

## Una estrategia de desarrollo sostenible para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo: orientaciones básicas



# **Una estrategia de desarrollo sostenible para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo: orientaciones básicas**

**A Sustainable Development Strategy for the Pyrenees-Mediterranean Euroregion: Basic Guidelines (text in the CD)**

**Une stratégie de développement durable pour l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée : orientations de base (texte dans le CD)**

**Una estratègia de desenvolupament sostenible per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània: orientacions bàsiques (texte en el CD)**

**Francesc Morata (Director)**

**Francesc Cots  
Instituto Universitario de Estudios Europeos (IUEE)  
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)**

**David Roca  
Centre d'Études et Recherches sur les Transformations de l'Action Publique (CERTAP) - Universitat de Perpinyà**

**Cots, Francesc (Cots i Serra)**

**Una Estratègia de desenvolupament sostenible per a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània : orientacions bàsiques = A Sustainable Development Strategy for the Pyrenees-Mediterranean Euroregion : Basic Guidelines. (Informes del CADS ; 3)**

Text en català, anglès, francès i castellà. Bibliografia

ISBN 978-84-393-7539-5

I. Roca, David II. Morata, Francesc, ed. III. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible (Catalunya) IV. Títol V. Títol: A Sustainable Development Strategy for the Pyrenees-Mediterranean Euroregion VI. Col·lecció: Informes del CADS ; 3

1. Euroregió Pirineus Mediterrània 2. Desenvolupament sostenible Espanya

3. Desenvolupament sostenible França 4. Cooperació transfronterera Espanya

5. Cooperació transfronterera França

502.3 (460:44)

© Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)  
Departament de la Vicepresidència  
Generalitat de Catalunya  
Barcelona, marzo de 2008

Traducción al castellano: Joan-Maria Romaní

Traducción al inglés: TAU Traduccions

Traducción al francés: TAU Traduccions

Las traducciones han sido revisadas por un equipo dirigido por el Dr. Francesc Morata

Supervisión: Joan Roca (Director del CADS)

Coordinación y edición: Xavier Gazorla (CADS), Joan-Maria Romaní (CADS).

Tirada: 600 exemplares

Diseño y producción gráfica:

LV Grupo Gráfico

Avda. Carrilet, 237 - 2a planta

08907 L'Hospitalet de Ll. (BCN)

comercial@grupograficolv.com

www.grupograficolv.com

ISBN: 978-84-393-7539-5

Depósito Legal: B-28847-2007

El Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya no comparte necesariamente las opiniones de los autores.



# Sumario

<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. La cooperación transfronteriza y las euroregiones</b> .....	7
1.1. Antecedentes de la cooperación transfronteriza .....	7
1.2. Los objetivos de la cooperación transfronteriza .....	8
1.3. Las euroregiones: concepto y caracterización .....	9
1.4. Características y capacidades institucionales básicas para el desarrollo de una gobernanza efectiva en las euroregiones .....	14
<b>2. Contexto institucional Hispano-francés: el marco de cooperación de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo</b> .....	21
2.1. El modelo autonómico español, entre unitarismo y federalismo .....	21
2.2. El modelo unitario descentralizado francés .....	22
2.3. Las implicaciones de los dos modelos para la Euroregión PM .....	23
2.4. El Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Euroregión PM .....	24
<b>3. La Euroregión Pirineos-Mediterráneo y las políticas de sostenibilidad</b> .....	27
3.1. La Euroregión Pirineos-Mediterráneo: aspectos generales .....	27
3.2. Breve análisis de los sectores clave y de sus implicaciones para la sostenibilidad .....	30
3.3. Dos ejemplos de orientaciones básicas en sectores clave para la sostenibilidad .....	35
3.4. La conciliación de los principios de solidaridad territorial y de competitividad: retos e implicaciones para el desarrollo sostenible de la Euroregión .....	36
3.5. La conveniencia de un planeamiento estratégico .....	38
3.6. Políticas e iniciativas relevantes para la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Sostenible en la Euroregión PM .....	41
3.6.1. El nivel europeo .....	42
3.6.2. El nivel estatal .....	43
3.6.3. El nivel autonómico regional .....	44
3.6.4. El nivel mediterráneo .....	45
<b>4. Estrategia de desarrollo sostenible para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo: orientaciones básicas</b> .....	47
4.1. La gestión de la información .....	49
4.2. La participación de los actores relevantes y las redes .....	50
4.3. La coordinación institucional horizontal y vertical, niveles de gobierno e iniciativas en funcionamiento .....	55
4.4. Aplicación, evaluación y seguimiento de la Estrategia .....	56
4.5. Los retos en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en la Euroregión PM .....	58

<b>5. Análisis DAFO sobre la conveniencia de elaborar una estrategia de sostenibilidad en la Eurorregión PM</b> .....	59
<b>6. Conclusiones</b> .....	61
<b>Referencias</b> .....	63
<b>Acrónimos</b> .....	67
<b>Publicaciones del CADS</b> .....	69

# Introducción

El estudio que presentamos tiene por objetivo formular los requisitos necesarios para la puesta en marcha de una estrategia orientada al desarrollo sostenible de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo (en adelante, Eurorregión PM). Éste es un proyecto de cooperación regional transfronteriza impulsado por el anterior Presidente de la Generalitat de Catalunya, el muy Honorable señor Pasqual Maragall, que incluye, además de Cataluña, Aragón, las Baleares, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. En la Unión Europea (UE) se han contabilizado más de 70 euroregiones, con ésta u otras denominaciones, con más o menos años de existencia, promovidas por regiones o entes locales o por ambos al mismo tiempo.

El fenómeno de las euroregiones es la principal expresión actual de la cooperación transfronteriza, nacida en los años sesenta de la mano del Consejo de Europa con el fin de contribuir a crear vínculos de cooperación entre territorios objeto de viejas disputas entre Francia y Alemania y entre áreas fronterizas de estos dos países con sus vecinos (Bélgica, Luxemburgo y Holanda). Por lo tanto, desde sus orígenes, la cooperación transfronteriza tiene una carga simbólica muy fuerte.

Sin embargo, la multiplicación de las euroregiones a la cual hemos asistido a lo largo de los últimos años está directamente relacionada con el proceso de integración europea. De hecho, la misma idea de integración es sinónimo de la eliminación de la frontera o de la reducción de su impacto con el objetivo facilitar la creación de un espacio basado en la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Eso se puede realizar de dos formas: mediante la «integración negativa», promulgando normas europeas que obligan a los Estados miembros a actuar de una determinada forma; o a través de la «integración positiva», por ejemplo, a través de políticas que incentivan la cooperación entre territorios situados a ambos lados de la frontera. En este segundo sentido, hay que mencionar sobre todo el papel central que han jugado los Fondos Estructurales y, en particular, la iniciativa comunitaria INTERREG en el fomento de formas de cooperación originales y variadas entre las diversas áreas de la UE, que, en muchos casos, se han acabado institucionalizado como euroregiones.

Como veremos en este estudio, la Eurorregión PM no ha partido de cero, sino que tiene algunos antecedentes históricos interesantes, nacidos a finales de los años ochenta, y muy vinculados a la puesta en marcha del Mercado Interior, como la antigua Eurorregión Mediterránea Cataluña/Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. Otros experimentos, tanto de alcance regional como local, como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos o la red de ciudades C-6, todavía están más o menos vigentes, mientras que la Diputación de Barcelona, a través del Arco Latino, impulsa desde hace algunos años un partenariado entre casi todas las provincias de la franja mediterránea oriental, desde Portugal hasta el sur de Italia.

Sin embargo, la Eurorregión PM presenta unas características particulares relacionadas con su ubicación geográfica en el suroeste de Europa, con las dimensiones urbana, territorial y demográfica, y con su potencial económico, científico y tecnológico. También destacan los vínculos que, a lo largo de la historia, han vinculado los diferentes territorios que lo integran y que forman parte de su patrimonio cultural y, en algunos casos, lingüístico.

La declaración fundacional de la Eurorregión PM, de 29 de octubre de 2004, subraya que ésta nace con «la voluntad de unir esfuerzos para crear en el noroeste del Mediterráneo un polo de *desarrollo sostenible* basado en la innovación y la inclusión social y territorial». También se menciona la voluntad de impulsar políticas conjuntas de desarrollo estratégico en áreas como el transporte, las infraestructuras, la transferencia tecnológica, la promoción empresarial y la protección del medio ambiente, así como la ambición de actuar como motor del partenariado euromediterráneo.

Hay que destacar que la Eurorregión PM no se configura como una nueva estructura institucional, sino como un acuerdo estratégico para establecer y reforzar los vínculos de cooperación entre sus miembros. Desde este punto de vista, uno de los principales retos consiste precisamente en la capacidad de traducir este planteamiento en términos institucionales, desarrollando y gestionando las capacidades políticas y técnicas necesarias para hacer posi-

ble la cooperación bajo la forma de políticas conjuntas. El reto complementario es el de la movilización de los actores de la sociedad, sin los cuales los objetivos de la Euroregión serán inalcanzables. Ambos retos se resumen en el concepto de gobernanza multinivel, característico de los procesos políticos de la Unión Europea (UE): la integración vertical de los diferentes niveles de gobierno y la integración horizontal de los actores públicos y privados en torno a objetivos comunes con el fin de aprovechar el conjunto de los recursos disponibles.

Partiendo de estas premisas, en primer lugar, este estudio analiza brevemente los sectores clave de la Euroregión PM y su impacto en términos de sostenibilidad. A continuación, tras examinar los condicionamientos derivados de la estrategia europea de desarrollo sostenible, se evalúa el estado de la cuestión con respecto a las diferentes iniciativas adoptadas a nivel estatal, regional y local en los territorios donde se ubica la Euroregión PM.

La última parte se centra en la definición de los criterios necesarios para la elaboración de una estrategia de sostenibilidad para la Euroregión. Vista la falta de precedentes de euroregiones que hayan puesto en marcha estrategias de sostenibilidad, las referencias disponibles se basan en las recomendaciones de las organizaciones internacionales (ONU, OCDE) y de la UE. A partir de aquí, se analizan los requisitos previos en términos de creación de las capacidades institucionales para emprender un proceso de estas características en el ámbito de un espacio complejo y fragmentado como el de la Euroregión PM. La hipótesis que sustenta el presente estudio es que dichos requisitos –de orden político, organizativo, técnico, informativo y participativo– deberán tener en cuenta tanto la adecuación y la articulación de las capacidades existentes en los diferentes niveles, como la creación de nuevas capacidades adaptadas a las especificidades de la Euroregión. Las conclusiones subrayan las implicaciones que se derivan de este planteamiento.

## Capítulo 1

# La cooperación transfronteriza y las eurorregiones

### 1.1. Antecedentes de la cooperación transfronteriza en Europa

La cooperación transfronteriza (CT) tiene ya una larga tradición en Europa. Después de la II Guerra Mundial se iniciaron los contactos entre representantes de ambos lados de la frontera en una serie de zonas periféricas. La voluntad que había detrás de estas iniciativas era mejorar las condiciones de vida de las zonas fronterizas a través de la superación de las diversas barreras institucionales, económicas, sociales, culturales y naturales existentes. Partiendo de la marginación que sufren las zonas periféricas en la mayoría de los estados, se puso el acento en la necesidad de promover la CT con el fin de superar sus efectos. Sin embargo, la ausencia de un marco legal común y de los instrumentos institucionales necesarios representaba una limitación esencial. Por esta razón se fueron constituyendo asociaciones regionales y municipales a ambos lados de la frontera y en base a los respectivos derechos nacionales (Gabbe et al, 2000:A1-6). Así, surgieron las primeras experiencias de cooperación transfronteriza en la frontera germano-holandesa (Euregio) y en la frontera entre Francia, Alemania y Suiza (Región Basiliensis).

Fiel a sus objetivos fundacionales, el Consejo de Europa hizo suyo este tipo de cooperación desde los años 60, centrando los esfuerzos en debatir instrumentos que permitieran mejorar la situación legal de las nuevas entidades transfronterizas con la finalidad de crear estructuras estables, ya que desde un punto de vista jurídico resultaba difícil establecer un órgano administrativo encargado de una zona transfronteriza a nivel subnacional. En el año 1971 se creó la Asociación de Regiones

Fronterizas de Europa (ARFE), con el objetivo de impulsar la cooperación entre las instituciones europeas y las comunidades de cooperación transfronteriza existentes en aquel momento.

**La creación en 1988 de la Iniciativa INTERREG, basada en el ofrecimiento de ayudas financieras a determinadas iniciativas transfronterizas, fue uno de los impulsos más importante a la cooperación transfronteriza.**

Sin embargo, es a partir de finales de los años ochenta cuando se produce una gran expansión de los proyectos y entidades de cooperación transfronteriza. La realización del Mercado Único Europeo, el proceso de integración europea en general, y la transición democrática en la Europa central y oriental, representaron una contribución esencial en este sentido (ARFE, 2004:4). En este contexto, el impulso más importante a la CT se relaciona con el inicio, en el año 1988, de la iniciativa comunitaria INTERREG mediante la cual la Comisión Europea ha ofrecido ayudas financieras a las iniciativas transfronterizas que cumplen con ciertos requisitos (Parlamento Europeo, 2004).

Actualmente se contabilizan en Europa más de 70 regiones transfronterizas con denominaciones diversas: eurorregiones, euregios o comunidades de trabajo. Antes de la puesta en marcha de INTERREG, sólo había 26 (Parlamento Europeo, 2004). Estos datos son reveladores del impacto que ha tenido esta iniciativa comunitaria en la evolución de la cooperación transfronteriza en la UE.



## 1.2. Los objetivos de la cooperación transfronteriza

En los últimos años, el tema de la desaparición o la reconfiguración de las fronteras estatales ha adquirido una relevancia creciente como resultado de diversos procesos, entre los cuales destacan la globalización económica y social y los procesos de integración regional (Anderson, 2003; Morata y Etherington, 2003). En pocos años, se ha pasado de un sistema basado en ámbitos económicos, sociales e identitarios rígidamente delimitados por las fronteras estatales a un sistema más abierto, interdependiente e integrado en el cual las fronteras se convierten en un obstáculo para los intercambios económicos, la intercomunicación social y cultural, y la cooperación político-administrativa entre territorios vecinos. Aunque el proceso de integración europea no se ha basado en una integración territorial, sino funcional, las fronteras, como expresión de la exclusividad del poder estatal, han ido perdiendo muchas de sus funciones tradicionales (aduanas, moneda, proteccionismo, circulación de personas, etc.). Por otra parte, además de los efectos de la integración de los mercados y las economías, la UE ha ido poniendo en marcha políticas cada vez más específicas que impactan en el territorio, a la vez que incentivan la cooperación transversal entre los actores de los diferentes niveles subestatales (Morata, 2004).

En este contexto, la última ampliación de la UE ha comportado, entre otros efectos, un considerable incremento de las disparidades económicas y sociales entre las regiones europeas. Hay que recordar también las debilidades administrativas e institucionales de los nuevos Estados miembros y, en particular, la fragilidad de las nuevas autoridades locales y regionales o la necesidad de garantizar los derechos de las minorías nacionales presentes en todos aquellos países. De aquí la necesidad de reforzar la cooperación transfronteriza y transregional en el marco de la post-ampliación. Más en general, la CE ha insistido en que la evolución de las políticas comunitarias tendría que permitir a las autoridades nacionales, regionales y locales tener un papel activo en la promoción de una visión compartida y de un marco coherente de cara al desarrollo de los territorios europeos basados en la mejora de la competitividad, la cohesión territorial y la sostenibilidad (Comisión, 2004). Ello tendría que conducir a la adopción de nuevos instrumentos que tengan en cuenta el patrimonio derivado de la diversidad cultural europea con el fin de definir conjuntamente las mejores prácticas democráticas y de gestión mediante la conexión en red de los actores

públicos y privados de las diferentes regiones. Con el intercambio de experiencias y el diálogo entre los diferentes niveles de gobierno se puede alimentar la reflexión mutua sobre la aportación de los territorios a la construcción europea.

**La cooperación interterritorial y transnacional se ha convertido en una prioridad fundamental para la UE en su esfuerzo a favor de la integración y la disminución de las disparidades económicas y sociales derivadas de la persistencia de las fronteras estatales.**

El Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea (2003) ya indicaba que la cooperación interterritorial y transnacional es una prioridad fundamental para la UE en su esfuerzo a favor de la integración y la disminución de las disparidades económicas y sociales derivadas de la persistencia de las fronteras estatales. El tercer informe (2004) sigue en la misma línea, destacando el reto sin precedentes que implica para la política regional la ampliación a los nuevos Estados miembros. Más recientemente, en relación a la reforma de la política de cohesión 2007-2013, la UE, basándose en la experiencia de la iniciativa INTERREG, ha establecido la Cooperación Territorial como nuevo objetivo de los Fondos Estructurales 2007-2013 y la creación de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial con el apoyo del instrumento financiero correspondiente.

Esta preocupación no es extraña. Según el Comité de las Regiones (CdR, 2005), casi el 40% de la población europea vive en regiones fronterizas (el 58% en los ocho nuevos estados miembros del este) y, como hemos visto, el Consejo de Europa ha identificado decenas de euroregiones con denominaciones, objetivos y ámbitos geográficos diversos, por lo cual, algunos autores consideran este fenómeno como la prefiguración de una Europa de espacios funcionales supraregionales e integrados, capaces de hacer frente en mejores condiciones a algunos de los retos de la globalización (Keating, 1998). En todo caso, a pesar de los avances económicos y políticos del proceso de integración, la supresión de las fronteras internas (económicas, políticas, sociales y culturales) continúa siendo uno de los retos principales de la UE, concretado en la necesidad de gestionar y potenciar la diversidad preservando la cohesión interna.

Según la Agrupación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE, 2004), la cooperación transfron-

riza presenta cuatro tipos de valor añadido: político, institucional, socioeconómico y cultural.

El primero se refiere a su contribución directa al objetivo general de la integración europea y se relaciona con principios que impregnan las políticas de la Unión como la subsidiariedad, la cohesión, el partenariado y la cofinanciación del desarrollo territorial.

El valor añadido institucional incluye la implicación de los actores públicos de los dos lados de la frontera y la puesta en común de sus intereses y recursos en torno a objetivos compartidos.

El socioeconómico se manifiesta, por ejemplo, a través de la movilización del potencial endógeno mediante la participación de los actores económicos y sociales (agencias tecnológicas, empresas, sindicatos, instituciones culturales y sociales, grupos ecologistas, etc.) en las políticas de desarrollo, y en la mejora de la planificación territorial y de las infraestructuras de transportes. Finalmente, el valor añadido sociocultural se concreta en una visión general de la región transfronteriza, en la formación de redes de expertos universitarios, y en la divulgación del patrimonio histórico o el conocimiento de las lenguas respectivas como base para una comunicación mejor.

En cualquier caso, las principales motivaciones para la cooperación transfronteriza son (Gabbe *et al.*, 2000: A1 -8; Aranda y Montolio, 2005: 4):

- Dejar de asociar el concepto de frontera a una línea de separación para referirse a un punto de comunicación entre vecinos.
- Superar los prejuicios y recelos a ambos lados de la frontera fruto de la herencia histórica.
- Fomentar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.
- Fortalecer la democracia en las estructuras y administraciones regionales y locales.
- Superar el aislamiento de las zonas periféricas transformándolas en ejes de desarrollo transfronterizo.
- Promover el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida en general.
- Acelerar el proceso de integración europea a través del establecimiento de relaciones entre las respectivas partes.

### 1.3. Las eurorregiones: concepto y caracterización

En la UE hay una gran variedad de estructuras de cooperación transfronteriza (CT) con objetivos, competencias y capacidades diversas. Este punto

es importante puesto que la Eurorregión PM se enmarca, como su nombre indica, en un modelo específico: la Eurorregión. La ARFE establece los siguientes criterios para definir una eurorregión (Gabbe *et al.*, 2000):

- Una asociación de entidades locales y/o regionales situadas a ambos lados de una frontera nacional.
- Una asociación transfronteriza con una secretaría permanente y un equipo técnico y administrativo dotado con sus propios recursos.
- Un órgano de derecho privado, basado en las asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro a ambos lados de la frontera, de acuerdo con la respectiva legislación nacional vigente.
- Un órgano de derecho público, basado en acuerdos interestatales, que se ocupa entre otras cosas, de la participación de las entidades territoriales.

Aunque las eurorregiones constituyen un grupo muy heterogéneo en términos legales y organizativos, presentan una serie de características comunes: la permanencia en el tiempo, una personalidad diferenciada de sus miembros, recursos técnicos, administrativos y financieros, y órganos decisorios propios.

**Las eurorregiones no constituyen un nuevo nivel de gobierno local o regional, sino un espacio de intercambio entre actores públicos y privados.**

Según otra definición más completa propuesta recientemente (Parlamento Europeo, 2004) se podrían avanzar los siguientes elementos definitorios:

- a) Son estructuras compuestas por colectividades regionales y locales a uno y otro lado de una frontera estatal.
- b) Acostumbran a tener una secretaría permanente y un equipo técnico y financiero con un presupuesto propio.
- c) La cooperación no está basada en medidas aisladas, sino que tiene por objetivo el desarrollo y la elaboración de una estrategia conjunta.
- d) En general, son una plataforma para la relación transfronteriza entre ciudadanos, políticos, instituciones, fuerzas económicas, agentes sociales y culturales, etc.

- e) La cooperación entre los socios se da a ambos lados de la frontera, como horizontal, más allá de la frontera.
- f) Las decisiones se aplican siguiendo los procedimientos en vigor a cada lado de la frontera, evitando en la medida de lo posible los conflictos relativos a competencias y estructuras.
- g) Los contenidos de la cooperación se definen a partir de los intereses comunes.
- h) Finalmente, estas plataformas se aprovechan generalmente para preparar y, si es posible, aplicar, los programas y proyectos, especialmente en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG.

En todo caso, queda claro que las euroregiones no constituyen un nuevo nivel de gobierno local o regional, sino un espacio de intercambio entre actores públicos y privados. Aunque engloben las actividades de carácter transfronterizo de una determinada zona, la ejecución de la mayoría de las acciones corre a cargo de las autoridades competentes, de acuerdo con las respectivas legislaciones nacionales (Gabbe et al., 2000:B2-22).

Estas estructuras han ejercido un papel muy determinante en la ejecución de los programas INTERREG, a diferencia de las Comunidades de Trabajo. Tal como hemos visto anteriormente, la mayoría de las euroregiones se crearon a partir de esta iniciativa comunitaria. Según algunos autores, la estructura institucional típica de las euroregiones se adapta mejor a la estrategia de la Comisión Europea de cara a la supresión de los obstáculos fronterizos (Perkmann, 2002: 12). En este sentido, la proliferación de estructuras transfronterizas a lo largo de Europa se puede leer como un proceso de innovación institucional según el cual las euroregiones se incorporan como socios legitimados de la Comisión para implementar la política regional en las áreas fronterizas (Perkmann, 2002:12).

En cambio, las Comunidades de Trabajo tienen más problemas de coordinación, dado que participan más autoridades con características administrativas y competenciales diferentes. Éstas tienen, en términos generales, una estructura organizativa más rígida, un ámbito geográfico superior (con cinco regiones o más) y una capacidad de actuación autónoma más limitada que las euroregiones (Gabbe et al, 2000:B2-24; Perkman, 2002, 7;

Aranda y Montolio, 2005: 6). Normalmente, estas comunidades realizan actividades de planeamiento estratégico o proyectos específicos. La intensidad de la cooperación acostumbra a ser menor que en las euroregiones, ya que se trata más de un foro de intercambio de experiencias que de una plataforma para desarrollar proyectos concretos. El ejemplo más próximo es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, con un total de siete miembros (4 Comunidades Autónomas y 3 regiones francesas).

**La proliferación de estructuras transfronterizas a lo largo de Europa se puede leer como un proceso de innovación institucional según el cual las euroregiones se incorporan como socios legitimados de la Comisión Europea para implementar la política regional en las áreas fronterizas.**

No obstante, los estudios disponibles (Perkmann, 2004; Morata, 2004; Tambou 1999) indican que, hasta ahora, las formas de cooperación que se han puesto en marcha en la UE no han dado lugar a verdaderas regiones transfronterizas, en buena medida a causa de las reticencias estatales, pero también de otros factores endógenos y exógenos a las propias regiones. Los principales obstáculos acostumbran a ser la inadecuación de los medios jurídicos, financieros y humanos a las características de los problemas que se trata de resolver. A nivel europeo, INTERREG tampoco ha respondido plenamente a las expectativas. Los sectores empresariales no han participado lo suficiente y tampoco se ha estimulado la puesta en red de las regiones fronterizas. De hecho, a pesar de algunos resultados alentadores, INTERREG no ha ido acompañada de los instrumentos jurídicos y financieros necesarios para facilitar su puesta en práctica efectiva.

Una de las causas del estancamiento de muchas euroregiones es que, más allá de los problemas habituales (falta de recursos, dependencia de INTERREG, heterogeneidad competencial, costes de coordinación o dificultad de compaginar las diferentes tradiciones administrativas), las instituciones promotoras no han sido capaces de implicar de forma efectiva a los actores clave de la sociedad, necesarios para dotar de contenidos y de continuidad estos experimentos de integración supraregional en el marco del proceso de integración supranacional.

## LOS CRITERIOS DE LAS EURORREGIONES

LACE1570

### **Tabla criterio de Eurorregión - ARFE / LACE15**

#### **Organización**

- Unión de las entidades locales y regionales de ambos lados de la frontera, a veces con asamblea parlamentaria.
- Organización transfronteriza con un secretariado permanente, con personal administrativo y especializado y con medios financieros propios.
- Pueden adoptar la forma de mancomunidades nacionales (con arreglo al derecho privado) o de fundaciones a los dos lados de la frontera (basadas eventualmente en el derecho público vigente).
- Con arreglo al derecho público, se apoyan en tratados internacionales que regulan también las condiciones de asociación de las organizaciones.

#### **Método de trabajo**

- Cooperación estratégicamente desarrollada y orientada, que supera las medidas orientadas a casos concretos.
- Esencialmente transfronterizo (no como una región fronteriza nacional).
- Evita convertirse en un nuevo ámbito de la Administración.
- Plataforma para todas las relaciones transfronterizas: entre ciudadanos y políticos, instituciones, economía, agentes sociales y culturales, etc.
- Plataforma de nivelación entre las diferentes estructuras y competencias de ambos lados de la frontera, también en el aspecto psicológico.
- Cooperación tanto vertical (europea, estatal, nacional y local) a los dos lados de la frontera, como horizontal.
- Transformación de las decisiones transfronterizas tomadas desde el ámbito nacional para adaptarla a los procedimientos existentes a ambos lados de la frontera (evitar los conflictos estructurales y de competencias).
- Participación de políticos y ciudadanos, instituciones y agentes sociales en los programas, proyectos y procesos de decisión.
- Capacidad de iniciativa y empleo de fondos propios como condiciones para la concesión de ayudas y apoyos a terceros.

#### **Contenidos de la cooperación transfronteriza**

- Limitación de los ámbitos de trabajo a los correspondientes intereses comunes (por ejemplo, infraestructura, economía, cultura).
- Cooperación en todos los aspectos de la vida: residencia, trabajo, tiempo libre, cultura, etc.
- Cooperación socio cultural al mismo nivel que la cooperación económica y de infraestructuras.
- Concreción de los tratados, convenios y acuerdos firmados entre los estados europeos en práctica transfronteriza.

