



Réseau Transnational Atlantique
Red Transnacional Atlántica
Rede Transnacional Atlântica
Atlantic Transnational Network

OPINIÓN DE LA RTA SOBRE EL DOCUMENTO DE LA COMISIÓN EUROPEA DE 23 FEBRERO RELATIVO A LA EVALUACION INTERMEDIA DEL PLAN DE ACCIÓN ATLÁNTICO¹

La RTA, plataforma de cooperación de agentes económicos y sociales de las regiones de la fachada atlántica, ha trabajado extensamente sobre la estrategia atlántica europea. En 2010 participó en su elaboración, presentando sus aportaciones al proceso de consulta sobre el contenido a incorporar a la futura estrategia atlántica, en 2012 contribuyendo a los Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo sobre la materia, y en 2015 y 2017, con sendos informes sobre las condiciones de éxito de la implementación de su Plan de Acción. El primero, focalizado sobre la fase del lanzamiento de la implementación, y el segundo, destinado a contribuir al proceso de evaluación y revisión intermedia de la aplicación del Plan de Acción. Asimismo, ha elaborado aportaciones sobre cuestiones específicas relacionadas, como las relativas al Mecanismo de Asistencia de la Estrategia, y ha elaborado trabajos sobre áreas sectoriales englobadas en la Estrategia Atlántica, como las energías renovables marinas, el transporte intermodal, puertos, transporte marítimo y *short sea shipping*, la seguridad marítima, o la innovación en el Espacio Atlántico.

En la realización de todos estos trabajos, la RTA se ha apoyado sobre la extensa red de actores de la vida económica y social de las regiones atlánticas, que se encuentran directa o indirectamente representados en el seno de los Consejos Económicos y Sociales socios de la RTA. Esta relación privilegiada con los agentes del tejido económico y social de nuestras regiones permite a la RTA conocer de primera mano sus experiencias, inquietudes y expectativas, y disponer de una visión real y pegada al terreno de las distintas materias que aborda en sus trabajos. En lo que a la Estrategia Atlántica se refiere, se han llevado a cabo, además, consultas específicas con un amplio abanico de actores relacionados con todos los sectores de actividad cubiertos por la Estrategia.

La RTA ha considerado esencial que, tratándose de la implementación de una Estrategia como la Atlántica, dirigida al impulso de la economía azul en las regiones de la cuenca atlántica, el grado de apropiación por parte de los operadores regionales atlánticos y el *feedback* respecto de sus éxitos, dificultades o necesidades, estén bien presentes en la evaluación de su funcionamiento y resultados.

Es por ello por lo que la RTA se felicita del esfuerzo efectuado por la DG MARE por disponer para la elaboración de su documento de 23 de febrero de datos procedentes de los propios agentes de la economía marítima del Espacio Atlántico, a través de la consulta pública y de las entrevistas llevadas a cabo en el marco del estudio independiente. Es motivo de satisfacción para la RTA que el contenido

¹ SWD (2018) 49 final, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión sobre la Evaluación Intermedia del Plan de Acción Atlántico.

de su informe haya sido tenido en cuenta por parte de la Comisión Europea en la elaboración de su documento de febrero 2018, tal y como se señala en su introducción y como apreciamos en muchos de los pasajes del texto.

Efectivamente, encontramos un alto grado de coincidencia entre el análisis de la RTA de las problemáticas que se producen en la implementación del Plan de Acción y aquéllas que se desgranar a lo largo del documento de la Comisión, y, sobre todo, del Estudio independiente en el que éste se basa, y en el que se ponen de relieve con una mayor intensidad. No es el caso, sin embargo, de los apartados de conclusiones sobre las principales debilidades. Hemos de decir que nos identificamos mucho más con el relato de las problemáticas que con el de las conclusiones y el de las denominadas “enseñanzas extraídas”, en donde consideramos, a nuestro juicio, que hay ausencias muy importantes, que se precisan a continuación.

