

INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**



**I CONGRESO EUROPEO
DE COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA
Y DE VECINDAD**



LIBRO DE ACTAS

MIGUEL J. AGUDO ZAMORA Y
EVA M. VÁZQUEZ GÓMEZ (COORDS.)



**I CONGRESO EUROPEO
DE COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA
Y DE VECINDAD**

INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**

I CONGRESO EUROPEO DE **COOPERACIÓN** TERRITORIAL EUROPEA Y DE **VECINDAD**

LIBRO DE ACTAS



MIGUEL J. AGUDO ZAMORA Y
EVA M. VÁZQUEZ GÓMEZ (COORDS.)



Publicación incluida en el Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, enmarcado en el Proyecto 'Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA)', liderado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad y cofinanciado por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.

Edita: Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía

Colabora: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía.

© De los textos: sus autores, 2012

© De la edición: Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía
Av. De Roma s/n. (Palacio de San Telmo)
41004 Sevilla

Septiembre de 2012

ISBN: 978-84-939926-6-8

DL: SE 3897-2012

ÍNDICE

PRÓLOGO	09
INTRODUCCIÓN	11
PONENCIAS	15
EL ESTADO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	17
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA EN ANDALUCÍA	39
LA REVISIÓN DEL REGLAMENTO AECT	47
LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL	59
LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA A LA LUZ DE LOS CAMBIOS EN EL NORTE DE ÁFRICA	69
LA PROBLEMÁTICA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR Y MARRUECOS	75
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA DE VECINDAD EN EL MEDITERRÁNEO: EL CASO ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS	89
LA COOPERACIÓN REGIONAL EN EL MEDITERRÁNEO NORTE	109
COMUNICACIONES - MESA 1	131
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA EN ANDALUCÍA: ANÁLISIS DE REGIONES Y SOCIOS COOPERANTES	133
LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ	163
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL ENTRE ANDALUCÍA Y EL NORTE DE MARRUECOS	167
LA RESERVA DE LA BIOSFERA INTERCONTINENTAL DEL MEDITERRÁNEO ENTRE ANDALUCÍA Y MARRUECOS COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA	185

TÉCNICAS JURÍDICAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA LEGISLACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS	191
LA APUESTA DE LA AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA IDEA POR LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL EN EL MARCO MEDITERRÁNEO 1998-2012	207
LA INICIATIVA RETSE: UNA DÉCADA DEDICADA A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS	217
INTERPL@T: PLATAFORMA TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL	229
EL PAISAJE: HILO CONDUCTOR DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSNACIONAL DE ANDALUCÍA CON OTRAS REGIONES EUROPEAS	245
PROYECTO PIDETRANS: EJEMPLOS PRÁCTICOS DE RESULTADOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA Y PORTUGAL	265
EL ESTRECHO, UNA LÍNEA DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL	273
COMUNICACIONES - MESA 2.....	285
LAS ESTRATEGIAS DE ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE: POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN COMO VÍAS PARA LA ESPECIALIZACIÓN Y EL CRECIMIENTO	287
EUORREGIÓN ALENTEJO-ALGARVE-ANDALUCÍA: VIABILIDAD Y EXPECTATIVAS DE FUTURO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISCURSO	301
EL MODELO REGIONAL DE MARRUECOS	319
LA IMPLANTACIÓN DE LA GOBERNANZA LOCAL EN MARRUECOS: CONDICIÓN PREVIA PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA.....	327
ANÁLISIS DEL CONTROL FINANCIERO DEL FEDER EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA	345
LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN EL MAR MEDITERRÁNEO	363
LA GOBERNANZA LOCAL EN SALUD Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL	373
LOS OBSERVATORIOS DE PATRIMONIO EUROPEOS	387
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-BRITÁNICA EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS.....	401
COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD.....	407

PRÓLOGO

ELVIRA SAINT-GERONS HERRERA

*Secretaria General de Acción Exterior
Consejería de la Presidencia e Igualdad. Junta de Andalucía*

Como Secretaria General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía es un placer presentar este Libro de Actas que recoge las ponencias y comunicaciones del I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad celebrado en Sevilla el 18 de abril de 2012.

Este congreso ha sido posible gracias al *Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, que persigue fomentar la investigación en este ámbito con idea de estimular el estudio, el balance y el análisis prospectivo entre instancias investigadoras, con especial atención a la Universidad. Este Plan, que ha sido puesto en marcha por la Consejería de la Presidencia e Igualdad en colaboración con la Fundación Centro de Estudios Andaluces, se enmarca dentro del Proyecto Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA), liderado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad y cofinanciado por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.

Esta iniciativa pretende redundar en la inquietud que la cooperación territorial europea despierta en Andalucía. Así, el Estatuto de Autonomía andaluz dedica expresamente su artículo 246 a la Cooperación Interregional y Transfronteriza, estableciendo que:

La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación.

Igualmente, en el Decreto 146/2012 de 5 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, se reconoce expresamente a la cooperación territorial, estableciendo en su artículo 8.g) que corresponde a la Secretaría General de Acción Exterior:

La coordinación de la cooperación territorial europea en sus tres capítulos: cooperación interregional, transnacional y transfronteriza.

Efectivamente, para la Comunidad andaluza, la cooperación territorial europea tiene un peso específico destacable, que viene justificado, en buena parte, por la situación geográfica de Andalucía, que tiene frontera con Portugal y Marruecos y posee costa atlántica y mediterránea. Estas características hacen que Andalucía tenga una alta participación en los diferentes programas de cooperación territorial europea, convirtiéndola en un agente de cooperación territorial de gran relevancia a nivel europeo, tanto estratégico como financiero.