Fuente: ARFE-LACE, 1997

## LOS CRITERIOS DE LAS EURORREGIONES (continuación)

- Asesoramiento, asistencia y coordinación de la cooperación transfronteriza, especialmente en relación con los ámbitos siguientes:
  - desarrollo regional
  - desarrollo económico
  - transporte y tráfico
  - protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza
  - cooperación social
  - cultura y deportes
  - salud y prevención de desastres
  - energía.
  - turismo y ocio
  - desarrollo agrícola
  - innovación y transferencia de tecnologías
  - escuelas y educación
  - servicios de emergencia
  - comunicación
  - seguridad pública
  - residuos

Fuente: ARFE-LACE, 1997

**Tabla 1. Euroregiones europeas por año de constitución y países implicados**

AÑO	NOMBRE	ESTADOS
1958	EUREGIO	DE, NL
1964	Öresundskomitén	DK, SE
1971	Nordkalottkommittén	NO, SE, FI
1972	Kvarken Council	SE, FI
1972	Arge Alp	AT, CH, DE, IT
1973	Euregio Rhein-Waal	DE, NL
1974	The Franco-Genevan Regional Committee	CH, FR
1975	Internationale Bodenseekonferenz (Regio Bodensee)	AT, CH, DE
1976	Euregio Maas-Rhein	BE, DE, NL
1977	Ems Dollart Region	DE, NL
1977	Mittnorden Comité, Nordens Gröna Bälte	NO, SE, FI
1978	Euregio Rhein-Maas-Nord	DE, NL
1978	Arko Co-operation	SE, NO
1978	Skärgårdssamarbetet ('Archipelago')	SE, FI
1978	Alpes-Adria	AT, CH, DE, IT, CR, SL, HU
1980	Four Corners Co-operation	DK, SE
1980	Gränskommittén Østfold/Bohuslän	NO, SE
1980	Nordatlantiska Samarbetet	IS,DK
1980	Benego	BE, NL
1982	COTRAO (Communauté de Travail des Alpes Occidentales)	CH, FR, IT
1983	Comunitat de Treball dels Pirineus	ES, FR
1984	Benelux Middengebied	BE, NL
1985	Working Community of the Jura	CH, FR
1987	Transmanche Region (Kent/Nord-Pas de Calais)	FR, UK
1987	Conseil du Léman	CH, FR
1988	PAMINA	DE, FR

**Tabla 1. Eurorregiones europeas por año de constitución y países implicados (continuación)**

<b>AÑO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>ESTADOS</b>
1989	Scheldemon	BE, FR
1989	EuRegio SaarLorLuxRhein (antes COMREGIO)	DE, FR, LU
1989	Arc Atlantique	ES, FR, PT, UK, IRL
1989	PACTE (Hainaut-Pas-de-Calais)	BE, FR
1990	Working Communities of the Riparian States of the Danube	AT, DE, HU
1990	Rat Wallis-Valle d'Aosta	CH, IT
1990	Storstrøms Amt/Ostholstein Interreg	DE, DK
1991	Transmanche Euroregion	BE, FR, UK
1991	Mont-Blanc Conference	CH, IT
1991	Comunidade de Trabalho Região Norte de Portugal-Galicia	ES, PT
1991	Euroregion Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon-Catalunya	ES, FR
1991	Nieuwe Hanze Interregio/Neue Hanse Interregion	DE, NL
1991	Euroregion Neisse-Nisa-Nysa	DE, CZ, PL
1992	Erzgebirge	DE, CZ
1992	Euroregion Elbe/Labe	DE, CZ
1992	Euroregion Pro Europa Viadrina	DE, PL
1992	Euroregion Euskadi-Navarre-Aquitaine	ES, FR
1992	Comunidad de Trabajo Extremadura-Alentejo	ES, PT
1992	Hungarian–Austrian Cross-Border regional Council ('West-Pannon Region')	AT, HU
1993	Egrensis	DE, CZ
1993	Euroregion Spree-Neiße-Bober	DE, PL
1993	Carpathian Euroregion	PL, HU, SK, RO, UR
1993	Rives-Manche region	FR, UK
1994	Inn-Salzach-Euregio	AT, DE
1994	Euroregion POMERANIA	DE, PL
1994	Euregio Bayerischer Wald-Böhmerwald-Sumava	AT, CZ, DE
1995	EuRegio Salzburg-Berchtesgadener Land-Traunstein	AT, DE
1995	Euregio TriRhena	CH, DE, FR
1995	Arc Manche	FR, UK
1995	EuroRegion Oberrhein (TriRhena plus Pamina)	CH, DE, FR
1995	Regio Insubrica	CH, IT
1996	Euroregion Glacensis	CZ, PL
1996	Union of Municipalities of Upper Silesia and Northern Moravia	PL, CZ
1996	Euroregion Tatry	SK, PL
1996	Regio Sempione	CH, IT
1996	Danube-Tisza-Körös-Maros Euroregion	HU, RO

**Tabla 1. Euroregiones europeas por año de constitución y países implicados (continuación)**

AÑO	NOMBRE	ESTADOS
1997	Euregio Via Salina	AT, DE
1997	Sonderjylland-Slesvig	DE, DK
1997	Nestos-Mesta	BL, GR
1997	Baltic Sea Islands	EE, DE, DK, SE, FI
1998	Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel	AT, DE
1998	Euregio Baltyk	PL, LV, LT, SE, DK, RO
1998	Europaregion Tirol	AT, IT
1998	Banube-Dráva-Száva Euro-regional initiative	HU, CR, BOS
1998	Euregio Weinviertel-Südmähren/West-Slovakia	AT, CZ, SK
1998	Euregio Inntal	AT, DE
1999	Ipoly Euroregion	AT, SK
2004	Euroregió Pirineus-Mediterrània	ES, FR
2004	Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi (PLAE)	ES, FR

FUENTE: Elaboración propia a partir de Perkmann (2002), y datos del Institut Universitari d'Estudis Europeus.<sup>1</sup>

#### 1.4. Características y capacidades institucionales básicas para el desarrollo de una gobernanza efectiva en las euroregiones

Viendo los problemas mencionados, conviene considerar seguidamente los aspectos institucionales que, según la literatura, condicionan las capacidades de gobernanza efectiva de las euroregiones. Este planteamiento comporta introducir alguna precisión analítica. El término «gobernanza» se utiliza a menudo en un sentido normativo para describir el proceso a través del cual las instituciones formales entran en contacto con los actores sociales en torno a la formulación y la implementación de las políticas públicas. Esto se relaciona con la emergencia de mecanismos de relación más cooperativos, consensuales y democráticos que los tradicionales, más jerárquicos y burocráticos. El Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea (2001:18) reconoce que *las políticas no pueden ser efectivas si no se preparan, implementan y controlan de una manera más inclusiva*. Por eso, el documento propone la transferencia de más poderes a los niveles de gobierno más próximos a los ciudadanos y a la sociedad. Desde este punto de vista, el concepto de gobernanza también se relaciona con el de capacidades institucionales (Scharpf, 1997).

Las capacidades institucionales se pueden entender de dos maneras complementarias (Evans *et al.*, 2005): como *aprendizaje* institucional /organizativo, y como creación de *capacidades* institucionales/organizativas. El proceso de aprendizaje institucional se refiere a los procesos mediante los cuales las nuevas ideas penetran en las instituciones, mientras que la creación de capacidades institucionales se relaciona con el grado de movilización de los recursos materiales, científicos, tecnológicos, organizativos e institucionales de un país determinado. Según March y Olsen (1995), la gobernanza *implica el desarrollo de capacidades para una acción política apropiada entre los ciudadanos, los grupos y las instituciones (...). Sin embargo, actuar de forma apropiada y aprender de la experiencia requieren voluntad, pero también [la puesta en común de las] habilidades colectivas*.

La capacidad institucional es, pues, un producto colectivo resultante de los esfuerzos conjuntos de los diferentes actores de la sociedad, cada uno de los cuales dispone de un potencial de actuación limitado, pero relevante, en relación con el problema que se quiere afrontar. En el caso de la Euroregión PM, la definición y la aplicación de las políticas encaminadas a su construcción dependerán de la identificación con los objetivos y de los

<sup>1</sup> Más información en: [http://selene.uab.es/\\_cs\\_iuee/catala/iuee/m\\_recerca.html](http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/iuee/m_recerca.html).

esfuerzos conjuntos de los actores que operan en los diferentes niveles. Por eso, el papel de las autoridades públicas y, en particular, de los promotores de la iniciativa, tiene que consistir no sólo en establecer el marco de la cooperación, sino también en estimular, organizar y gestionar los procesos sociales necesarios para hacerla efectiva.

La Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza establece que el principio de partenariado, el de subsidiariedad, la existencia de una estrategia transfronteriza o de un programa conjunto, una estructura común a nivel regional o local, y la participación de los actores privados y de la sociedad civil, son elementos fundamentales de la cooperación transfronteriza (Gabbe et al, 2000: A2). Junto con estos principios y elementos, ambas organizaciones también han formulado una serie de recomendaciones desde el punto de vista de los requerimientos y las capacidades técnicas y organizativas que se especifican acto seguido.

**La Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza establece que el principio de partenariado, el de subsidiariedad, la existencia de una estrategia transfronteriza, de un programa o de una estructura común a nivel regional o local, y la participación de los actores privados y de la sociedad civil, son elementos fundamentales de la cooperación transfronteriza.**

Según la reglamentación europea, el principio de partenariado tiene una doble dimensión, vertical y horizontal. La primera implica que los Estados miembros y los órganos nacionales, regionales y locales designados tienen que colaborar estrechamente con la Comisión de cara a la ejecución de las medidas comunitarias. Las estructuras que se creen con este propósito tienen que sumar esfuerzos y complementarse entre ellas sin relaciones de competencia (Gabbe et al., 2000: B1-17). Por esta razón, resulta imprescindible establecer mecanismos de cooperación adecuados entre los diferentes niveles.

El partenariado horizontal se refiere a la relación existente entre los interlocutores de ambos lados de la frontera. En este contexto, resulta indispensable que se establezcan criterios de paridad entre todos los interlocutores y que se superen los obstáculos relacionados con las fuentes de financiación y las diferencias entre las administraciones y sus respectivas competencias. Las relaciones de

carácter horizontal entre los diferentes integrantes de la eurorregión necesitan, en cualquier caso, estructuras transfronterizas comunes y estables dotadas de capacidad de decisión financiera, técnica y administrativa en su ámbito de actividades. Estas estructuras tendrán que hacer frente a las dificultades derivadas de las diferencias, en términos de competencias y de cultura administrativa, entre las administraciones involucradas en el proceso. Muy a menudo, se quieren armonizar y adaptar las competencias y estructuras a ambos lados de la frontera como paso preliminar para la cooperación transfronteriza. Este intento puede comportar muchos años de trabajo y la experiencia ha demostrado que resulta contraproducente, ya que ningún país está dispuesto a cambiar a la ligera estructuras y competencias que son fruto de una evolución cultural (Gabbe et al., 2000:B1 11).

En este contexto, la Comisión Europea ha actuado como emprendedor político, aprovechando las ventajas derivadas de su papel de iniciadora de políticas y mediadora de intereses en juego, que le permite moverse entre los diferentes niveles de gobierno con relativa facilidad, incorporando nuevas ideas, formulando estrategias alternativas y organizando coaliciones de actores, a veces sin el consentimiento explícito de los Estados miembros (Perkmann, 2002; Morata, 2004:43). Mediante iniciativas como INTERREG, la Comisión ha promovido la creación de redes transnacionales centradas en la definición de intereses comunes y la intensificación de la cooperación horizontal entre actores subestatales que pertenecen a diferentes Estados miembros (Morata, 2004:33). Gracias a este tipo de iniciativas, las regiones han ido desarrollando progresivamente un papel mucho más relevante, tanto en la escena europea como en los ámbitos nacionales de toma de decisiones y de implementación de políticas (Bullman, 1994; Jones y Keating, 1995). Hoy en día, las regiones interactúan directamente con los órganos de la UE con el fin de obtener recursos de las políticas distributivas y promover sus intereses. Mediante las reformas sucesivas de los Fondos Estructurales, la Comisión ha ido condicionando la actuación de las regiones y éstas han asumido un rol más activo.

**Mediante iniciativas como INTERREG la Comisión ha promovido la creación de redes transnacionales centradas en la definición de intereses comunes y la intensificación de la cooperación horizontal entre actores subestatales que pertenecen a diferentes Estados miembros.**



La literatura académica más reciente sobre integración europea ha caracterizado estos elementos como manifestaciones de la gobernanza multinivel. Esta nueva perspectiva sugiere que el proceso de europeización ha provocado una transformación del Estado que determina un incremento de la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno (europeo, estatal y subestatal). Estos niveles se ven obligados a compartir sus recursos con el fin de hacer frente a los cambios derivados del proceso de integración europea (Morata, 2004:37).

Según Hooghe y Marks (2004), *el punto de partida de la perspectiva de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias que se interfieren entre los diferentes niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles*. Esta fragmentación del poder de decisión entre los diferentes niveles incluye a los actores privados e implica un modelo de relaciones basado en el consenso y en el establecimiento de confianzas recíprocas, además de una desjerarquización de las diferentes estructuras. Las nuevas formas de gobernanza no se basan, por lo tanto, en una autoridad formal ni en poderes legalmente definidos como en el caso de los estados-nación, sino en procesos de toma de decisiones plurales y en el reparto e intercambio de recursos entre los diferentes actores.

En todo caso, el principio de subsidiariedad se integra y se complementa perfectamente con la perspectiva de la gobernanza multinivel en la UE. En el contexto actual de interdependencias y de yuxtaposición de competencias entre los diferentes niveles gubernamentales que se han descrito anteriormente, este principio ya no se puede referir exclusivamente a la distribución de competencias formales entre los entes gubernamentales, sino que tiene que incluir también las relaciones entre los diferentes actores implicados. La distribución de funciones no puede ser el resultado de una operación automática, sino de un proceso de negociación y coordinación entre los diferentes actores que trabajan en red (instituciones, agentes económicos, ONG y ciudadanos). Se trata de una visión mucho más dinámica del principio de subsidiariedad (Morata, 2004: 46-47). Finalmente, la subsidiariedad también implica un “fortalecimiento de los entes locales y regionales como niveles administrativos apropiados para la cooperación transfronteriza” (Gabbe et al., 2000:A2 -17).

El concepto de red se relaciona con la gobernanza efectiva de las eurorregiones a través de la partici-

pación y la implicación de los actores privados y de la sociedad civil. De hecho, la estructura flexible que adoptan las instituciones eurorregionales pretende fomentar un tipo de relaciones más dinámicas entre los actores que forman parte de ellas, huyendo en la medida de lo posible de trabas burocráticas y jerarquías. Esta perspectiva es más coherente con el concepto de red, que implica una mayor habilidad para adaptarse a los nuevos retos y para incorporar nuevos conceptos e ideas.

La elaboración de una estrategia conjunta de desarrollo es un factor esencial para fomentar la cooperación entre regiones separadas por la frontera. Las experiencias acumuladas, demuestran el potencial que comporta la elaboración y la preparación conjunta de esta estrategia de cara a reducir el efecto barrera propio de la frontera. Además, se puede aprovechar la ocasión para movilizar y poner en contacto actores de ambos lados de la frontera fomentando las conexiones, proporcionando una base sólida y coherente para la futura realización de trabajos y proyectos conjuntos. La Guía Práctica de la Cooperación Transfronteriza formula los requerimientos técnicos necesarios para llevar a cabo esta tarea (Gabbe et al., 2000):

- 1) En primer lugar, se necesita una gestión adecuada de la información para producir la descripción y el análisis sistemáticos de la eurorregión que incluya diferentes elementos, como un análisis detallado por sectores, la descripción del estado del medio ambiente, una valoración en términos de competitividad e innovación, desempleo y mercado laboral, y una descripción de los recursos financieros, entre otros.
- 2) Se tienen que analizar de forma singular los problemas, debilidades y amenazas relacionados con la frontera (puntos fuertes y oportunidades).
- 3) La estrategia se tiene que adaptar tanto a las políticas de desarrollo regional de la Unión Europea, como a la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT).
- 4) Es necesaria una definición de la visión de la región transfronteriza, los objetivos estratégicos y las medidas para alcanzarlos.
- 5) Finalmente, se deben tomar en cuenta los aspectos relacionados con la evaluación de los programas de cooperación transfronteriza. La Comisión ha formulado consejos metodológicos generales para la evaluación previa y para la definición de indicadores de evaluación y de seguimiento de todo los programas de los Fondos Estructurales. Además, ha adoptado una guía específica sobre evaluación de los pro-

gramas INTERREG 3 A. En cualquier caso, la evaluación previa tiene que valorar si se ha producido un aprendizaje de experiencias pasadas, medir la consistencia racional y conjunta de la estrategia y su complementariedad con otros programas, cuantificar los objetivos, realizar una estimación del impacto previsto y valorar el cumplimiento de las exigencias de las regulaciones y directrices de la UE.

**La elaboración de una estrategia conjunta de desarrollo es un factor esencial para fomentar la CT ya que tiene el potencial necesario para movilizar y poner en contacto actores de ambos lados de la frontera.**

No obstante, las capacidades institucionales necesitan, para desarrollarse, algún tipo de activismo institucional: *Las nuevas instituciones aparecen cuando los actores dotados de los recursos suficientes las perciben como una oportunidad para realizar sus objetivos* (DiMaggio, 1988). Estos emprendedores políticos despliegan sus recursos con el objetivo de conseguir la cooperación de los otros actores dotándolos de significados y de identidades comunes (Fligstein, 1997). En este sentido, el cambio institucional se considera como un proceso sociopolítico que refleja el poder y los intereses de los actores organizados como emprendedores políticos dispuestos a *identificar las oportunidades políticas, a definir los problemas y a movilizar apoyos. De esta manera, tratan de introducir ideas, normas y valores nuevos en las estructuras sociales* (Rao et al., 2000). El elemento clave de los emprendedores institucionales es la manera que tienen de conectar sus proyectos de cambio con las actividades y los intereses de los otros actores. De hecho, tanto los actores gubernamentales como los no gubernamentales actúan como emprendedores políticos cuando despliegan estrategias de promoción de sus propias opciones políticas.

Perkmann nos muestra el éxito de estos conceptos en una experiencia concreta en la frontera germano-holandesa: la EUREGIO. Constituida en 1958, ésta representa el primer caso de estructura eurorregional en Europa. Desde entonces, la EUREGIO ha actuado como una auténtica emprendedora política aprovechando las ventajas derivadas de su posición y estableciendo unas excelentes relaciones verticales y horizontales con el resto de actores que operan en los diferentes niveles. Este hecho le ha permitido situarse estratégicamente para movilizar actores y recursos. En particular, ha manteni-

do una relación muy especial con la Comisión Europea basada en un interés mutuo y el establecimiento de relaciones en red. Según Perkmann (2002), se ha producido una relación simbiótica entre estos dos organismos. Efectivamente, las carencias estructurales de la CE respecto de la implementación de políticas públicas y la necesidad de mantener el control sobre éstas han convertido la secretaría de la EUREGIO en un órgano ejecutor idóneo de la política regional europea. Obviamente, esta asunción de responsabilidades ha ido acompañada de recursos financieros, mayoritariamente de INTERREG.

Los factores que han determinado este caso de éxito son:

- El desarrollo de una serie de capacidades organizativas por parte de la secretaría.
- El establecimiento y mantenimiento de relaciones en red de carácter horizontal en el ámbito local.
- La creación de relaciones en red de carácter vertical con las autoridades de niveles más elevados, especialmente la Comisión, las autoridades centrales y las regionales.

Con respecto al primer punto, el hecho de que la secretaría no tenga asignadas competencias específicas ha permitido que actúe como un emprendedor político sin verse limitado por un marco determinado, con gran flexibilidad para relacionarse con el resto de actores e instituciones. Este aspecto también ha facilitado que la secretaría se convirtiera en un actor clave de la red como promotor de los contactos entre los actores de ambos lados de la frontera. Poco a poco, fue asumiendo una serie de capacidades que la convirtieron en el candidato idóneo para ejecutar el programa INTERREG cuando se puso en marcha en 1988: su carácter paritario y representativo; las cualidades técnicas de sus agentes; la diligencia a la hora de captar fondos y la equidad para asignarlos; el enfoque tecnocrático dirigido a la resolución de problemas, y la capacidad mediadora para conciliar los diferentes intereses en juego (Perkmann, 2005).

**La EUREGIO ha actuado como una auténtica emprendedora política aprovechando las ventajas derivadas de su posición y estableciendo unas excelentes relaciones verticales y horizontales con el resto de actores que operan en los diferentes niveles, en particular, con la Comisión Europea.**

Desde el punto de vista de cooperación vertical, el principio de partenariado y las relaciones de confianza establecidas a lo largo de los años con los niveles superiores de gobierno han propiciado excelentes resultados. La secretaría se ha asegurado que los proyectos de carácter transfronterizo que se iban presentando se adecuaban plenamente a los requerimientos sustantivos y formales de la política de cohesión europea. De nuevo, ha predominado un enfoque constructivo destinado a la resolución de los problemas y se ha sabido crear un clima de consenso entre los actores públicos y privados de la red. (Perkmann, 2002).

Finalmente, estas actuaciones han ido acompañadas de un marco estratégico que ha proporcionado coherencia al proyecto. En el año 1987 la EUREGIO aprobó una estrategia de cooperación transfronteriza a largo plazo (20 años) que incluía aspectos

económicos y sociales y que ha servido de marco para los programas operativos que se han ido desarrollando posteriormente.



Euroregión BR

### EUREGIO (Alemania/Holanda)

**Fundación:** 1958

**Tipo de organización:** La Euroregio es la estructura de cooperación transfronteriza más antigua de Europa y está formada por 128 miembros (distritos, ciudades y municipios). El espacio de la EUREGIO incluye las zonas de Münsterland (los distritos de Coesfeld, Borken, Steinfurt und Warendorf, y la ciudad de Münster) en el Westfalia-Rhine del Norte, los condados de Bentheim, la ciudad y distrito de Osnabrück, partes del sur de Emslandes en la Baja Sajonia, así como Twente, Achterhoek, Nord-Overijssel y Sureste de Drenthe en Holanda. La EUREGIO se ha implicado durante décadas en actividades de cooperación transfronteriza en varios campos basándose en conceptos de desarrollo transfronterizo. Uno de estos conceptos fue desarrollado a principios de 1972 con fondos de la UE y de los ministerios de economía nacional. La EUREGIO se implica directamente en el planteamiento y ejecución de muchos programas y proyectos diferentes, incluyendo el programa INTERREG.

**Estructura y competencias:** Los miembros a ambos lados de la frontera están plenamente implicados.

- **Miembros de la Asamblea:** La forman los 128 representantes y se reúnen al menos una vez al año.
- **Consejo:** Es una asamblea parlamentaria transfronteriza ( con grupos parlamentarios transfronterizos) siendo el organismo político más importante de la EUREGIO.
- **Presidencia:** La responsabilidad de la Presidencia, con una mayoría de miembros administrativos y senadores de la EUREGIO, incluye la ejecución de las decisiones de los Miembros de la Asamblea. Prepara y ejecuta las decisiones del Consejo de la EUREGIO.
- **Grupos de Trabajo:** Distintos grupos de trabajo se ocupan de las distintas áreas temáticas, como desarrollo espacial y transporte, economía, mercado laboral, medio ambiente y agricultura, cultura, sanidad, etc. Prestan apoyo técnico a los programas y proyectos transfronterizos, incluyendo aquellos financiados por INTERREG. Cada grupo de trabajo está formado por representantes del sector público y privado y agentes sociales y empresariales de ambos lados de la frontera.
- **Secretaría:** Se ocupa de los asuntos administrativos diarios de la región transfronteriza ( por ejemplo, información y asesoramiento), coordinan la labor de los grupos de trabajo y de los demás organismos de la EUREGIO. También ayuda a idear proyectos, ejecutarlos y buscar y mediar entre los socios potenciales.

**Funciones en relación con INTERREG:**

Los programas operativos para INTERREG I, II y IIIA se prepararon por la EUREGIO, basándose en las estrategias de desarrollo transfronterizo que fueron adoptados para este propósito. Para ejecutar INTERREG, se firmó un acuerdo puntual entre la EUREGIO, los gobiernos nacionales y los responsables regionales a ambos lados de la frontera. Este acuerdo transfiere a la EUREGIO, la autoridad en todas las áreas de ejecución para el programa INTERREG. Las propuestas de proyectos se dirigen a la secretaría de la EUREGIO donde son valoradas en cuanto a su aptitud para cumplir con los criterios de la UE, los criterios específicos de cooperación transfronteriza y los fines de desarrollo nacional y requerimientos de cofinanciación. El Consejo de la EUREGIO es parte del Comité de Dirección y Supervisión en los cuales tienen voz y voto.

Los gestores de proyectos locales/regionales son responsables de la ejecución de los proyectos, mientras que la asistencia y el apoyo técnico lo proporcionan los grupos de trabajo de la EUREGIO. La responsabilidad técnica para la gestión financiera ha sido transferida al InvestmentBank del Westfalia- Rhine del Norte. Maneja los fondos de la UE y de la cofinanciación nacional respectiva en una cuenta única para todo el programa, e incluye acuerdos directos con los socios del proyecto.

**Consolidación en relación con la Cooperación Transfronteriza:**

La estructura de la EUREGIO es un buen ejemplo de una alta descentralización y estructuras integradas basadas en el principio de partenariado horizontal y vertical dentro del planteamiento y ejecución de los programas transfronterizos, especialmente en el programa INTERREG. La EUREGIO cubre todas las áreas de cooperación transfronteriza.

**Contacto:** EUREGIO, Enscheder Str. 362, D-48599 Gronau, tel.: (+49) 25 62 70 20, Fax: (+49) 25 62 702 59; Web: [www.euregio.de](http://www.euregio.de).

Fuente: Gabbe et al, 2000.



Mapa de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

## COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS (España/Francia)

### **Fundación: 1983**

**Tipo de Organización:** La Comunidad de Trabajo de los Pirineos es una organización de cooperación transfronteriza. Está formada por ocho miembros: El Estado de Andorra, 3 Regiones francesas (Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées) y 4 Comunidades Autónomas españolas (Aragón, Cataluña, País Vasco y Navarra).

La CTP ha participado en diversas actividades transfronterizas, entre las que destacan: la preparación de un estudio exhaustivo sobre el transporte en los Pirineos, la publicación de una guía turística, actividades promocionales de preservación del medio ambiente en la frontera, Jornadas sobre los riesgos en la montaña, Encuentros de Centros de Búsqueda y de Innovación de la Tecnología de los Pirineos, proyectos I+D, etc.

### **Estructura y funciones:**

- **Presidencia:** por orden alfabético de sus miembros por un período de dos años.
- **Conferencia de los Presidentes:** compuesta por los Presidentes de cada una de las regiones miembros. Se encarga de definir la política general y las orientaciones estratégicas fijando las prioridades de acción.
- **Consejo Plenario:** 7 representantes por cada uno de los ocho miembros. Acuerda el programa anual de acción, aprueba el presupuesto y el mandato del Comité de Coordinación.
- **Comité de Coordinación:** constituido por los presidentes de las regiones miembros o por sus representantes directos y de la Secretaría General. Supervisa la realización del programa de acción, gestiona el presupuesto y los programas europeos, coordina las acciones de las comisiones y prepara las reuniones del Consejo Plenario.
- **4 Comisiones de Trabajo:** Infraestructuras y Comunicaciones, Formación y Desarrollo Tecnológico, Cultura, Juventud y Deporte y Desarrollo Sostenible.

### **Competencia en el ámbito de INTERREG:**

El Consejo Regional de Aquitania (que preside la CTP) ha sido designado como la autoridad de gestión encargada de la elaboración y la puesta en práctica del Documento de Programación Único (DPU) del programa Interreg III parte A, Francia-España. Para la elaboración del DPU en una primera etapa, los grupos de trabajo temáticos estarán formados sobre la base de cuatro comisiones de la CTP, ampliado a los representantes de los Departamentos franceses y a los Estados.

### **Proyectos en curso:**

Comisión de Infraestructuras y Comunicación: Participación en el Observatorio de Tráfico Transpirenaico, inventario de túneles y red ferroviaria de los Pirineos, adopción y publicación de la posición común sobre las grandes infraestructuras de la comunicación, base cartográfica numérica de la CTP (SIG); puesta al día del esquema de las infraestructuras aeroportuarias.

Comisión de Formación y Desarrollo Tecnológico: Concurso de propuesta de proyectos I+D, Guía práctica de los intercambios de aprendices y formadores.

Comisión Cultural, Juventud y Deporte: Guía de los Museos de los Pirineos, Guía de los archivos de los Pirineos, "Aventuras Urbanas", Reunión de los escritores Pirenaicos.

Comisión de Desarrollo Sostenible: Plan de coordinación de redes de información de los Pirineos (PIRI-NET), Red de Infopuntos-Europeo y Carrefours rurales del macizo pirenaico, Simposium sobre las energías renovables y Programa "Pirineos 2000".

