

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

**Seminari: “Les Euroregions: Experiències i
aprenatges per a l'Euroregió Pirineus-
Mediterrània” 15-16 de desembre 2005**



Working Paper

Conclusions del seminari

Francesc Morata

Director de l'IUEE

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

Aquest Seminari s'emmarca en el projecte d'investigació de l'IUEE relatiu a "L'Euroregió Pirineus-Mediterrània: Percepcions, Expectatives i Xarxes d'Actors". En aquesta primera fase (octubre 2005-juny 2006), el projecte preten avaluar els requisits institucionals necessaris per la posada en marxa de l'Euroregió. Per això, analitza les condicions de partida: els interessos en presència; les formes d'acció col·lectiva existents o potencials i, en particular, les xarxes; les percepcions i expectatives que suscita el projecte entre els diferents actors; així com els obstacles previsibles i les vies per superar-los. Aquest enfoc ha de permetre una millor difusió de la iniciativa entre el públic interessat tot proporcionant orientacions de primera mà als decisors públics.

La creació de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània representa una oportunitat per avaluar les principals experiències de les Euroregions i extreure'n els ensenyaments necessaris. El Seminari, en el que van participar experts acadèmics i responsables de les diferents administracions, tenia per objectiu debatre l'estat actual de la cooperació transfronterera a la UE, prenent com a referència un seguit d'experiències significatives (veure el programa adjunt). El debat es va centrar especialment en l'evolució del marc europeu, en els processos d'institucionalització, en les formes de governança i en les modalitats de gestió dels programes i de les polítiques. Tot seguit, es presenten, de forma sintètica, les conclusions més destacables.

Conclusions del debat

I. El Marc General

- 1) La cooperació transfronterera no ha estat mai una prioritat estatal. Malgrat les transformacions derivades de la globalització i del procés d'integració europea, els Estats segueixen aferrats al concepte de "frontera" com a una de les màximes expressions de llur sobirania.
- 2) Tot sovint, les fronteres estatals van separar territoris, poblacions i cultures que s'havien anat configurant històricament com a unitats relativament homogènies. La Cooperació Transfrontera (CT) és el millor instrument disponible per contrarrestar aquest procés.

- 3) La CT és una de les raons de ser essencials del procés d'integració europea (eliminació de les fronteres).
- 4) Tanmateix, es manifesta clarament la necessitat de posar al dia els instruments jurídics que regulen la CT en el conjunt d'Europa (Consell d'Europa) i, més en particular, en la UE. En aquest sentit, cal valorar positivament, les potencialitats de l'Instrument de Cooperació Territorial (ICT) previst en el projecte de reforma dels Fons Estructurals
- 5) El debat ha evidenciat la necessitat d'integrar les diverses escales de governança (local, regional, estatal i europea) en la gestió de la CT, així com la varietat de les modalitats (geometria variable), des de la cooperació transfronterera en sentit estricte a la cooperació entre territoris adjacents.
- 6) També s'ha fet notar que la majoria de les experiències en curs es caracteritzen pel seu caràcter marcadament institucional i, per tant, pel predomini de les administracions, en detriment dels altres actors de la societat. Els casos d'èxit es caracteritzen pel protagonisme dels actors socials i econòmics al costat dels representants públics.
- 7) En la mesura en que moltes Euroregions s'han anat desenvolupant al voltant de la iniciativa INTERREG, hi ha el risc que desapareixin si els nous reglaments dels Fons Estructurals no donen prou importància a les necessitats de finançament de la CT.

2. El procés d'institucionalització

- 1) Generalment, la creació de les Euroregions combina elements simbòlics, declaratius, reivindicatius i materials. Els conceptes de "projecte compartit" i d'"estratègia conjunta" resulten fonamentals.
- 2) L'experiència aconsella la configuració de l'Euroregió no com un nou nivell de govern, sinó com un espai de cooperació multinivell que ha de facilitar l'adopció

de decisions conjuntes - impossibles sense l'Euroregió - que cada autoritat ha d'implementar en funció de les seves competències i els seus recursos.

3) Es remarca igualment la necessitat:

- d'implicar els actors clau (*stakeholders*) des del principi del procés. Això significa una cooperació vertical, entre nivells de govern, i horitzontal, entre actors públics i privats, a ambdues bandes de la frontera;
- disposar d'un comitè executiu o d'una secretaria permanent separada de les respectives administracions membres i dotada de l'autonomia organitzativa i dels recursos necessaris;
- de buscar un equilibri entre els objectius econòmics i els socio-culturals amb l'objectiu de reforçar la legitimitat de l'Euroregió;
- d'evitar la formulació de programes que no creïn un veritable valor afegit per a l'Euroregió; i
- d'aprendre conjuntament a gestionar les asimetries (político-administratives, socioeconòmiques, lingüístico-culturals i ideològiques) per tal de desactivar els inevitables conflictes, les susceptibilitats i els malentesos.