Opinión de la RTA-ATN sobre el Documento de la Comisión de 23.02.2018

El balance global del Plan de Acción Atlántico que se desprende del documento de la Comisión de estos cuatro primeros años de funcionamiento, es el de un Plan que no ha ayudado realmente a apoyar el lanzamiento de nuevos proyectos o a influenciar de forma significativa el desarrollo de éstos, y cuyos éxitos se sitúan en áreas colaterales a este su objetivo principal, como el fortalecimiento de la Comunidad de stakeholders atlánticos y su mayor competitividad a la hora de obtener financiación europea. Es éste, también, el balance efectuado por la RTA a partir de los testimonios de los agentes atlánticos. La implementación de la Estrategia ha proporcionado un marco común de trabajo y de interrelación en torno a las actividades marítimas, con proyección europea, pero no se ha erigido en motor de proyectos e impulso de la economía marítima atlántica, que es el objetivo primeramente pretendido.

La RTA coincide plenamente con los siguientes puntos del documento de la Comisión:

- La difusión de la Estrategia y de su Plan de Acción y el conocimiento del mismo por parte de los actores, ha sido desigual, tanto por sectores como por regiones, con un mayor eco entre aquellos perteneciente a estructuras *paraguas* y más cercanos a las áreas de innovación.
- La escasa repercusión sobre las empresas, respecto de las cuales las acciones de información y comunicación están poco adaptadas.
- La mínima integración de la Estrategia Atlántica en los instrumentos europeos de financiación, tanto de gestión directa como descentralizada.
- La ausencia de mecanismos de seguimiento para la evaluación de los resultados.
- Un Mecanismo de Asistencia de limitada utilización.

- La ausencia de financiación específica, factor que ha impedido la implementación del Plan.
- La simplicidad y debilidad de la gobernanza, y su incapacidad para asumir funciones de implementación del Plan.

A partir del reconocimiento de estas problemáticas, la evaluación intermedia efectuada por la Comisión pone en su punto de mira aquéllas que considera principales debilidades en la evolución de la Estrategia y extrae una serie de “enseñanzas” sobre las áreas que estima necesitadas de mejora. Los principales puntos de debilidad se proyectan sobre únicamente 3 cuestiones: la amplitud de los objetivos del Plan de Acción, la ausencia de marco sólido de seguimiento y evaluación y la gobernanza; las áreas de mejora, sobre 4: la arquitectura y coherencia del Plan, desarrollar un marco para el seguimiento y evaluación, reforzar la gobernanza, y seguir mejorando la comunicación entre autoridades gestoras de la financiación y los inversores.

Sobre estos apartados la RTA formula las siguientes observaciones:

La Comisión incide con énfasis sobre la **EXCESIVA AMPLITUD DE LAS PRIORIDADES TEMÁTICAS**, que considera que han repercutido negativamente sobre diversos elementos de la implementación del Plan de Acción y resalta la *“mejora de la estructura del plan y la coherencia interna mediante la selección de un limitado número de objetivos bien definidos, que reflejen necesidades específicas para una mejor cooperación”*.

Es ésta una cuestión sobre la cual el análisis de la RTA no ha incidido, por considerar que, sin financiación asociada, las prioridades del Plan de Acción carecen de influencia sobre las temáticas de los proyectos. Efectivamente, son las temáticas elegibles de los fondos y programas existentes los que realmente han determinado los proyectos.

No obstante, compartimos plenamente la intención de la Comisión de centrar las actividades de la Estrategia sobre aquellas actuaciones con mayor valor añadido. Desde el lanzamiento de la fase de implementación de la Estrategia, la RTA ha manifestado que una Estrategia Europea Atlántica que únicamente consiga impulsar proyectos unilaterales y no movilice la cooperación atlántica en un esfuerzo concertado para hacer posible el desarrollo de proyectos complejos y abordar los retos que se plantean a escala atlántica, no representa un avance respecto de la situación anterior a la estrategia y está condenada al fracaso. **Ser más selectivos en las prioridades temáticas y centrarlas sobre aquellas áreas de mayor componente transnacional, orientará de forma beneficiosa los proyectos hacia los ámbitos de mayor impacto sobre la economía azul atlántica. Ahora bien, ello será así, siempre que estas prioridades temáticas tengan su correspondencia en instrumentos de financiación que permitan que tales temáticas puedan ser objeto de financiación.**