**Contacto:** Secretaría de la CTP (Torre del Reloj) E-22700 Jaca, Tel.: (+34) 974 36 31 00 / Fax: +34 974 35 52 29 / E-Mail: ctpiril@jet.es; web: www.ctp.org.

Fuente: Gabbe et al, 2000.

## Capítulo 2

# Contexto institucional hispano-francés: el marco de cooperación de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo

### 2.1. El modelo autonómico español, entre unitarismo y federalismo

La organización territorial actual de España es el resultado de la puesta en práctica de la Constitución de 1978. El «estado autonómico» se basa en un equilibrio inestable en el reparto de las competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas a medio camino entre el centralismo y el federalismo. Así, el artículo 137 de la Constitución española establece que *el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan*.

La creación de las comunidades autónomas (CCAA) tenía por objetivo mantener la unidad del Estado, reconociendo la existencia de «nacionalidades» y regiones. En este sentido, el texto constitucional ofrece una especie de «autonomía a la carta» que desemboca en un modelo de geometría variable (Morata, 2001). De manera esquemática, el reparto de las competencias entre el Estado y las CCAA implica una distribución vertical por materias –las competencias son atribuidas al primero o a las segundas– y una asignación posterior al Estado, por defecto, de las competencias no compartidas. Con respecto a éstas últimas, las CCAA pueden reivindicar su ejercicio mediante la reforma de los estatutos de autonomía o la transferencia/delegación de competencias estatales. Dicho esto, a pesar del acercamiento que se ha ido produciendo a lo largo de los años, los niveles de autonomía siguen siendo diferentes. El contenido de las negociaciones relacionadas con la revisión de los estatutos, varía en función de las reivindicaciones autonómicas y del grado de influencia sobre el gobierno central. En este contexto, las comunidades históricas, como Cataluña o el País Vasco, actúan como

locomotoras de las otras. Además, el reconocimiento de nacionalidades subestatales, en 1978, y de una nación catalana en el nuevo Estatuto de Cataluña del 2006, cuestionan el principio de la indivisibilidad de la nación española definido en el artículo 1 de la Constitución (Roca, 2007).

**España se organiza en un sistema político descentralizado próximo al federalismo. El Estado central y las comunidades autónomas comparten el poder político. Sin embargo, éstas últimas pueden ampliar sus competencias mediante la reforma de los estatutos de autonomía o la delegación/transferencia de competencias estatales.**

La organización territorial de España también se basa en municipios y provincias (artículo 137 de la CE78 precitado). Los artículos 140 y 141 de la Constitución garantizan la «autonomía» de estos entes que, según el Tribunal Constitucional, sólo tiene un carácter administrativo. Esto ha facilitado, en muchos casos, el «vaciado» de competencias provinciales en beneficio de las CCAA.

Así, el Estado y las CCAA comparten el poder político. El artículo 149 de la Constitución describe las materias de competencia exclusiva de las autoridades centrales, admitiendo, en la mayoría de los casos, una intervención de las CCAA a partir de las «bases» que fija la legislación estatal (Hernández, 1978:398). Entre otras materias, encontramos la ordenación del crédito, la banca y los seguros; la planificación general de la actividad económica; la investigación científica y técnica; la pesca marítima; los ferrocarriles y los transportes terrestres; el régimen de las aguas; la protección del medio

ambiente; las obras públicas; el régimen de los medios de comunicación social; la seguridad pública, o la enseñanza. Más allá de eso, algunas materias figuran a la vez en la lista de las competencias regionales y en la de las estatales como, por ejemplo, la sanidad (artículos 148-1-21 y 149-2), la cultura (artículos 148-1-17 y 149-2) o el patrimonio cultural, artístico y monumental (artículos 148-1-15, -16 y 149-1-28).

Las CCAA disponen de un poder legislativo casi equivalente al del Estado. Igualmente, en cuanto a la aplicación de las normas promulgadas por sus propias asambleas legislativas o al desarrollo de los principios normativos de la legislación estatal, las CCAA disponen de un poder ejecutivo propio. Aunque el ejercicio de estos poderes esté sometido al control jurisdiccional, las regiones españolas disfrutaban de un grado de autonomía muy elevado en el contexto europeo (Roca, 2007).

**Las comunidades autónomas son los principales interlocutores del Gobierno central. Los entes locales dependen de la legislación del Estado central y de las CCAA. Éstas últimas disfrutaban de un elevado grado de autonomía en el contexto europeo.**

## 2.2. El modelo unitario descentralizado francés o la diversidad de entes locales

Francia es, por tradición, un Estado unitario. El centralismo monárquico del Antiguo Régimen y, después, el Estado republicano han venido asegurando la unidad indivisible de la nación. La vocación de este sistema era garantizar una igualdad de los territorios en detrimento de una libre administración que se veía como sinónimo de discordancias. A pesar de todo, si bien la Constitución francesa de 1958 fija el principio sacrosanto de la indivisibilidad territorial del Estado (artículo 1 CF), también establece (art. 72) la existencia de entes locales y regionales que se administran libremente por medio de consejos elegidos. Las reformas puestas en marcha a partir de 1982 con el objetivo de acercar la Administración a los administrados confirman una evolución hacia la descentralización del poder político. Además, la revisión constitucional del 28 de marzo de 2003 pone en duda la tradición jacobina al definir la descentralización como la nueva organización territorial de la República (artículo 1).

Las leyes de descentralización de 1982 instituyeron tres niveles de entidades territoriales: las *Commu-*

*nes* (municipios), los *Départements* (equivalentes a las provincias españolas) y las *Régions*, la principal novedad de la reforma. Tratándose de éstas últimas, Francia había conocido algunos precedentes de los cuales el más significativo fue la constitución de la *Région* como «establecimiento público» desde 1972. Estos tres tipos de entes territoriales se rigen por el principio de uniformidad de sus estatutos. Cada municipio, cada departamento y cada región tiene la misma organización administrativa (Darcy, 1982:138).

La presencia de esta estratificación organizativa se traduce en una distribución ambigua de las competencias entre los diferentes niveles (Lavialle, 1996: 954). Las leyes de descentralización plantean los principios de subsidiariedad y de igualdad entre las diferentes entidades territoriales, es decir, de no subordinación de unos actores a los otros. Si este sistema parece claro en principio, la realidad resulta más compleja ya que, a menudo, se produce un solapamiento competencial. Ello conduce a situaciones de concurrencia, acentuada cuando hay una fuerte rivalidad entre las diferentes entidades territoriales. De hecho, hay que remarcar la ausencia de un techo competencial claramente definido. Las competencias de los entes regionales provienen de las leyes nacionales; por lo tanto, no tienen poder legislativo propio (Brosset, 2004: 695).

**Francia es un país de tradición jacobina. Sin embargo, hay tres niveles de descentralización: las *régions*, los *départements* y las *communes*. Esta estratificación no comporta una distribución clara de las competencias.**

Según el artículo 59 de la ley del 2 de marzo de 1982 –ahora también, art. L.4221-1 del *Code général des collectivités territoriales* (CGCT)– el Consejo regional tiene competencia «para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la región y la ordenación del territorio y para asegurar la preservación de su identidad». Esta disposición precisa, no obstante, que las competencias regionales se tienen que ejercer con respeto a la integridad, la autonomía y las atribuciones de los departamentos y los municipios. Tratándose de los departamentos, las leyes de 7 de enero y de 22 de julio de 1983, completadas varias veces, fijan sus competencias de atribución, relativas sobre todo a la acción social. También disfrutaban de competencias propias en los sectores de la enseñanza (secundaria), la ordenación del territorio (equipamiento rural, redes de comunicación, puer-

tos, transportes) y el medio ambiente. En cambio, comparten algunas competencias con los otros entes en los sectores del desarrollo económico y de los grandes equipamientos colectivos.

En fin, como en España, los municipios tienen una competencia general con respecto al conjunto de los asuntos de su interés. Por lo tanto, en muchas materias, pueden encontrarse en concurrencia con los departamentos y las regiones.

A pesar de la distribución de las competencias entre estos tres niveles territoriales, Francia mantiene sus orígenes centralistas y unitarios. La necesidad de acercar el Estado al ciudadano llevó al establecimiento de la desconcentración administrativa (Verpeaux, 2005: 31). Mediante este proceso, el Estado central transfiere su poder de decisión a nivel local a unos representantes. Las circunscripciones administrativas del Estado son, por orden de desconcentración, la *Région*, el *Département*, el *Arrondissement* (distrito), el *Canton* (cantón) y, finalmente, la *Commune* (municipio). Todas, excepto el cantón, circunscripción únicamente electoral, las dirige a un representante del Estado. Se trata del *préfet* (prefecto) a nivel de departamento, del *sous-préfet* (subprefecto) a nivel del distrito, del *préfet de région* y del *maire* (alcalde). Éste último es el único elegido por sufragio universal. Los prefectos de región, depositarios del poder del Estado, se encargan de asegurar la aplicación de la política del Gobierno en materia de ordenación del territorio, y también de fijar el proyecto de acción estratégico del Estado en la región (Crône, 2004:99).

Los prefectos y subprefectos están dotados de un poder de policía administrativa y de control de los actos de los entes territoriales y de los establecimientos u organismos públicos territoriales. Igual que en el Estado español, el alcalde es el representante del Estado en el municipio.

**A pesar de este proceso de descentralización, Francia no olvida sus orígenes centralistas y unitarios. Mediante los prefectos, el Estado puede controlar la actividad de las entidades descentralizadas.**

El principio de indivisibilidad implica que el poder político esté concentrado en el Estado. Sin embargo, el *droit à l'expérimentation* («derecho a la experimentación») reconocido a las administraciones locales y regionales por la ley orgánica 2003-704 de 2003 les confiere el poder de adaptar las leyes

nacionales a las particularidades locales (derecho integrado en la Constitución en sus artículos 37-1 y 72). Se trataría de un paso importante hacia un poder reglamentario local autónomo (Brisson, 2003:530).

En definitiva, el poder político se encuentra estratificado de manera vertical, y también en horizontal. En el primer caso, se trata de los tres niveles de la descentralización, del Estado y de la UE, cuyas normas inciden, cada vez más, a nivel local. Estos actores están dotados de competencias propias y, por lo tanto, tendrán que actuar conjuntamente cuando están en juego cuestiones transversales. En el segundo caso, la distribución de las competencias genera una competencia entre las administraciones locales y regionales, especialmente en materia de desarrollo económico y de ordenación del territorio. Ante esta multiplicidad de protagonistas, el Estado central aparece muy a menudo como un coordinador necesario en base a su papel histórico de planificador (Duran y Thoenig, 1996:580-623). De todos modos, la región se impone poco a poco como el principal interlocutor territorial del Estado y se encuentra a veces explícitamente investida por el legislador de un papel coordinador. Así, la ley de 13 de agosto de 2004 establece que «la región coordina en su territorio las acciones de desarrollo económico de las entidades territoriales y de sus agrupamientos, salvo las misiones que incumben al Estado».

La región se está convirtiendo, pues, en el abanderado de los entes territoriales franceses. Pero, al mismo tiempo, la igualdad jurídica entre los entes locales hace imprescindible una concertación multinivel en todo aquello que afecta a las competencias descentralizadas.

### 2.3. Las implicaciones de los dos modelos para la Euroregión PM

Como hemos visto, una euroregión es una asociación de entidades locales y/o regionales situadas a ambos lados de una frontera nacional (véase el apartado 1.3). En aplicación del principio de autonomía institucional de los Estados miembros, el derecho comunitario y las instituciones de la UE no tienen ninguna influencia sobre la organización territorial de los estados. De esta manera, en Europa hay una variedad muy grande de estructuras territoriales según se trate de Estados federales, regionalizados o unitarios. Las regiones o entidades equivalentes tienen un reconocimiento institucional en doce de los veinticinco estados de la UE (Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia,



España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa). Ahora bien, estas estructuras regionales no permiten establecer una definición única, ya sea política, jurídica o, simplemente, sociológica (Keating, 2004).

**Francia tiene una multitud de entidades locales con poder casi equivalente. La participación francesa en el marco de una euroregión, para ser óptima, tiene que implicar al conjunto de los actores públicos de los territorios considerados.**

En Francia, la fragmentación del territorio en municipios –más de 36.000– no tiene ningún equivalente en Europa. Paralelamente, España cuenta con 8.108 en una superficie casi igual a la francesa. Es evidente que la multiplicación de los municipios franceses no facilita el ejercicio de las competencias. Además, la mayoría no dispone de los recursos necesarios para ejercerlas. La cooperación intermunicipal es la principal respuesta de los actores públicos a un problema típicamente francés (Gose, 2002: 4). Esta forma de cooperación local, centrada en el desarrollo económico y la ordenación del territorio, agrupa a las cinco sextas partes de la población.

Tanto en Francia como en España hallamos entidades territoriales intermedias, los *départements* (100) y las provincias (50). Ya hemos visto anteriormente el papel importante reservado a los departamentos franceses, en muchos aspectos rivales de las regiones.

**A pesar de la voluntad de simplificación del sistema administrativo francés, éste está sobrecargado. Con cinco niveles institucionales (Estado, *régions*, *départements*, EPCI, *communes*), Francia es un país «sobreadministrado». España tiene un sistema administrativo más simple: las Comunidades autónomas concentran el poder político a nivel territorial y pueden implicarse más fácilmente en una asociación interregional. Sin embargo, Francia evoluciona, y la región se está convirtiendo en el principal ente de coordinación.**

La Euroregión PM deberá tener en cuenta esta situación. La participación exclusiva de las regiones francesas, sin los otros entes locales, resulta problemática vistos los objetivos de la cooperación

transfronteriza. Las regiones francesas tienen un papel relevante en la coordinación de las políticas locales. Sin embargo, y contrariamente a sus homólogos españoles, no poseen competencias legislativas propias. La participación francesa en el marco de la euroregión tendría que implicar al conjunto de los actores públicos territoriales, incluidos los entes asociativos. La Euroregión PM agrupa 6.251 municipios/*communes*, 8 provincias, 13 *départements*, 3 CCAA y 2 regiones francesas. Esta cantidad y variedad de entes públicos dificulta la gestión racional de la Euroregión PM. En particular, en las regiones *Midi-Pyrénées* y *Languedoc-Roussillon*, los entes asociativos locales agrupan, respectivamente, el 84% y el 92% de sus municipios (Observatoire de l'intercommunalité - ADCF, 2006).

Con respecto a las tres CCAA, la viabilidad política y administrativa del proyecto de cooperación también aconseja la implicación activa de los otros niveles de gobierno (ayuntamientos, comarcas y diputaciones en Cataluña; ayuntamientos y consejos insulares en las Baleares; y ayuntamientos y diputaciones en Aragón). También convendría implicar a los entes funcionales de cooperación multinivel, como los *comités régionaux du tourisme* (comités regionales del turismo) o las *sociétés d'aménagement touristique* (agencias de gestión del turismo) en Francia y sus equivalentes en las tres CCAA (mancomunidades, consorcios y otros entes de coordinación territorial).

## **2.4. El Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Euroregión PM**

De todas las regiones miembros de la Euroregión PM, la Generalitat de Catalunya dispone de las competencias más amplias con respecto a la UE (García, 2006). Las novedades más importantes previstas en el Estatuto de Autonomía de 2006 (título V) se refieren a la participación obligatoria de la Generalitat en la elaboración de los tratados de la UE que afecten sus competencias, y a la participación multilateral y bilateral en la formación de las posiciones del Estado a través del Consejo de Ministros de la Unión y de los otros procedimientos que se establezcan. Al mismo tiempo, las posiciones expresadas por la Generalitat son determinantes para la formación de la posición estatal siempre que afecten a sus competencias exclusivas o que de la iniciativa europea se puedan derivar consecuencias financieras o administrativas relevantes para Cataluña. Finalmente, el Estado tendrá que informar a la Generalitat sobre las iniciativas y propuestas presentadas a la Unión. El Estatuto también regula el derecho a participar en las delega-

ciones españolas ante la Unión –Consejo y Comisión– cuando se traten asuntos de competencia legislativa de la Generalitat. Además, la Generalitat, de acuerdo con el Estado, participará en la designación de los representantes en la Representación Permanente española. Si entra en vigor el proyecto de Constitución Europea, el Parlamento de Cataluña podrá establecer relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común y participará en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en relación con las propuestas legislativas europeas que afecten a las competencias de la Generalitat. El Estatuto también establece que la Generalitat gestionará los fondos europeos en materias de su competencia y reconoce el derecho a establecer una delegación de la Generalitat ante la Unión.

En materia de cooperación transfronteriza e interregional, el Estatuto se refiere a la promoción de los contactos en base a intereses compartidos. Esto lo puede hacer de manera directa, a través de su presencia en las instituciones y los organismos de la UE competentes en la materia (el Consejo, la Comisión, el PE o el Comité de las Regiones) y de la acción de *lobbying* propia de organismos de cooperación interregional como REGLEG (ejecutivos regionales) o la CALRE (parlamentos regionales), junto con las otras regiones miembros.

Las posiciones catalanas en materia de sostenibilidad tendrían que tener un reflejo evidente en las políticas emprendidas en el marco de la Eurorregión PM y servir de modelo de referencia para las otras eurorregiones de la Unión.



## Capítulo 3

# La Eurorregión Pirineos-Mediterráneo y las políticas de sostenibilidad

### 4.1. La Eurorregión Pirineos-Mediterráneo: aspectos generales

La EPM tiene por finalidad impulsar políticas conjuntas de desarrollo estratégico en áreas como los transportes, las infraestructuras, la transferencia de tecnología, la promoción empresarial y la protección del medio ambiente. La Eurorregión PM quiere convertirse en un espacio económico, de investigación y de innovación tecnológica ambicioso en el sur de Europa, una densa red de infraestructuras al servicio de la ciudadanía, un cruce de intercambios culturales y humanos, y un nuevo motor del Partenariado Euromediterráneo (Declaración Fundacional, 2004).

**La Eurorregión PM se constituyó el 24 de octubre de 2004, fecha en la que los Presidentes de Cataluña, Aragón, Baleares, Languedoc-Rosellón y Mediodía-Pirineos firmaron la Declaración de constitución.**

El territorio de la Eurorregión PM cuenta con multitud de atractivos desde el punto de vista económico. Hay grandes áreas urbanas como Barcelona, Tolosa, Montpellier o Zaragoza, que concentran universidades y laboratorios de investigación; sectores económicos modernos con proyección de futuro en los campos de la informática, electrónica y biotecnología; una agricultura de calidad y un turismo de mar y montaña en plena expansión.

Se trata igualmente de una de las eurorregiones más pobladas de la Unión, con algo más de 14 millones de ciudadanos, un 15% de la población conjunta de España y Francia, y un PIB que en el año 2006 representa más del 14% del total de estos

dos países. Estos elementos hacen que la Eurorregión PM tenga el potencial para convertirse en un eje económico fundamental en el contexto europeo si se promueven las complementariedades que existen entre las regiones.

Los principales objetivos son “ganar terreno con respecto a la competitividad, aumentar la cooperación territorial en el marco global (objetivo básico de la UE en el periodo 2007-2013, en el marco de la aplicación de las estrategias de Lisboa y Göteborg) y tener un mayor y mejor acceso a los programas y proyectos de la Unión Europea”. (Dosier de Prensa, 2006).

La cooperación interregional basada en eurorregiones acostumbra a ser sinónimo de cooperación transfronteriza en sentido estricto, en la que los espacios geográficos, los problemas y los actores son más fáciles de identificar. Se tiene que tener en cuenta, sin embargo, que una cooperación como la de la Eurorregión PM, formada inicialmente por 5 regiones (Cataluña, Aragón, Baleares, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées) –ampliadas a Valencia y al Estado de Andorra– es más difícil de organizar y de gestionar con los medios tradicionales de la CT. Todavía más si tenemos en cuenta que algunas de estas regiones no tienen ningún contacto físico (fronterizo) y que, más allá de un legado histórico común, pero lejano, su conocimiento mutuo actual es más bien escaso. En este sentido, el proyecto de Eurorregión PM representa una novedad y, al mismo tiempo, un reto importante de cara a su institucionalización efectiva.

Desde el punto de vista institucional, la eurorregión cuenta con una estructura relativamente compleja integrada por (FCDF, 2006):



Mapa de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo.

- El Encuentro de Presidentes, que asegura el impulso político; aprueba el Informe Anual y las Directrices Anuales de Actuación, y decide las presidencias de turno, de duración anual.
- La Presidencia de turno, que representa a la Eurorregión PM en los planos institucional y político de acuerdo con las Directrices Anuales de Actuación.
- El Grupo de Coordinación (GC), formado por dos representantes designados por cada una de las comunidades autónomas y regiones socias, que cubren los niveles político y técnico; propone la concertación de políticas entre las regiones socias e impulsa proyectos específicos previendo los medios de realización; impulsa la acción como grupo de interés; presenta el Informe Anual de Progreso y propone las Directrices Anuales de Actuación a los Presidentes.
- La Secretaría da un apoyo especializado al GC; coordina las actuaciones relativas a la web, las publicaciones y la gestión de la comunicación corporativa e impulsa la dinamización y el seguimiento de las políticas concertadas y de los proyectos conjuntos.
- La Coordinación europea consiste en un organismo para facilitar el funcionamiento estable y eficiente entre las representaciones en Bruselas de las cinco regiones con el fin de contribuir a la definición y la realización de la estrategia de la Eurorregión PM en tanto que grupo de interés ante la UE, Francia y España.
- Los Enlaces regionales que dependen de cada CA y Región y tienen como principales funciones ser puntos de información y promoción de la Eurorregión y hacer de intermediarios con los actores regionales. Corresponde a cada miem-

bro decidir la modalidad concreta de su enlace y el alcance de su actividad.

**La estructura institucional de la Eurorregión PM está formada por el Encuentro de Presidentes, la Presidencia de turno, el Grupo de Coordinación, la Secretaría, la Coordinación Europea y los Enlaces regionales.**

Este esquema institucional implica que, para poder actuar, la Eurorregión PM tendrá que desarrollar mecanismos de gobernanza parecidos a los que inspiran en muchos aspectos el funcionamiento de la UE y que se han ido mencionando a lo largo del último capítulo. De hecho, se define a sí misma como «un espacio flexible de cooperación entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales que desarrollan su actividad en el espacio formado por las cinco regiones que lo integran. La Eurorregión no supone la creación de ningún gobierno ni de ninguna administración nueva, sino la coordinación de diferentes niveles de gobierno impulsada desde los gobiernos regionales/autonómicos, siempre con la idea de evitar crear mecanismos rígidos y de mantener la capacidad tanto de generar nuevos proyectos como de ponerse al servicio de aquéllos que vayan siendo propuestos por los actores sociales, institucionales y económicos de la Eurorregión» (Dosier de prensa, 2006)

Las cinco regiones han definido también los ejes de actuación de la Eurorregión PM, diversas políticas concertadas y han emprendido los primeros proyectos destinados al gran público y a los profesionales. A continuación, se señalan los ejes de actuación y las iniciativas en curso que se están desarrollando en este ámbito. Por supuesto, la Eurorregión PM se encuentra en sus orígenes, y la asunción de funciones es progresiva.

Se han definido y consensado los siete ejes de actuación siguientes:

1. Proyectar la Eurorregión PM en los ámbitos euroregional, estatal, europeo e internacional.
2. Acelerar la disposición de infraestructuras estratégicas necesarias para un desarrollo sostenible de la Eurorregión PM.
3. Impulsar sectores económicos de interés compartido y con un alto valor añadido (sectores biomédico/biotecnológico, energías renovables, industrias del medio ambiente, nanotecnologías, etc.) y también sectores tradicionales sometidos

a nuevas exigencias de calidad (turismo, producción alimenticia).

4. Desarrollar la Eurorregión PM universitaria y científica.
5. Dar una dimensión ciudadana a la Eurorregión PM.
6. Hacer frente a la problemática específicamente transfronteriza y derivada de la insularidad, de forma coordinada con la CTP.
7. Ser un referente clave en el Mediterráneo Occidental.

Las iniciativas que, a finales de 2006, se estaban desarrollando en el ámbito de la Eurorregión PM incluían los temas siguientes (Dosier de Prensa Eurorregión PM, 2006):

- Impulso de la Eurorregión PM universitaria y científica
- Impulso de la EuroBIOregión
- Observatorio Socioeconómico de la Eurorregión
- Creación de una Red Euroregional de Cámaras de Comercio
- Creación de un Portal Cultura de la Eurorregión
- Creación de una marca euroregional destinada a dinamizar y valorar iniciativas de dimensión euroregional
- Llamamiento al proyecto euroregional para promover iniciativas culturales y dedicadas a los jóvenes
- Creación de una página web.

**La creación de capacidades institucionales y de estructuras tiene que ser paralela al volumen de actividad asumido. En las fases iniciales conviene realizar actividades específicas (como la creación de foros o redes transfronterizas) destinadas a establecer vínculos de complicidad entre las respectivas partes.**

En el proceso de integración euroregional, la creación de capacidades institucionales y de estructuras tiene que ser paralela al volumen de actividad que se vaya asumiendo. En este sentido, la Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza destaca la conveniencia de realizar actividades específicas (como la creación de foros o redes transfronterizas organizadas desde la secretaría) en las fases iniciales de estos procesos destinadas a establecer vínculos de complicidad entre las respectivas partes. Estas actividades específicas tienen el potencial de crear estructuras con un efecto multiplicativo, ya que se convierten en plataformas de

promoción de la cooperación transfronteriza en la zona. La producción y divulgación de material relacionado con estas actividades facilitan también este proceso. En un estado más adelantado del proceso de integración eurorregional, sí que será recomendable el establecimiento de una cooperación estratégica de carácter general orientada al desarrollo y con un planteamiento más a largo plazo (a 15 o 20 años) y la creación de estructuras institucionales cada vez más sólidas (Gabbe et al, 2000:B1, 5-8).

En la Eurorregión PM, las iniciativas en curso que se han mencionado están destinadas en su mayoría a desempeñar este papel de actividades específicas, facilitando los contactos entre los actores de las cinco regiones y el conocimiento de la eurorregión por parte de la ciudadanía en general.

En definitiva, la Eurorregión PM se encuentra en el comienzo de un proceso de construcción institucional, cuyo éxito dependerá de su capacidad de aprender de otras experiencias y de la suya propia, y de la habilidad para crear las capacidades institucionales necesarias para garantizar una gobernanza efectiva, tal como se ha ido exponiendo a lo largo del capítulo 1.

### **3.2. Breve análisis de los sectores clave y de sus implicaciones para la sostenibilidad**

La Eurorregión PM tiene por finalidad impulsar políticas conjuntas de desarrollo estratégico en diferentes áreas temáticas (infraestructuras, nuevas tecnologías, desarrollo empresarial, medio ambiente...). Lo quiere hacer mediante la coordinación de los diferentes gobiernos regionales o autonómicos con el fin de alcanzar unos objetivos comunes en el marco de la UE y del espacio mediterráneo. La Eurorregión PM quiere convertirse *en un espacio económico, de investigación y de innovación tecnológica ambicioso en el sur de Europa; una densa red de infraestructuras al servicio de la ciudadanía; un cruce de intercambios culturales y humanos, y un nuevo motor del Partenariado Euromediterráneo* (Declaración Fundacional, 2004).

Exceptuando a Cataluña, las regiones de la Eurorregión PM están constituidas por economías medias y pequeñas en comparación con el resto de regiones de Europa. Este hecho resalta la necesidad de establecer una cooperación entre ellas con el fin de alcanzar un peso y una dimensión económica importantes en Europa. (Aranda y Montolio, 2005:22).

**En términos económicos, las 5 regiones que constituyen la Eurorregión PM presentan grados similares de desarrollo y no tienen desigualdades muy marcadas que puedan afectar negativamente los resultados de su colaboración. En cambio, se pueden beneficiar de complementariedades y externalidades positivas.**

Los datos también muestran que las regiones, exceptuando Languedoc-Roussillon, han convergido hacia la media europea en términos de PIB per cápita durante los años noventa. En términos económicos, por lo tanto, no tienen unas desigualdades muy marcadas que puedan afectar negativamente a su colaboración. Por contra, todo hace pensar que las externalidades positivas son abundantes al tratarse de regiones con grados similares de desarrollo. (Aranda y Montolio, 2005: 32) Según la literatura económica, las externalidades positivas que se producen entre economías regionales vecinas son suficientemente reconocidas.