Andalucía ha venido desarrollando desde los años 90 y hasta la actualidad, este tipo de cooperación, propiciando la ejecución de proyectos compartidos con regiones y territorios de la Unión Europea en la que han participado numerosos departamentos del Gobierno andaluz, entidades públicas, universidades y otros organismos. Estos proyectos han generado un gran entramado de relaciones y una valiosa experiencia en este ámbito, abriendo nuevos caminos para afrontar retos comunes con otras regiones europeas.

Era necesario que todo este bagaje andaluz se viera reflejado en un evento de las características del I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, que contó con la presencia de más de un centenar de expertos en este campo, con la participación de ponentes de ámbito institucional, universitario e investigador y con la presentación de comunicaciones por especialistas y estudiosos en la materia.

Todo el trabajo realizado en el I Congreso se recoge en este Libro de Actas para así plasmar negro sobre blanco este evento, que ha supuesto todo un hito para la cooperación territorial europea y de vecindad en Andalucía. Una cita ineludible y exitosa que muy pronto tendrá una segunda edición.

INTRODUCCIÓN

MIGUEL J. AGUDO ZAMORA

Director Académico del Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad

EVA M^a VÁZQUEZ GÓMEZ

Coordinadora de investigación del Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad

Presentamos las actas del I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, celebrado en Sevilla el 18 de abril de 2012, actividad incluida en el *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad* en la Comunidad andaluza, y enmarcadas en el Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía. El Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA) es un proyecto de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad (SGAEX) de la Junta de Andalucía, aprobado en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013 y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que tiene como objetivo general el fortalecimiento de la capacidad andaluza en la gestión de fondos y proyectos europeos, optimizando el impacto de sus resultados en el desarrollo regional, así como fomentar la cooperación y relaciones de Andalucía con otras regiones de la Unión Europea.

El Centro de Estudios Andaluces ha sido encomendado por la Consejería de la Presidencia e Igualdad para crear el *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad* en la Comunidad andaluza. Para ello se fomenta el estudio y balance de aquellas actuaciones ya realizadas así como la prospectiva de actuaciones a realizar en los próximos años. Con esta finalidad se celebrarán, en estos dos próximos años, eventos variados, tales como congresos, jornadas y foros de encuentro; se ha creado una Red Andaluza de Investigadores en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad y se procederá a la publicación de artículos de investigación, libros e informes sobre esta materia, entre otras actividades.

Una de ellas es la celebración de este I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, que gracias a la colaboración del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Sevilla y, especialmente, a su directora, M^a Cruz Arcos, se celebró en la Sala de Grados de la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de Sevilla.

Con más de un centenar de asistentes, tuvimos el honor de contar en la inauguración con la presencia de la secretaria general de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía, Elvira Saint-Gerons, y de la directora gerente de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, Carmen Mejías.

Desde que comenzamos a organizar este encuentro tuvimos claro la necesidad de una conferencia marco que viniera a darnos una visión en perspectiva de una institución jurídica tan novedosa como compleja en el seno de la Unión Europea. El profesor Alberto Herrero de la Fuente, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valladolid y uno de los grandes conocedores de esta materia en España, nos ofreció el surgimiento y la evolución de esta institución con una magistral conferencia que llevó por título «El Estado de la Cooperación Territorial en la Unión Europea».

Una vez introducidos y situados en materia, dio comienzo la primera de las dos mesas redondas previstas para este Congreso. Con el título «Los organismos de cooperación territorial europea», esta mesa arrancó con Alberto Morillas, coordinador general de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía. Difícilmente podríamos haber encontrado a una persona que conociera de mejor manera la situación de la cooperación territorial europea en Andalucía. Por su parte, los profesores M^a Cruz Arcos y Enrique Martínez, de las Universidades de Sevilla y Valladolid respectivamente, cerraron esta primera mesa acercándonos a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial y a la revisión de los instrumentos jurídicos para la cooperación territorial en Europa.

Finalizada la mesa, se procedió a la entrega de los Premios de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad en su primera edición, convocados asimismo en el marco del *Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*. Estos premios recayeron en la Agencia IDEA, por sus proyectos «Experiencias de cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. ReTSE Interclúster y Tecnología/ReTSE Servicios de Apoyo», y en la investigación «Identidad europea. Identidades fronterizas e identidades locales en Andalucía (Ayamonte) y Algarve (Vila Real de Santo António)» de la Universidad de Huelva. El equipo de investigación de este

último estudio está formado por Estrella Gualda, Teresa González y Juan M. Gualda, de la Universidad de Huelva; Emilio Lucio-Villegas, de la Universidad de Sevilla, y António Fragoso y Vânia Martins, de la Universidade do Algarve.

La segunda de las mesas estuvo dedicada a la Cooperación regional en el Mediterráneo, siendo el primer ponente Rachid El Houdaïgui, presidente de la Asociación Marroquí de Profesores de Derecho Internacional, de la Universidad Abdelmalek Essaâdi de Tánger, quien, entre otras cuestiones, centró su exposición en la necesidad de reconfigurar los instrumentos actuales de cooperación ante las transformaciones regionales que ha traído consigo la actualidad política de la vertiente mediterránea. Alejandro del Valle, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, abordó el sempiterno e interesante problema de la soberanía, fronteras y cooperación transfronteriza en el área del Estrecho. La profesora de Sociología de la Universidad de Cádiz Marcela Iglesias nos acercó al caso de Andalucía y el Norte de Marruecos. Y cerrando esta segunda mesa, Jorge Tuñón, profesor de Derecho y Política de la Unión Europea de la Universidad Autónoma de Madrid, con su ponencia «Cooperación regional en el Mediterráneo Norte».

Pero si cada uno de los participantes en este I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad no hicieron sino convertirlo en un encuentro científico de primer orden, no menos destacable fue la contribución de más de 25 comunicantes que con sus aportaciones pusieron un broche final inmejorable a esta jornada. Nos sentimos deudores de cada uno de ellos, ponentes y comunicantes.