Nos llama fuertemente la atención el hecho de que **LA FINANCIACIÓN** no haya sido destacada por la Comisión entre las debilidades importantes de este primer periodo de funcionamiento de la Estrategia Atlántica, ni su mejora constituya una de las “enseñanzas extraídas” específicas, requeridas de un abordaje de cara al futuro. Máxime cuando la propia evaluación de la Comisión reconoce que casi todos los stakeholders señalan la ausencia de financiación específica como un

impedimento para la implementación, y que la evidencia sugiere que este factor ha llevado a minar el interés en el Plan y la influencia del Plan sobre los proyectos.

La Comisión argumenta a este respecto que la ausencia de fondo específico no constituye una deficiencia del Plan en sí mismo, puesto que la *regla de los tres Noes* impone la no existencia de financiación específica. Sin embargo, ha de replicarse que, aun siendo esto así, **sí cabía esperar que una Estrategia específica para el Atlántico articulara, aun cuando fuera por otras vías, fórmulas para que los proyectos inspirados e impulsados por la misma pudieran disponer de medios de financiación, y que tal y como esperaban los stakeholders, se propiciara una mejora de las posibilidades de la financiación de los proyectos marítimos atlánticos en relación con la situación anterior a la estrategia.**

La financiación de los proyectos es una cuestión absolutamente clave, y **resulta difícil para los operadores apreciar utilidad en una estrategia que, tal y como evidencian los resultados de la evaluación, no les aporta ningún elemento de diferenciación en su operativa de búsqueda y obtención de financiación europea para sus proyectos.** Es necesario un esfuerzo específico e importante para que la ausencia de financiación directa pueda ser paliada y compensada por un valor añadido claro y fuerte.

Es por tanto imperativo poder demostrar a los agentes que existen recursos a disposición de la implementación de la Estrategia Atlántica, susceptibles de generar beneficios para la economía marítima atlántica, y que esta estrategia marca un antes y un después en la elaboración de proyectos marítimos en el Espacio Atlántico. La mejora de la financiación debe de constituirse en uno de los pilares de la revisión del Plan de Acción.

En cuanto a las vías de mejora en este área, el Documento de la Comisión recoge únicamente dos propuestas, que resultan, a nuestro juicio, sumamente tímidas y claramente insuficientes para la entidad del problema. La primera, un mejor apoyo desde el mecanismo de asistencia a la búsqueda de financiación, que consideramos que no supondrá una mejora significativa de las posibilidades de obtener la misma si no hay un incremento perceptible de las vías de acceso a la financiación. La segunda, el refuerzo del papel y mandato del programa Interreg Espacio Atlántico en apoyo de la Estrategia, que difícilmente podrá llevarse a cabo dado que su dotación es desproporcionadamente insuficiente para el volumen de demanda del propio programa, tal y como ha quedado evidenciado en las convocatorias llevadas a cabo.

Proponemos un esfuerzo decidido, más coordinado y sinérgico de alineación entre las prioridades temáticas del Plan de Acción y los criterios de elegibilidad de los fondos UE, tanto los gestionados por los Estados miembros y regiones como también los gestionados directamente por la Comisión Europea. La traslación al mainstream de la Estrategia Atlántica del buen ejemplo de los fondos H2020 dedicados a la *Atlantic Research Alliance* de la Declaración de Galway sería un gran avance.

La profundización en los procesos de coordinación de actuaciones entre autoridades de gestión para la financiación de proyectos es imprescindible, así como una mayor dedicación tanto desde el *Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, FEMP*, como desde el Interreg Espacio Atlántico a la Estrategia, y el desarrollo de *seed funding*.