En el caso europeo, encontramos dos importantes: la gran dorsal que recorre el territorio de la Europa Occidental desde la Lombardía hasta el Mar del Norte, y el Arco Mediterráneo, que se constituye en un espacio económico de desarrollo en vías de consolidación.

Las diferencias de niveles de renta y de otras variables determinantes entre las diferentes regiones de la Eurorregión PM son pequeñas y existen complementariedades evidentes. Por lo tanto, si se incide en estas complementariedades la Eurorregión tiene un gran potencial desde los puntos de vista económico y estratégico para lograr su espacio en el contexto europeo y compartir y potenciar determinados objetivos estratégicos comunes. (Trigo, 2005:41).

Estos aspectos apuntan que la consolidación de la Eurorregión puede suponer un claro impulso al crecimiento económico. Ahora bien, desde el punto de vista de la sostenibilidad, éste no es un objetivo en sí mismo si no se equilibra con mejoras sociales y ambientales. A menudo, las prioridades de la cooperación transfronteriza se centran en el ámbito de las infraestructuras de transportes, industriales y energéticas. Sin embargo, es fundamental que estos objetivos se integren a partir de una concepción común de la sostenibilidad (económica, social y ambiental).

El desarrollo de estas complementariedades, que pueden hacer de la Eurorregión PM un polo de cre-

cimiento sostenible en el contexto europeo, tiene unas fuertes implicaciones económicas, sociales y ambientales que requieren una planificación estratégica. Para ello, hay que fijarse en cada uno de los sectores estratégicos de la Euroregión PM y en las implicaciones ambientales, sociales y económicas que están asociadas. En segundo lugar, se tienen que relacionar estas implicaciones con los retos de la Euroregión PM establecidos en la Declaración Fundacional (2004), es decir: la insularidad, el aislamiento de las zonas de montaña y de las zonas vecinas caracterizadas por una débil densidad de población, los cascos urbanos y los barrios en decadencia y las áreas industriales en declive o amenazadas. Finalmente, hay que demostrar la necesidad de establecer estos objetivos y marcos de actuación a través de una serie de procesos coordinados y participativos, es decir, de una planificación estratégica que haga avanzar a la Euroregión PM hacia el desarrollo sostenible.

## A. Infraestructuras

Las infraestructuras representan el argumentario principal de la Euroregión PM. La mejora de las comunicaciones se suele entender como el primer paso para la potenciación de las relaciones entre las diferentes regiones. En este sentido, se pretende unir esfuerzos para desplazar la atención de Europa del espacio industrial del norte (Londres, París, Bruselas, Amsterdam, Bonn, Berna, Munich, Frankfurt, Rotterdam, Zurich y Milán), hacia el arco mediterráneo. La voluntad de establecer un polo económico en el suroeste de Europa y mejorar las conexiones en el seno de la Euroregión es probablemente la principal petición a los estados y a la UE por parte de los representantes de la Euroregión PM.

**La importancia de las relaciones comerciales entre las diversas regiones que forman parte de la Euroregión PM y, en general, del arco mediterráneo no se corresponde con la dotación actual de infraestructuras y con las perspectiva y objetivos del transporte de mercancías en Europa.**

Ante una demanda de transporte sin precedentes, la saturación actual en la zona central europea aconseja transferir parte del tráfico hacia el Arco Mediterráneo como única perspectiva viable (Boira, 2004). La Declaración Fundacional considera que *las redes de transporte actuales son insu-*

*icientes para responder al crecimiento demográfico de nuestras regiones y al aumento de los intercambios entre ellas y el resto del mundo.* En este sentido, hay diferentes estudios que afirman que la importancia de las relaciones comerciales entre las diversas regiones que forman la Euroregión PM y en general el arco mediterráneo “se corresponde mal con la dotación actual de infraestructuras y con las perspectivas de futuro del transporte de mercancías” que se discute, entre otros, en el *Libro Blanco del Transporte* de la Comisión Europea (Boira, 2004; Bayraguet y Gómez, 2005:211).

Sin embargo, la orientación general del eje mediterráneo es claramente dependiente del transporte por carretera, muy por encima de la media europea (Niebla, 2004). Aunque este medio proporciona una flexibilidad mayor, este aspecto resulta incompatible con el reequilibrio de medios de transporte de mercancías y de personas que propone el *Libro Blanco del Transporte*. En la misma dirección, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE pretende conseguir una transferencia en el uso del transporte por carretera hacia el ferrocarril, el transporte navegable y el transporte público de pasajeros. La Declaración Fundacional de la Euroregión no es ajena a estos aspectos ya que se refiere a la necesidad de *construir un sistema multimodal con un nuevo equilibrio de los transportes tanto de pasajeros como de mercancías por carretera, vía ferroviaria, marítima y aérea (...). La prioridad tiene que ser para los medios de transporte más sostenibles y las energías renovables.*

El tratamiento que se dé a las infraestructuras tendrá consecuencias absolutamente determinantes para la ordenación del territorio, el cambio climático y la contaminación atmosférica, el aislamiento de las zonas de montaña y otras zonas rurales y la descongestión del tráfico en áreas particularmente sensibles, entre otros.

## B. Industria

La Euroregión PM configura un espacio industrial propio dentro del mercado único europeo, sometido a amenazas parecidas, especialmente el declive industrial. La Euroregión PM tiene una estructura industrial diversificada y complementaria. Aragón destaca por tener una industria basada en “el sector de la fabricación de equipos de transporte; las Islas Baleares y el Languedoc-Rosellón del sector agroalimentario; Cataluña, del sector textil y del metal; y Midi-Pirineos, del sector de fabricación



de equipos ópticos y eléctricos y de los equipos de transporte y, especialmente, la construcción aeronáutica” (Fandiño, 2005:121). En cualquier caso, las regiones más industrializadas son Cataluña, Aragón y Midi-Pirineos. Languedoc-Rosellón y las Islas Baleares están más orientadas hacia el sector terciario.

**La Eurorregión PM configura un espacio industrial con identidad propia dentro de la UE sometido, sin embargo, a amenazas como la deslocalización de la industria con poco valor añadido o la excesiva concentración en las metrópolis de las grandes capitales.**

El principal reto al que tiene que hacer frente la Eurorregión PM es la deslocalización de la industria con poco valor añadido. “La industria textil y la de los componentes electrónicos se marcha a Asia, y la del automóvil, la maquinaria y los ordenadores, va a la Europa del este” (Fandiño, 2005:117).

Se puede afirmar que el peso de la industria en el conjunto de la economía de la Eurorregión PM se está erosionando. Entre el año 2001 y el 2003, la Eurorregión PM perdió 72.800 puestos de trabajo industriales, más del 4% de los puestos de trabajo (Fandiño, 2005:120). Con relación a la estructura productiva de la Eurorregión PM, destaca el predominio evidente del sector servicios. Dos terceras partes de los ocupados trabajan en este sector, y la tendencia es que esa proporción aumente sobre todo en relación con la industria, mientras que el sector primario sólo representa un pequeño porcentaje de los ocupados (Bonet, 2005:56).

Ante esta situación, una alternativa sería invertir en empresas que operen en sectores de alta tecnología o intensivos en conocimiento, de tal forma que se obtenga un mayor valor añadido. Hay que tener en cuenta que el capital humano y el capital relacional son más difíciles de deslocalizar. Por lo tanto, la inversión en capital humano e investigación y desarrollo tiene que aumentar considerablemente. En este sentido, la Declaración Fundacional (2004) establece que *es imprescindible garantizar el vínculo entre la enseñanza universitaria, la investigación, la innovación y el desarrollo económico regional (...). La Eurorregión PM se tiene que convertir en un espacio atractivo para los capitales industriales internacionales que buscan implantarse en un entorno creativo e innovador, basado en la calidad y en la excelencia científica, al servicio de una economía sostenible y competitiva.*

La política industrial tiene repercusiones sobre el medio ambiente desde diferentes puntos de vista, principalmente en cambio climático, contaminación del suelo, de la atmósfera y de las aguas, y la ordenación del territorio. Desde el punto de vista social, la política industrial tiene un papel muy relevante en relación a los niveles de desempleo y precariedad del mercado laboral.

En la Eurorregión PM hay unas tasas de paro excesivamente concentradas en grupos estructurales como las mujeres, los jóvenes y la gente mayor. También hay una tasa de temporalidad muy elevada, que casi dobla la del conjunto de la UE. En ambos casos, las regiones españolas presentan unas cifras mucho más negativas que las francesas (Aranda, 2005:17; Bonet, 2005:60).

Otro aspecto que tiene unas fuertes repercusiones sociales y ambientales es la excesiva concentración de la industria y los servicios asociados a las metrópolis de las principales capitales. Nos referimos especialmente a Barcelona, Zaragoza y Toulouse. Esta característica ha representado una fuerte emigración de las zonas rurales a las ciudades, especialmente de la población joven, provocando la despoblación de determinadas zonas rurales y el sucesivo desequilibrio entre el campo y la ciudad. Este fenómeno es especialmente intenso en Aragón y en Midi-Pirineos, donde la densidad de población es más baja (CE, 1999).

Este hecho se tiene que relacionar con el progresivo envejecimiento de la población. Efectivamente, el descenso de las tasas de natalidad y fecundidad en los últimos años, y el aumento de la esperanza de vida, han causado un envejecimiento constante del conjunto de la población. Las regiones francesas son las que tienen una población más envejecida, seguidas por Aragón.

La inmigración ha contrarrestado esta tendencia ya que está formada principalmente por gente joven. Hay una tendencia hacia el equilibrio con respecto a la presencia de población extranjera, ya que ésta aumenta en las regiones españolas (que tenían unos índices más bajos) y disminuye en el Languedoc-Rosellón o crece con menor grado en Midi-Pirineos, que tenían unos valores iniciales mucho más altos (Bonet, 2005:17-22).

Con respecto a la industria, la Declaración Fundacional establece que *la Eurorregión se tiene que convertir en un espacio atractivo para los capitales industriales internacionales que buscan implantarse en un entorno creativo e innovador, basado en la*

*calidad y la excelencia científica, al servicio de una economía sostenible y competitiva.*

### C. Servicios y turismo

Dos de los sectores estratégicos que se destacan en la Declaración Fundacional de la Eurorregión PM son los servicios y el turismo.

**Se debería fomentar un nuevo modelo de turismo sostenible en la Eurorregión PM que promueva el patrimonio natural, histórico y cultural compartido a través de la cooperación en iniciativas turísticas que impliquen a más de un territorio.**

De las regiones que forman la Eurorregión PM podemos afirmar que Languedoc-Rosellón y las Islas Baleares son áreas predominantemente terciarias, ya que en ellas este sector da trabajo en torno al 80% de la población. Asimismo, Midi-Pirineos, Cataluña y Aragón se perfilan como territorios terciarizados, pero con un sector industrial que todavía ocupa a cerca de uno de cada cuatro trabajadores (Fandiño, 2005:138). Los servicios también comparten algunas de las características básicas de la industria, como la complementariedad y diversidad entre los diferentes territorios que constituyen la Eurorregión PM y su concentración en determinadas provincias o departamentos.

Hay territorios donde los servicios tienen un perfil muy especializado (es el caso de las Islas Baleares con el turismo) y territorios que tienen una heterogeneidad considerable (Comisión, 1999). Mayoritariamente, están concentrados en torno a los centros neurálgicos (Fandiño, 2005:140).

En la Eurorregión PM, el turismo ostenta un peso considerable por disponer de un excelente patrimonio natural y cultural, y por las condiciones climatológicas. Languedoc-Rosellón y Midi-Pirineos son, respectivamente, la cuarta y sexta regiones francesas en afluencia de turistas, y por el lado español, Cataluña, Baleares y Aragón ocupan, respectivamente, la primera, la tercera y la undécima plaza. Estas cifras dan una idea de la importancia del sector turístico para el desarrollo económico de la zona. En la Eurorregión PM coexisten diferentes modelos turísticos que van desde el turismo de sol y playa hasta el de nieve y de montaña. El primero ha encontrado una fuerte competencia

con la aparición de nuevas ofertas turísticas más económicas en la zona de los Balcanes y el norte de África.

En las Baleares encontramos una excesiva concentración de la actividad económica en el turismo, caracterizado por una baja calificación de la mano de obra y una explotación excesiva de los recursos naturales (Comisión, 1999). Estas características las comparten Cataluña y el Languedoc-Rosellón, aunque en menor medida.

En cambio, la baja densidad de población en determinadas zonas, en particular, de Aragón y de Midi-Pirineos, ha determinado un nivel de presión reducido sobre los recursos naturales y, por lo tanto, una oferta turística diferenciada de paisaje, medio ambiente y ocio.

En cualquier caso, tanto el modelo de sol y playa como el turismo de nieve se caracterizan por un alto grado de estacionalidad, que se pretende contrarrestar con ofertas de turismo rural, ecoturismo y deportes de aventura.

Todos estos factores conducen a la necesidad de fomentar un nuevo modelo turístico en la Eurorregión, mediante la cooperación en iniciativas turísticas que impliquen a más de un territorio. Este modelo<sup>2</sup> tendría que reducir la estacionalidad de la actividad turística, formar personal cualificado y facilitar la movilidad transfronteriza, mejorar las infraestructuras y fomentar un modelo sostenible que sea respetuoso con el entorno natural. (Fandiño, 2005:144).

Según la Declaración Fundacional (2004): *la Eurorregión tiene que servir para preservar nuestro patrimonio natural, histórico y cultural compartido, y para encontrar nuevas formas de valorar este patrimonio con un modelo turístico sostenible. En este sentido hará falta explorar la creación de rutas y marcas turísticas conjuntas, y potenciar el intercambio de buenas prácticas.*

### D. Agricultura

Al margen de la importancia cultural e histórica de la agricultura, la ganadería y la pesca, lo cierto es que estos sectores contribuyen de forma más bien escasa a la economía de Europa en general y de la Eurorregión PM, en particular. En concreto, el valor económico del sector agrario no llega al 5%

<sup>2</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l11089.htm>.

del total ni en el lado francés ni en el español. Actualmente, la agricultura en Europa se encuentra en un proceso de transformación y readaptación profundo, a partir de los criterios aprobados en el 2002 por la UE.

En este sentido, y con la finalidad de adaptarse, la Eurorregión tiene que impulsar una agricultura sostenible, capaz de conservar el paisaje y mantener el espacio natural. El gasto agrícola, de acuerdo con las nuevas exigencias europeas, tiene que fomentar las necesidades derivadas de la ordenación del territorio y la protección de la naturaleza a la vez que da respuesta a las exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los alimentos. (Carrillo, 2005).

## E. Modelo energético

El modelo energético en la Eurorregión PM se basa en “los combustibles fósiles, la energía nuclear de fisión y los embalses de agua para generar electricidad” (Fandiño, 2005: 127). No obstante, la zona tiene un potencial muy elevado con respecto a la producción de energías renovables: energía eólica, biogás, solar y geotérmica. Las condiciones climáticas son especialmente favorables y la zona presenta unas condiciones óptimas en relación con la producción y distribución de equipamientos. En particular, las dos regiones francesas tienen un alto grado de especialización en este ámbito (Fandiño, 2005:128).

**La Eurorregión PM tiene un potencial muy elevado con respecto a la producción de energías renovables (energía eólica, biogás, solar y geotérmica), tanto por las condiciones climáticas que presenta la zona como por el grado de especialización en relación con la producción y distribución de equipamientos.**

Estos aspectos apuntan a la necesidad de establecer un modelo energético sostenible que tenga presentes los problemas derivados de la dependencia energética y del cambio climático, basado en la reducción del consumo a través del ahorro, la eficiencia energética y el fomento de las energías renovables. Por eso, hay que potenciar la cooperación y la colaboración en temas energéticos entre las regiones integrantes de la Eurorregión PM con la finalidad de estimular a un modelo más sostenible.

Otro tema polémico que sería positivo clarificar es la conveniencia o no de la conexión entre las redes francesa y española de electricidad, teniendo en cuenta los excedentes de la primera y el déficit de la segunda y las implicaciones ambientales de este proyecto.

## F. Investigación y desarrollo

Del tratamiento de los diferentes sectores, podemos observar que un elemento común es la necesidad de una mayor inversión en capital humano, investigación y desarrollo.

La cooperación interregional puede jugar un papel fundamental para obtener el apoyo necesario con el fin de poner en marcha proyectos de investigación conjuntos que tengan efectos positivos en general sobre la sostenibilidad de la región. La Declaración Fundacional (2004) establece que es *imprescindible garantizar el vínculo entre la enseñanza universitaria, la investigación, la innovación y el desarrollo económico regional. Hace falta que nuestras regiones pasen a ocupar de manera conjunta un papel destacado en el espacio europeo de investigación, convirtiéndose en un gran centro innovador del sur de Europa y participando conjuntamente en programas europeos de investigación. Para ello es necesario aprovechar las complementariedades científicas regionales, y establecer vínculos entre la iniciativa pública y privada en materia de desarrollo económico, tecnológico e industrial a partir de la base científica.*

Las regiones francesas presentan mejores indicadores que las comunidades autónomas españolas en este ámbito. Consecuentemente, se puede intensificar la transferencia de tecnologías y el despliegue de redes que den apoyo a la innovación tecnológica. A la vez, se tiene que buscar una mejor conexión entre las universidades que forman parte de la Eurorregión y potenciar la relación con las empresas con el fin de obtener sinergias positivas. (Aranda i Montolio, 2005:27).

**Debe garantizarse el vínculo entre la enseñanza universitaria, la investigación, la innovación y el desarrollo económico regional.**

En este análisis hemos querido destacar el impacto que los diferentes sectores estratégicos de la Eurorregión tienen en relación con la sostenibilidad.

No se ha querido realizar una observación exhaustiva de las potencialidades que tiene cada uno de estos sectores en el marco de la Eurorregión PM, sino más bien señalar las relaciones que se producen entre ellos y las implicaciones económicas, ambientales y sociales que comportan.

Para entender estas relaciones, se tienen que tener presentes las tres vertientes del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental. A nivel europeo, este hecho se ha traducido en la elaboración de la Estrategia de Lisboa (CE, 2000) y la Estrategia

de Gotemburgo (CE, 2001), completadas por las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona (2002), según las cuales la lucha contra la pobreza y la exclusión social, las implicaciones económicas y sociales del envejecimiento de la población, y la preservación del medio ambiente son partes integrantes de la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible. La innovación, la investigación, el desarrollo y el capital humano también son pilares de esta estrategia. A continuación, se analizan los principales retos de la Eurorregión desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

### 3.3. Dos ejemplos de orientaciones básicas en sectores clave para la sostenibilidad

#### Turismo sostenible

**Datos del problema.** El turismo constituye una actividad esencial para los miembros de la Eurorregión PM. Ésta última tiene la vocación de promover las actividades comerciales contribuyendo al desarrollo económico de sus miembros con un objetivo de sostenibilidad. Se trata de un eje importante de la cooperación interregional que también constituye una fuente potencial de competencia entre las regiones. Los intereses económicos de cada entidad regional miembro pueden dificultar la cooperación.

La cuestión del desarrollo sostenible aplicado al turismo es crucial dado que el futuro del turismo pasa inevitablemente por el respeto al medio ambiente y a las poblaciones locales.

**Dificultades.** Todas las regiones miembros de la Eurorregión PM proponen servicios turísticos comparables. Cuatro de las cinco regiones se encuentran en competencia en lo relativo a los deportes de invierno. En cuanto al turismo veraniego, el conjunto de las comunidades autónomas y regiones están en situación de competencia.

Es cierto que la competencia no es únicamente interregional. Es también europea e internacional. La oferta de actividades turísticas comparables a las de los miembros de la Eurorregión PM puede facilitar la puesta en marcha de una cooperación interregional.

**Objetivos de la EPM en materia de turismo sostenible.** Las regiones miembros de la Eurorregión PM deberían armonizar sus políticas de desarrollo sostenible y, por lo tanto, procurar que las zonas turísticas respeten los criterios de calidad impuestos por los diversos organismos europeos o internacionales. Los diferentes galardones que señalan la calidad de las zonas de turismo sólo constituyen una base, y la Eurorregión PM tiene que proyectar el turismo sostenible como un objetivo esencial con el fin de responder a una demanda cada vez más importante. La competencia internacional, especialmente en materia de turismo de sol, procedente de otros países de Europa central y oriental y de África del Norte, propone productos aun alejados del objetivo del desarrollo sostenible. Para la Eurorregión PM el turismo sostenible puede revelarse pues beneficioso como elemento distintivo en relación con sus competidores más directos.

En cuanto al medio ambiente, el turismo sostenible presenta igualmente un interés muy relevante: el de educar a los consumidores y los profesionales del sector en las cuestiones ambientales.

## Energías renovables

**Datos del problema.** El modelo energético en la Eurorregión se basa en los combustibles fósiles, la energía nuclear y la hidroelectricidad. En realidad, la producción de electricidad no es una competencia de las regiones miembros de la Eurorregión PM, sino más bien de los respectivos estados y está relacionada con consideraciones estratégicas. Conviene diferenciar esta cuestión perteneciente al ámbito estatal, de aquélla en la cual la Eurorregión PM puede intervenir con sus propias competencias. Las regiones miembros de la Eurorregión PM tienen la posibilidad de orientar las pautas de utilización de la energía en sus territorios y favorecer la instalación y el uso de energías renovables, en consonancia con las directrices europeas.

**Objetivos de la Eurorregión PM en materia de energías renovables.** En el sector del suministro de energía a pequeña escala, la Eurorregión PM puede tener un papel esencial promoviendo la instalación de infraestructuras de producción. Las comunidades autónomas y las regiones pueden actuar a dos niveles.

En primer lugar, los edificios públicos dependientes de los miembros de la Eurorregión PM pueden ser equipados con instalaciones fotovoltaicas que generen «electricidad limpia». La Eurorregión PM está en una zona geográfica que disfruta de una insolación anual importante. De forma similar, el alumbrado público puede ser suministrado por energía eólica o solar. Una política de promoción de las energías renovables dirigida por el conjunto de las regiones de la Eurorregión PM podría tener efectos si las instituciones predicán con el ejemplo.

En segundo lugar, se deberían incrementar las ayudas otorgadas a los particulares para la instalación de generadores fotovoltaicos en las viviendas y proporcionar a los habitantes de la Eurorregión una mejor información con respecto a las posibilidades de las fuentes de energía renovables.

**Interés para la Eurorregión PM y sus miembros.** Además del ahorro de energía, las ventajas ambientales son evidentes. La promoción de las energías renovables en las poblaciones de la Eurorregión PM puede conducir a una amplia propagación de éstas en los distintos territorios.

### 3.4. La conciliación de los principios de solidaridad territorial y de competitividad: Retos de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo e implicaciones para el desarrollo sostenible

Las actividades que se han mencionado anteriormente influyen de forma significativa en los retos que la Eurorregión PM quiere afrontar y que se especifican en la Declaración Fundacional (2004):

- La insularidad.
- El aislamiento de las zonas de montaña y de las zonas vecinas caracterizadas por una débil densidad de población.
- Los núcleos urbanos y los barrios en decadencia.
- Las áreas industriales en declive o amenazadas.

**Los retos que se presentan en la Declaración Fundacional son en general comunes a todas las regiones y tienen unas implicaciones transversales (económicas, sociales y ambientales), y se convierten en retos para la sostenibilidad.**

Estos retos son, en general, comunes a todas las regiones y tienen unas implicaciones transversales, y se convierten en retos para la sostenibilidad. Por ejemplo, en todas las regiones encontramos una problemática específica relacionada con el desequilibrio territorial entre la ciudad y el campo, y con problemas demográficos relacionados con el envejecimiento de la población. Estos aspectos son más intensos y problemáticos en algunas regiones, como en Aragón, que tiene una densidad de población muy baja. Los núcleos urbanos y los barrios en decadencia y el declive industrial también son tendencias comunes que afectan principalmente a las regiones más industrializadas, es decir, Cataluña, Midi-Pirineos y Aragón. La insularidad es, evidentemente, un reto exclusivo de las Islas Baleares.

Las soluciones que se tienen que adoptar para afrontar estos retos son de carácter transversal y tienen implicaciones sociales, económicas y ambientales. Requieren medidas que fomenten la competitividad del tejido empresarial, la formación de los trabajadores, la cohesión social y la protección de los recursos naturales.

Al analizar diferentes escenarios como la montaña, los barrios en decadencia o las áreas industriales, el tratamiento en ningún caso puede ser sectorial, sino integrado y estratégico. El caso de la montaña, y en concreto, de los Pirineos, es muy paradigmático desde el punto de vista de la cooperación transfronteriza. Los Pirineos han sido vistos durante siglos como una barrera entre Francia y España, en vez de un espacio de unión natural entre Norte y Sur. Actualmente, la voluntad es que este espacio se convierta en un eje de desarrollo transfronterizo. Las ventajas atribuibles a una gestión coordinada e integrada en ambos lados de la frontera están avalladas en estos casos por las propias características del espacio natural o ecosistema en cuestión. Las actuaciones necesarias son múltiples. Entre otros puntos consideramos una política de transportes que descongestione los puntos más transitados y facilite el acceso a las poblaciones peor comunicadas; el fomento del capital social; atraer nueva población para evitar la despoblación y el envejecimiento excesivo; la protección del espacio natural y la ordenación efectiva del territorio; la promoción de un turismo sostenible y de una oferta cultural respetuosa con el medio ambiente; la comercialización de productos autóctonos de calidad y el establecimiento de una nueva relación campo-ciudad de carácter policéntrico, que fomente su complementariedad (Borja y Arias, 2005).

Los otros espacios que configuran el territorio y el medio ambiente de la Eurorregión PM son los costeros y marítimos y las llanuras. El primer ámbito tiene como elemento común el Mediterráneo, donde se integran las masas de agua litorales de Baleares, Cataluña y Languedoc-Rosellón. También es el ámbito más intensamente ocupado por las actividades humanas y, por lo tanto, el que presenta una mayor fragilidad y sensibilidad. Las llanuras es donde se ubican la mayor parte de las zonas agrícolas y urbanas de las dos regiones sin costa: Midi-Pirineos y Aragón. En cuanto a las masas de agua fluviales, el Garona es un nexo directo entre Mediodía-Pirineos y Cataluña, y el Ebro entre Aragón y Cataluña, pero también incluye Languedoc-Rosellón a través del Segre, uno de los afluentes mayores del Ebro.<sup>3</sup>

Estas cuestiones esenciales especificadas en la Declaración Fundacional de la Eurorregión PM no deben hacer olvidar otro aspecto que constituye igualmente un reto primordial para la eurorregión, como el mantenimiento de la competitividad de los sectores económicos garantizando la cohesión o la solidaridad interna.

En el marco de la eurorregión, la solidaridad se expresa a nivel interregional, regional y local. En el caso español, las CCAA disfrutaban de una amplia autonomía financiera. Sin embargo, el artículo 156-1 CE78 precisa que la autonomía financiera se tendrá que ejercer «de acuerdo con los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». El principio de solidaridad tiene por finalidad asegurar un desarrollo armonioso del conjunto del territorio español. Se trata, pues, de un principio exigente con las comunidades más ricas que, a menudo, son también las más reivindicativas en términos de autonomía. La corrección de los desequilibrios corresponde tanto a las CCAA como al Estado, el cual «tiene que armonizar el desarrollo regional» en virtud de su función planificadora (artículo 131-1 CE).

En Francia, en cambio, en un contexto político unitario, la corrección de los desequilibrios interterritoriales es una competencia del Estado central. La descentralización política iniciada en 1982 habría tenido que conducir a una descentralización de la solidaridad financiera. Sin embargo, la autonomía financiera padece la ausencia de una verdadera autonomía fiscal. Aunque las entidades territoriales disponen del poder de decidir los tipos de algunos impuestos, la mayor parte de los impuestos locales se hallan bajo el control del Estado. El margen de maniobra de los entes locales es, pues, relativamente reducido. En estas condiciones, el desarrollo territorial se basa sobre todo en los contratos de plan Estado-región. La región, como entidad coordinadora de las políticas territoriales, sin ejercer una tutela sobre los otros entes locales, elabora un plan de desarrollo que somete a las autoridades centrales. En caso de aprobación del plan, el Estado aporta el presupuesto necesario en función de los recursos propios de la región.