Por último, no queremos dejar de expresar nuestro inmenso agradecimiento a Rocío del Río, Susana Mérida, Paloma Cano y Juan Ángel González..., así como al resto de personal de organización, cuyo apoyo logístico, técnico y humano ha propiciado la celebración de este Congreso.

Agradecimiento que hacemos extensible a los miembros del Comité Científico del Congreso: profesores Giuseppe Cataldi, de la Universidad L'Orientale de Nápoles; Beatriz Salgado, de la Universidad París XII; Ángel Valencia, de la Universidad de Málaga; Ángel Rodríguez-Vergara, de la Universidad de Málaga; Manuel Izquierdo, de la Universidad de Córdoba, y Rafael Casado, de la Universidad de Córdoba.

Córdoba, 18 de julio de 2012

PONENCIAS



EL ESTADO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

1. INTRODUCCIÓN

Fue a comienzos de los años setenta del pasado siglo cuando la Comunidad Europea empezó a adoptar medidas tendentes a poner fin a las disparidades regionales. Estas disparidades ya existían en 1957 cuando se firmó el Tratado de Roma y eran considerables, por ejemplo, entre las regiones más ricas de Alemania, Bélgica u Holanda y las más pobres de Italia. Sin embargo, se pensó que el funcionamiento normal del mercado común acabaría con ellas. No sucedió así y, además, el ingreso de Irlanda en 1972 hizo que las diferencias entre regiones se ampliaran. De manera que la Comunidad tuvo que tomar cartas en el asunto para evitar que las desigualdades siguieran aumentando y que en la Europa comunitaria hubiera ciudadanos de primera y de segunda clase en función del lugar en el que habitaran. Así fue como la Comisión empezó a hacer estudios sobre la situación de las regiones europeas y no tardó mucho en detectar una serie de regiones, a las que denominó genéricamente «regiones-problema», entre las que se encontraban las regiones fronterizas, cuyo desarrollo resultaba frenado por la existencia de la propia frontera y, al mismo tiempo, por su carácter periférico. La creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la instauración de la Política Regional a partir de 1975 trataron,

entre otras cosas, de poner fin a esos desequilibrios regionales¹. El FEDER fue dotado en 1975 con una cantidad que se acercaba al 5 % del presupuesto comunitario y sirvió como un instrumento de apoyo a las políticas regionales de los Estados miembros —nueve en aquel momento—, todos los cuales participaban del Fondo en un porcentaje fijo que iba del 40 % de Italia al 0,1 % de Luxemburgo. A partir de su ingreso en la Comunidad, España se convirtió en el segundo receptor del Fondo, detrás de Italia. En este contexto, el apoyo específico a las regiones fronterizas empezó a promoverse gracias a una recomendación de la Comisión, de 9 de octubre de 1981, que señalaba que el carácter fronterizo, insular o periférico de las regiones se tendría en cuenta de forma positiva en el momento de fijar las contribuciones del FEDER. El Parlamento Europeo apoyó esta medida en una resolución adoptada el 13 de abril de 1984 en la que, tras constatar el escaso desarrollo económico de algunas regiones fronterizas como consecuencia precisamente de su carácter fronterizo y de la disparidad de las disposiciones administrativas, económicas y fiscales vigentes a un lado y otro de la frontera, invitó a la Comisión a elaborar directivas que obligaran a los Estados a tomar las disposiciones necesarias para el intercambio de informaciones y para la organización de consultas recíprocas que favorecieran la cooperación entre regiones fronterizas en sectores tales como la planificación regional, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la asistencia en caso de calamidades, el aprovisionamiento de agua y de energía, la eliminación de residuos o el turismo, entre otros².

2. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL HASTA 2006

El paso siguiente se dio en 1986 con la adopción del Acta Única Europea, al introducirse en el Tratado de Roma la Cohesión económica y social y, sobre todo, en 1988, cuando se llevó a cabo la reforma de los Fondos estructurales. Como la Política Regional no

1 Sobre la Política Regional comunitaria y el funcionamiento del FEDER en sus primeros años pueden consultarse nuestros trabajos «La cohesión económica y social», en J. M. Peláez Marón (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario III*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba 1991, pp. 85 y ss., en especial pp. 89 a 101, y «Cohesión Económica y Social», en P. Biglino Campos (coord.), *Diccionario de Términos Comunitarios*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid/McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 50 y ss.

2 No es preciso recordar que los tratados constitutivos de las Comunidades europeas no contenían ninguna disposición relativa a una Política Regional y menos aún que pudiera servir de base a la acción comunitaria en materia de cooperación transfronteriza. Es en el Tratado de Ámsterdam (art. 265) cuando por primera vez aparece la cooperación transfronteriza: «El Comité de las regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza...».

daba suficientes frutos, el artículo 130A del AUE recogía el deseo de la Comunidad de reducir y llegar a poner fin a las diferencias existentes entre las regiones europeas: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las más desfavorecidas». Y el artículo 130C decía del FEDER que estaba «destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante la participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia».