LA AGENCIA DE UN MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN que permita apreciar el progreso y éxito del Plan es, efectivamente, una debilidad que requiere su urgente subsanación. Sin embargo, esta laguna no queda cubierta únicamente con la fijación de indicadores medibles del impacto y de objetivos cuantitativos o cualitativos que permitan la adecuada gestión de la implementación y la medición de los avances del Plan. **Resulta imprescindible establecer previamente mecanismos de identificación de los proyectos derivados del Plan de Acción de la Estrategia Atlántica, y que han sido olvidados por el Documento de la Comisión.** Sin la previa determinación de cuáles son los proyectos surgidos de la Estrategia Atlántica no será posible aplicar los indicadores y examinar el impacto del Plan. **Esta identificación ha de hacerse a priori**, a fin de que los promotores de los proyectos puedan establecer el vínculo entre su proyecto y la Estrategia Atlántica, y esta asociación permanezca en la psicología del promotor y de sus socios durante toda la vida del proyecto, capitalizando éste en beneficio de la Estrategia Atlántica. Este punto, que no aparece en el análisis de la Comisión, es esencial puesto que, de no existir tal asociación, los promotores y participantes en los proyectos de la Estrategia Atlántica vinculan su proyecto con el programa o fondo que procura al proyecto la necesaria financiación europea, y no con la Estrategia Atlántica, “dejando ésta de existir” para los promotores de proyecto y contribuyendo al actual problema de identidad y visibilidad de la Estrategia Atlántica, que no aparece más que de forma muy difuminada en el Documento de la Comisión.

La identificación ha de ser también *a priori*, a fin de permitir el seguimiento y evaluación de sus resultados. El Documento de la Comisión abiertamente admite que no cabe asegurar que los 1200 proyectos atribuidos *a posteriori* a la Estrategia Atlántica, hayan sido efectivamente generados por ésta, cuestión que quedaría resuelta de forma sencilla e indubitada mediante el establecimiento de mecanismos de identificación en origen, cuando los proyectos se presentan a las convocatorias de financiación correspondientes. El *Tag Mer* de Bretagne es un ejemplo de que ello es fácilmente acometible, o la aplicación de la metodología de la ITI Azul de España en el momento de la inclusión de los proyectos en los Programas Operativos y no a posteriori.

Respecto de **LA GOBERNANZA**, aplaudimos la determinación del documento por reforzar la misma y atribuir al actual mecanismo de gobernanza, el *Atlantic Strategy Group*, un mandato más claro de apoyo a la implementación del Plan a nivel operativo. **Una gobernanza con músculo, coordinada y comprometida es la llave para la efectiva resolución de muchos de los problemas que actualmente aquejan a la Estrategia Atlántica.**

La implicación de todos los actores relevantes debe de ser efectivamente una prioridad. No obstante, ha de tenerse en cuenta que ello no ha de ser en detrimento de la operatividad del mecanismo de gobernanza y que las nuevas incorporaciones han de mantenerse **dentro del tamaño de manejabilidad** que hasta el presente ha caracterizado el *Atlantic Strategy Group*.

La integración de representantes de las regiones atlánticas en el esquema de gobernanza es fundamental para recabar la implicación directa y *expertise* sobre el terreno y para incrementar la capacidad operativa de la estrategia sobre el terreno. Esta **integración de representantes regionales debe abarcar no solamente los actores institucionales sino también los stakeholders y sociedad civil, como la RTA**, red de agentes económicos y sociales de las regiones atlánticas.

El establecimiento de grupos de trabajo o foros de consulta sobre las áreas prioritarias nos parece también un paso fundamental y engarza con las propuestas efectuadas por la RTA de **desarrollar la capacidad de impulso de acciones y proyectos a través de los mecanismos existentes en las estrategias macrorregionales**. Animamos fuertemente a la DG MARE a avanzar por esta senda, tanto la de los grupos de trabajo, que reunirían a las administraciones estatales y regionales implicadas en el impulso de las áreas temáticas y sus proyectos, como la de los foros de consulta de expertos, que proporcionaría la aportación experta sobre la evolución y necesidades de las áreas temáticas y profundizaría la cooperación transnacional.