**La sostenibilidad territorial tiene que conjugar la solidaridad hacia los territorios más débiles con la promoción de la competitividad de las zonas más desarrolladas. Sin embargo, este objetivo también genera contradicciones**

En el marco europeo, las regiones miembros de la Eurorregión PM se incluyen en el objetivo «competitividad» durante el periodo 2007-2013 como regiones relativamente desarrolladas, algunas zonas de las cuales sufren dificultades estructurales ante la competencia internacional. Dentro de las

<sup>3</sup> [http://www.euroregio-epm.org/medio\\_ambiente.html](http://www.euroregio-epm.org/medio_ambiente.html).

regiones se manifiestan desigualdades derivadas del alejamiento geográfico y/o de cambios socioeconómicos más recientes. La falta de infraestructuras adecuadas, tanto de telecomunicaciones como de transportes, conduce a la exclusión social, a una tasa de paro más importante, e, incluso, a un despoblamiento en beneficio de áreas mucho más adaptadas.

La sostenibilidad territorial tiene que conjugar la solidaridad hacia los territorios más débiles con la promoción de la competitividad de las zonas más desarrolladas. Sin embargo, este objetivo también genera contradicciones (Behar y Estèbe, 2004:141). Así, por ejemplo, a menudo resulta difícil conciliar la productividad agrícola y la preservación del medio ambiente. Las regiones con recursos limitados, como las francesas, tienen problemas para conciliar el desarrollo de las zonas aisladas, como las áreas de montaña, con la promoción de las áreas industrializadas. La preservación del medio ambiente, la salvaguardia de las áreas naturales o el desarrollo de las zonas aisladas, pueden hacer disminuir el apoyo a los sectores económicamente eficientes. Ante una competencia europea e internacional cada vez más agresiva, la necesidad de incentivar las zonas más activas es esencial. Por eso, la Euroregión PM tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre estas dos exigencias.

### 3.5. La conveniencia de un planeamiento estratégico

La incorporación del marco euroregional en la gestión de estos recursos implicará una consideración más integrada de los respectivos ecosistemas. Pero éste no es el único factor positivo. La Euroregión PM puede ser un instrumento para facilitar a las regiones el desarrollo conjunto de la compleja normativa comunitaria relacionada con el desarrollo sostenible, lo cual representa un gran reto.

Mediante el análisis de los diferentes sectores que tienen una importancia primordial en el seno de la Euroregión PM y de los retos a los que hay que hacer frente, hemos observado la necesidad de aplicar medidas de carácter transversal y la conveniencia de integrar objetivos económicos, sociales y ambientales en un proceso que permita realizar esta transición con cierta coherencia.

Las sinergias derivadas de la colaboración interregional y de la consideración conjunta de los dife-

rentes aspectos de la sostenibilidad mencionados permitirán desarrollar en el ámbito Pirineos-Mediterráneo un nuevo modelo de gestión más integrado y estratégico.

**Una visión integradora de la política ambiental y del desarrollo sostenible en el ámbito de la Euroregión PM se fundamenta en cuatro ejes principales: integración territorial, integración sectorial, integración de la información e integración de la gestión.**

La visión integradora de la política ambiental y del desarrollo sostenible en el ámbito de la Euroregión PM se fundamenta en cuatro ejes principales:

- 1) **La integración territorial.** La superación de las fronteras políticas y la consideración de macrounidades naturales (montaña, mar y zonas interiores) permiten reforzar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.
- 2) **La integración sectorial.** La consideración integrada de los aspectos ambientales en el resto de políticas regionales mediante mecanismos de coordinación horizontales permite soluciones que mejoran, simultáneamente, diversos vectores.
- 3) **La integración de la información.** La generación de un sistema de información ambiental compartido facilita una mayor coherencia y seguridad en las grandes decisiones, a la vez que se obtienen ventajas derivadas de las economías de escala.
- 4) **La integración de la gestión.** Compartir la diversidad de instrumentos de gestión disponibles en cada una de las regiones tiene que facilitar la superación de los límites de cada una de las administraciones regionales.<sup>4</sup>

Según la Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza (Gabbe et al., 2000: C5-105):

*Las estrategias y acciones en las regiones transfronterizas tendrían que reconocer las interdependencias entre el desarrollo económico y ambiental y otras actividades de desarrollo, como el turismo. Por lo tanto, la importancia de una estrategia aprobada resulta esencial para fomentar al máximo las oportunidades y minimizar las amenazas. Las consideraciones relativas a la efectividad destacan la necesidad de una perspectiva estratégica basada en la valoración de los problemas y el potencial, identificando las*

<sup>4</sup> [http://www.euroregio-epm.org/medio\\_ambiente.html](http://www.euroregio-epm.org/medio_ambiente.html).

*oportunidades y adoptando una perspectiva temporal a largo plazo. Un aspecto clave es asegurarse que las consideraciones ambientales estén integradas en la toma de decisiones y en la gestión de los proyectos de desarrollo.*

La ARFE recomienda que las zonas transfronterizas elaboren estrategias de DS que fomenten el crecimiento económico a la vez que se toman en consideración los aspectos ambientales del desarrollo (ARFE, 2002:4).

Una estrategia de DS es el instrumento más completo para dirigir esta transición que tiene que permitir clarificar estos objetivos por medio de la integración y las concesiones recíprocas, gestionando la información de manera adecuada y estimulando a los actores más relevantes a participar. Esta estrategia permitirá establecer una visión de la sostenibilidad en el ámbito de la Eurorregión PM y transformarla en un programa de acción. En caso contrario, se corre el peligro de promover políticas incoherentes que interpreten la sostenibilidad de forma contradictoria, poniendo el acento sólo en algunos aspectos de la sostenibilidad en detrimento de otros.

Tal como hemos ido viendo, el desarrollo sostenible no se refiere exclusivamente al medio ambiente. Para aproximarse hacen falta muchos cambios en muchos sectores y coherencia entre todos ellos. Resulta necesario equilibrar estos objetivos integrándolos en políticas y medidas que se den apoyo mutuamente, teniendo en cuenta la perspectiva de las futuras generaciones.

El reto de las estrategias de DS consiste en determinar qué temas se tienen que tratar a qué niveles, asegurar la coherencia de las políticas públicas que se realizan en los diferentes niveles y analizar cómo fomentar la participación de los actores relevantes (OCDE, 2001:13). Un comportamiento estratégico significa determinar objetivos e identificar medios para alcanzarlos. Implica adoptar una perspectiva basada en evidencias, que establezca prioridades, objetivos y líneas a seguir. Según la OCDE, una estrategia de desarrollo sostenible es *un conjunto coordinado de procesos participativos y en continuo perfeccionamiento de análisis, debates, fortalecimiento de la capacidad, planificación e inversión, que se proponen equilibrar los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad a corto y a largo plazo –con planteamientos que se apoyan entre sí cada vez que sea posible y haciendo concesiones mutuas allí donde no sea posible.* (OCDE, 2001:20).

Por lo tanto, el establecimiento de procesos de avance hacia el DS implica la asunción de costes, en términos financieros, de tiempo y de esfuerzos. Entre otros requisitos, será necesaria la creación de foros regulares de participación, de mecanismos que permitan la recogida de datos y de información y su interpretación y, principalmente, la supervisión y control del cumplimiento de la estrategia. Sin duda, estos costes se pueden convertir en una inversión a largo plazo si el proceso se realiza adecuadamente.

El DS tiene importantes repercusiones en términos políticos, institucionales y de capacidades. Necesita “instituciones intersectoriales y participativas a todos los niveles, con mecanismos integradores que estimulen a los gobiernos y a la sociedad civil a tomar decisiones y planificar de forma conjunta” (ONU, 2002:10). La buena gobernanza es uno de los aspectos clave de este proceso. Todos estos elementos son especialmente relevantes cuando se trata de impulsar una estrategia de DS en el ámbito de la Eurorregión PM.

**La aplicación de una estrategia de DS en el ámbito de la Eurorregión PM presenta una serie de dificultades estructurales basadas en las diferencias competenciales, culturales y lingüísticas; el escaso conocimiento de los actores relevantes y la cohabitación de fuerzas políticas de distinto signo.**

Tiene que quedar claro, una vez más, que el establecimiento de la Eurorregión PM no supone la creación de una nueva administración o de un nuevo nivel de gobierno local, sino un punto de intercambio y de actuación para los sectores público y privado. Las particularidades institucionales, definidas en el punto 2.1, se tienen que explicitar en relación con su compatibilidad con la elaboración de una estrategia de DS.

El desarrollo y aplicación de una estrategia de sostenibilidad en el ámbito de la Eurorregión PM presenta una serie de dificultades añadidas con respecto a los territorios que presentan una estructura institucional «típica». Nos referimos a variables como el escaso nivel de conocimiento de las diferentes culturas legales y administrativas a ambos lados de la frontera; las diferencias competenciales entre las regiones francesas y españolas; las relaciones con el Estado y los entes locales respectivos; las diferencias culturales y lingüísticas; el escaso conocimiento entre los actores relevantes



de ambos lados de la frontera; y la cohabitación de representantes de partidos políticos con intereses no necesariamente coincidentes.

La Euroregión PM sólo se proyecta en una serie de actividades específicas y todavía no ha elaborado un programa de acción general que influya sobre todos los aspectos de la vida cotidiana de sus habitantes (véase el apartado 4.1). Esto, en principio, también representa importantes limitaciones de cara a la elaboración de una estrategia de DS. No obstante, este aspecto es coherente con el nivel actual de integración de la Euroregión. Generalmente, la cooperación transfronteriza empieza con actividades específicas destinadas a establecer vínculos de complicidad entre las respectivas partes (Gabbe et al., 2000:5-6 B1). Un instrumento que se acostumbra a utilizar en esta primera fase es la creación de diferentes foros o redes transfronterizas organizadas desde la Secretaría o la producción y divulgación de material informativo sobre la euroregión. Esta fase puede incluir la realización de encuestas con el fin de captar las opiniones de los diferentes actores respecto de los problemas de la euroregión y las expectativas que ésta suscita.<sup>5</sup>

En un estadio más adelantado del proceso de integración euroregional será recomendable el establecimiento de una cooperación estratégica de carácter general que afecte a la mayor parte de los aspectos de la vida cotidiana de sus habitantes con un planteamiento más a largo plazo (15 ó 20 años). (Gabbe et al., 2000: B1-7).

Aparte de las dificultades relacionadas con la estructura institucional y las características de la Euroregión PM, se tiene que tener en cuenta que el objetivo de una estrategia de DS es establecer una visión a largo plazo que implique una transición claramente orientada hacia la sostenibilidad, asumida por los responsables gubernamentales con la colaboración de los actores sociales más relevantes. Se trata, evidentemente de un objetivo muy ambicioso. Muy a menudo, se redactan documentos que sólo asumen las autoridades ambientales. Resultan buenos instrumentos para la concienciación, pero no implican una transición real y profunda hacia la sostenibilidad. Éste es el caso de algunas Agenda 21 locales, que se limitan a la elaboración de documentos que exponen los objetivos o programas con muy poca participación de la

sociedad civil. En otros casos, las Agenda 21 se elaboran con la participación de muchos actores y presentan objetivos bien formulados, pero no tienen éxito a causa de la falta de capacidad de las autoridades municipales para trabajar conjuntamente con otros actores (Torres, 2003; OCDE, 2001:27-28).

Estas dificultades están presentes en territorios que tienen unas estructuras institucionales bien definidas y que no presentan las complejidades de una euroregión. Tal y como se verá, ninguna de las cinco regiones de la Euroregión PM ha acabado el proceso de elaboración de las Agenda 21 regionales y, en algunos casos, este proceso simplemente no ha empezado.

Las experiencias de aplicación de estrategias de DS en el ámbito de una euroregión son muy escasas, por no decir casi nulas. En este sentido, la Euroregión de Bodensee, en la frontera entre Alemania, Austria, Suiza y el Principado de Liechtenstein, inició el año 1999 un proyecto de Agenda 21. Al amparo de este proyecto se han realizado una serie de actividades (conferencias, foros, declaraciones), pero no se ha adelantado en la redacción de una verdadera estrategia con objetivos y medios identificables. También hay que destacar que se trata de una euroregión con unas características muy determinadas por su recurso principal, el lago Constanza. Esto implica que gran parte de los proyectos que se realizan en la zona tienen relación con la gestión de este recurso natural y, consecuentemente, presentan una clara connotación ambiental.<sup>6</sup>

Otras euroregiones han incorporado el medio ambiente y el desarrollo sostenible como temáticas específicas en sus respectivas estrategias de desarrollo transfronterizo y programas operacionales o proyectos específicos, pero no han adoptado estrategias generales de desarrollo sostenible. En este sentido, las euroregiones situadas en la zona báltica han sido muy activas, gracias a la ayuda de la iniciativa INTERREG, cofinanciada por la UE y la Región Báltica (Suecia, Noruega, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Alemania y Dinamarca). Es el caso de la Euroregión Báltica, la Euroregión Mid Nórdica y la Euroregión del Arco Sur del Báltico. En la Euroregión Báltica, en concreto, se están realizando los primeros pasos para elaborar unos indicadores de DS en el marco del proyecto *Seagull*.<sup>7</sup> En la

<sup>5</sup> El IUEE realizó, el 2006, una encuesta con 270 actores públicos y privados de la Euroregión PM con la finalidad de evaluar las percepciones y expectativas en relación a esta iniciativa ([www.iuee.eu](http://www.iuee.eu)).

<sup>6</sup> [www.bodensee-agenda21.neto](http://www.bodensee-agenda21.neto).

<sup>7</sup> [www.eurobalt.org](http://www.eurobalt.org).

Euroregión Mid Nórdica, se está impulsando un proyecto de DS que empezó en junio de 2004 y tiene como fecha final agosto del 2007. Los objetivos son: fortalecer la cooperación transnacional en el marco de la Euroregión Mid Nórdica; mejorar el conocimiento y las habilidades para competir en la industria del medio ambiente; desarrollar los recursos de la zona para producir energía sostenible; estimular a la gente joven para mejorar las condiciones de su futuro, y fomentar la cultura como un medio para fortalecer la identidad.<sup>8</sup> En la Euroregión del Arco Sur del Báltico, finalmente, se desarrolló un proyecto, entre 2002 y 2005, destinado a fomentar las estrategias conjuntas de ordenamiento del territorio y de aceleración del desarrollo sostenible en la zona.<sup>9</sup> En ninguno de estos casos, sin embargo, se ha desarrollado una estrategia de DS de carácter general, y se trata más bien de proyectos específicos con la colaboración de los organismos de la Unión Europea y la Región Báltica.

En cambio, se han desarrollado estrategias de DS o Agenda 21 que engloban una serie de países en su totalidad. Entre otros, hay que mencionar la Estrategia de DS de la Unión Europea (Comisión, 2001), la Estrategia de DS de los Países Nórdicos<sup>10</sup>, la Agenda 21 de la Región Báltica<sup>11</sup> y la Estrategia Mediterránea de DS<sup>12</sup>. Finalmente, es sabido que este tipo de estrategias o procesos de Agenda 21 se han aplicado sobradamente a nivel nacional, regional y local.

**Si la EPM no quiere o no puede asumir las consecuencias políticas de un proceso estratégico de estas características, la alternativa sería integrar criterios de sostenibilidad en las diferentes políticas y programas conjuntos. No obstante, esta opción es menos ambiciosa desde el punto de vista de la transición hacia la sostenibilidad.**

Partiendo de estos precedentes y de las dificultades implícitas, se tienen que evaluar atentamente las capacidades y, sobre todo, las voluntades políticas. Si no se quieren –o no se pueden– asumir las consecuencias políticas de un proceso de estas características en la Euroregión PM, la alternativa sería integrar criterios de sostenibilidad a las diferentes políticas públicas y proyectos que se lleven a cabo

desde este ámbito. En este sentido, disponemos de diferentes instrumentos, como la Evaluación Ambiental Estratégica. Ésta es una herramienta de gestión ambiental que pretende integrar criterios ambientales y de sostenibilidad en el diseño y revisión de planes y programas, aunque también es aplicable a propuestas legislativas y políticas. Este instrumento, previsto en la Directiva 2001/42/CE<sup>13</sup>, relativa a la evaluación de los efectos ambientales de ciertos planes y programas, define un procedimiento específico cuando un plan o programa tiene efectos significativos sobre otro Estado miembro y prevé la participación de las autoridades competentes a ambos lados de la frontera. Como es obvio, las repercusiones de este instrumento, en términos de recursos y de organización, son mucho menores en comparación con una estrategia de DS, pero los efectos también son mucho más limitados. Sin embargo, cabe destacar que ambos instrumentos son compatibles y complementarios.

Por otra parte, las ventajas derivadas de un proceso hacia el DS son múltiples. Uno de los aspectos más positivos es que puede servir para reforzar la integración transfronteriza y euroregional. Como veremos en el siguiente capítulo, se pueden aprovechar las sinergias derivadas de la gobernanza hacia el DS para fortalecer las estructuras transfronterizas. Otras sinergias se derivan de estrategias de DS en proceso o ya elaboradas en los ámbitos local, regional, estatal y europeo. El éxito de una estrategia en el ámbito de la Euroregión PM dependerá de su capacidad de convergir con los otros procesos en curso en los diferentes niveles, evitando redundancias y costes inútiles y, a la vez, de su capacidad de servir de estímulo a las iniciativas todavía pendientes o en curso de realización.

A lo largo del capítulo 4, se explorarán con más detalle las ventajas de elaborar una estrategia de DS en el ámbito de la Euroregión PM y los requisitos necesarios para conducir este proceso adecuadamente.

### **3.6. Políticas e iniciativas relevantes para la elaboración de una estrategia de desarrollo sostenible en la Euroregión Pirineos-Mediterráneo**

La elaboración de una estrategia de DS para el ámbito de la Euroregión PM deberá tener en cuen-

8 [www.promidnord.net](http://www.promidnord.net).

9 [www.spatial.baltic.net](http://www.spatial.baltic.net).

10 [www.norden.org/faktab/uk/sustainable.pdf](http://www.norden.org/faktab/uk/sustainable.pdf),

11 [www.baltic21.org](http://www.baltic21.org).

12 [www.emwis.org/documents/pdf/20050627\\_engl277-4annl.pdf](http://www.emwis.org/documents/pdf/20050627_engl277-4annl.pdf).

13 Diario Oficial L 197 de 21.7.2001.

ta las normativas, políticas e iniciativas europeas, estatales, regionales y locales. La finalidad es que la estrategia finalmente aprobada sea coherente con el resto de políticas y sirva a la vez de estímulo a las iniciativas inacabadas o pendientes de inicio. Aunque no es posible que se fusionen todas, sí que se pueden complementar y reforzarse mutuamente.

A continuación se mencionan y describen muy brevemente documentos y procesos que se tendrán que tener en cuenta al elaborar una estrategia de DS en el ámbito de la Eurorregión PM. Este listado sólo tiene un propósito orientador, en ningún caso exhaustivo.

Las directrices europeas, estatales, regionales y locales que inciden en el DS son múltiples. Por esta razón, no se pasará revista a todas las estrategias de DS que ya se han elaborado o que están en proceso, sino que nos centraremos en aquellas iniciativas que tienen una incidencia particular para el estudio y se hará especial énfasis en los documentos elaborados a nivel europeo ya que, al tratarse del único ámbito común para todas las regiones que constituyen la eurorregión, es el más relevante.

### 3.6.1. El nivel europeo

#### **La Estrategia de Lisboa (marzo de 2000) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (junio de 2001)**

Estas dos estrategias configuran el marco de actuación de la UE para avanzar hacia el desarrollo sostenible en sus tres vertientes: económica, social y ambiental. La primera se centra más en los aspectos sociales y económicos y la segunda en los ambientales.<sup>14</sup> Se tiene que tener en cuenta que ambas estrategias han sido revisadas recientemente. La Estrategia de Lisboa tiene como objetivo hacer frente al reto tecnológico; avanzar hacia una sociedad basada en el conocimiento; mejorar la competitividad; integrar los mercados financieros y coordinar las políticas macroeconómicas, y modernizar y reforzar el modelo social europeo. Por otra parte, la estrategia de desarrollo sostenible pretende limitar el cambio climático y aumentar el uso de las energías limpias; responder a las amenazas a la salud pública; gestionar de manera más responsable los recursos naturales, y mejorar

el sistema de transporte y la ordenación territorial. Según estos documentos, la buena gobernanza es una condición esencial para avanzar hacia estos objetivos.

Las prioridades políticas relacionadas con la vertiente ambiental del desarrollo sostenible se fijaron en los consejos europeos de Gotemburgo (2001)<sup>15</sup> y, en su dimensión exterior, Barcelona (2002). Para seguir la aplicación de las prioridades políticas del desarrollo sostenible, la Comisión Europea ha establecido una lista de indicadores que se dividen en 12 indicadores clave (que corresponden a los principales temas de desarrollo sostenible a escala europea e internacional), 45 indicadores de políticas principales (que corresponden a los objetivos esenciales de cada tema) y 98 indicadores analíticos (que corresponden a las medidas de aplicación de los objetivos esenciales) (Comisión, 2006).

Con respecto a la estrategia de desarrollo sostenible de la UE, revisada<sup>16</sup> el pasado junio de 2006, ésta plantea el interés de que los Estados miembros dispongan de consejos asesores para el desarrollo sostenible, integrados por agentes de diferentes sectores para estimular el debate y asistir en la preparación y/o revisión de las estrategias nacionales o regionales, y menciona en concreto el interés de la tarea de la red *European Environmental and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC)*. En el ámbito catalán, el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (CADS) es miembro de pleno derecho de la red EEAC y participa en ella desde el año 2003.

#### **El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea**

En julio de 2001 la CE publicó el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*<sup>17</sup>, en el que se formulan una serie de recomendaciones para avanzar hacia una buena gobernanza en el seno de la UE y en relación con el resto de actores públicos y privados. Entre otros aspectos, se hace referencia a la necesidad de incorporar las regiones y entes locales con mayor intensidad en la formulación y aplicación de las decisiones a nivel comunitario. Establece los principios de buena gobernanza que tendrán que guiar la actuación de los poderes públicos: transparencia, participación, rendimiento de cuentas, eficacia, y coherencia.

14 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10241>.

15 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28117.htm>.

16 Para más información: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>.

17 [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm) Comissió Europea (2001),

### La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)

En mayo de 1999 se aprobó la Perspectiva Europea de Ordenamiento del Territorio<sup>18</sup>. Las políticas de ordenación del territorio tienen por objetivo garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política comunitaria, es decir, la cohesión económica y social, una competitividad económica basada en el conocimiento y de acuerdo con los principios de DS y la conservación de la diversidad de los recursos naturales y culturales. La PEOT constituye un marco de orientación política que tiene la finalidad de mejorar la integración de las políticas sectoriales comunitarias con un impacto significativo en el territorio. Pretende alcanzar un desarrollo territorial policéntrico y una nueva relación entre las zonas urbanas y rurales, que haya un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, y gestionar prudentemente la naturaleza y el medio natural.

### Las Directrices de la Política de Desarrollo Regional 2007-2013

La UE ha aprobado los cinco reglamentos que reforman la política de cohesión para periodo 2007-2013. El paquete de reglamentos comprende un reglamento general que establece un conjunto de normas comunes para todos los instrumentos, junto con reglamentos específicos para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. A la vez, se incluye un nuevo reglamento, de gran interés para la Eurorregión, que tiene como finalidad crear un marco opcional para que los Estados miembros y las regiones creen estructuras destinadas a la cooperación transfronteriza (AECT).<sup>19</sup>

### El proceso de Cardiff

El proceso de Cardiff se inició en el año 1998 y tiene como objetivo establecer un enfoque transversal de la política de medio ambiente a través de su integración en el resto de políticas comunitarias, tal como lo prevé el Tratado de la UE<sup>20</sup>. En este sentido, se han iniciado procesos de integración de las consideraciones medioambientales en políticas como la agricultura, la energía, la industria y el transporte, entre otros.

Dentro de este marco, resultan de suma importancia para la Eurorregión PM las actuaciones de la Comisión tendentes a incorporar las consideraciones ambientales en la política de cohesión. En este mismo marco se incluye el documento *Evaluación de la Contribución de los Fondos Estructurales en el DS* (Sustainable European Regions Network, 2004)<sup>21</sup>.

### Documentos sectoriales

A estas disposiciones y documentos de carácter general o intersectorial de la Unión, hay que añadir los procesos estratégicos de carácter sectorial que tienen repercusiones al elaborar una estrategia de DS en la Eurorregión PM. A modo de ejemplo se pueden considerar el *Libro Blanco del Transporte*<sup>22</sup>, el 6º Programa Marco de Medio Ambiente<sup>23</sup>, la Agenda 2000<sup>24</sup> o el Programa europeo contra el cambio climático<sup>25</sup>.

### 3.6.2. El nivel estatal

#### La Estrategia Francesa de DS

En el año 2003 el Gobierno francés aprobó una estrategia de DS donde se incluyen objetivos ambientales, sociales y económicos y se establecen indicadores generales sobre el avance del DS en Francia y específicos relativos al grado de cumplimiento de la estrategia. Los programas de actuación se dividen en las siguientes temáticas: dimensión social y sanitaria del DS; el ciudadano, protagonista del DS; territorios; actividades económicas, empresas y consumidores; cambio climático y energía; transportes; agricultura y pesca; prevención de riesgos, la contaminación y otros perjuicios para la salud y el medio ambiente; hacia un Estado ejemplar, y actuación internacional, entre otros.<sup>26</sup>

#### La Estrategia Española de DS\*

En junio de 2001, el Gobierno español anunció que prepararía una estrategia de DS para el ámbito español. A finales de 2001 se aprobó un documento de consulta con la participación de otras administraciones, el Consejo Económico y Social y grupos de expertos. No obstante, éste fue criticado por muchos sectores por una falta de definición y

18 <https://www.diba.es/territori/fitxers/05elements.pdf>.

19 [http://ec.europa.eu/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_es.htm).

20 <http://ec.europa.eu/environment/integration/integration.htm>.

21 <http://www.sustainable-euregions.net/index2.htm>.

22 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24007.htm>.

23 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28027.htm>.

24 [http://ec.europa.eu/agenda2000/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_es.htm).

25 <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28185.htm>.

26 [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr).

\* Una vez entregado el texto de esta publicación, el Consejo de Ministros aprobó la versión definitiva de la *Estrategia Española de DS*, en noviembre de 2007.

de concreción de objetivos y de medidas para hacer frente a los principales retos del DS. Este documento no está disponible en la red y el proceso ha quedado paralizado desde entonces (Correa, 2002). En 2007, el gobierno socialista estaba preparando la Estrategia contra el Cambio Climático, siguiendo las directrices de la UE.