No fue fácil en aquel momento descubrir el contenido del concepto de Cohesión económica y social ya que esta no aparecía definida en el AUE, y el artículo 130A tenía un contenido tautológico puesto que venía a decir que la Cohesión económica y social tenía por objeto lograr la Cohesión económica y social. Más tarde, sobre la marcha se fue viendo que la Cohesión significaba en gran medida la prolongación de la Política Regional desarrollada hasta entonces, pero con nuevas energías. De ello se ocupó la reforma de los Fondos estructurales que se llevó a cabo en 1988. Los reglamentos adoptados al efecto aquel año para el periodo 1989-1993 introducían una especie de «terapia de choque» destinada a acabar definitivamente con las desigualdades regionales. Todos los Fondos estructurales —a la sazón el FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)— se concentraban para alcanzar cinco objetivos concretos establecidos por la Comunidad en unas regiones determinadas —las más desfavorecidas— cuyo PIB estaba por debajo del 75 % de la media comunitaria. Más tarde se añadiría el Fondo de Cohesión y el Instrumento Financiero para la Ordenación de la Pesca (IFOP)³. Además, entre 1989 y 1993 la disponibilidad de los Fondos se multiplicaría por dos, pasando, efectivamente, de más de siete mil millones de ECUs en 1989 a más de catorce mil millones en 1993. En total, entre 1989 y 1993 la Comunidad desembolsó alrededor de sesenta mil millones de ECUs, es decir, unos ocho billones de las pesetas de entonces. De los cinco objetivos, al primero de ellos —fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas— fue a parar alrededor del 80 % de los Fondos, y ese objetivo afectaba a todo el territorio de Portugal y, dentro de España, a Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia.

3 Sobre los Fondos estructurales y la reforma de 1988 puede consultarse nuestro trabajo «Los Fondos estructurales y sus reformas», *Cuadernos de Estudios Empresariales* nº 9, 1999, pp. 333 y ss.

Los reglamentos adoptados al efecto en 1988 fueron sustituidos por unos nuevos que estuvieron vigentes hasta 1999; estos a su vez por otros, que lo estuvieron hasta 2006, y, finalmente, en 2006 se aprobaron los que siguen vigentes en la actualidad, para el periodo 2007-2013. No podemos examinar las disposiciones de todos esos reglamentos que conformaron la Cohesión económica y social. Recordemos únicamente que en esos años se fueron modificando los objetivos prioritarios establecidos en 1988 y que la disponibilidad de los Fondos fue aumentando. Así, por ejemplo, para el periodo 2000-2006 fue de 195.000 millones de euros. Mucho más importante es señalar que, a partir de 1990, la Iniciativa Comunitaria (IC) INTERREG aportó una ayuda suplementaria a la Cohesión económica y social.

En efecto, la Comisión adoptó el 25 de julio de 1990 la IC INTERREG⁴, vigente tras varias revisiones, que ha constituido una pieza clave para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre muchas regiones europeas. INTERREG se creó al objeto de promover específicamente el desarrollo de las zonas fronterizas mal dotadas de infraestructuras, con pocos recursos y con dificultades para conectar entre sí como consecuencia de las diferencias de carácter cultural y de la existencia de distintos regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Se trataba de preparar a dichas regiones para la entrada en el mercado único. Con esa finalidad la Comisión determinó tres objetivos prioritarios: la programación y puesta en práctica conjunta de programas transfronterizos, la introducción de medidas destinadas a mejorar el flujo de informaciones de un lado a otro de la frontera y el establecimiento de estructuras institucionales y administrativas encargadas de propiciar y sostener la cooperación.

INTERREG ofreció desde 1990 apoyo financiero en el nivel NUTS III a las zonas incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b de la reforma de los Fondos estructurales a través de los programas operativos presentados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión⁵. Se trataba de mejorar la situación de las regiones fronterizas y, al mismo tiempo, de promover la cooperación entre ellas. Sin embargo, este segundo objetivo no tuvo de-

4 Comunicación C (90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros, DOCE n° C 215 de 30-8-1990. Otras iniciativas como PHARE, TACIS y, en buena medida, MEDA y CARDS también se han involucrado en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. Vid. HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 13, 2007, pp. 132 y ss.

5 Vid. HEREDERO DE PABLOS, M. I. y OLMEDILLAS, B., «Las fronteras españolas en Europa: De INTERREG a la Cooperación territorial europea», *Investigaciones Regionales* n° 16, 2009, pp. 189 y ss.

masiado éxito y a pesar de que la Comisión había anunciado que concedería prioridad a las solicitudes presentadas conjuntamente por las autoridades de ambos lados de la frontera, estas, prácticamente, no se produjeron. La experiencia fue tenida en cuenta en el Programa correspondiente a INTERREG II⁶ para el periodo 1994-1999 en el que, además, la cooperación transfronteriza dejó de ser la única beneficiaria de la IC. Se añadió la cooperación transnacional y más tarde la cooperación interregional. INTERREG III⁷, en vigor hasta 2006, incorporó un nuevo enfoque, abarcando los tres tipos de cooperación que acabamos de indicar y potenciando de forma notable la acción de los distintos actores que intervienen en la cooperación transfronteriza⁸. Los millones de euros dispuestos para ser invertidos en este espacio de tiempo debían ir entre un 50 % y un 80 % a la cooperación transfronteriza, entre un 14 % y un 44 % a la cooperación transnacional, y un 6 % a la cooperación interregional.

3. LOS REGLAMENTOS DE 2006 PARA LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Cuando los reglamentos de 2006 —para el periodo 2007-2013— revisaron la Cohesión económica y social y modificaron los objetivos prioritarios de la misma, sustituyendo los anteriores por tres nuevos, el tercero de ellos fue «la cooperación territorial europea». En aquel momento se pensó que se trataba de dar continuidad por esa vía a la tantas veces citada IC, puesto que el objetivo en cuestión abarcaba la cooperación transfronteriza, la transnacional y la interregional, y los fondos destinados al mismo equivalían a los que la Unión había asignado a la IC INTERREG III en el periodo 2000-2006. Resultaba que, con los criterios anteriores, el ingreso en la Comunidad de los últimos doce miembros habría significado que el 90 % de los recursos disponibles hubiera ido a ellos. Se hizo necesario, en consecuencia, establecer un nuevo mecanismo y nuevos criterios para un reparto más equilibrado y el resultado, entre otras cosas, fue la introducción de la cooperación territorial europea como objetivo prioritario n.º 3, dirigido a reforzar tanto la cooperación transfronteriza, a través de iniciativas conjuntas

6 Comunicación de la Comisión a los Estados miembros C (94) 180/13, DOCE n.º C 180, de 1-7-1994.

7 Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 2000/C 143/08, DOCE n.º C 143, de 23-5-2000.

