



*Antonio del Pino Rodríguez**

PANORAMED: UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA PARA EL MEDITERRÁNEO

Auspiciado por los doce países de la cuenca norte del Mediterráneo, Panoramed es un innovador proyecto europeo nacido con el desafío de poner al Mediterráneo en el centro de la agenda política de Bruselas, a través de la realización de sinergias con todas las estrategias activas en la zona. Financiado con FEDER, Panoramed ha conseguido lanzar con un gran esfuerzo una convocatoria de Proyectos Estratégicos de Turismo Costero y Marítimo y Vigilancia Marítima, lo que constituye un hito de máximo nivel. No obstante, las disfuncionalidades del diseño del proyecto (esencialmente, su estructura, composición y presupuesto), así como la inadecuación de los recursos dedicados por parte de algunos países miembros, son en gran medida inconsistentes con los objetivos planteados. Con estos elementos, está por ver qué resultados se alcanzarán en abril de 2022, fecha de finalización del proyecto.

Palabras clave: FEDER, Interreg, cooperación territorial, proyecto, plataforma, gobernanza.

Clasificación JEL: F33, H11.

1. Introducción

La Cooperación Territorial Europea (también conocida como Interreg) es uno de los dos objetivos de la Política Europea de Cohesión en el periodo 2014-2020 y contribuye a promover un desarrollo económico, social y territorial armónico de la UE. El Interreg se financia esencialmente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y tiene un presupuesto de 10.100 millones de euros para el presente periodo que se invierten en 79 programas de cooperación, que son responsables de

la gestión de la financiación de proyectos. En definitiva, el Interreg es un marco común para poner en marcha acciones conjuntas e intercambios de políticas entre actores nacionales, regionales y locales de todos los Estados miembros.

Los 79 programas Interreg se clasifican en tres categorías: transfronterizos (60), transnacionales (15) e interregionales (4). La diferencia entre estas tres clases está básicamente en la dimensión geográfica que abarcan y su correspondiente enfoque. Mientras que los transfronterizos tienen una perspectiva más local y un tamaño más reducido, los interregionales llegan a toda la UE y se centran en la construcción de redes e intercambio de buenas prácticas. Los transnacionales, por su parte, ▷

* Dirección General de Fondos Europeos, Ministerio de Hacienda.
Versión de mayo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2019.3113.6840>

abarcan grandes áreas de varios países y tocan temas más allá de lo estrictamente local, como las telecomunicaciones, el medio ambiente y la accesibilidad.

Por tanto, cada uno de los 79 programas tiene su correspondiente cobertura geográfica regional y dotación financiera para promover proyectos en temas clave tan variados como la eficiencia energética, la protección del medio ambiente, la inclusión social y la competitividad de las regiones. En última instancia, el sentido de esta política está en que existen zonas, en gran medida en las fronteras entre países (aunque no solo en ellas), donde la provisión de servicios públicos por el sector privado es subóptima, ya que las empresas no tienen incentivos «de mercado» para establecerse allí. En origen, los ciudadanos europeos de las zonas de frontera adolecían de una clara desventaja con respecto a los habitantes de las zonas más pobladas, en términos de comunicaciones, transporte y acceso a servicios básicos. Estas deficiencias justificaban la puesta en marcha de esta política. Y esas necesidades continúan existiendo en cierto modo.

Esta situación coincide con problemáticas que justifican la intervención pública, como la desvertebración del territorio, la vulnerabilidad medioambiental y la falta de cohesión económica territorial. Enmarcados en la Política Regional Europea, por tanto, estos programas tienen por objetivo cubrir esas lagunas, solventando esos «fallos de mercado», abordando las mencionadas debilidades y dinamizando los territorios. Hay que subrayar el elemento «cooperativo» del Interreg, que implica que solo a través de acciones conjuntas y coordinadas por entidades de diversos países y regiones se puede aspirar al éxito a la hora de afrontar estos retos.

A lo largo de sus cinco periodos de existencia, el Interreg se ha ido modificando siempre

en el marco de la Política Europea de Cohesión para tener el mayor impacto posible y alcanzar una gran efectividad de las inversiones. Los elementos clave del periodo 2014-2020 han sido la concentración, la simplificación y la orientación a resultados.