### 3.6.3. El nivel autonómico-regional

#### Cataluña

##### La Agenda 21 de Cataluña

Cataluña fue la primera comunidad autónoma que inició un proceso de Agenda 21, en 1998, con la creación del Foro Consultivo de la Agenda 21 de Cataluña (formado por un centenar de expertos representativos de la sociedad civil catalana) y, más tarde, con la creación del CADS, un órgano consultivo de la Generalitat de Catalunya que tiene como misión velar para que las políticas del gobierno sean más sostenibles. El año 2002 se elaboró un documento de consulta que incluía 38 temáticas de tipo económico, social, ambiental, cultural e institucional. En la formulación de este documento participaron numerosas entidades y se organizaron diferentes actos participativos. El documento de consulta realizaba una diagnosis de la situación en Cataluña en cada una de las temáticas, identificando los retos y las cuestiones a debatir. No obstante, no se establecían prioridades, ni objetivos claros, ni medidas específicas para alcanzarlos. Desde entonces, el proceso no ha avanzado y todavía no se ha elaborado la versión final de la Agenda 21<sup>27</sup> de Cataluña. No obstante, a finales de 2007, el gobierno de la Generalitat había puesto en marcha una Convención contra el Cambio Climático.<sup>28</sup>

##### Las Agenda 21 locales en Cataluña

Cataluña es una de las comunidades autónomas pioneras en la elaboración e implementación de la Agenda 21 local, con un gran número de iniciativas y de instituciones implicadas en el proceso. La Diputación de Barcelona ha tenido un papel muy destacado en este proceso, que incluye el diseño de una metodología de trabajo con indicadores propios, la cooperación con los municipios para poner en marcha el proceso de Agenda 21, y el

impulso de la Red de Ciudades y Pueblos por la Sostenibilidad, formada actualmente por 184 municipios de Barcelona y 19 de otras provincias. La Red ha construido un sistema de indicadores de sostenibilidad y representa un instrumento de intercambio de conocimientos entre sus miembros. Otros ayuntamientos de fuera de la provincia de Barcelona han elaborado una metodología propia, como es el caso de Gerona. Las Agenda 21 también se han puesto en marcha en los ámbitos supramunicipal y comarcal (Brunet et al, 2005: 438-440)

#### Aragón

La Comunidad Autónoma no ha impulsado ninguna estrategia de DS o proceso de Agenda 21. En cambio, ha impulsado programas y planes sectoriales que tienen el DS como uno de los objetivos principales. El *Consejo de Protección de la Naturaleza* y el *Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón* son órganos de la Comunidad Autónoma con funciones específicas en el campo del DS. En el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio aprobado por el Gobierno de Aragón en enero de 2006, se ha previsto la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Territorial de Aragón que incluya un análisis de la estructura territorial de la comunidad, el diagnóstico de los problemas existentes, la definición de un modelo de ordenación y de desarrollo sostenible, las medidas necesarias para alcanzar este modelo, y los elementos de evaluación y seguimiento complementarios.<sup>29</sup>

En el ámbito local, destacan especialmente la Agenda 21 de la ciudad de Zaragoza y el papel desarrollado por la Diputación de Zaragoza y la Diputación de Huesca a la hora de impulsar este tipo de iniciativas locales. Ésta última encabezó la creación de RETÉ 21, la *Red de Entidades Locales del Altoaragón por la Sostenibilidad*.<sup>30</sup>

#### Iniciativas en las Islas Baleares

Aún es pronto para conocer las intenciones del nuevo gobierno de coalición liderado por el Partido Socialista salido de las últimas elecciones de 2007 en relación con la elaboración de una Estrategia de DS o un proceso de Agenda 21. En su última etapa en el gobierno que finalizó en 2003, esta coalición impulsó una estrategia de estas características que no tuvo continuidad con el gobierno del Partido Popular (2003-2007).

27 <http://www6.gencat.net/a21cat/cami.htm>.

28 [mediambient.gencat.net/](http://mediambient.gencat.net/).

29 [www.aragob.es/pre/cido/g0601101.htm](http://www.aragob.es/pre/cido/g0601101.htm).

30 [www.dphuesca.es](http://www.dphuesca.es).

Con respecto a los niveles inferiores de gobierno, son numerosas las iniciativas de Agenda 21 en proceso de elaboración o acabadas. Entre éstas, hay que mencionar el programa ECOTUR, del año 1995, dedicado a promover la implantación de las Agenda 21 locales en el ámbito municipal. En el 2002 se aprobó el Decreto 123/2002 sobre la implantación de la Agenda 21 local en los municipios de las Islas Baleares. Con este objetivo se crea la Red Balear de Sostenibilidad; se regulan los contenidos mínimos de las Agenda 21 de los municipios que formen parte y se establece un Registro Balear de las Agenda 21 locales (Brunet et al, 2005:442). La Agenda 21 de Calvià y el Plan de Desarrollo Sostenible del Consejo Insular de Menorca en el marco de la declaración de la isla como Reserva de la Biosfera son, probablemente, los procesos más conocidos de las Islas.<sup>31</sup>

#### **Iniciativas en la región Midi-Pirineos**

La región Midi-Pirineos ha sido una de las más activas en Francia con respecto a la elaboración de las Agenda 21. El Consejo Regional impulsó la elaboración de la Agenda 21 en marzo de 2003. Mediante una metodología propia denominada D2Mip (*Développement durable en Midi Pyrénées*), se han incorporado consideraciones cualitativas a una batería de indicadores cuantitativos que elaboró el Instituto Francés de Medio Ambiente a partir de los indicadores de Eurostat.

Esta región también destaca por tener el mayor número de municipios (21) en proceso de elaboración de la Agenda 21 en Francia. *L'Agence régionale pour l'environnement* (ARPE) tiene un papel muy relevante cuando se trata de acompañar a los municipios y la región en el proceso de formulación de las Agenda 21.

Aparte de los municipios, también elaboran Agenda 21 los departamentos de Gers y Tarn, y un gran número de entes supramunicipales.<sup>32</sup>

#### **Iniciativas en Languedoc-Rosellón**

En enero de 2004 el Consejo Regional del Languedoc-Rosellón inició la elaboración de la Agenda 21 regional. Dentro de este marco, se creó en diciembre de 2004 el Instituto de Regiones Mediterráneas para el DS.<sup>33</sup> El Departamento de Hérault, dentro de la región de Languedoc-Rosellón, también inició el año 2002 su propio proceso de Agenda 21.

#### **3.6.4. El nivel mediterráneo**

##### **La Estrategia Mediterránea de Desarrollo Sostenible**

Esta estrategia la aprobó el año 2005 el Plan de Acción del Mediterráneo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/PALMO), y está firmada por las 22 partes contratantes de la Convención de Barcelona. La estrategia se estructura en 4 objetivos y 7 campos de acción prioritarios, y contiene 34 indicadores para medir su grado de cumplimiento. Los 4 objetivos principales son: contribuir al desarrollo económico de la zona fomentando los activos mediterráneos; reducir las desigualdades sociales implementando los Objetivos del Milenio de la ONU y mejorar la integración cultural; cambiar el modelo insostenible de producción y consumo y asegurar una gestión sostenible de los recursos naturales; y mejorar la gobernanza a los niveles local, nacional y regional. Finalmente, los siete campos de acción son: gestión del agua; gestión de la energía y efectos del cambio climático; transportes; turismo; desarrollo urbano; agricultura y desarrollo rural; y gestión de la costa y de los recursos marinos.<sup>34</sup>

31 [www.caib.es/medi\\_ambient](http://www.caib.es/medi_ambient).

32 [www.midipyrénées.fr/developpementdurable/](http://www.midipyrénées.fr/developpementdurable/); [www.territoires-durables.fr](http://www.territoires-durables.fr); y [www.agenda21france.org](http://www.agenda21france.org).

33 [www.agenda21france.org](http://www.agenda21france.org).

34 [www.emwis.org/documents/pdf/20050627\\_engl277-4annl.pdf](http://www.emwis.org/documents/pdf/20050627_engl277-4annl.pdf).



## Capítulo 4

# Una estrategia de desarrollo sostenible para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo: orientaciones básicas

Según la definición de la OCDE, una estrategia de desarrollo sostenible incluye una serie de elementos interrelacionados: *un conjunto coordinado de procesos participativos; un proceso de perfeccionamiento de los análisis y los debates, y un fortalecimiento de las capacidades de planificación y de inversión*. Todo ello, con el fin de equilibrar los objetivos económicos, sociales y ambientales de la sociedad a corto y a largo plazo con planteamientos que se apoyan mutuamente cuando sea posible, o mediante concesiones mutuas cuando no sea posible.

**En las estrategias de desarrollo sostenible, los beneficios se derivan tanto de los resultados previstos en términos sustantivos como del propio proceso en términos de fortalecimiento de las capacidades y del aprendizaje colectivo.**

En cuanto a las directrices de la ONU, se refieren a un proceso cíclico e interactivo de planificación, participación y ejecución de actuaciones en las cuales se pone el énfasis en la gestión del progreso hacia la realización de los objetivos propios de la sostenibilidad y no en la elaboración de un determinado plan o programa (ONU, 2002:8). Por lo tanto, los beneficios principales que aporta este proceso no se derivan únicamente de la elaboración de un determinado documento, sino de la movilización de recursos, del fortalecimiento de capacidades y de la coherencia entre las diferentes políticas públicas que se alcanzará si el proceso se realiza adecuadamente. Una estrategia de estas características es un instrumento que “permitirá mejorar los procesos de toma de decisiones y la eficacia de las políticas públicas relacionadas con la sostenibi-

lidad; promoverá una movilización de recursos humanos, financieros e institucionales encaminados a la realización de los objetivos del desarrollo sostenible; realizará una adecuada distribución y asignación de los recursos; proporcionará instrumentos para la resolución de conflictos y, finalmente, construirá y desarrollará las capacidades humanas e institucionales necesarias para la gestión de la sostenibilidad” (ONU, 2002:9-10).

Se trata, por lo tanto, de un proceso cíclico en que los beneficios derivan tanto de los resultados previstos en términos sustantivos como del propio proceso en términos de fortalecimiento de las capacidades y del aprendizaje colectivos.

La ONU y la OCDE enumeran una serie de condiciones necesarias para impulsar este tipo de estrategia.

1. La estrategia tiene que buscar un consenso relativo a la visión de futuro que comparten los actores más representativos. Esta visión tiene que ir acompañada de un calendario claro y de una serie de medios destinados a iniciar el proceso de transición hacia la sostenibilidad.
2. La estrategia tiene que integrar, dentro de lo posible, los objetivos económicos, sociales y ambientales mediante, entre otros, mecanismos de coordinación horizontal entre los diferentes departamentos. No obstante, cuando esta integración no resulte factible, se negociarán concesiones mutuas.
3. Debe estar fundamentada en un análisis detallado y fiable. El diagnóstico tiene que ser preciso y tiene que incluir los riesgos y tendencias previstos con el fin de adoptar las medidas más adecuadas.



4. Se tiene que incorporar un seguimiento y una evaluación que retroalimente la estrategia y permita el aprendizaje constante por parte de todos los actores. La calidad y claridad de los indicadores es un elemento imprescindible en este proceso.
5. Hace falta un compromiso claro al nivel político más alto y a largo plazo. Éste es el factor más relevante, ya que determinará el éxito o el fracaso del proceso, condicionando el resto de elementos.
6. Se tienen que fortalecer los procesos y estrategias existentes. En ningún caso se tiene que concebir este proceso de una forma aislada del resto de procesos y de iniciativas existentes en el territorio. Al revés, esta iniciativa se tiene que basar en las otras existentes, reforzándolas y haciéndolas complementarias.
7. Se debe asegurar una auténtica participación. La participación de los diferentes actores es uno de los aspectos clave de la estrategia. Se tiene que gestionar de forma inteligente, permitiendo la incorporación de los actores más relevantes en el proceso, pero sin llegar a saturarlo impidiendo su avance. Por eso, la comunicación y la información juegan un papel determinante.
8. Es necesario vincular los diferentes niveles gubernamentales. La cooperación entre los diferentes niveles es muy importante de cara a la coherencia de la estrategia. Se tienen que establecer mecanismos de cooperación y buscar el apoyo político de todos estos niveles.
9. Se deben desarrollar y fortalecer las capacidades existentes. Es importante evaluar las capacidades políticas, institucionales, humanas, científicas y financieras de los actores públicos y privados de un determinado territorio para afrontar una estrategia de estas características. También tiene que quedar claro que este proceso es un método eficaz de capacitación por sí mismo (OCDE, 2001:22-23; ONU, 2002).

**Un objetivo implícito del proceso tiene que ser la progresiva transformación de los valores sociales a través de la cultura de la sostenibilidad, la promoción de un aprendizaje colectivo por parte de todos los actores relevantes, y la plena asunción del principio de responsabilidad compartida, que atribuye deberes a todos los actores, tanto públicos como privados, en la transición hacia la sostenibilidad.**

Los dos aspectos fundamentales de la estrategia a los cuales se ha hecho referencia son el compromi-

so político y la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Un objetivo implícito es la progresiva transformación de los valores sociales a través de la cultura de la sostenibilidad. Por eso, el proceso tendrá que promover un aprendizaje colectivo por parte de todos los actores que conduzca a la Euroregión PM hacia un modelo de sostenibilidad. Si no se da esta transformación, será muy difícil poder aplicar el principio de responsabilidad compartida, que atribuye deberes a todos los actores, tanto públicos como privados, en la transición hacia la sostenibilidad.

Si las autoridades competentes no disponen inicialmente de las capacidades necesarias o no existe la voluntad política de cumplir con todos estos requisitos, hemos visto que una alternativa posible es introducir criterios de sostenibilidad en los programas y proyectos que se adopten en el ámbito de la Euroregión PM. En todo caso, conviene que las autoridades competentes sean conscientes de las implicaciones que representa una opción a favor de la sostenibilidad para el conjunto de los territorios que la componen.

En el capítulo 1 se hacía referencia a los elementos necesarios para alcanzar una gobernanza efectiva de la cooperación transfronteriza: el partenariado horizontal y vertical, la subsidiariedad, el establecimiento de una estructura de coordinación, la elaboración de una estrategia de desarrollo transfronterizo, y la plena participación de los actores de la sociedad civil. Junto con estos elementos más generales, también se subrayaba la conveniencia de que los órganos de la Euroregión PM, y en particular la Secretaría, desarrollen una serie de capacidades organizativas relacionadas con la gestión de los posibles conflictos, la elaboración del consenso, y la pericia técnica. El análisis de los requisitos necesarios para avanzar hacia una estrategia de DS pone de manifiesto la complementariedad de los dos enfoques y la posibilidad de que se refuercen mutuamente, aprovechando las sinergias de ambos procesos.

El impulso del proyecto debería corresponder a los presidentes de las cinco regiones miembros con el fin de dotarlo de la legitimidad necesaria. Una estrategia como ésta tiene que contar con un claro liderazgo (OCDE, 2001:17; ONU, 2002:22-26). El liderazgo político es el elemento simbólico, pero también práctico, porque el compromiso de ir hacia un modelo de desarrollo sostenible tiene que estar por encima de los intereses partidarios y de los

objetivos de los diferentes departamentos de la Administración (Torres, 2003:63). Esto requiere un consenso de base que esté por encima de los procesos electorales; y para hacerlo posible, nada mejor que implicar a los actores económicos y sociales.

El órgano técnico responsable del proceso tendrá que impulsar y gestionar cada uno de los pasos necesarios para el desarrollo y aplicación de la estrategia. Para ello tendrá que establecer el plan de trabajo y supervisar su cumplimiento, encargar estudios, realizar un inventario de los documentos estratégicos preexistentes, identificar y establecer los contactos necesarios con los actores relevantes, organizar actas y garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información. También será el principal responsable de la supervisión de la estrategia (Torres, 2003:63). Para desarrollar estas tareas, el carácter neutral de este organismo con respecto a los diferentes órganos institucionales, regiones y actores resulta imprescindible. Una de las claves del éxito del proceso recaerá en la capacidad de mantener un diálogo fluido con los responsables políticos, los diferentes departamentos y niveles gubernamentales, los actores clave y los expertos (Torres, 2003:63-65).

En la Euroregión PM, el órgano más apropiado para asumir este liderazgo técnico es la Secretaría. Ésta tendrá que mantener relaciones de confianza con los diferentes niveles de gobierno y con las administraciones de las cinco regiones. También tendrá que facilitar los contactos entre los actores de ambos lados de la frontera. En definitiva, se trata del organismo más capacitado en principio para gestionar las diferencias institucionales entre las cinco regiones y los problemas derivados del desarrollo de la estrategia y de la cooperación transfronteriza (ONU, 2002:22).

El proceso para avanzar hacia una estrategia de DS tiene que contemplar diversas etapas. Generalmente, ya hemos visto que la cooperación transfronteriza empieza con actividades específicas destinadas a establecer vínculos de complicidad entre las respectivas partes y posteriormente se establece una cooperación a largo plazo.

La elaboración de una estrategia de desarrollo transfronterizo es una de las recomendaciones de la Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza de cara a alcanzar una gobernanza efectiva en este tipo de estructuras. El marco estratégico proporciona una visión de futuro y define los objetivos y prioridades de desarrollo de las regiones fronteri-

zas. A partir de las diferentes experiencias, se ha destacado el potencial que tiene la elaboración y preparación conjunta de esta estrategia de cara a reducir el efecto barrera propio de la frontera, ya que ofrece una oportunidad a las regiones para colaborar y definir conjuntamente el futuro del área. Además, se puede aprovechar la ocasión para movilizar y poner en contacto a actores de ambos lados de la frontera fomentando las conexiones y “proporcionando una base sólida y coherente para la futura realización de trabajos y proyectos conjuntos” (Gabbe et al., 2000:A5-2).

**Una estrategia de DS para la Euroregión PM tendría una ventaja doble: fomentar la sostenibilidad e incentivar a la vez las relaciones transfronterizas.**

Los requisitos previos necesarios para elaborar una estrategia de DS coinciden plenamente con las necesidades derivadas de los procesos de cooperación transfronteriza. Tal como se ha apuntado en el capítulo 1, la gestión de la información, el establecimiento de redes y la organización de foros por parte de la secretaría es una condición previa al establecimiento de una estrategia de desarrollo transfronterizo. Se observa que ambos procesos tienen la potencialidad de reforzarse mutuamente. Por lo tanto, una estrategia de DS para la Euroregión PM tendría una ventaja doble: fomentar la sostenibilidad e incentivar a la vez las relaciones transfronterizas.

#### **4.1. La gestión de la información**

La estrategia tiene que fundamentarse en un análisis detallado y fiable. El diagnóstico tiene que ser preciso e incluir los riesgos, las tendencias, el marco político e institucional, y las relaciones entre los diferentes niveles y sectores con el fin de proponer las medidas más adecuadas. Este proceso conviene que sea también participativo facilitando que los diferentes actores aporten las respectivas perspectivas. La secretaría tiene que convertirse en el principal responsable de la gestión de la información, articulando el debate y encargando los estudios necesarios. Para realizar estos tipos de análisis son necesarias competencias técnicas y metodológicas de alto nivel. La capacidad específica de la secretaría en relación con la temática de cooperación transfronteriza resultará muy positiva para hacer frente a los problemas derivados de las diferencias competenciales entre regiones y del escaso grado de conocimiento mutuo.

**Una de las principales dificultades relacionadas con la gestión de la información es la necesidad de homogeneizar y comparar los datos entre las regiones francesas y las comunidades autónomas españolas.**

El objetivo no es acumular información, sino responder a las preguntas que los diferentes actores participantes consideren relevantes. Por eso hace falta que la información sea de calidad, accesible y creíble (Torres, 2003:65-57). No sólo se tienen que tener en cuenta los aspectos relativos a la obtención de datos, sino también su difusión y los sistemas de comunicación establecidos entre los diferentes actores y la ciudadanía. Es obvio que el grado de implicación de los actores y de los ciudadanos y la aceptación de la estrategia dependerán en gran parte de la idoneidad de los procesos comunicativos (OCDE, 2001:46). Con respecto a este punto, sería recomendable que se incorporaran todo el material divulgativo y las publicaciones relativas a este proceso a la página web de la Eurorregión PM. Éste también es uno de los mejores medios disponibles para que los ciudadanos que quieran puedan expresar sus opiniones sobre el proceso y se produzca el diálogo necesario con los actores y los órganos decisorios.

La Secretaría tendrá que velar por la circulación correcta de la información entre los técnicos, los políticos y la comunidad científica. La capacidad de los diferentes actores para actuar desde una perspectiva interdisciplinaria es fundamental vistas las implicaciones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible. Las universidades tienen que desarrollar un papel clave en este proceso. El desarrollo de la Eurorregión Universitaria y Científica representa un primer paso en esta línea que se tendrá que ir profundizando. No obstante, se tiene que evitar una producción excesiva de estudios de investigación que no estén orientados a una aplicación pragmática al caso concreto (Bouder, 2003:125)

En el marco de la Eurorregión PM, será conveniente utilizar los instrumentos existentes con el fin de no duplicar esfuerzos. En este sentido, el **Observatorio Socioeconómico de la Eurorregión** tiene que tener un papel relevante en la obtención y difusión de datos que permitan realizar un buen diagnóstico desde el punto de vista de la sostenibilidad. El Observatorio iniciará su actividad a partir

del funcionamiento en red de los institutos de estadística y servicios afines de las cinco comunidades autónomas y regiones, con el objetivo de generar un conocimiento adecuado de la situación económica, social y ambiental de la eurorregión. Su función principal consistirá en la “elaboración y difusión de la información estadística relacionada con indicadores clave de carácter demográfico, ambiental, social y económico”.<sup>35</sup> Una de las dificultades ligadas a este objetivo es la homogeneización y la comparabilidad de los datos entre las 5 regiones. Además, las regiones francesas no tienen competencias en estadística, a diferencia de las comunidades autónomas españolas.

En esta red tendrían que incorporarse actores de las cinco regiones que han desarrollado un papel fundamental en la obtención y difusión de datos relativos al desarrollo sostenible. Nos referimos, en particular, a organismos como el CADS de la Generalitat de Catalunya, el Foro Consultivo de la Agenda 21 de Cataluña, l'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées, el Consejo de Protección de la Naturaleza y el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, y el Institut des Régions Méditerranéennes pour le Développement Durable de Languedoc Roussillon.

Una vez más, el papel de la Secretaría y sus capacidades de actuación resultarán claves en todo este proceso. Como se ha hecho observar, a las dificultades inherentes a la gestión de la información en un proceso de estas características se añaden las derivadas de la cooperación transfronteriza.

En este caso, sin embargo, las dificultades se plantean en términos de retos necesarios con el fin de avanzar en la transición hacia el desarrollo sostenible y la integración euroregional. Una vez más, los principios y las capacidades necesarias para gestionar la información en los procesos de elaboración de una estrategia de DS y de integración euroregional son comunes.

#### **4.2. La participación de los actores relevantes y las redes**

Uno de los elementos clave de la formulación de una estrategia de DS es, sin duda, la participación de los actores relevantes y de la ciudadanía en el proceso. El objetivo tiene que ser la implicación de un alto número de participantes, evitando en lo posible que la estrategia se convierta en una mera negociación entre los órganos decisorios y los

35 [http://www.euroregio-epm.org/qu\\_proyectos.html#observatorio](http://www.euroregio-epm.org/qu_proyectos.html#observatorio).

actores que tienen acceso habitualmente a las estructuras de poder. Esto requerirá tiempo y recursos. La participación de los actores representativos de la sociedad es necesaria de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida, según el cual todos los actores son relevantes para avanzar hacia el DS. Esta implicación de los actores también tiene que tener efectos positivos en la aplicación de la estrategia, ya que previamente habrán tenido que consensuar los puntos básicos. Una de las ventajas es el aprendizaje que se deriva por parte de los diferentes grupos, que se ven obligados a entender los intereses de las otras partes y a responsabilizarse en la construcción de una sociedad más sostenible (Meadowcroft, 2003:79-84).

No obstante, la participación muy extensiva, además de ser muy costosa, no es recomendable. Se tiene que hallar un equilibrio entre la conveniencia de implicar a un gran número de participantes, que permita establecer un consenso estable, y evitar sobrecargar el proceso y las capacidades de gestión de la organización con una participación muy numerosa pero poco eficaz (OCDE, 2001:34). Es por ello que se tendrá que realizar una identificación muy cuidadosa de los actores relevantes, teniendo en cuenta principalmente su grado de representatividad. Los actores identificados se implicarán en todo el proceso, es decir, en la definición de objetivos, el análisis de problemas, la ejecución de los programas y el aprendizaje empírico (OCDE, 2001:34).

**Se tiene que encontrar un equilibrio entre la conveniencia de implicar a un gran número de participantes, que permita establecer un consenso estable, y la de evitar sobrecargar el proceso y las capacidades de gestión de la organización con una participación muy numerosa, pero poco eficaz.**

Los procesos de integración euroregional, por su parte, también requieren la participación de los actores de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la puesta en red de las capacidades de las cinco regiones resulta esencial para conseguir la

articulación de las posibilidades e intereses respectivos y alcanzar un impacto colectivo mayor que beneficie a todas las partes implicadas.

Como instrumentos de la nueva gobernanza, las redes representan un enfoque no jerárquico y más integrado de las políticas como mejor medio para afrontar cuestiones que superan las divisiones administrativas, como el medio ambiente, la gestión del territorio, los transportes, la inmigración o la inclusión social. El denominador común de las redes de gobernanza es su conexión con el proceso mediante el cual, a partir de objetivos consensuados, las actuaciones y los recursos de los actores públicos y privados que operan en los diferentes niveles se coordinan adoptando direcciones y significados comunes (Morata, 2004). En suma, las redes asumen una triple función: en primer lugar, movilizan y cohesionan internamente a los actores territoriales; en segundo lugar, potencian la actuación entre actores y niveles de gobierno; y, en último lugar, facilitan la acción de lobby en relación con los niveles superiores de gobierno. La participación de los actores representativos de los diversos sectores de la sociedad civil organizada en estos mecanismos es una condición *sine qua non*, tanto de los procesos derivados del desarrollo de estrategias de DS como de los procesos de integración euroregional.

Ahora bien, para ser eficaces, las redes requieren liderazgo político y capacidades de gestión. La centralidad de los actores públicos les otorga un papel estratégico como nexo de unión entre los integrantes de las redes y como facilitadores de acuerdos entre los diferentes intereses en juego (Morata, 2004:41).

En este sentido, además de la voluntad política, las capacidades de la secretaría serán fundamentales de cara a propiciar la creación de estas redes, poniendo en contacto a los actores de las cinco regiones mediante la organización de jornadas, seminarios, foros de debate y otros mecanismos de interrelación. A partir de la experiencia del CADS, también sería conveniente plantearse las condiciones de creación de un organismo equivalente para el conjunto de la Euroregión PM.

## Ejemplos de colaboraciones catalano-francesas en el marco de la Euroregión PM

### Red euroregional de cámaras de comercio

Esta red está formada por un total de 40 cámaras, de las cuales 21 pertenecen a las regiones francesas de Midi-Pirineos y Languedoc-Rosellón, y las 19 restantes a Aragón, Cataluña y las Islas Baleares. El objetivo central de la red euroregional de Cámaras de Comercio es la creación de una herramienta eficiente que de apoyo a las empresas locales (Nota de Prensa, Palma de Mallorca, 30 de septiembre de 2005). Sin embargo, a pesar de que esta red no dispone de todos los instrumentos adecuados para cumplir sus objetivos iniciales, existen ciertos mecanismos de colaboración aplicables a la Euroregión PM, como el proyecto CREARCAT.COM.

### CREARCAT.COM, portal para la creación de empresas en Cataluña y Francia

**Tipo de acción:** Acción común de las Cámaras de Comercio de Cataluña y de Francia.

Servicio web creado en el marco del programa europeo INTERREG III Francia /España.

**Fundación:** 2005

**Objetivo:** Crear un servicio común para todos los emprendedores de ambos lados de la frontera basado en el asesoramiento conjunto a quienes deseen crear empresas en Cataluña o en Francia y desarrollar herramientas conjuntas que faciliten esta tarea.

Este servicio pretende que los emprendedores puedan recibir todo tipo de apoyo, información y asesoramiento sobre los requisitos existentes con el fin de favorecer la creación de empresas (créditos, subvenciones y otras ventajas).

**Actores implicados:** Todas las cámaras de comercio de Cataluña del Norte y del Sur representadas, por el lado francés, por la *Chambre de commerce et d'industrie de Perpignan et des Pyrénées-Orientales* (que agrupa las cámaras de Céret, Perpignan, Prades y Saillagouse) y, por el lado español, por el *Consell General de Cambres de Catalunya* (que agrupa las cámaras de Barcelona, Girona, Lleida, Manresa, Palamós, Reus, Sabadell, S. Feliu de Guíxols, Tarragona, Tàrraga, Terrassa, Tortosa y Valls).

**Posibilidades que ofrece esta acción en la cooperación de la Euroregión PM:** De momento, esta acción se limita a las cámaras de comercio catalanas. A nivel de la Euroregión PM, sólo las cámaras de Cataluña y de una parte del Languedoc-Rosellón están implicadas en esta red. Sin embargo, la existencia de una cooperación entre cámaras de comercio, incluso limitada a una parte reducida de la Euroregión PM, puede tener un papel determinante al promover la creación de una red que aglutine las cámaras de las cinco regiones socias. Las funciones tradicionales de estas cámaras en el marco del instrumento CREARCAT se mantendrían en el caso de una ampliación de la red a nuevos miembros.

Las cámaras de comercio promueven y defienden los intereses de los empresarios y comerciantes. También ponen a disposición de las empresas un amplio abanico de servicios; promueven el comercio exterior de las empresas locales; y juegan un papel importante en la formación de los profesionales. Estas funciones pueden ser útiles, en cualquier caso, a todas las empresas de ambos lados de la frontera.