8 Sobre el Programa operativo de desarrollo de las regiones fronterizas de España y Portugal 1989-1993 (INTERREG I) y el Programa operativo de desarrollo transfronterizo y cooperación transfronteriza de las regiones fronterizas de España y Portugal 2000-2006 (INTERREG II), *vid.* NEVADO MORENO, P. T., «La iniciativa comunitaria Interreg: Su aplicación en la raya fronteriza hispano-portuguesa. Análisis general e incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* n.º 13, 1996, pp. 23 y ss.

locales y regionales, como la cooperación transnacional, mediante acciones destinadas a favorecer el desarrollo territorial integrado en conexión con las prioridades de la Comunidad, y la cooperación interregional para el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado⁹. A este objetivo n° 3 le correspondió, de acuerdo con el Reglamento 1083/2006 del Consejo, el 2,52 % de los recursos para compromisos asignados a los Fondos.

Parecía que el objetivo de la cooperación territorial no era otra cosa sino la sustitución de la IC INTERREG. Sin embargo, la cuestión se ha complicado a partir del momento en que el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa ha añadido la dimensión territorial a la Cohesión económica y social y el Título XVIII de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento dedica a la Cohesión económica, social y territorial los artículos 174 a 178.

Ya no se trata de un objetivo prioritario de la Política de Cohesión económica y social sino de un objetivo de la Unión y el problema es que, tras haberse introducido como tal en el Tratado de Lisboa, parece que nadie sabía cuál era el significado exacto de ese elemento territorial. Se trata de una noción que se introduce por primera vez en el derecho comunitario original¹⁰, cuyo contenido, sin embargo, no debía estar demasiado claro. De otra forma no se explica que la Comisión, en el documento de aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea surgida de la reunión informal de ministros de Ordenación del Territorio celebrada en Leipzig en mayo de 2007, considerara que se trataba de «un término más bien enigmático». O que en el *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, presentado por la comisaria Danuta Hübner en octubre de 2008¹¹, se pidiera a los diferentes interlocutores que contribuyeran a definir el contenido de la cohesión territorial. El periodo de consultas terminó en febrero de 2009. Hubo cerca de cuatrocientas respuestas —de todos los Estados miembros, de cerca de cien regiones

9 Parece que estos tres términos —transfronteriza, interregional y transnacional— se han consolidado. Con anterioridad, otros como transeuropea, interterritorial o transregional fueron utilizados también en el marco comunitario, y el propio Comité de las Regiones de la Unión Europea reconoció lo impreciso de esta terminología, tratando de definir los diferentes conceptos. Vid. Comité de las Regiones, *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Bruselas 2002.

10 Vid. CAMACHO BALLESTA, J. A. y MELIKHOVA, Y., «Perspectiva territorial de la Unión Europea: El largo camino hacia la cohesión territorial», *Cuadernos Gráficos* n° 47 (2010-2), pp. 169 y ss.

11 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, de 6 de octubre de 2008 (COM 2008/616 final).

europas y de más de ciento cincuenta entidades locales, ONGs, particulares, *lobbies*, etc.—, y los resultados aparecieron sintetizados en el *Sexto informe de situación de la cohesión económica y social* adoptado en junio de 2009¹². Aunque había opiniones de todo tipo, parecía que, no obstante, había acuerdo en que el objetivo de la cohesión territorial consistía en «promover el desarrollo armonioso y sostenible del conjunto de los territorios sacando el mejor partido posible de sus características y de sus recursos». Con esa finalidad, tres elementos se consideran especialmente importantes: la concentración al objeto de lograr reunir una masa crítica que generara ventajas, la conexión entre zonas atrasadas y zonas desarrolladas y la cooperación a todos los niveles por encima de cualquier tipo de frontera administrativa. También se consideraba mayoritariamente deseable que la cohesión territorial afectara a todas las regiones de la Unión y no solo a las menos desarrolladas. Algunas respuestas mantenían, no obstante, que el elemento territorial no suponía ninguna novedad puesto que ya se encontraba implícito en la Política de Cohesión, en la que la solidaridad constituía la base fundamental. Estas ideas y algunas más constituyen la base de los reglamentos ya proyectados sobre cohesión económica, social y territorial para el periodo 2014-2020, cuya última versión se ha dado a conocer en marzo de este año 2012. A ellos nos referiremos enseguida, pero echemos antes un vistazo a los resultados de todo lo que hasta el momento ha hecho la Comunidad/Unión Europea en el marco de lo que ya se denomina globalmente la cooperación territorial, aunque dedicando una atención especial a la cooperación transfronteriza.

4. LOS RESULTADOS

Digamos de entrada con carácter general que, tal como señala en sus conclusiones el *Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, de noviembre de 2011, sin la Política de Cohesión las disparidades entre las regiones europeas serían mayores de lo que son en la actualidad. Y digamos también para ser justos que cualquier tipo de acción que hubiera llevado a cabo la Comunidad en este campo habría estado destinada si no al fracaso, al menos a una gran insatisfacción, puesto que todo progreso alcanzado en el objetivo de poner fin a las desigualdades regionales habría ido quedando

12 En septiembre de 2007 la Comisión había iniciado una consulta pública para recoger ideas sobre las prioridades que debería atender la Cohesión económica y social en los próximos años. Hubo Estados que consideraron que la dimensión territorial ya estaba incorporada a la Cohesión económica y social, pero en todo caso, las respuestas vinieron a coincidir en que, si bien se consideraba positiva la inclusión de la cohesión territorial en el Tratado de Lisboa, era necesario que la Comisión definiera el concepto y señalara los indicadores que hicieran posible la comprensión del mismo.

sistemáticamente neutralizado como consecuencia de las sucesivas ampliaciones que, implacablemente, iban abriendo el abanico de esas desigualdades. Si, como hemos señalado ya, la incorporación de Irlanda supuso en su momento una fuerte pérdida de homogeneidad entre las regiones de la Comunidad, la adhesión posterior de Grecia, España y Portugal agravó la situación. Unos años después, las últimas adhesiones han vuelto a acentuar las distancias.