Cada uno de los países europeos participa en varios Interreg, según lo acordado en arduas negociaciones al inicio de cada periodo. Por su parte, en el 2014-2020 España participa en diez programas Interreg, siendo uno de ellos el Interreg MED, que cubre 57 regiones de los trece países de la cuenca norte mediterránea (Portugal, España, Francia, Eslovenia, Croacia, Italia, Malta, Reino Unido —Gibraltar—, Chipre, Grecia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Albania). El presupuesto del que dispone el Interreg MED en el periodo 2014-2020 es de 265 millones de euros, 224 de los cuales provienen del FEDER, 9 millones del Instrumento de Preadhesión y el resto de cofinanciación nacional.

2. La dimensión estratégica de Panoramed

Panoramed es una plataforma creada en el año 2017 bajo el paraguas del Interreg MED con el objetivo de mejorar la gobernanza en el Mediterráneo, llevando a cabo sinergias entre todas las iniciativas, programas e instituciones internacionales presentes en la zona. El plazo de vida del Panoramed para todas las actividades previstas es de cinco años, hasta abril de 2022. El Ministerio de Hacienda de España, desde el principio, ha apostado por este proyecto, erigiéndose en líder frente a otros países y celebrando el *kick off* en un evento multitudinario de gran éxito en Sevilla, en septiembre de 2017. ▷

Inicialmente, ninguno de los doce países miembros del Panoramed (todos los mencionados más arriba, salvo Reino Unido) quería liderar este proyecto, dada su extraordinaria complejidad. Por el contrario, España ha visto en Panoramed una oportunidad para posicionarse en el Mediterráneo (no solo en el universo de los Fondos Europeos, sino también más allá, en el seno de lo que debe ser la política española en el Mediterráneo) y también para sus comunidades autónomas, que son, como en todos los programas de cooperación territorial, las grandes beneficiarias de la Política Regional Europea.

Es evidente que la zona mediterránea adolece de grandes vulnerabilidades desde el punto de vista económico, medioambiental y social. En este sentido, el Mediterráneo afronta una serie de retos que no se pueden abordar con éxito desde una perspectiva exclusivamente nacional, sino que requieren inexorablemente del esfuerzo cooperativo de todos los países de la zona. Esta característica es esencial en el Panoramed, un proyecto en el que los países van de la mano para abordar eficazmente estos desafíos. Con un carácter institucional y político, la «gobernanza», que es el *leitmotiv* del proyecto, consiste fundamentalmente en gestionar los recursos propios de una manera óptima en interés del ciudadano.

La cercanía de la negociación del Marco Financiero Multianual 2021-2027 ha sido uno de los elementos clave para crear Panoramed, ya que el contexto actual es de temor a una merma sustancial de fondos en el capítulo de Cooperación Territorial Europea, después de la fuerte crisis económica y financiera experimentada al principio de la presente década. Por tanto, el componente estratégico de esta «aventura» es evidente y la presión, para alcanzar un resultado de calidad, muy grande. El

valor de la cooperación territorial es eminentemente simbólico porque los países se ven obligados a trabajar conjuntamente para tener éxito en sus propósitos. Pero, desde un punto de vista macro, la relevancia es limitada.

Panoramed se ha revelado desde el principio como una oportunidad triple, primero, para subrayar la relevancia en la UE de la zona mediterránea desde un punto de vista político y estratégico; segundo, frente al actual contexto de «euroescepticismo», para destacar que la cooperación entre países es la alternativa óptima (por no decir, la única viable) para afrontar los desafíos del futuro; y tercero, frente al tópico de que los países mediterráneos son ineficaces e ineficientes en la gestión, para, mediante esta iniciativa, poder demostrar que esta zona de Europa es capaz de dar al resto de la UE un ejemplo de colaboración.

3. La estructura de Panoramed, un diseño mejorable

Para conseguir los ambiciosos objetivos planteados, Panoramed se ha configurado formalmente como un proyecto de cooperación «clásico»: sus miembros son, de una parte, los «socios», que reciben una cantidad de FEDER; y de otra, los «asociados», que no reciben ayuda financiera, pero que participan de los objetivos del proyecto con su conocimiento, interés y experiencia en el tema.

En un proyecto de cooperación territorial europea «tradicional», los socios suelen ser no más de entre seis y ocho entidades públicas, como universidades, centros de investigación, fundaciones o consejerías regionales, entre otras. Lo habitual es que una de ellas adopte el rol de socio líder, siendo su misión establecer los elementos esenciales del proyecto ▷

(socios, objetivos, tareas, estructura, hitos temporales y presupuesto, entre otros), teniendo por tanto la responsabilidad de cara a las autoridades europeas de gestión y control, y pudiendo, llegado el caso, prescindir de algún socio si existen causas justificadas para ello.