Las cámaras de comercio y las redes, nacionales o internacionales, que puedan constituir entre ellas representan un vínculo relevante, a veces incluso el único, que une a los operadores económicos privados. Estos actores pueden jugar un papel muy importante en una estrategia de sostenibilidad para la Euroregión Pirineos-Mediterráneo. Las cámaras de comercio tienen el potencial de vehicular la información relacionada con estas políticas hacia todas las empresas y asegurar la formación adecuada.

**Contacto:** La web [www.crearcat.com](http://www.crearcat.com) o contacto directo con cada cámara de comercio:

- Cambra de Comerç de Girona, Gran Vía Jaume I, 46, 17001 Girona, tfo. (+34) 972 41 85 00, Fax (+34) 972 41 85 01.
- Chambre de commerce et d'industrie de Perpignan et des Pyrénées-Orientales, Quai de Lattre-de-Tassigny, BP 941, 66020 Perpignan, tfo. (+33) 4 68 35 66 33, Fax (+33) 4 68 35 66 33.

## Red de universidades de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo

La Euroregión universitaria aún no es una realidad. Sin embargo, algunos ejemplos indican un avance en este sentido. El Gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó, en septiembre de 2006, un proyecto de creación de una nueva facultad de ciencias de la salud en Girona. Esta iniciativa se inscribe en la política de la Euroregión Universitaria y Científica, con el acuerdo de todos los gobiernos miembros. El modelo formativo que se pretende seguir en estos estudios se basará en la colaboración con los principales centros de formación de médicos de Toulouse, Montpellier y Perpinyà. Se trata de la primera iniciativa que fomenta los intercambios interuniversitarios dentro de la Euroregión. La nueva facultad no estará en pleno funcionamiento hasta 2010. Otro ejemplo de red universitaria, como la del Institut Joan Lluís Vives, esta sí en funcionamiento, puede servir de referente para la Euroregión PM.

### Red de universidades *Institut Joan Lluís Vives* (España/Francia)

**Tipo de acción:** Asociación de universidades creada inicialmente entre los rectores de 13 universidades del arco mediterráneo. Hoy, la red de universidades «Institut Joan Lluís Vives» está formada por 20 universidades.

**Fundación:** Acto de constitución firmado en Morella (Els Ports) el día 28 de octubre de 1994.

**Objetivo:** Esta asociación empieza un camino de colaboración y acción común entre instituciones académicas con vínculos históricos, culturales y lingüísticos arraigados en un mismo ámbito geográfico.

**Actores implicados en esta acción:** Actualmente, el Instituto Joan Lluís Vives está formado por las 20 universidades siguientes: Universitat Abat Oliba CEU, Universitat d'Alacant, Universitat d'Andorra, Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Barcelona, Universitat de Girona, Universitat de les Illes Balears, Universitat Internacional de Catalunya, Universitat Jaume I, Universitat de Lleida, Universitat Miguel Hernández d'Elx, Universitat Oberta de Catalunya, Universitat de Perpinyà Via Domitia, Universitat Politècnica de Catalunya, Universitat Politècnica de València, Universitat Pompeu Fabra, Universitat Ramon Llull, Universitat Rovira i Virgili, Universitat de València y, por último, Universitat de Vic).

Esta asociación representa a un colectivo de más de 430.000 personas, de las que 400.000 son estudiantes, 26.000 profesores y el resto personal de administración y servicios.

**Posibilidades que ofrece esta acción en la cooperación de la Euroregión PM:** En las universidades que reúne la red se imparten más de 1.400 titulaciones que conducen a la obtención de 300 diplomaturas, 360 licenciaturas y 740 programas de doctorado. Se ofrecen, asimismo, 60 estudios propios y 930 másters y cursos de posgrado. Todos los campos académicos están representados (Bellas Artes, Humanidades, Ciencias Sociales, Ciencias de la Educación, Ciencias Experimentales y Ambientales, Ciencias de la Salud, Arquitectura, Ingeniería y Educación Física).

Estas cifras corresponden a la única red de universidades de lengua catalana. Sin embargo, una red que agrupara a todas las universidades de las regiones socias de la Euroregión PM garantizaría una concentración importante del conocimiento. No obstante, ya existen colaboraciones puntuales entre universidades de la euroregión PM. Un buen ejemplo es la organización de una carrera de enseñanzas

común en oceanografía entre la Universidad de Perpiñán y la Universidad de Barcelona. Esta formación, que se concluye con el otorgamiento de diplomas comunes hispano-franceses, puede servir de modelo y se puede multiplicar en todas las universidades de la Eurorregión PM.

Facilitar la circulación de los estudiantes entre Universidades, promover el intercambio de profesores, disponer de buscadores especializados, etc., pueden ser algunas de las claves para la materialización de la eurorregión universitaria. Existen, evidentemente, a nivel europeo, acciones, como Erasmus o Leonardo, que permiten a los estudiantes desplazarse libremente a través la UE. A pesar de la creación de denominaciones comunes para todos los países europeos (licenciaturas, maestría y doctorados), persisten dificultades en la convalidación de diplomas. La existencia de formaciones universitarias comunes entre universidades de la Eurorregión PM puede tener un papel determinante en el proceso de armonización de los estudios haciendo de la Eurorregión PM una entidad precursora en la materia.

**Contacto:** Institut Joan Lluís Vives, Edificio Rectorado y Servicios Centrales, Universitat Jaume I, Campus del Riu Sec, 12071, Castelló de la Plana, tfno. (+34) 964 72 89 93, Fax (+34) 964 72 89 92; <http://www.vives.org>.

## Posibilidades de colaboración en el marco de la Eurorregión PM

A fin de que la Eurorregión PM pueda funcionar, hace falta que la colaboración entre sus miembros sea activa. Eso se relaciona con el establecimiento de una estructura de coordinación política eficaz que facilite la toma de decisiones. En este caso, será oportuno que los representantes de la sociedad civil de ambos lados de la frontera con intereses comunes se agrupen para tener más peso y así influir de manera más significativa sobre el poder político.

En el marco de la estrategia de sostenibilidad de la Eurorregión PM se podría incentivar la creación de las siguientes redes:

### Red de agricultores

Entre los actores relevantes en la estrategia de sostenibilidad de la Eurorregión PM, los agricultores deberían ocupar un lugar esencial ya que su actividad se relaciona directamente con el medio ambiente y la ordenación territorial.

Como en el caso de las organizaciones patronales, las entidades representantes de los agricultores tienen una estructura centralizada en Francia y más bien confederal en España.

En Francia, la *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA), principal organización agrícola, se encuentra representada a nivel regional por las *Fédérations Régionales des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FRSEA) y a nivel departamental por las *Fédérations Départementales des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FDSEA). En España, la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) agrupa a varias organizaciones agrícolas basadas en cada comunidad autónoma. La *Unió de Pagesos de Catalunya* (UPC), la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA), las Uniones de Payeses de Mallorca y Menorca (UPM-COAG), entre otros, son algunos ejemplos de organizaciones autonómicas.

### Red de agricultores en el marco de la Eurorregión PM

Las entidades que agrupan a la mayor parte de profesionales del sector agrícola en el marco del EPM son pues la UPC, la UAGA y las UPM-COAG en España, y las FRSEA del Languedoc-Rosellón y de Midi-Pirineos en Francia. Implicar a los agricultores en la estrategia de sostenibilidad de la Eurorregión PM es de gran importancia para hacer tomar conciencia a este sector de la necesidad de su implicación.

### Red de los profesionales del turismo

El turismo constituye, como hemos visto, un sector económico clave para la Eurorregión, cuyo futuro está íntimamente ligado a la calidad del medio ambiente.

#### **Organizaciones nacionales y locales de representación de los profesionales del turismo**

Las organizaciones que agrupan a los profesionales del turismo pertenecen generalmente a redes empresariales. Asimismo, participan en órganos políticos específicos. Así, las regiones francesas disponen de los llamados *comités régionaux du tourisme* (comités regionales de turismo). Estos comités tienen como objetivo asegurar a sus miembros una representación efectiva de las instancias de los departamentos, de los municipios y de los profesionales del sector. Los gobiernos de las comunidades autónomas también han creado órganos encargados de las cuestiones relacionadas con el turismo.

#### **Red de profesionales del turismo en el marco de la Euroregión PM**

Los comités franceses presentan el interés de agrupar tanto a representantes políticos como a representantes del sector. En España, en cambio, no existen órganos que integren permanentemente a los diferentes actores. Una estrategia de sostenibilidad en el marco de la Euroregión PM no puede acometerse sin implicar en su planteamiento a las organizaciones más representativas de los profesionales del turismo.

### **4.3. La coordinación institucional horizontal y vertical, los niveles de gobierno y las iniciativas en funcionamiento**

La estrategia no tiene que definir sólo objetivos de carácter sustantivo, sino también los instrumentos de gobernanza necesarios como aspecto clave del desarrollo sostenible (Sustainable European Regions Network, 2004). La cooperación vertical y horizontal hace referencia a las relaciones que se establecen entre los diferentes niveles gubernamentales desde un punto de vista vertical; entre los departamentos de los respectivos gobiernos de forma horizontal y, finalmente, entre los gobiernos de las 5 regiones. La finalidad es que haya una coherencia entre las diferentes políticas públicas y que los diferentes actores gubernamentales actúen, de acuerdo con sus capacidades, en función de los objetivos comunes definidos a la estrategia. Este aspecto requiere un alto nivel de consenso y un liderazgo fuerte por parte de los organismos que dirigen el proceso. La planificación estratégica es un mecanismo útil para definir la cooperación entre todos los órganos y departamentos implicados, más si cabe teniendo en cuenta que a menudo los intereses inmediatos pueden ser contradictorios (Hanf y Morata, 2001:39).

El *Libro Blanco sobre la Gobernanza y la Estrategia de DS de la Unión Europea* indica la pauta que hay que seguir en relación con la necesidad de establecer mecanismos de cooperación adecuados a fin de que las políticas y actuaciones de los diferentes actores sean coherentes y encaminadas hacia objetivos previamente consensuados. La Estrategia de la UE, en particular, considera que una gobernanza eficaz es una condición necesaria para desarrollar y aplicar las medidas necesarias para alcanzar un

desarrollo sostenible. A estas iniciativas comunitarias se han sumado numerosas experiencias de carácter nacional, transnacional, regional, interregional y local, muchas de las cuales están todavía en fase de formulación (véase el punto 3.6).

**La capacidad de los actores para hacer converger la estrategia de DS de la Euroregión PM con las otras iniciativas en curso o acabadas será uno de los factores determinantes del éxito final del proceso.**

Por lo tanto, la capacidad de los actores para hacer converger la estrategia con las otras iniciativas será uno de los factores determinantes del éxito final del proceso. No es posible en ningún caso fusionar todos los procesos, pero sí que es factible fomentar la complementariedad y la coherencia, a fin de que los diferentes marcos de planificación estratégica se refuercen mutuamente (OCDE, 2001:41). Esto requerirá un trabajo previo destinado a analizar todos los procesos existentes (o aplicables) en el territorio y sus características principales. Es de esperar que el establecimiento de una estrategia de DS para el ámbito de la Euroregión PM sirva de estímulo para impulsar iniciativas en los territorios donde todavía estén pendientes o para finalizarlas donde se encuentren estancadas.

De cara a alcanzar una mayor y mejor cooperación horizontal, la estrategia tendrá que prever el uso de determinados instrumentos que permitan la incorporación de criterios de sostenibilidad en las diferentes políticas, planes y programas, de acuerdo con las recomendaciones de la UE. Se trata de evitar la fragmentación o la sectorialización entre los diferentes actores y niveles, incorporando una



perspectiva más integrada en el proceso de toma de decisiones. Entre estos instrumentos destacan la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación Integrada de Sostenibilidad.

Como se puede ver, el propio concepto de DS representa un reto a la división tradicional de las competencias entre los diferentes niveles gubernamentales y los departamentos administrativos. El sistema de gobernanza a través del cual se toman y se aplican las decisiones relativas al desarrollo sostenible tiene un carácter multinivel, y la gobernanza multinivel y la creación de redes son manifestaciones del principio básico de responsabilidad compartida respecto al desarrollo sostenible. No hay que perder de vista que los órganos e instituciones de cada nivel gubernamental forman parte de un sistema más amplio de gobernanza en que cada actor, público o privado, juega un papel relevante, y donde la cooperación a través de la negociación es básica para avanzar hacia la sostenibilidad (Morata, 2002:44). Cuando se trata de gestionar redes con responsabilidades compartidas de estas características, importa más la calidad de las relaciones entre los diferentes niveles y sectores, que la división formal de competencias entre los diferentes actores. En este sentido, las capacidades de mediación y de coordinación del o de los actores impulsores resultan esenciales.

En el primer capítulo se hacía referencia a la necesidad de aplicar los principios de partenariado horizontal y vertical a la gobernanza efectiva en las euroregiones. En el campo de la sostenibilidad, los sistemas de gobernanza que se han ido desarrollando son muy similares a los que guían las políticas de cohesión, particularmente con respecto a los procesos relacionados con la creación y desarrollo de las euroregiones. Las estrategias de DS son poco compatibles con un enfoque centralizado, por lo cual los partenariados entre diferentes tipos de actores se convierten en cruciales. La estrategia institucional de la Comisión Europea ha favorecido el desarrollo de una gobernanza multinivel en el campo del desarrollo sostenible. Al no disponer de poderes jerárquicos ni de medios de implementación propios, la Comisión Europea depende de los actores estatales, subestatales y privados para desarrollar y aplicar sus políticas. Por eso, la Comisión ha fomentado redes multinivel que participan en la elaboración y la implementación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo sostenible. Las regiones juegan un papel fundamental en este proceso (Morata, 2002). Desde este punto de vista, el fomento de una estrategia de DS en el ámbito de la Euroregión PM es un paso ade-

lante de cara a disponer de más influencia en el seno de estas redes basadas en el partenariado.

**El fomento de una estrategia de DS en el ámbito de la Euroregión PM es un paso adelante de cara a disponer de más influencia en el seno de las redes de la UE relacionadas con el DS.**

La subsidiariedad activa es otro principio necesario para avanzar hacia una gobernanza efectiva del desarrollo sostenible. Este principio presupone que los actores de los diferentes niveles que participan en una determinada red se implican de forma proactiva y aportan su contribución al proceso general de toma de decisiones. Cuantos más ciudadanos, organizaciones y órganos locales participen y desarrollen sus capacidades en estas redes, mayor será el aprendizaje colectivo necesario para alcanzar el desarrollo sostenible en base a unas responsabilidades compartidas (Morata, 2002; Hanf y Morata, 2001). Por lo tanto, en el ámbito de la Euroregión PM, habría que prever mecanismos de coordinación con los gobiernos locales, los respectivos Estados, la Unión Europea, los organismos europeos de cooperación interregional y las otras organizaciones de cooperación existentes a escala supralocal y supraregional como la Red de Ciudades C-6, el Arco Latino, la CTP y las Islas del Mediterráneo Occidental (IMEDOC). La estrategia de DS tendría que prever un marco de cooperación y coordinación entre estos actores.

#### **4.4. Aplicación, evaluación y seguimiento de la estrategia**

La estrategia tiene que garantizar la coherencia entre las decisiones y su aplicación. A menudo se inician procesos de estas características que acaban en meros documentos declarativos sin ningún tipo de conexión con las políticas públicas que se ejecutan en el día a día. Esta visión pragmática es básica de cara a obtener resultados positivos y que éstos sean proporcionales a los gastos realizados (ONU, 2002:15-16). En términos prácticos, esto implica la preparación y ejecución de planes de trabajo, la determinación de los actores responsables de las acciones y medidas acordadas, el establecimiento de planes y programas con la correspondiente movilización de recursos para su ejecución y la adopción de medidas legislativas y reglamentarias, si fuese necesario (ONU, 2002:31). Si tenemos en cuenta que la Euroregión PM no es un nuevo nivel de gobierno ni una nueva administración, la

clarificación de las responsabilidades que asuma cada actor resulta especialmente relevante.

El seguimiento y la evaluación son elementos intrínsecos del desarrollo de la estrategia. Tal como hemos apuntado anteriormente, la estrategia es un proceso cíclico cuyos beneficios se derivan, tanto de los resultados previstos en términos sustantivos, como del propio proceso en términos de fortalecimiento de capacidades y de aprendizaje colectivo (ONU, 2002:9-10). La consecuencia lógica es el establecimiento de mecanismos para seguir y evaluar permanentemente la estrategia, detectar las debilidades y corregirlas. El desarrollo sostenible es un proceso dinámico, y por lo tanto, la estrategia también tiene que ser capaz de aprender de los errores y adaptarse de forma periódica. En este punto, puede resultar conveniente una clarificación de los conceptos de seguimiento y evaluación. No puede haber evaluación seria si no se ha realizado un seguimiento adecuado de la estrategia. En cambio, el seguimiento se puede realizar independientemente de la existencia o no de una evaluación. Por lo tanto, cuando se habla de evaluación se hace referencia al proceso completo, que incluye su seguimiento y análisis en términos de adecuación a unos determinados parámetros (Mallarach, 2003:142).

Hay evaluaciones internas y externas, dependiendo de si el órgano que se encarga de realizarlas está vinculado o no a la organización encargada de gestionar la estrategia. Las evaluaciones externas, obviamente, son más imparciales y sus conclusiones son percibidas como más fiables por el resto de la comunidad. No obstante, hay mucha información que puede ser difícil de obtener e interpretar por parte de los evaluadores externos. Por lo tanto, la mejor opción probablemente sea la combinación –y la comparación– de ambos tipos de evaluaciones (Mallarach, 2003:144). La participación del resto de actores relevantes en la fase de evaluación tiene efectos muy positivos de cara a obtener diferentes percepciones y, sobre todo, para fortalecer las capacidades y el aprendizaje colectivo.

Cuando se trata de realizar la evaluación se pueden tener en cuenta dos perspectivas. Una está relacionada con el grado de aplicación alcanzado por las diferentes medidas propuestas en la estrategia; la otra, con el grado de transformación alcanzado en relación con la visión de sostenibilidad que se ha establecido en la estrategia (Torres, 2003:71-72).

Para facilitar el seguimiento y la evaluación de una estrategia de DS se utilizan indicadores. Éstos representan un instrumento que aporta criterios generales para medir el cambio y el progreso hacia el desarrollo sostenible (Sustainable European Regions Network, 2004). Los indicadores de desarrollo sostenible tienen que establecer relaciones entre las tres vertientes de la sostenibilidad (económica, social y ambiental). Además, tienen que ser específicos, medibles, pedagógicos, sensibles al cambio, creíbles, relevantes y basarse en datos fácilmente disponibles. Como se ve, la elaboración de indicadores no es una tarea fácil, ya que se tiene que compaginar la necesidad de medir el avance hacia la sostenibilidad con criterios objetivos con la flexibilidad que requiere la multitud de aspectos que engloban el desarrollo sostenible y las realidades del territorio.

En el ámbito de la Euroregión PM, diversas regiones se han implicado en la elaboración de indicadores de desarrollo sostenible, pero la única que los ha aprobado definitivamente es la región Midi-Pirineos, con una metodología propia denominada D2Mip, a partir de los indicadores que desarrolló la agencia Eurostat para el ámbito de la UE.<sup>36</sup> También se puede recurrir en los indicadores elaborados por la Comisión Europea (Comisión, 2006).

**En la elaboración de indicadores de desarrollo sostenible, es recomendable partir de unos criterios generales comunes y que cada región establezca sus propios indicadores. No obstante, se tienen que prevenir indicadores generales para medir el grado de cumplimiento de la estrategia.**

En general, es recomendable que a partir de unos criterios generales comunes, cada región establezca sus propios indicadores de sostenibilidad. De esta manera se pueden considerar las particularidades de cada zona (Sustainable European Regions Network, 2004). No obstante, si la estrategia se realiza para el ámbito de la euroregión, se tienen que hallar unos indicadores específicos que permitan medir el grado de cumplimiento de la estrategia. La estrategia francesa de DS, por ejemplo, ha establecido unos indicadores para medir el avance general hacia el desarrollo sostenible, y otros específicos que miden el grado de cumplimiento de la estrategia. Habría que explorar alternativas en este sentido.

36 [www.territoiresdurables.fr/indicateurs.asp?id=E1B02100](http://www.territoiresdurables.fr/indicateurs.asp?id=E1B02100) y [www.midipyrenees.fr/developpementdurable/hm/docs/cp160-05Agenda21.pdf](http://www.midipyrenees.fr/developpementdurable/hm/docs/cp160-05Agenda21.pdf).

En el caso de la Eurorregión PM, las dificultades se acentúan a causa de la heterogeneidad de datos con que se trabaja a ambos lados de la frontera. Las regiones francesas, además, no tienen competencias propias en estadística. Parece ser que los datos de Eurostat son el principal punto de referencia común de las regiones situadas a ambos lados de la frontera. El Observatorio Socioeconómico de la Eurorregión PM parte de los datos estadísticos de Eurostat, los actualiza y progresivamente aborda la elaboración de estadísticas propias referidas a la Eurorregión y a sus regiones integrantes.<sup>37</sup>

En definitiva, es muy importante trabajar con indicadores a partir de unos criterios generales comunes a todas las regiones. También se tienen que explorar las relaciones entre los indicadores de DS y otros indicadores relevantes para las regiones, como es el caso de los Fondos Estructurales. En este marco, resulta útil el documento relativo a la *Evaluación de la Contribución de los Fondos Estructurales al DS* (Sustainable European Regions Network, 2004).

#### **4.5. Los retos en la implementación de la estrategia de desarrollo sostenible en la Eurorregión PM**

A lo largo de este último capítulo se ha visto la importancia de dotar a la Secretaría de la Eurorregión de los recursos –en términos de capacidades– necesarios para hacer frente a las dificultades derivadas de la integración eurorregional en el camino hacia la sostenibilidad. El ejemplo de la EUREGIO germano-holandesa es muy ilustrativo al respecto, ya que se trata de un órgano básicamente técnico, con unas competencias formales muy poco definidas, que le permiten moverse con flexibilidad y realizar contactos con todo tipo de actores de ambos lados de la frontera. Su actuación se caracteriza por un enfoque constructivo destinado a la resolución de problemas con el fin de crear un clima de consenso entre los actores que forman parte de las diferentes redes. Las relaciones se basan en la confianza mutua. Estas características sitúan a la Secretaría en una posición privilegiada para aprove-

char las ventanas de oportunidad que se le presentan y actuar como emprendedor político movilizándolo recursos humanos y financieros. Además, la capacidad técnica de sus agentes, la diligencia a la hora de captar fondos y la equidad a la hora de repartirlos, y su carácter representativo y paritario, son cualidades básicas que inspiran su funcionamiento (Perkmann, 2002).

**La Secretaría deberá disponer de los recursos necesarios, en términos de capacidades humanas e institucionales, para hacer frente a las dificultades derivadas de la integración eurorregional en el camino hacia la sostenibilidad.**

Según las directrices de la ONU y la OCDE, las estrategias de DS requieren capacidades humanas e institucionales considerables. Entre las capacidades humanas, se incluyen las habilidades técnicas y negociadoras, la resolución de conflictos y la construcción del consenso, así como la capacidad de integrar las diferentes experiencias y perspectivas para que se produzca un aprendizaje efectivo. Entre las capacidades institucionales, se habla de la capacidad de desarrollar programas y proyectos, establecer una visión conjunta que incorpore a los actores relevantes, canalizar los procesos de cambio internos, estimular las conductas innovadoras y establecer mecanismos de incentivos (OCDE, 2001; ONU, 2002). En la Eurorregión PM, si dispone del apoyo político necesario, la secretaria tendría que estimular estas capacidades asumiendo el liderazgo técnico del proceso.

También cabe recordar los requerimientos técnicos que se mencionan en la Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza, relacionados con el desarrollo de una estrategia de DS. Dichos requerimientos técnicos se refieren a la gestión de la información, a la definición de objetivos estratégicos y de una visión del desarrollo transfronterizo sobradamente consensuada y las medidas necesarias para alcanzarla y, finalmente, las recomendaciones relativas a las evaluaciones de estas experiencias (véase el capítulo 1).

37 Plan de Trabajo del Observatorio Socioeconómico: [http://www.euroregio-epm.org/observatori\\_ptraball.html](http://www.euroregio-epm.org/observatori_ptraball.html).

## Capítulo 5

# Análisis DAFO sobre la conveniencia de elaborar una estrategia de sostenibilidad en la Eurorregión PM

### FORTALEZAS

- Las 5 regiones tienen algún tipo de experiencia con respecto a la elaboración de estrategias de sostenibilidad o de las Agenda 21, tanto a nivel local como regional. Por lo tanto, se dispone de capacidades humanas e institucionales para llevar a cabo un proceso conjunto.
- Francia y España animan a las regiones y comunidades autónomas a establecer políticas de sostenibilidad.
- La Unión Europea estimula la elaboración de estrategias de desarrollo sostenible a todos los niveles.
- Las 5 regiones han colaborado en el marco de INTERREG en políticas ambientales y de desarrollo territorial.
- Cataluña, Midi-Pirineos y Languedoc-Rosellón colaboraron en algunos temas relativos a la sostenibilidad en el marco de la Eurorregión de 1989.
- La flexibilidad de la estructura institucional de la Eurorregión PM puede facilitar la creación de redes como puntos de intercambio entre el sector público y privado de cara a la elaboración de la estrategia.
- Participación en redes regionales europeas e internacionales.
- Existencia de un núcleo de cooperación hispano-francés (Cataluña del Sur y del Norte) que puede servir de vínculo con las otras regiones miembros de la Eurorregión PM.
- Presencia en el seno de la Eurorregión PM de una región, Cataluña, con una potencia política y económica muy importante tanto a nivel europeo como internacional.

### DEBILIDADES

- La novedad y los retos que comporta aplicar una estrategia de estas características en el ámbito de una eurorregión.
- Necesidad de un compromiso político explícito.
- La falta de recursos para gestionar la complejidad de un proyecto como éste.
- Necesidad de desarrollar mecanismos de gobernanza vertical y horizontal, ahora inexistentes.
- Diferencias institucionales y competenciales entre las regiones francesas y las comunidades autónomas españolas.
- Ausencia de actores institucionales esenciales en la cooperación interregional de la Eurorregión PM.
- Tratamiento heterogéneo de los datos entre las regiones francesas y las comunidades autónomas españolas.
- Diferencias lingüísticas y culturales.
- Diferentes culturas y tradiciones administrativas.
- Escaso conocimiento entre los actores clave de ambos lados de la frontera.
- La Eurorregión PM todavía no ha asumido funciones relacionadas con todos los aspectos ligados al desarrollo sostenible.

### AMENAZAS

- Despilfarro y pérdida de recursos si el proceso no se realiza con los requisitos y el compromiso político necesario.
- Poca implicación por parte de los actores clave.
- Desconexión de la estrategia respecto de las políticas públicas cotidianas.
- Dificultad de resolución de problemas comunes.
- Competencia económica entre las regiones miembros de la Eurorregión PM que puede debilitar la cooperación entre ellas.

## **OPORTUNIDADES**

- Evolución de las regiones francesas hacia un nivel de coordinación con respecto a las entidades locales equivalente al de las comunidades autónomas españolas.
- Avance hacia un modelo de sostenibilidad para la Euroregión.
- Integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales.
- Establecimiento de un marco estratégico que aporte coherencia a las actividades que se realizan en el marco de la Euroregión PM.
- Avance sustancial en relación con la integración y la cohesión suprarregional.
- Mayor conocimiento y posibilidades de aprendizaje mutuo.
- Gestión de la información conjunta.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas necesarias para avanzar hacia el desarrollo sostenible y la integración euroregional.
- Mayor capacidad de influencia en las redes y partenariados de la CE relacionados con el DS.
- Fortalecimiento de la cultura de la cooperación transfronteriza.
- Aportación original a la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.
- Estímulo a las iniciativas locales y regionales en curso.
- Implicación de los actores públicos y privados en la definición conjunta de los problemas y corresponsabilidad en su solución.
- La Euroregión PM se puede convertir en un ejemplo para otras euroregiones o asociaciones de cooperación interregional.