Los diferentes Informes de la Comisión que a lo largo de los años se han ocupado de estas cuestiones siempre se han pronunciado con cautela, considerando que solo a más largo plazo se podría comprobar su eficacia. Sin embargo, está claro que la reforma de los Fondos estructurales se llevó a cabo en 1988 en vista de la casi nula eficacia de la Política Regional desarrollada hasta ese momento. Por si quedaran dudas al respecto, el *Tercer informe periódico sobre la evolución y la situación socio-económica de las regiones de la Comunidad*, aprobado por la Comisión el 20 de mayo de 1987, presentaba un panorama desolador como consecuencia del ingreso en la Comunidad de España y Portugal que, entre otras cosas, había multiplicado por dos el peso de las regiones desfavorecidas. Pero peor fue el *Cuarto informe*, de 12 de diciembre de 1990, que señalaba la subsistencia de importantes disparidades regionales —que incluso tendían a agravarse en materia de empleo—, de manera que el impacto de la reforma de los Fondos estructurales parecía no haber alcanzado los objetivos previstos. Todavía el *Quinto informe periódico*, de 29 de julio de 1994, ponía de relieve que, como consecuencia de la recesión económica, las disparidades entre las diferentes regiones se habían acentuado a partir de 1991. Además, la entrada en la Comunidad de los *Länder* procedentes de la antigua República Democrática Alemana no había ayudado precisamente a mejorar la situación. El *Sexto informe*, de 1999, mostró, finalmente, que la acción de la Comunidad empezaba a tener resultados positivos. Aunque los datos sobre el empleo seguían siendo preocupantes, la situación en los países más atrasados de la Comunidad —España, Grecia, Irlanda y Portugal— había progresado notablemente. Esta mejoría ya aparecía reflejada en el *Primer informe sobre la cohesión económica y social* presentado por la Comisión en 1996. En el *Segundo informe*, de 2001, podía leerse, no obstante, que aunque el crecimiento económico había sido grande y las disparidades habían disminuido, seguía habiendo una clara distancia entre la situación de España, Grecia y Portugal y la de los restantes miembros de la Unión.

El ingreso en la Unión Europea de los últimos doce miembros disparó de nuevo las desigualdades entre las regiones más ricas de Europa y las más pobres, pertenecientes estas últimas a Bulgaria y a Rumanía. El *Tercer informe sobre la Cohesión económica y social*, de febrero de 2004, ponía de relieve que el 92 % de la población

de los países citados se encontraba por debajo del 75 % de la media comunitaria, y el *Cuarto informe*, de 2007, a pesar de que se basaba en unos datos que todavía no reflejaban la crisis, señalaba que el crecimiento se había ralentizado y el paro había aumentado¹³.

Por lo que se refiere a la cooperación transfronteriza, resulta prácticamente imposible realizar una evaluación global de la misma y es difícil de valorar el resultado de la IC INTERREG, puesto que ha abarcado objetivos, proyectos y espacios territoriales muy diversos y los niveles alcanzados son muy diferentes en las distintas zonas de la Unión. Se puede decir, en general, que en aquellas regiones en las que prosperó la labor iniciada por el Consejo de Europa en los años sesenta del pasado siglo —que culminó con la adopción en 1980 del Convenio Marco europeo de cooperación transfronteriza—, las cotas alcanzadas son relevantes¹⁴. Fue a principios de los años setenta cuando comenzaron a crearse las primeras asociaciones de regiones fronterizas en las que ya hace tiempo que se dio el paso decisivo que separa la simple cooperación entre autoridades de un lado y otro de la frontera de la administración conjunta¹⁵. Sin embargo, con relación a las regiones de los nuevos miembros de la Unión Europea que con anterioridad pertenecieron al bloque soviético, la situación es diferente. En el momento actual parece que la cooperación transfronteriza pasa por una fase de estancamiento tras unos años en los que se desarrolló rápidamente. Es elocuente en este sentido el caso de las regiones fronterizas de Hungría, país este que tiene fronte-

13 A pesar de ello, en el periodo 2000-2006 se habían construido o mejorado 8.400 kilómetros de vías férreas, 5.100 kilómetros de carreteras, se había logrado el acceso al agua potable limpia para veinte millones de personas más, la formación para diez millones de personas más, la creación de más de un millón de puestos de trabajo y la elevación del PIB per cápita en los más nuevos Estados miembros en un 5% (www.ec.europa.eu/info/regio).

14 Vid. LINAZASORO, J.L., «La coopération transfrontalière dans les Communautés Européennes: Bilan et perspectives», *Revue du Marché Commun* nº 315, 1988, pp. 140 y ss.