Queremos recordar que el refuerzo de la gobernanza ha de efectuarse **en todos los planos, siendo el político de importancia absolutamente clave para aportar las dosis de compromiso e implicación necesarias por parte de las administraciones de los Estados atlánticos** para llevar a cabo las tareas de implementación y acompañamiento de los operadores de la economía marítima participantes y animar a los operadores a incorporarse al esfuerzo colectivo.

Una gobernanza más armada y coordinada permitirá identificar los proyectos necesarios al desarrollo de la estrategia, otorgar su aval a aquellos que respondan a dichas características y facilitar **un fast-track** de los mismos en la financiación a semejanza de los proyectos *flagship*, que con éxito se desarrollan en el ámbito de la Estrategia del mar Báltico.

Finalmente, respecto de **LA COMUNICACIÓN**, la mejora de la misma incumbe al Mecanismo de Asistencia, pero no solamente a éste. Independientemente de que exista una estructura de apoyo encargada de la comunicación de la Estrategia, tanto la Comisión, como los Estados miembros y las regiones atlánticas pueden hacer también una importante contribución a la difusión y comprensión de la Estrategia. Además de la comunicación dirigida a los operadores de la economía marítima, es también importante informar a nivel general, a la población, sobre la Estrategia Atlántica, sus retos y potencialidades y valor añadido.

Respecto de las empresas, escasamente presentes en la implementación de la Estrategia, resulta preciso dedicar un esfuerzo específico, con información y acciones especialmente adaptadas a sus necesidades.

EN CONCLUSIÓN, el buen funcionamiento de la Estrategia Atlántica requiere de actuaciones decididas en diversos aspectos de la misma, por lo que la revisión del Plan de Acción que plantea la Comisión resulta muy necesaria y oportuna. Para acometer esta labor, consideramos conveniente actuar en un doble plano. A corto plazo, con actuaciones que pueden ponerse en marcha de inmediato, por otro lado, con otras actuaciones que requieren de un mayor tiempo o solamente posibles en el contexto del nuevo periodo de programación del marco financiero plurianual y de las políticas europeas:

A corto plazo

- Habilitación de partidas específicas en los fondos existentes

- Mejor definición de las prioridades temáticas del Plan de Acción, seleccionando aquellos de mayor valor añadido transnacional.
- Mejor conexión entre Interreg Espacio Atlántico y la Estrategia Atlántica
- Introducción de un sistema de identificación de los proyectos de la Estrategia Atlántica
- Introducción de un cuadro de indicadores de seguimiento
- Incorporación de representantes regionales en el *Atlantic Strategy Group*
- Establecimiento dentro del *Atlantic Strategy Group* de un primer grupo de trabajo sobre una de las prioridades temáticas.
- La visibilización proporcionada por la identificación de proyectos permitirá una mejor y más interesante comunicación que podrá poner en valor la aportación de los mismos.
- El Brexit, independientemente de la forma que éste adopte finalmente, va a tener una incidencia cierta sobre el Espacio Atlántico y será necesario articular espacios y medidas para abordar el papel del Reino Unido en la misma y las medidas de adaptación para las áreas afectadas. Ello exige comenzar ya a reflexionar sobre el mismo.

A largo plazo 2021-2017

- Planificación de los mecanismos de apoyo financiero:
 - Clarificación de la *regla de los tres Noes* y la posibilidad de obtención de fondos específicos dedicados.
 - Preparación de un programa de actuación para el próximo periodo de programación de fondos y programas europeos, alineando las prioridades del Plan de Acción de la Estrategia con los objetivos de la nueva programación de fondos y programas de financiación europeos.
- Una gobernanza más armada, con mecanismos de coordinación horizontal, con capacidad de dirigir y dinamizar la implementación de la Estrategia, capaz de gestionar proyectos *flagship*, los cuales estarán ligados a prioridades temáticas y objetivos más precisos y de mayor impacto transnacional.
- Progresión de la Estrategia Atlántica de cuenca marina en una estrategia de carácter macrorregional.