II. Les experiències europees

1. L'Euroregió "EUREGIO" (Alemanya-Holanda)

A banda posar de manifest els avantatges d'una "cooperació permanent", centrada en objectius propis, en relació amb una "cooperació instrumental", inspirada en incentius externs, com ara Interreg, el model EUREGIO (180 municipis) es basa sobretot en la seva capacitat de lideratge i d'empresarialitat política, concretada en:

- el desenvolupament organitzatiu;
- la diversificació dels recursos: no comptar exclusivament amb la UE, sinó amb els propis recursos per tal d'augmentar el nivell de compromís i la sostenibilitat del projecte a llarg termini;
- la capacitat d'apropiació de les activitats de la CT;

- la capacitat de comunicació amb els actors del territori.

El model de governança reflecteix la dificultat de crear veritables estructures de cooperació que desemboquin en una identitat transfronterera. Els principals deficit es refereixen als aspectes següents:

- capacitat limitada d'implementació dels acords;
- expertise política insuficient;
- poc foment de les xarxes;
- avaluació limitada dels resultats en termes d'impactes;
- poca autonomia organitzativa i capacitat de mobilització d'interessos

2. L'Euroregió Nord-Pas de Calais/Kent (França-Anglaterra)

L'anàlisi d'aquesta experiència demostra:

- la conveniència de fixar objectius estratègics clars i assumibles de forma realista;
- el paper clau dels actors econòmics i socials més rellevants per assegurar l'èxit de les polítiques;
- la conveniència de garantir l'adequació dels objectius estratègics comuns a les necessitats dels territoris implicats i la implementació efectiva de les polítiques;
- la necessitat de fer compatible l'agenda de la CT amb les agendes individuals dels diferents territoris;
- el valor afegit de la CT en termes d'innovació institucional;
- la importància de combinar la democràcia representativa, amb els mecanismes de participació i els coneixements tècnics per tal d'arribar a acords consensuats i factibles.

3. Grossregion/Grande Région: l'Euroregió SAAR-LOR-LUX

Aquesta Euroregió, creada el 1978, expressa la inoperància de les estructures institucionals pesades desprovistes d'una veritable voluntat política de CT i incapaces de dotar-se de mecanismes de governança que connectin amb les demandes dels actors socials. El resultat ha estat la construcció d'un sistema autoreferencial amb l'objectiu

d'aconseguir la seva perpetuació aprofitant els recursos simbòlics i financers oferts per la UE i les entitats membres.

4. “EureGo”: el projecte de cooperació de l'Alt Adriàtic (Itàlia-Eslovènia)

Euroregió en preparació. L'estudi de factibilitat d'EureGo (Gorizia-Goriza) il·lustra les precondicions necessàries per posar en marxa una cooperació transfronterera basada en dades objectives i en el coneixement mutu dels actors. En àrees conflictives o caracteritzades per constenciosos històrics, els nous marcs de cooperació poden representar un instrument útil per atenuar les tensions i posar en marxa iniciatives de desenvolupament conjunt que generin processos d'aprenentatge beneficiosos per a totes les parts.

III. La Península Ibèrica

1. La Comunitat de Treball Galicia-Nord de Portugal

Els lligams culturals i les complementaritats econòmiques han facilitat la posada en marxa d'una cooperació pionera, cada cop més extensiva (promoció econòmica, I+D, infraestructures, medi ambient, serveis socials) que ha anat generat relacions de confiança mutua. Entre els resultats més destacats cal esmentar la valorització de l'espai euroregional pels actors públics i privats, l'ampliació de l'àmbit material de la cooperació i l'acció de lobbying, superant la dimensió estrictament transfronterera per convertir-se en un espai funcional interregional.

2. L'Euroregió Extremadura-Alentejo-Algarve

L'experiència de cooperació entres les tres regions, a partir de 1986, expressa el repte d'haver hagut de superar la condició de “doble perifèria” (ibèrica i europea) d'uns territoris que, malgrat la seva proximitat física, havien viscut històricament d'esquenes els uns dels altres. L'aprenentatge de la cooperació, basada fonamentalment en Interreg (microprojectes), ha generat un procés de socialització entre autoritats públiques i representants de la societat civil. La cooperació ha permès de superar les asimetries

informatives i lingüístiques. L'augment dels mitjans de coordinació també ha facilitat el coneixement mutu, la qual cosa ha potenciat una visió compartida dels problemes i de les estratègies per afrontar-los. Aquesta tasca ha estat facilitada per la creació del Gabinet de Iniciatives Transfronterizas (GIT) en el que participen els ajuntaments, les empreses i les ONG.