15 Vid. DUPUY, P.M., «La coopération régionale transfrontalière et le Droit International», *Annuaire Français de Droit International* 1977, pp. 842 y ss., BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La coopération transfrontalière regionales et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 243, 1993-IV, pp. 293 y ss., HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en AA.VV., *Comunidades autónomas-Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991, pp. 63 y ss. y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo», en P. A. Fernández Sánchez, *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve, Ateñejo)*, Junta de Andalucía/Atelier, Barcelona 2008, pp. 61 y ss.

ras con siete Estados¹⁶. Finalmente, en las regiones del sur de Europa la cooperación transfronteriza ha sido siempre difícil. Así lo indicaba de forma expresa la Comisión en el Primer balance, llevado a cabo el año 2000, con relación a la IC INTERREG II. Allí puede leerse que «La experiencia de la cooperación falta a menudo en las regiones fronterizas del Sur de Europa. Las estructuras administrativas centralizadas y la falta de conocimiento y de confianza mutua hacen muy difícil la creación de infraestructuras sostenibles y, en general, cualquier esfuerzo de cooperación». La Comisión pone de relieve, además, que con frecuencia se detectan programas preparados desde una perspectiva eminentemente nacional que después se presentan conjuntamente con los del país vecino. De ahí que a partir de INTERREG III se exigiera que todo tuviera que basarse en estructuras comunes de cooperación: autoridad de gestión, comité de seguimiento, secretariado conjunto, etcétera.

Abundando en ello hay que reconocer que la cooperación transfronteriza española no fue precisamente pionera. Si en 1977 el Consejo de Europa registraba la existencia de al menos 176 acuerdos celebrados a diferentes niveles en el campo de la cooperación transfronteriza europea¹⁷, solo en 1983 las regiones pirenaicas españolas, junto con las francesas y Andorra, constituyeron la Comunidad de Trabajo de los Pirineos¹⁸. Y hubo que esperar al 31 de octubre de 1991 para que la Junta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal firmaran el Acuerdo constitutivo de la Comunidad de trabajo Galicia-Norte de Portugal, iniciando así un proceso de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa que en los años posteriores sería seguido por las restantes Comunidades Autónomas españolas fronterizas con aquel país: en 1992 Extremadura concluyó un Protocolo de cooperación con Alentejo y en 1994 con la Región

16 Vid. RODRÍGUEZ, P., «La cooperación transfronteriza en Hungría: El caso de la Euroregión de los Cárpatos», en J. L. de Castro Ruano, F. Letamendía y F. Morata, *Cooperación transfronteriza comparada: Cataluña, Galicia, País Vasco*, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, sin fecha, pp. 143 y ss., y BUFON, M. y MARKELJ, V., «Regional policies and cross-border cooperation: New challenges and new development models in Central Europe», *Revista Romana de Geografie Política* XII, 2010, pp. 18 y ss.

17 Vid. Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière, Doc.AS/LOC(29) 4, de 20 de septiembre de 1977.

18 Sobre la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *Revista Española de Derecho Internacional* 1984, pp. 474 y ss. BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., FOESER Ch. y ROBERT, J., *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen*, Communauté de Travail des Pyrénées, Zaragoza 1992, A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: Especial atención al marco pirenaico», *Afers Internacionals* nº 17, 1989, pp. 37 y ss. y FERNÁNDEZ SOLA, N. y PERALTA LOSILLA, E., «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *Revista de Instituciones Europeas* 1994, pp. 499 y ss.

Centro de Portugal. Castilla y León firmó sendos Protocolos en 1995 con las regiones Centro y Norte de Portugal y, finalmente, Andalucía firmaría en 1995 un Protocolo de cooperación con Algarve y en 2001 otro con Alentejo¹⁹.

La verdad es que las circunstancias de la frontera con Portugal no eran las más adecuadas para la cooperación. Por un lado, se trataba de zonas en general pobres y escasamente pobladas. Por otro lado, estaba por demostrar la voluntad de cooperación de las administraciones de ambos países a pesar de que ratificaron el Convenio Marco europeo²⁰. En estas condiciones, el *animus cooperandi* solo surgió cuando la Comunidad ofreció fondos por la vía de la cooperación transfronteriza. Las entidades locales y regionales se apresuraron a imaginar ámbitos de cooperación y a establecer

19 Sobre los citados Protocolos y la cooperación transfronteriza desarrollada por las regiones españolas en esos años es muy conveniente la lectura de la obra colectiva titulada *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, coordinada por J. Pueyo Losa y M. T. Ponte Iglesias, publicada por la Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997. En general, sobre la cooperación transfronteriza en la frontera hispano-portuguesa pueden consultarse la obra colectiva *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, y el volumen nº 56 de la *Revista de Estudios Europeos*, dedicado monográficamente a examinar el estado de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2010. También nuestro trabajo «Tras veinte años de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa bajo los auspicios de la Unión Europea», en G. Martín de la Guardia y G. Pérez Sánchez (dirs.), *25 años de España y Portugal en la CE/UE. Un balance*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 2012, pp. 239 y ss.

20 En realidad, como ya tuvimos ocasión de poner de relieve hace tiempo, el Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza no era demasiado compulsivo, de forma que podía ser ratificado sin problemas aunque no hubiera demasiada voluntad de cooperar. El primer Protocolo, por el contrario, sí que lo era, y este ya no fue ratificado ni por España ni por Portugal («La actividad exterior de las Comunidades Autónomas: La cooperación transfronteriza», en J. García Roca (coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Instituto Nacional de Administración Pública/Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, pp. 389 y ss.). Hay que reseñar, no obstante, que sobre la base del Convenio-Marco se han concluido varios acuerdos internacionales. Es el caso, entre otros, del Convenio BENELUX sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales firmado en Bruselas en 1986; del Tratado germano-holandés sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales, firmado en Issselbourg-Anholt en 1991; del Convenio de Roma concluido entre Francia e Italia en 1993; del Tratado franco-español de Bayona de 1995; del Convenio de Karlsruhe de 1996, entre Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza para la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales y organismos públicos locales; del Acuerdo de Maguncia, también de 1996, entre Alemania y Bélgica, o del Acuerdo de Bruselas de 2002 entre Francia y Bélgica. Sobre el Convenio-Marco europeo, vid. G. ALBIOL BIOSCA, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas* 1983, pp. 448 y ss., A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internationals* nº 17, 1989, pp. 37 y ss., y E. DECAUX, «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public* 1984, pp. 582 y ss.