Panoramed, aun siguiendo un esquema formal como el mencionado, en lo material es totalmente diferente, ya que el socio líder, es decir, España, no ha decidido ninguno de sus elementos esenciales, sino que es producto de un arduo trabajo de negociación entre sus países miembros a un nivel superior.

Es llamativa la extremadamente compleja y artificial estructura de Panoramed, ya que se compone de veintiún socios con un carácter muy heterogéneo:

- Los doce países del arco norte mediterráneo mencionados más arriba, todos ellos representados por instituciones estatales salvo Italia, que está representado por la región de Las Marcas.
- Seis regiones (Cataluña, Provenza, Creta, Molise, Emilia-Romaña y Toscana).
- Tres instituciones sectoriales de carácter nacional pertenecientes a los países miembros (el Secretariat Generale de la Mer de Francia, el Josef Stefan Institute de Eslovenia y la Agenzia di Coesione italiana).

Estos veintiún socios se reúnen periódicamente dos o tres veces al año en la instancia de «toma de decisiones» del proyecto, denominada Steering Group, donde únicamente tienen derecho de voto los representantes de los doce países frente a cualquier decisión que se vaya a tomar. Los otros nueve socios tienen derecho de voz, pero no de voto, y todos ellos lideran algún grupo de trabajo interno de

Panoramed, salvo la Agenzia di Coesione italiana. En el ámbito del Steering Group, el que ostenta la representación del proyecto por parte de España es el Ministerio de Hacienda.

Los trabajos de Panoramed se llevan a cabo en el marco de diez paquetes de trabajo liderados por distintos socios del proyecto, a saber:

1. Gestión (España). Su misión es la llevanza general del proyecto, convocar y gestionar los Steering Groups y dirigir y moderar los debates y las decisiones estratégicas con las limitaciones mencionadas.
2. Coordinación Administrativa (España), que consiste en el procesamiento de los gastos en que incurren los socios conforme a las normas europeas para obtener el debido reembolso por parte de las autoridades comunitarias.
3. Comunicación (España), cuyo eje es el diseño y ejecución de un Plan para diseminar el mensaje de Panoramed, así como los avances que se van realizando.
4. Metodología y Evaluación (región de Emilia-Romaña), encargado de establecer unas herramientas básicas de funcionamiento por parte de los otros grupos de trabajo, garantizando así un mínimo de homogeneidad de los trabajos. También llevan a cabo tareas de evaluación de Panoramed.

Los tres siguientes grupos de trabajo son el «núcleo duro» de Panoramed, ya que tratan sobre los ejes temáticos que el Interreg MED ha identificado como estratégicos para el Mediterráneo en los próximos años. El objetivo fundamental es elaborar unos términos de referencia para sacar adelante convocatorias de Proyectos Estratégicos, como más adelante se explica. Se trata de: ▷

5. Turismo Costero y Marítimo (Croacia, co-liderado por la región de Toscana).
6. Vigilancia Marítima (Secretariat Generale de la Mer).
7. Innovación (región de Cataluña y Josef Stefan Institute de Eslovenia). Este último se incorporó de forma tardía a la estructura de Panoramed, en diciembre de 2018.

La inclusión de Innovación en la estructura de Panoramed se demoró, ya que existían dudas sobre cómo debería ser la configuración de este nuevo grupo de trabajo. Finalmente, y pese a la oposición de algunos países, Panoramed propuso incorporar este grupo como temático (al igual que Turismo Costero y Marítimo y Vigilancia Marítima), lo que conlleva el lanzamiento de una futura convocatoria de Proyectos Estratégicos (probablemente a finales de 2019).

Con una importancia desigual, los tres últimos grupos de trabajo siguientes tienen un carácter eminentemente transversal respecto a los tres grupos temáticos anteriores, a saber:

8. Liaising (región de Creta), cuya misión es hacer de enlace con los asociados del Panoramed para lograr las deseadas sinergias con todos ellos, como se explicará más adelante.
9. Mainstreaming (región de Provenza), encargado de elaborar recomendaciones sobre cómo mejorar el uso de los fondos europeos de cara al futuro, y en concreto de cara a la nueva programación del periodo 2021-2027.
10. Migración (región de Molise). Este tema se añadió por motivos políticos, porque en el momento de gestación del Panoramed había fuertes preocupaciones sobre temas migratorios en el

Mediterráneo. Sin embargo, la política migratoria no es competencia de la DG REGIO (que es el ámbito en que se mueven los programas Interreg) y, por lo tanto, el Panoramed tiene poco que aportar en este tema. Al cabo de dos años de vida del Panoramed, el Interreg MED decidió encajar «con calzador» los trabajos de este grupo, conectándolo con Innovación.

