujos de financiación disponibles en los diferentes niveles.

En ese sentido, es importante continuar con el diálogo actual entre las autoridades de gestión de los programas financiados con cargo a los Fondos EIE y los principales responsables de la aplicación de las EMR para ajustar la financiación de la manera más adecuada y rentable. Otras macrorregiones deberían explorar iniciativas como el establecimiento de la red de autoridades de gestión del FEDER en la región del Báltico. Asimismo, se debería estudiar la posibilidad de utilizar los fondos de la UE u otras herramientas financieras —incluso instrumentos financieros— para apoyar las prioridades y las acciones de las EMR. También deberían explorarse sinergias con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, en particular en el caso de proyectos financiables.

Relaciones con los países terceros

Las estrategias macrorregionales se han convertido en un instrumento muy importante en las relaciones entre los Estados miembros de la UE y sus vecinos no pertenecientes a la Unión, tanto países en vías de adhesión como en partes de la política de vecindad (Asociación Oriental) y la periferia septentrional y la región Ártica. Estas estrategias pueden estimular el desarrollo y la cohesión regionales con esos países y alimentar las relaciones que desarrolla la UE en sus fronteras exteriores.

Conclusiones

Las estrategias macrorregionales buscan tanto reducir las disparidades regionales como crear sinergias para el crecimiento y el empleo en las regiones afectadas. Las macrorregiones pueden ayudar a perfilar una visión integrada sobre el futuro del territorio europeo. Pueden convertirse en un importante instrumento en la búsqueda de la cohesión territorial entre los diferentes ámbitos políticos, así como servir de inspiración a otros planteamientos similares, como la agenda urbana para la UE. Estas estrategias requieren estrechar los vínculos entre los diversos ámbitos de política de la Unión Europea y los fondos de la UE.

Para que puedan liberar todo su potencial en beneficio de los ciudadanos europeos, se deberían estudiar mejor los vínculos entre las EMR y la política de cohesión a efectos de dirigirse a sectores estratégicos y coordinar de políticas e instrumentos de la UE.

En ese sentido, es necesario responder a varias preguntas en vista de la futura reforma de la política de cohesión, entre ellas:

- ¿Cómo se pueden reforzar las sinergias y la complementariedad entre las EMR y los programas nacionales o regionales pertinentes apoyados por los Fondos EIE de forma que se consiga maximizar su repercusión?
- ¿Deberían ajustarse (funcionalmente) mejor los programas transnacionales a las EMR o a otros marcos e iniciativas de cooperación transnacionales?
- ¿Cómo se podría mejorar el sistema de gobernanza de las EMR, incluidas las funciones respectivas de todos los agentes involucrados en ellas?