## Capítulo 6

# Conclusiones

Este estudio nos ha llevado a analizar el desarrollo de las estructuras de cooperación transfronteriza en la UE y los motivos que las inspiran. En esta línea, se ha hecho referencia al concepto teórico de capacidades institucionales y a las experiencias de gobernanza efectiva en el seno de las eurorregiones. También se han analizado las características, los retos y proyectos que se plantea la Eurorregión PM y las implicaciones económicas, sociales y ambientales que se derivan. Finalmente, se han formulado algunos criterios de «buenas prácticas» para elaborar una estrategia de DS teniendo en cuenta su aplicación en el ámbito de la Eurorregión. A partir de aquí, se pueden extraer una serie de conclusiones básicas:

- 1) Las políticas y proyectos que se quieren desarrollar y los retos que se plantean tienen unas implicaciones sociales, económicas y ambientales que requieren una planificación estratégica. En caso contrario, existe el riesgo de que las actuaciones se decanten excesivamente hacia una de las vertientes de la sostenibilidad, puedan resultar incoherentes o estar insuficientemente diseñadas para construir un modelo de eurorregión sostenible.
- 2) Una estrategia de DS exige un nivel de compromiso y consenso muy elevado por parte de la clase política y de los actores más relevantes. Si no hay ni la voluntad ni las capacidades necesarias en este sentido, los costes en términos de tiempo y recursos que implica avanzar en este proceso pueden ser contraproducentes. Este aspecto es particularmente importante en el ámbito de la Eurorregión PM, vistas las diferencias institucionales, culturales y socioeconómicas, el escaso conocimiento mutuo entre los actores relevantes o la variedad de los enfoques en la gestión de la información. Evidentemente, hay otras opciones menos ambiciosas si no se quieren asumir las consecuencias políticas que implica la elaboración de una estrategia de DS como es la aplicación de criterios de sostenibilidad en las propuestas políticas, planes y programas que se formulan en el ámbito de la Eurorregión PM. En todo caso, habría que hacer un inventario de todos los actores relevantes en el ámbito de la sostenibilidad y, a partir de un documento de diagnóstico (un *Libro Verde de la Sostenibilidad en la EUROREGIÓN PM*) convocarlos a participar en un foro de discusión de las diferentes alternativas.
- 3) Toda política de sostenibilidad tiene que alcanzar dos objetivos inseparables. En primer lugar, un proceso de estas características debe garantizar una protección óptima del medio ambiente y del bienestar de la población de las regiones miembros de la Eurorregión asegurando un desarrollo armonioso de los territorios de las regiones miembros. En segundo lugar, la Eurorregión también tiene que promover las zonas económicamente eficientes. Ahora bien, estos dos imperativos están a menudo en contradicción. La tarea debería consistir, por tanto, en conseguir un equilibrio entre el principio de solidaridad con las áreas más débiles sin penalizar a las más eficientes.
- 4) Si se opta por elaborar una estrategia con todas las implicaciones que comporta, los beneficios que se derivarán para el fortalecimiento de las capacidades institucionales son múltiples, tanto en términos sustantivos como de proceso. En particular, se ha visto que las capacidades institucionales que conviene desarrollar para alcan-

zar una gobernanza efectiva de la Euroregión son similares a las capacidades necesarias para elaborar una estrategia de DS. Por lo tanto, ambos procesos se solapan y se refuerzan mutuamente. Eso se concreta en una actuación basada en:

- el principio de partenariado o cooperación horizontal y vertical
- el principio de subsidiariedad
- la participación del actores privados y de la sociedad civil a través de redes de carácter transfronterizo
- la elaboración de una estrategia de desarrollo transfronterizo/de DS a largo plazo y
- el establecimiento de una estructura común –la Secretaría– con apoyo político y capacidades técnicas y organizativas (negociación, resolución de conflictos, construcción del consenso, y pericia) que lidere la estrategia de DS. Aquí hay que incluir también las capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos técnicos relativos a la gestión de la información, la definición de objetivos y medios y la evaluación de la estrategia y los diferentes planes y programas en el ámbito de la EUORREGIÓN.

5) Ambos procesos se tienen que desarrollar de forma progresiva. La Euroregión PM es de creación reciente y, en consecuencia, resulta conveniente, en la primera fase, realizar actividades específicas destinadas a incrementar los contactos y el conocimiento entre todos los actores antes de proceder a la elaboración de una estrategia que implique abordar múltiples aspectos

de la realidad cotidiana, de los cuales todavía no se ha ocupado. En este sentido, se considera que la creación de redes y foros de carácter transfronterizo, la producción y la divulgación de material informativo, sobre todo a través de la web de la Euroregión, son recursos para crear estructuras y conocimiento con efectos multiplicativos. Una vez se haya avanzado sustancialmente en estas actividades específicas, se puede proceder a concretar el planeamiento estratégico a más a largo plazo. Éste podría ser el momento oportuno para crear un Consejo Asesor del Desarrollo Sostenible de la Euroregión.

6) Los órganos de la Euroregión PM y sus dirigentes tienen que actuar como emprendedores políticos, aprovechando las oportunidades disponibles para movilizar recursos y oportunidades. Tanto el desarrollo del proyecto de cooperación transfronteriza como la estrategia de DS son oportunidades en este sentido. Este aspecto se hace patente en las directrices europeas, estatales y subestatales, en las cuales la CT y el DS constan como objetivos prioritarios en el contexto europeo (véase el punto 3.6). El desarrollo sostenible a través de la cooperación transfronteriza tiene el potencial necesario para generar ideas, normas y valores nuevos que, una vez introducidos en las estructuras sociales, pueden facilitar el aprendizaje colectivo por parte de todos los actores como ingrediente básico de las capacidades institucionales a las cuales se ha hecho referencia a lo largo de este estudio.

# Referencias

- AJA FERNANDEZ, E. (1989). «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: balance y perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4.
- ANDERSON, J.; O'DOWD, L. y WILSON, T.M. (eds) (2003). *New borders for en changing Europe: cross-border cooperation and governance*. London: Frank Cass.
- ARANDA, C. (2005). «La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions». *Papers de Treball*, 4/2005. Barcelona: Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.
- ARANDA, C. y MONTOLIO, D. (2005a). «Caracterizació econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània». *Papers de Treball*, 2/2005, Barcelona: Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.
- ARANDA, C. y MONTOLIO, D. (2005b). «Catalunya en el marc de les regions europees: l'Euroregió Pirineus-Mediterrània», *Nota d'Economia*, V. 3, núm. 80, p. 9-40, Barcelona.
- ARFE (2002). *Statement of AEBR on the «6th EU Environment Action Programme»*, Gronau.
- ARFE (2004). *European Charter for Border and Cross Border Regions*, Gronau.
- ARFE-LACE (1997), *Documento de trabajo sobre la Iniciativa INTERREG y su futuro desarrollo*, Gronau.
- BAYRAGUET, A., y GÓMEZ, M. (2005). «Transportes, infraestructuras y comunicaciones», en CTESC (ed.). *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social).
- BÉCET, J.M. (2005). «Las compétences du département», en «Les collectivités territoriales en France», Les notices de La Documentation Française.
- BEHAR, D. y ESTÈBE, P. (2004). «Aménagement du territoire: une mise en perspective» en «L'état des régions françaises», La Découverte.
- BOIRA, J. V. (2004). *Les euroregions*. València: Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga (Documents Euram, 6).
- BONET, X. (2005a). «Treball». En: CTESC (ed.). *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social).
- BONET, X. (2005b). «Territori i població», a CTESC (ed.). *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social).
- BORJA, J. y ARIAS, A. (2005). «El futuro de los Pirineos en el ámbito europeo y la relación ciudad-montaña». Congreso *El futur de les muntanyes en la Unió Europea del segle XXI*, <[www.ctp.org/comun/novedades/2005/CongresoFuturo/ponencias/index.pdf](http://www.ctp.org/comun/novedades/2005/CongresoFuturo/ponencias/index.pdf)>
- BOUDER, F. (2003). «Knowledge Strategies for Sustainable Development», a *Strategies for Sustainable Development: roles and responsibilities along the local-global axis*. Barcelona: CADS e IIG.



- BRISSON, J.F. (2003). "Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales", *Actualité Juridique de Droit Administratif*.
- BROSSET, E. (2004). "L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République", *Revue française de droit constitutionnel*, 60.
- BRUNET, P., ALMEIDA, F., y COLL, M. (2005). "Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible". *Boletín de la A.G.E.*, 39, <[www.ieg.csic.es/age/boletin/39/16-AGENDA.pdf](http://www.ieg.csic.es/age/boletin/39/16-AGENDA.pdf)>
- BULLMAN, U., ed. (1994). *Die Politik der dritten Ebene. Regione im Europa der Union*. Baden Baden: Nomos.
- CARRILLO, J. (2005). "Agricultura, ramaderia i pesca". En CTESC (ed.) *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*, Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social, Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Comisión Europea (1999). *Aragón en la Unión Europea*. <[europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm](http://europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm)>
- Comisión Europea (1999). *Baleares en la Unión Europea*. <[europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm](http://europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm)>
- Comisión Europea (1999). *Cataluña en la Unión Europea*. <[www.europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm](http://www.europa.eu.int/spain/publicaciones/ccaa.htm)>
- Comisión Europea (2001). *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, COM (2001), 428 final.
- Comisión Europea (2001). *A sustainable Europe for a better world: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM (2001) 261 final.
- Comisión Europea (2003). *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*, COM (2003) 34 final.
- Comisión Europea (2004). *Construyendo nuestro futuro común; retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013*, COM (2004) 101 final.
- Comisión Europea (2005). *Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, COM (2005) 0299.
- Comisión Europea (2006). *Sustainable Development Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable Development Strategy*, Bruselas, SEC(2005) 161 Final.
- Comité de las Regiones (2005). *Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza AECT*, 2005/C 71/11.
- Conseil Regional Languedoc Roussillon, 2005-2010 *Vivre en Septimanie, un projet pour le mandat: 500 actions concrètes*. <[www.cr-languedocroussillon.fr](http://www.cr-languedocroussillon.fr)>
- Consejo de la Unión Europea (2006). *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) ? Renewed Strategy*. Junio. Bruselas.
- Consejo Europeo (1998). *Integración de las exigencias medioambientales en las políticas de la Unión*, Junio de 1998, Cardiff.
- Consejo Europeo (1999). *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)*, Postdam.
- Consejo Europeo (2000). *Hacia la Europa de la Innovación y el Conocimiento*, Marzo de 2000, Lisboa.
- Consejo Europeo y Parlamento Europeo (2001). *Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos ambientales de ciertos planes y programas*, Junio de 2001, Bruselas.
- CORREA, J. (2002), "Estrategia Española de Desarrollo Sostenible mediante indicadores", *Revista Fuentes Estadísticas*, n. 64.
- CRÔNE, M. (2004). "Développement durable: le préfet décroche le premier rôle". En: *Le développement durable à l'usage des collectivités territoriales*, 3a ed., Dexia Editions, PUF.
- DARCY, G. (1982). *Le système administratif français*. CFPC.
- Declaració Fundacional EUROREGIÓ PM (2004). *L'Euroregió, un futur compartit*, 29 de octubre de 2004, Barcelona.
- DiMAGGIO P.J. (1988). "Interest and agency in institutional theory". En: ZUCKER, L.G. (ed.), *Institu-*

- tional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- DELAMARRE, A. (2002). "Les acteurs, les cadres et les modes d'intervention de l'aménagement du territoire". En: CARO P.; DARD, O. y DAUMAS J-C. (dir.) *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Dossier de Premsa EPM (2006). Reunión 10 de febrero de 2006, Toulouse, Midi-Pyrénées.
- DURAN, P. y THOENIG, J.C. (1996). "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, vol. 46, n 4.
- Eurostat, Comunicado de prensa, 63/2006, 18 de mayo de 2006.
- EVANS, B., MARKO, J., SUNDBACK y S., THEOBALD, K. (2005), *Governing Sustainable Cities*, Londres: Earthscan
- FANDIÑO, J. (2005a). "Indústria i energia". En: CTEESC (ed.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social).
- FANDIÑO, J. (2005b). "Serveis, comerç i turisme". En: CTEESC (ed.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social).
- FLIGSTEIN, N. (1997). "Social skill and institutional theory", *American Behavioral Scientist* 40: 397-405.
- Fundació Centre Documentació Política (2006). "L'Euroregió Pirineus Mediterrània", *Documents*, 14.
- FERNÁNDEZ, T.R (1978). "Las autonomías regionales: crítica al verbalismo", *Triunfo*, 28, enero.
- GABBE, J., MALCHUS, V., y MARTINOS, H (2000), *Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza, Tercera Edición*, Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), Gronau.
- GARCÍA ROCA, J. (1987). "Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad", *Revista Vasca de Administración Pública*, 47.
- GARCÍA, C. (2006). «L'acció exterior catalana envers l'Europa comunitària». En: MORATA, F. (dir.), *20 Anys de Catalunya a la Unió Europea (1986-2006)*. Barcelona: IUEE-Patronat Català Pro Europa.
- GARRIDO FALLA, F. (1981) "El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas". *Revista de administración pública*, 94.
- GIANNETTI, M., "The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?" *European Economic Review*, núm. 46, pp 539-567.
- GOZE, M. (2002). "Décentralisation et intercommunalité : entre aménagement du territoire et démocratie locale". *Informations Sociales*, núm. 104.
- HANF, K. y MORATA, F. (2001). *Governança i Desenvolupament Sostenible: Aspectes Institucionals. Informe al Consell Assessor sobre Desenvolupament Sostenible*. Barcelona: CADS e IIG.
- HOOGHE, L., y MARKS, G. (2004). "Gobernanza estatocéntrica i gobernanza multinivel". A: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unió Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- JONES, B. y KEATING, M, eds. (1995). *The European Union and the Regions*. Oxford: Oxford University Press.
- KEATING, M. (1998). *The new regionalism in western Europe. Territorial restructuring and political change*. Londres: Edward Elgar.
- LAVIALLE, C. (1996). "Décentralisation et domaine", *Revue française de droit administratif*.
- LUCAS VERDÚ, P. y MURILLO de la CUEVA, P.L. (1999). "La solidaritat interterritorial: artículo 138". En: ALZAGA VILLAAMIL O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. XI. Madrid: Cortes Generales.
- MALLARACH, J.M. (2003). "The key role of evaluation in the implementation of sustainable development strategies. Conditions and factors for improving effectiveness". En: *Strategies for Sustainable Development: roles and responsibilities along the local-global axis*, Barcelona: CADS i IIG.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- MEADOWCROFT, J. (2003). "Participation and strategies for sustainable development". En: *Strategies for Sustainable Development: roles and*

*responsabilities along the local-global axis*, Barcelona: CADS e IIG.

Ministère de l'intérieur, DGCL, (2005).

MODERNE, F. (1991). «L'état des autonomies dans l' « État des autonomies »». En: LAVROFF, D.G. (dir.), "Dix ans de démocratie constitutionnelle en Espagne". París: Éd. CNRS

MORATA, F. (2004), "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea". En: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

MORATA, F. (2002). "The role of the regions in the local/global GSD axis". En: *Governance for Sustainable Development*. Barcelona: CADS e IIG.

MORATA, F. y ETHERINGTON, J. (2003). *Global i Local*, Barcelona: Pòrtic.

Observatoire de l'intercommunalité – ADCF, 2006.

OCDE (2001). *Estrategias de Desarrollo Sostenible: Guía Práctica de Cooperación para el Desarrollo*, DCD/DAC(2001)9/FINAL

ONU (2002). *Guidance in preparing a national sustainable development strategy: managing sustainable development in the new millenium*. Ghana: DESA/DSD/PG2/BP13.

PAREJO ALFONSO, L. (1986). "La autonomía local". *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 229.

Parlamento Europeo (2004). *Resolució sobre la funció de les "euroregions" en el desenvolupament de la política regional*, (2004/2257[INI])

PÉREZ, M. y JIMÉNEZ, J. (2002). "Los indicadores de sostenibilidad en Cataluña". *Revista Fuentes Estadísticas*, 64.

PERKMANN, M. (2002). *The rise of Euroregion. A bird's eye perspectives on European cross-border co-operation*. Lancaster: University of Lancaster.

PERKMANN, M (2002). *Policy entrepreneurs, multi-level governance and policy networks in the European polity: The case of the Euroregio*. Lancaster: University of Lancaster.

PERKMANN, M (2005). "The emergence and governance of euroregions: the case of the EUREGIO on the Dutch-German border", workshop: *Euroregions, experiences and lessons*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

Prefecture de la Region Languedoc-Roussillon (2004). *Projet d'Action Stratégique de l'État en Région*. [www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr)

PRIOLLAUD, F.X. (2005). "Les collectivités territoriales en Europe". En: *Les collectivités territoriales en France*. Les notices de La Documentation Française.

RAO, A. y FRIEDMAN, M (2000), "Transforming institutions: history and challenges. An international perspective" , *Institutionalizing Gender Equality: Commitment, Policy and Practice*, Amsterdam: KIT/ Royal Tropical Institute, Critical Reviews and Annotated Bibliographies Series.

REGOURD, S. (2004). "L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique". En: "Décentralisation, État et territoires", *Cahier français*, 318, La Documentation Française.

ROCA, D. (2007). "Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne – A propos du nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne". *Revue française de droit constitutionnel* (en prensa).

SCHARPF, F.W. (1997). *The problem solving capacity of a multi level governance, Working paper*. Florencia: Instituto Universitario Europeo.

Sustainable European Regions Network (2004), *Cohesive Thinking towards a sustainable future*. <[www.sustainable-euregions.net](http://www.sustainable-euregions.net)>.

TAMBOU, O. (1999). *La Coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*. Bellaterra: Institut Universitari Estudis Europeus.

TORRES, P. (2003). "Requirements for the feasibility of sustainable development strategies". En: *Strategies for Sustainable Development: roles and responsibilities along the local-global axis*. Barcelona: CADS e IIG.

TRIGO, J (2005). "Magnituds econòmiques". En: CTESC (ed.), *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. (Llibres del Consell de Treball, Econòmic i Social).

TULARD, M.-J. (2005). "Les compétences de la région". En: *Les collectivités territoriales en France*. Les notices de La Documentation Française.

VERPEAUX, M. (2005). "La déconcentration". En: *Les collectivités territoriales en France*. Les Notices de La Documentation Française.

# Acrónimos

**AECT**

Agrupaciones Europeas de Cooperación Transfronteriza

**AJE**

Asociaciones de Jóvenes Empresarios

**ARFE**

Asociación de Regiones Fronterizas Europeas

**ARPE**

*L'Agence régionale pour el environnement* (Agencia regional de desarrollo)

**CA**

Comunidad Autónoma

**CAEB**

Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares

**CADS**

Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (Generalitat de Catalunya)

**CCAA**

Comunidades Autónomas

**CdR**

Comité de Regiones

**CE**

Comisión Europea

**CE78**

Constitución Española de 1978

**CEOE**

Confederación Española de Organizaciones Empresariales

**CEPYME**

Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

**CF**

Constitución francesa

**CGCT**

*Code général des collectivités territoriales* (Código general de colectividades territoriales)

**COAG**

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos

**CREA**

Confederación de Empresarios de Aragón

**CREARCAT**

Portal por la creación de empresas en Cataluña y Francia

**CT**

Cooperación Transfronteriza

**CTESC**

Consejo de Trabajo, Económico y Social de la Generalitat de Catalunya

**CTP**

Comunidad de Trabajo de los Pirineos

**DGCL**

*Direction générale des collectivités locales*

**DPU**

Documento de Programación Único

**DS**

Desarrollo Sostenible

**EEAC**

*European environmental and Sustainable Development Advisory Councils*

**EPCI**

*Établissements publics de coopération intercommunale*

**EPM**

Eurorregión Pirineos-Mediterráneo

**FCDP**

Fundación Centro de Documentación Política

**FDSEA**

*Fédérations Départementales des Syndicats d'Exploitants Agricoles*

**FEDER**

Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FNSEA**

*Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles*

**FSE**

Fondo Social Europeo

**FRSEA**

*Fédérations Régionales des Syndicats d'Exploitants Agricoles*

**GC**

Grupo de Coordinación

**HLM**

*Habitages à Loyer Modéré* (Vivienda pública de alquiler)

**I+D**

Investigación y Desarrollo

**IIG**

Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña

**IMEDOC**

Islas del Mediterráneo Occidental

**MEDEF**

*Mouvement des Entreprises de France* (Movimiento de empresas de Francia)

**OCDE**

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**ONG**

Organización(es) no gubernamental(es)

**ONU**

Organización para las Naciones Unidas

**PEOT**

Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio

**PIRINET**

Plan de coordinación de las redes de información de los Pirineos

**PM**

Pirineos-Mediterráneo

**PNUMA/PALMO**

Plan de Acción del Mediterráneo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

**RETE21**

Red de Entidades Locales del Alto Aragón hacia la Sostenibilidad

**SIG**

Sistema de Información Geográfica

**STC**

Sentencia del Tribunal Constitucional

**TCE**

Tratado de las Comunidades Europeas

**UAGA**

Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón

**UE**

Unión Europea

**UPC**

*Unió de Pagesos de Catalunya* (Unión de Payeses de Cataluña)

**UPM-COAG**

Uniones de Campesinos de Mallorca y Menorca

**VPO**

Viviendas de Protección Oficial

## PUBLICACIONES DEL CONSEJO ASESOR PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CATALUNYA (CADS)<sup>38</sup>

Con el objetivo de difundir el conocimiento y la sensibilización sobre el desarrollo sostenible, el CADS se ha dotado de un proyecto editorial que consta de diversas colecciones:

### Monografies del CADS

Difusión d'informes periódicos y otros documentos relevantes, elaborados por el CADS.

- *Aportacions a l'Agenda 21 de Catalunya. El compromís de Catalunya per a un futur sostenible. Fase d'informació* (febrer-juny 2001).
- *Informe sobre l'evolució de l'estat del medi ambient a Catalunya. 1 (aire, aigües continentals i residus).*
- *Informe sobre l'evolució de l'estat del medi ambient a Catalunya. 2 (Litoral, Biodiversitat, Sòl i territori).*

### Papers de Sostenibilitat

Difusión de documentos de referencia sobre desarrollo sostenible.

Núm. 1. *Governança sostenible. Aspectes institucionals i de procediment de la sostenibilitat a la Unió Europea. Fòrum Consultiu Europeu sobre Medi Ambient i Desenvolupament Sostenible.*

Núm. 2. *Governance for Sustainable Development. Barcelona Workshop, April 18-19, 2002.*

Núm. 3. *Estratègia de la Unió Europea per a un Desenvolupament Sostenible.*

Núm. 4. *D'una Terra a un món. Recapitulació de la Comissió Mundial sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament.*

Núm. 5. *Strategies for Sustainable Development. Roles & Responsibilities along the Global-local Axis. Barcelona Workshop. June 12-13, 2003.*

Núm. 6. *Principis directors per al desenvolupament territorial sostenible del continent europeu. Consell d'Europa.*

Núm. 7. *Institutions for Sustainable Development. Institucions per al Desenvolupament Sostenible. Barcelona Workshop. June 14-14, 2004.*

Núm. 8. *CONSEJO D'EUROPA. Conveni Europeu del Paisatge.*

Núm. 9. *Documents de la Conferència sobre el Conveni Europeu del Paisatge en ocasió de la seva entrada en vigor. Estrasburg, 17 de juny de 2004.*

Núm. 10. *Orientacions bàsiques per a la sostenibilitat del turisme europeu. Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions.*

Núm. 11. *Directiva marc de l'aigua de la Unió Europea.*

Núm. 12. *TORRES i GRAU, Pere. Governança per al desenvolupament sostenible: de la teoria a la pràctica.*

### Documents de recerca

Síntesis de algunos de los estudios encargados por el CADS.

Núm. 1. *QUERALT i BASSA, Arnau; CAZORLA i CLARISÓ, Xavier. Els Consells nacionals sobre medi ambient i desenvolupament sostenible. Aspectes introductoris.*

Núm. 2. *La governança per al desenvolupament sostenible a Catalunya. Conceptes, requeriments institucionals i elements d'anàlisi.*

Núm. 3. *CAZORLA i CLARISÓ, Xavier; TÀBARA, Joan David. Nous reptes de l'Avaluació Integrada en la planificació hídrica: sostenibilitat, participació i aprenentatge social.*

Núm. 4. *Interrelació entre variables demogràfiques i variables ambientals. Demografia, poblament, mobilitat i modes de vida: Variables d'interès per al medi ambient i el desenvolupament sostenible.*

Núm. 5. *Governance for Sustainable Development in Catalonia. Concepts, institutional requirements and analytic elements. La gobernanza para el desarrollo sostenible. Conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis.*

Núm. 6. *PRATS i CATALÀ, Joan. Estratègies per al desenvolupament sostenible. Lliçons de l'experiència internacional. Estratègies para el desarrollo sostenible. Lecciones de la experiencia internacional. Strategies for Sustainable Development. Lessons from the International Experience.*

Núm. 7. *MAYOR FARGUELL, Xavier; QUINTANA LOZANO, Vanesa; BELMONTE ZAMORA, Ricard. Aproximació a la petjada ecològica de Catalunya. Aproximación a la huella ecológica de Catalunya. An Approximation to the Ecological Footprint of Catalonia.*

Núm. 8. *CAMPILLO i BESSES, Xavier; FONT i FERRER, Xavier. Avaluació de la sostenibilitat del turisme a l'Alt Pirineu i Aran.*

Núm. 9. *LERGA FELIP, Maura. Resolució de conflictes socials de component ambiental. Elements introductoris.*

<sup>38</sup> Esta lista de la publicaciones del CADS ha sido actualizada el primero de julio de 2007.

Núm. 11. FORÉS, Elisenda; SEUBAS, Judit; TORNÉ, Olga. *Catalunya estalvia aigua*.

### Documents internacionals

Textos relevantes en materia de medio ambiente i desarrollo sostenible a escala internacional. En el año 2001, el CADS reemprendió la edición de esta colección, iniciada por el Departament de Medi Ambient de la Generalitat, en la cual se habían publicado ya 7 volúmenes.

Núm. 8. *Els reptes de l'aplicació de la Directiva sobre avaluació ambiental estratègica. Les regions europees davant de la Directiva 2001/42/CE del Parlament Europeu i del Consell, relativa a l'avaluació dels efectes de determinats plans i programes sobre el medi ambient*.

Núm. 9. CONSEJO D'EUROPA. *Conveni Europeu del Paisatge*.

Núm. 10. *Els acords de Johannesburg. Declaració de Johannesburg sobre Desenvolupament Sostenible. Pla d'aplicació de les decisions de la Cimera Mundial sobre Desenvolupament Sostenible. Declaració de Gauteng*.

Núm. 11. *Declaració de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient Humà. Estocolm, juny de 1972*.

Núm. 12. *Medi Ambient 2010: el futur és a les nostres mans. Programa d'acció per al medi ambient a Europa a començaments del segle XXI*.

Núm. 13. *Canvi climàtic 2001. III Informe del Grup Inter-governamental d'Experts sobre el Canvi Climàtic (IPCC)*.

Núm. 14. *Un món sostenible és possible. Fòrum global dels pobles. Declaració de la societat civil. Johannesburg, 24 d'agost - 3 de setembre de 2002*.

Núm. 15. *Conveni sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient (Conveni d'Àrhus). Directiva 2003/4/CE i Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell*.

### Informes especials

- *Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya*. (Texto íntegro).
- *Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya. Resum executiu* (Texto en catalán, castellano e inglés).
- *Informe sobre el Canvi Climàtic a Catalunya*. CD Rom conteniendo el texto íntegro i el resumen ejecutivo.
- *La Directiva Marc de l'Aigua a Catalunya. Conceptes, reptes i expectatives en la gestió dels recursos hídrics. La Directiva Marco del Agua en Catalunya. The Water Framework Directive in Catalonia*. (Llibre en català. CD ROM amb els textos català, castellà i anglès).

### Memòria del CADS

Memoria institucional del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya

- *Memòria 2001-2003*
- *Memòria 2004-2005*

### Coediciones

- *Informe Planeta Viu* (coeditado con Unescocat y Angle Edicions).

Si tiene interés en alguna de estas publicaciones, puede consultar el texto en nuestra web

<http://www.cat-sostenible.org>

o bien puede ponerse en contacto con nosotros

### Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya (CADS)

Avinguda Sarrià 30, 1r 3a  
08029 Barcelona

Tel. (+34) 93 363 38 67  
Fax. (+34) 93 410 09 39  
c/e: [cads.vicepresidencia@gencat.cat](mailto:cads.vicepresidencia@gencat.cat).