Esta configuración artificialmente compleja ha sido desde el principio una rémora considerable para avanzar en los hitos establecidos por el Interreg MED, sobre todo teniendo en cuenta que siempre se intenta tomar las decisiones por consenso. Como resulta evidente, gestionar un partenariado de un proyecto tan ambicioso e innovador como Panoramed, compuesto por cincuenta personas con grados de compromiso asimétrico, conlleva una complejidad extrema. Cabe destacar que los participantes en el proyecto han sido «mandatados» por sus jefes en sus correspondientes países y regiones, es decir, que no participan *motu proprio* en el proyecto. Cosa muy diferente habría sido que el socio líder, es decir, España, hubiese tenido algún margen de maniobra en la selección del equipo humano para llevar a cabo esta singladura. En este contexto, es muy fácil que surjan malentendidos idiomáticos entre las personas que forman parte del partenariado. Unas veces por negligencia o desidia, pero otras de un modo deliberadamente buscado, ya que muchos socios han velado en ocasiones, esencialmente, por su propio interés nacional o regional y no por el éxito del conjunto. Bajo el pretexto de que Panoramed debía tener una representación geográfica amplia del Mediterráneo, y que era un ejemplo de la tan de moda gobernanza «multinivel» (que ▷

involucra entidades internacionales, nacionales y regionales), se ha construido un «aparato» enormemente costoso, lento en la toma de decisiones e ineficiente. La contrapartida es clara: a mayor representación desde un punto de vista político, menor capacidad para alcanzar los objetivos planteados y menor eficiencia y ejecutividad presupuestaria. Un reto de Panoramed ha sido y sigue siendo precisamente alcanzar el justo medio entre estas variables de representación y eficacia.

Más allá de que los objetivos de Panoramed se cumplan o no, esta ineficiencia, además, podría tener consecuencias presupuestarias a nivel del Interreg MED, porque si la ejecución del gasto presupuestado no se realiza a un ritmo determinado por la Comisión, cabría sufrir una corrección financiera. Aquí la responsabilidad es compartida, descansando en los «doce países-padre» del Programa que han diseñado el Panoramed, pero también en su estructura de gestión, ya que el proyecto comenzó en 2017, cuando el presente periodo se abría en 2014, es decir, con tres años de retraso respecto al inicio del periodo de programación.

4. Los «asociados» de Panoramed, la «sal y pimienta» del proyecto

En el objetivo de hacer sinergias con todas las instituciones y estrategias activas en el Mediterráneo es donde reside el componente más estratégico del proyecto. Los asociados son un grupo muy heterogéneo de entidades públicas (financiadas o no, según el caso, con fondos europeos), entre las cuales se encuentran, sin ánimo exhaustivo, la Unión para el Mediterráneo, la iniciativa Bluemed, el Plan de Acción para el Mediterráneo de NN UU, la estrategia Westmed, la Confederación de las

Regiones Marítimas Periféricas, así como algunos Interreg que tocan parcialmente al Mediterráneo. Pese a la diversidad que les caracteriza, todas ellas participan en Panoramed a título de asociados. Esto significa que pueden colaborar en el proyecto con su conocimiento y su experiencia, participando en grupos de trabajo, o en eventos de naturaleza diversa, pero que no pueden percibir fondos del programa Interreg MED.

La dificultad de esta tarea sinérgica reside en que es necesario un conocimiento previo muy profundo de los asociados para saber cuál es el papel que Panoramed podría jugar. Además, hay que tener en cuenta que todas ellas son instituciones públicas que se solapan parcialmente, tanto temática como geográficamente, y que, al igual que Panoramed, tienen un incentivo enorme a subsistir ante la perspectiva de reducción esperada de los fondos europeos a partir de 2021.