3. L'Euroregió Euskadi-Aquitania

Aquesta cooperació, nascuda abans d'Interreg, es va desenvolupar arran de la creació d'un Fons Comú com a mecanisme incentivador de projectes públics i privats amb implicació de les universitats. El Fons ha permès finançar, sobretot, projectes específics molt orientats a les empreses. Entre les iniciatives més recents destaca la creació de la Plataforma Logística, que encarna l'esperit del nou objectiu 2 dels Fons Estructurals (competitivitat i sostenibilitat) promovent la creació d'un sistema de transport intermodal (Alta Velocitat i Cabotatge) que respon al doble objectiu de potenciar l'intercanvi transpirinenc i de pal·liar el problema del transit de vehicles pesants i generadors de contaminació.

IV. Les experiències de Catalunya

1. L'Euroregió Catalunya/Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées (1991)

Aprofitant de les expectatives obertes arran del procés cap el Mercat Únic de 1992, l'antiga Euroregió (11 M/habitants i 180.000 km²) va néixer amb uns objectius similars als de l'actual EPM: cooperació econòmica, científica i cultural; vertebració de l'espai euromediterrani; promoció conjunta davant la UE. L'Euroregió va restar activa entre 1991 i 1998, entrant posteriorment en una fase de declivi - arran del pacte de Jacques Blanc amb el Front Nacional - que va evidenciar la fragilitat d'un projecte basat només en el lideratge polític. Les principals actuacions es van basar sobretot en la realització de microprojectes transfronterers en la marc d'Interreg. Tanmateix, el projecte no va ser capaç de generar el suport necessari entre els diferents nivells de govern i entre els actors socioeconòmics i universitaris.

2. La Xarxa de Ciutats C-6

C-6 (1989) va representar un projecte innovador de vertebració institucional de l'espai transfronterer a partir de sis ciutats capitals regionals (Barcelona, Palma, València, Saragossa, Toulouse i Montpeller) en el que destacava la centralitat de Barcelona. Els principals objectius es relacionaven amb l'aprofitament de les complementarietats econòmiques; la potenciació de les xarxes de comunicació; l'intercanvi d'experiències en matèria de polítiques urbanes; i la voluntat de contribuir a reforçar la cohesió social i el paper de les ciutats a la UE. Tanmateix, la consolidació del projecte ha patit diferents tipus de condicionaments, entre els quals destaquen: la manca d'un marc jurídic adequat, la manca de coordinació amb les respectives regions (i els Estats), el desinterès d'algunes de les ciutats o la fragilitat dels compromisos polítics. C-6 es troba actualment en una mena de "letargia" política. Per sortir-ne, es planteja la conveniència d'inserir la xarxa en el projecte d'EPM, dotant-la de més legitimitat i eficàcia en el marc d'un projecte compartit. Aquest hauria de permetre sumar les diverses iniciatives i gestionar la diversitat i la complementarietat dels diferents nivells de govern .

3. L'Arc Llatí

L'Arc Llatí, creat el 1999, es configura com un instrument de cooperació dels ens locals de la Mediterrània occidental en el context europeu. L'objectiu principal consisteix en desenvolupar formes de coordinació per tal de reforçar la cohesió econòmica i social de l'espai mediterrani i disposar de més capacitat d'influència en el sí de la UE. La cooperació abasta diferents àmbits, entre els quals destaquen els econòmics, les infraestructures i el territori, la sostenibilitat, la integració social i cultural, i la cooperació amb el sud de la Mediterrània. A partir de la definició d'un Pla estratègic comú, l'Arc s'organitza en grups temàtics que tenen per missió fomentar l'intercanvi d'experiències tot definint i portant a terme iniciatives a partir del treball en xarxa amb els actors econòmics i socials.

4. La Comunitat de Treball dels Pirineus

La Comunitat, amb 17 milions d'habitants i 23 anys d'experiència, és l'instrument més antic de cooperació entre les regions d'ambdós vessants dels Pirineus que són, a l'hora, muntanya, frontera i una part important de la UE. Tot i disposar d'uns mitjans financers i d'actuació limitats, la Comunitat ha aprovat recentment un Pla Estratègic que aposta per la preservació de la muntanya, tractant de superar els particularismes i promovent polítiques sostenibles amb la implicació dels ciutadans i dels seus representants.

En suma, les diferents experiències peninsulars posen de manifest alguns dels requisits necessaris pel funcionament de la cooperació: un marc jurídic comú (encara inexistent); un compromís polític institucional i no conjuntural; la capacitat de generar una massa crítica de projectes recolzada en xarxes; mitjans organitzatius i financers propis (no només vinculats a la UE); i la capacitat de gestionar les inevitables asimetries político-administratives.