En este grupo también se encuentran algunas Direcciones Generales de la Comisión Europea que acompañan este proceso, a saber: DG REGIO (encargada de la Política Regional Europea), DG MARE (Política Europea Marítima y Pesquera) y DG NEAR (Política Europea de Vecindad). Mientras se escriben estas líneas se está trabajando para incorporar a DG RESEARCH, encargado de la Política de Investigación, lo cual se deriva de haber incluido un grupo temático de Innovación en 2019. El motivo de involucrar a la Comisión Europea a través de estas DG es que Panoramed, al ser un proyecto de gobernanza, pretende afectar al diseño de las políticas futuras en estas áreas. Por tanto, resulta imprescindible incluir a entidades con capacidad regulatoria, a nivel internacional, nacional y regional.

Pese a la enorme relevancia de este grupo de trabajo en la estructura de Panoramed, ▷

los resultados han sido muy pobres. Esto está muy relacionado con la enorme complejidad y abstracción de esta tarea. Pero al mismo tiempo la negligencia del socio responsable de estos trabajos, que se ha visto totalmente sobrepasado por la misión a desempeñar, ha sido pública y notoria. España, en su papel de líder del Panoraméd, ha puesto de manifiesto esta situación ante los doce países responsables del programa, muchas veces en el seno de broncos debates, pero sin ningún éxito, con el consiguiente perjuicio para el proyecto Panoraméd.

Más allá de lo anecdótico de la situación de si un socio u otro no está cumpliendo con una diligencia mínima con el papel que tiene encomendado, la inexistencia de mecanismos coercitivos o de órganos internos de resolución de diferencias en sí mismo se revela como una enorme vulnerabilidad en la concepción del proyecto. Sobre todo tratándose de un proyecto cuyo objetivo es mejorar la gobernanza del Mediterráneo. En definitiva, este «defecto de fábrica» del proyecto quizá vendría a ser un reflejo a escala «Liliput» de las mismas dinámicas que se observan en las reuniones y negociaciones de máximo nivel en la UE.

5. La convocatoria de Proyectos Estratégicos, un éxito incuestionable de Panoraméd

Pese a todas las restricciones y dificultades, en 2019 Panoraméd ha logrado lanzar una convocatoria de Proyectos Estratégicos en dos temas identificados como prioritarios: Turismo Costero y Marítimo y Vigilancia Marítima. Este fenómeno se podría calificar prácticamente de milagro, dados los escasos recursos que muchos países han dedicado a esta tarea. Para conseguirlo, desde el principio se constituyeron

sendos grupos de expertos pertenecientes a los doce países miembros. Esencialmente, estos dos grupos han trabajado contrarreloj para elaborar sus respectivos «Términos de Referencia», que describen las características materiales de cómo deberían ser los Proyectos Estratégicos de cada uno de estos dos temas.

En paralelo, y al tratarse Panoraméd de un proyecto de «gobernanza», los países miembros han identificado entidades nacionales y regionales habilitadas material y legalmente para llevar a cabo Proyectos Estratégicos sobre estos temas. En este marco, los Estados han realizado un ejercicio de selección de entidades con capacidad tanto de implementar proyectos como de influir directamente en el diseño de políticas futuras en sus respectivos ámbitos geográficos.

El resultado ha sido un elenco de ochenta postulantes, nacionales y regionales, capacitados para diseñar estos proyectos, que, en el marco de una convocatoria recientemente abierta, tienen de plazo hasta junio de 2019 para presentar sus candidaturas de proyectos. El objetivo es que los proyectos tengan resultados materiales antes de la finalización de Panoraméd, en abril de 2022.

Al incorporarse tardíamente a la estructura del proyecto, los avances en el grupo temático de Innovación van con cierta demora en relación con los otros dos ya mencionados. Se prevé que los «Términos de Referencia» de estos proyectos deberían estar listos para noviembre de 2019 para abrir la convocatoria de Proyectos Estratégicos a continuación. El principal reto que Panoraméd afronta en este tema es la inexistencia a priori de presupuesto para dotar la futura convocatoria de Proyectos Estratégicos sobre esta temática. En principio, los veintiún socios están llamados a detraerse una parte de sus correspondientes partidas para dotar ▷

esta convocatoria, con el objetivo de alcanzar la cifra de 2,5 o 3 millones de euros. No obstante, está por ver cuánto y cómo se conseguirá.

Hay socios que ya han cumplido en gran medida con su misión, mientras que otros (como el líder de Mainstreaming) todavía tienen tareas importantes por delante. Por otra parte, de los doce países socios, diez de ellos (todos menos Croacia y España) participan en el partenariado sin un rol concreto en la plataforma, y por tanto sin unas tareas que cumplir bien determinadas de antemano, por lo que parecería lógico que ellos acometieran la mayor parte del recorte. Este fenómeno es una disfuncionalidad adicional, puesto que no tiene demasiado sentido tener unos socios en un proyecto que sin embargo no tienen una tarea que acometer.

6. Panoramed en España

Aunque el Ministerio de Hacienda es el que ostenta la representación de España en Panoramed al máximo nivel, existen distintos ministerios y CC AA afectados en los trabajos, tanto por motivos geográficos como competenciales.

En este marco, el ministerio ha elaborado un convenio con las CC AA ribereñas del Mediterráneo para facilitar su inclusión en los trabajos de Panoramed. Por otra parte, el convenio recoge la posibilidad de solicitar asistencia a los ministerios involucrados por razón de las temáticas a tratar. En concreto, el Ministerio de Hacienda ha hecho un esfuerzo enorme para involucrar a cinco ministerios, a saber: Ciencia y Universidades; Industria, Comercio y Turismo; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Fomento y Agricultura, Pesca y Alimentación.

Desde un punto de vista práctico, se han celebrado una serie de reuniones periódicas

con los miembros ministeriales y autonómicos mencionados para hacerles partícipes del proyecto y además para informarles debidamente y pedirles contribución. El Ministerio de Hacienda ha hecho una labor exhaustiva de dinamización a nivel nacional que, sin embargo, ha obtenido una respuesta asimétrica por parte de las CC AA y los ministerios. Involucrar a otras unidades ajenas al Ministerio de Hacienda es todo un reto por distintos motivos: los gastos en que incurren los centros por participar en los trabajos de Panoramed (fundamentalmente, viajes para asistir a reuniones en el extranjero) son difícilmente reembolsables (cada unidad depende, al menos en un primer momento, de tener fondos para estas tareas, lo que no siempre está disponible). El convenio que ha elaborado el Ministerio de Hacienda tiene por objetivo precisamente salvar este escollo; por otro lado, las personas que trabajan en estos temas en sus correspondientes ministerios y consejerías tienen unos incentivos escasos para involucrarse de lleno en Panoramed con la carga de trabajo que conlleva y el Ministerio de Hacienda poco puede hacer, aparte de «animar vivamente» a hacerlo.

Cabe precisar que las CC AA siempre han mostrado más interés que los ministerios en Panoramed. El motivo es que las regiones españolas son participantes habituales de los diversos Interreg en que España participa. Están familiarizados, por tanto, con la jerga, y la barrera de entrada es relativamente baja. Además, existe el motivo político-institucional de que Panoramed sirve para darles voz y «empoderarlas» internacionalmente. Desgraciadamente, la situación en los ministerios es mucho menos activa, porque no conocen en qué consisten los Interreg e implica un esfuerzo y trabajo extra no remunerado, porque el peso que el ▷

Panoramed puede tener en sus agendas es mínimo, porque tienen escasas competencias en las materias tratadas (derivada de la descentralización del Estado) o simplemente por las disfuncionalidades que caracterizan la Administración Pública española, con el consiguiente perjuicio para la ciudadanía, en definitiva. Este tema nos lleva a otro debate que excede del objetivo de este escrito: ¿cómo se podría conseguir que el funcionariado público defienda adecuadamente los intereses de los ciudadanos? ¿qué tipo de cambios estructurales habría que llevar a cabo? Esta cuestión es muy compleja, pero está claro que depender del grado de heroicidad de cada trabajador en particular no parece una solución sostenible en el tiempo.

Otra cuestión que cabe preguntarse es hasta qué punto existe una política de España para posicionarse en el Mediterráneo. Aunque Panoramed tiene grandes objetivos, el presupuesto con que se cuenta es muy modesto, por lo tanto, los esfuerzos del Ministerio de Hacienda tienen sentido en la medida en que formen parte de algo más grande, a nivel estatal y regional. En la medida en que esa política sea difusa e indeterminada, los efectos de Panoramed no dejarían de ser anecdóticos.

7. El presupuesto de Panoramed y de los Proyectos Estratégicos

Los trabajos descritos en los párrafos expuestos más arriba se encuadran dentro de un eje de trabajo del Interreg MED que cuenta con 23 millones de euros de presupuesto. El 85% de este montante se financia vía FEDER e Instrumento Preadhesión y el 15% restante, vía Estados miembros. Estos 23 millones de euros se reparten del siguiente modo:

- 9 millones de euros están destinados al funcionamiento de la plataforma Panoramed, es decir, de los gastos en que incurren los veintidós socios en la «llevar a cabo» de esta estructura. Es una cantidad que los socios que lideran algún grupo de trabajo utilizan para llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas. Asimismo, sirven para financiar viajes a reuniones de trabajo, así como para celebrar eventos de difusión de Panoramed. Los 9 millones se han distribuido heterogéneamente entre los doce países del Interreg MED teniendo en cuenta no las tareas que tiene cada uno en el Panoramed, sino la población de cada país. Entre los países multirregionales participantes, algunos (España es una excepción, como se ha explicado en un apartado anterior) han distribuido internamente parte de ese presupuesto entre las correspondientes unidades regionales que participan en el proyecto.
- 14 millones de euros para financiar los futuros Proyectos Estratégicos sobre las temáticas clave identificadas, Turismo y Vigilancia.

Llama la atención el escaso presupuesto (tanto en términos relativos, dentro del Interreg MED, que cuenta con 265 millones de euros para todo el periodo 2014-2020, como en términos absolutos) del que se dispone en Panoramed, pese a la «grandeza» de los objetivos planteados. Esto dificulta en gran medida dar el barniz de «estratégico» al conjunto de la iniciativa de Panoramed, así como a los proyectos que se quieren lanzar. Sencillamente porque la carga administrativa y burocrática que conlleva participar, bien en Panoramed, bien en los Proyectos Estratégicos, muchas ▷

veces no compensa a las unidades susceptibles de participar. Esta inconsistencia conlleva, además, que algunas entidades clave de los países miembros en los temas nucleares de Panoramed simplemente decidan no participar.

Asimismo, resulta chocante la distribución de los 23 millones de euros entre Panoramed y los Proyectos Estratégicos. Que una cantidad como el 40% del total se dedique a gastos de la plataforma Panoramed podría verse como una utilización inadecuada de los recursos. Sobre todo teniendo en cuenta que diez de los veintiún socios disponen de presupuesto pese a no tener *deliverables* a cargo, sino que simplemente participan a título de país, para votar las propuestas que se van adoptando. Esto es una redundancia, porque en la arquitectura del Interreg MED ya hay otra estructura superior al Panoramed donde están los doce países representados y que son los que en realidad confirman, rechazan o modifican las propuestas de Panoramed.

Otro elemento fundamental a tener en cuenta para entender el funcionamiento de Panoramed es el modo según el cual se financia el Interreg (este y todos los demás). En los Interreg, los países deciden, antes de comenzar cada periodo financiero, cuánto dinero aportar a cada uno de los programas en que participan en función de sus prioridades territoriales y temáticas. Esas aportaciones alimentan una caja común por cada programa que sirve para financiar proyectos en convocatorias que se van sucediendo a lo largo del periodo. Pero esto no significa que en términos de proyectos aprobados la cantidad aportada por cada país aguas arriba «regresará» aguas abajo a entidades nacionales beneficiarias, porque se supone que la cooperación territorial lleva implícito un componente de trabajar en aras del «bien

común», aunque sea a expensas de los intereses nacionales. Pero, desgraciadamente, no siempre es así. En el caso del Interreg MED, Italia es el principal contribuyente y, por tanto, tiene vocación de tener un papel preponderante en todas las convocatorias del programa, y como es natural, también en Panoramed. Esta es una razón clave para entender por qué, de los veintiún socios, cinco son italianos. Y además se toleran distorsiones como, por ejemplo, que Italia cuente con dos representantes nacionales en la mesa del Steering Group, siendo una de ellas una región (por delegación), lo cual no tiene mucho sentido desde los puntos de vista técnico y pragmático.

Un elemento adicional que podría suscitar críticas son los dos esquemas de coliderazgo existentes en la estructura Panoramed, por la merma de recursos que conllevan sin que exista un valor añadido claro derivado de la adopción de tal esquema. Es el caso de los grupos temáticos de Turismo Costero y Marítimo e Innovación. Estos sistemas de coliderazgo conllevan un reparto de tareas, en muchos casos ineficiente e ineficaz, que exige un esfuerzo extra de coordinación entre las partes implicadas. Los malentendidos son frecuentes, por no hablar de que la carga de trabajo suele descansar, en ambos casos, en uno de los dos colíderes. Una vez más, los motivos para adoptar estas estructuras son extratécnicas (de representación geográfica o de gobernanza, por ejemplo), con el consiguiente perjuicio para el conjunto del proyecto.

8. Conclusión: el futuro de Panoramed

En definitiva, Panoramed es una ocasión excepcional para que los países mediterráneos hagan valer sus propios intereses en ▷

Bruselas y con ello afrontar con mayores probabilidades de éxito los grandes desafíos de la próxima década. El enfoque colaborativo que preside el proyecto es un reto en sí mismo, pero también una gran oportunidad.

Como se ha mencionado, abrir una convocatoria de Proyectos Estratégicos en Turismo y Vigilancia ha sido un logro extraordinario, ya que, al tratarse del aspecto más «material» de una iniciativa tan abstracta como es el Panoraméd, se incrementa la credibilidad de esta aventura.

Sin embargo, y pese a configurarse formalmente como un proyecto Interreg, la ambición de Panoraméd es ir mucho más allá de sus propias fronteras (físicas y temporales) y convertirse en un verdadero «proceso» de mejora de gobernanza en el Mediterráneo. En este sentido, resulta imprescindible mirar a la cuenca sur del Mediterráneo y crear vínculos de colaboración que aporten la deseada dimensión «holística» a este proceso. Hasta ahora, esos lazos son frágiles como consecuencia del «corsé» establecido por el Interreg MED, que impide que los países del norte de África participen como socios tanto en Panoraméd como en los Proyectos Estratégicos.

Evidentemente, los recursos de los que dispone Panoraméd son muy limitados para acometer lo titánico del objetivo planteado. Pero sí es una semilla de algo más grande que se podría crear si los países miembros apuestan por ello con decisión, aportando recursos de calidad. El futuro dirá hasta qué punto los Estados han estado comprometidos con esta iniciativa piloto, pero resulta algo inquietante el limitado grado de compromiso mostrado hasta ahora por algunos de los principales países del área. Los doce países del Mediterráneo son importantes para el Panoraméd, ya que dan legitimidad al

proceso. Pero sin la apuesta contundente y coordinada por parte de Francia, Italia, Grecia y España, este proyecto podría quedar en algo meramente anecdótico.

Por último, una reflexión que merece la pena realizar es que los Interreg, dentro de la Política Regional Europea y la Política de Cohesión, vienen a «empoderar» a las regiones, elevando su rango y convirtiéndolas en interlocutoras directas de terceros Estados (no solo de los suyos propios). La filosofía subyacente es la llamada «Europa de las Regiones» o «Europa de los Pueblos». Su principal ventaja es que da un enfoque micro, próximo a la ciudadanía, a las acciones que se llevan a cabo por instituciones comunitarias, que muchas veces se perciben por parte del contribuyente como algo lejano, burocrático y costoso de mantener. Sin embargo, teniendo en cuenta la oleada de euroescepticismo derivada del *brexit*, así como del resurgimiento de los nacionalismos regionales, cabría preguntarse por el modo óptimo de abordar esta política. El caso de Panoraméd es un ejemplo paradigmático de «empoderamiento» de las regiones, puesto que no se trata de un proyecto como otro cualquiera de los Interreg en los que se abordan cuestiones tan variadas como la cohesión social, la eficiencia energética o la prevención de las consecuencias del cambio climático. Por el contrario, el objetivo de Panoraméd es esencialmente político e institucional (esto es, de gobernanza), y de *lobby* de cara al futuro. Por tanto, aun con todas sus limitaciones, es estratégico.

En este sentido, dado que en algunos de los países miembros del Interreg MED existen tensiones territoriales y nacionalismos, cabría cuestionar el enfoque actual del Panoraméd, donde se sientan cara a cara en la mesa de su máximo órgano de decisión doce países y ▷

Antonio del Pino Rodríguez

algunas de sus regiones, que además desempeñan un papel de liderazgo de algunos grupos de trabajo. En concreto, los más escépticos podrían plantear hasta qué punto esta ambiciosa iniciativa apoyada por los Estados no estaría yendo en definitiva en contra de sus propios intereses nacionales a largo plazo.

Páginas web consultadas

<https://interreg.eu/>

<https://interreg-med.eu/>

<http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/poct/Paginas/MediterraneoOccidental.aspx>

<https://governance.interreg-med.eu/>