mecanismos susceptibles de encajar en los programas y subprogramas que ofrecían el apoyo financiero de la Comunidad. De esta forma es como, desde luego en Castilla y León, se empezó a construir la casa por el tejado. Y es que si existiera un «Manual de cooperación transfronteriza», su primera enseñanza sería, seguramente, la de que es inútil institucionalizar una cooperación que no existe. La creación de estructuras comunes no debe en ningún caso constituir el primer paso de la cooperación sino que debe responder únicamente a la necesidad de ampliar, profundizar o canalizar una cooperación ya existente. En nuestro caso, por el contrario, hubo que utilizar el «método comunitario»: crear primero la institución y luego ver para lo que sirve.

A partir de 1990, la IC INTERREG ofreció apoyo financiero en el nivel NUTS III a todas las zonas fronterizas de España y de Portugal. Las ayudas irían destinadas a la promoción de pequeñas y medianas empresas, desarrollo del turismo, abastecimiento de agua, gas y electricidad, desarrollo rural, enseñanza universitaria, protección del medio ambiente, creación de puestos de trabajo en general y mejora de los transportes. La Comunidad destinó alrededor de 400 millones de ECUs a siete sub-programas: carreteras, agricultura, desarrollo rural, apoyo a la industria, turismo y recuperación del patrimonio, acciones de cooperación transfronteriza propiamente dicha y acciones de acompañamiento. De este periodo se ha puesto de relieve un detalle que resulta francamente revelador de la escasa entidad de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa existente a comienzos de los años noventa. A pesar de que la Comisión había anunciado, como ya hemos señalado, que concedería prioridad a las solicitudes presentadas conjuntamente por las autoridades de ambos lados de la frontera, se cubrieron todos los subprogramas menos uno: precisamente el relativo a acciones conjuntas de cooperación transfronteriza. Eso significó que la ayuda comunitaria cofinanció acciones de desarrollo en las regiones fronterizas, pero se trató de acciones propuestas y llevadas a cabo por separado por las autoridades de ambos lados de la frontera²¹.

En cualquier caso, lo cierto es que, ante la atractiva oportunidad de obtener fondos de la Comunidad Europea a través de la cooperación transfronteriza en el nivel local y regional, tanto el Gobierno español como el portugués tuvieron que cambiar su actitud centralista y, en un primer momento, improvisar un mínimo cauce jurídico a esas ac-

21 Sobre la evolución de la cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las regiones portuguesas colindantes, *vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte y Centro de Portugal», en A. A. Herrero de la Fuente (ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, pp. 72 y ss.

ciones de cooperación que podían obtener financiación comunitaria. Así fue como en febrero de 1989 el Ministerio español para las Administraciones Públicas se dirigió a las Comunidades Autónomas recomendando —para obviar la interpretación maximalista que del artículo 149 de la Constitución venía dando el Tribunal Constitucional— la adopción de ciertas pautas en la conclusión de acuerdos transfronterizos: procurar que fueran simples declaraciones de intenciones no vinculantes jurídicamente, que se concluyeran con entidades del mismo rango, que fueran compatibles con los acuerdos concluidos con el otro país en el nivel interestatal y, para total seguridad, que se presentaran ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esa es la razón de que los acuerdos de cooperación concluidos entre regiones fronterizas españolas y portuguesas contuvieran una cláusula en virtud de la cual se dejaba constancia de que su contenido constituía un compromiso mutuo de carácter no normativo que no modificaba el reparto de competencias establecido en cada territorio por parte de los derechos internos portugués y español. En realidad, hasta la firma con Francia del Tratado de Bayona de 1995²² y con Portugal del de Valencia de 2002²³ la cooperación con las regiones fronterizas vecinas no tuvo un asentamiento jurídico suficientemente sólido, si bien la Unión Europea consideró válidos como receptores de subvenciones los distintos mecanismos de cooperación que con anterioridad se habían ido estableciendo²⁴.

El resultado de la cooperación transfronteriza con Portugal no podía ser muy satisfactorio dada la extrema precariedad de la situación de partida. Así queda reflejado en el Programa operativo de cooperación transfronteriza España-Portugal 2007-2013, en el que, con relación al conjunto de la frontera hispano-portuguesa, aparece un balance de resultados de la Iniciativa Comunitaria INTERREG en el que se pone de relieve

22 Sobre el Tratado de Bayona, *vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», en *Revista Española de Derecho Internacional* 1997, pp. 9 y ss. Un análisis más crítico es el llevado a cabo por O. TAMBOU, «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole», *Revue Belge de Droit International* 1998, pp. 538 y ss.

23 Sobre el Tratado de Valencia, entre otros, MERCHÁN PUENTES, M. J., «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 717 y ss. y SOBRIDO PRIETO, M., «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 8, 2004, www.reei.org.

24 Sobre estas cuestiones puede consultarse nuestro trabajo sobre «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en E. J. Martínez Pérez (coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 9 y ss.

que empezó constituyendo un simple aprovechamiento unilateral de las oportunidades abiertas por los fondos disponibles para pasar a apoyar una cooperación a nivel básico, a menudo más nominal que real, con un componente inmaterial fundamental. Terminado el Programa INTERREG III (2000-2006), la situación había cambiado como consecuencia de la actividad de un conjunto de instituciones que, como las comunidades de trabajo o los gabinetes de iniciativas transfronterizas, habían llevado a cabo una importante labor, si bien en algunos casos la cooperación había cubierto un número limitado de áreas y había sido formal e instrumental, sin interacción continuada. De manera que en 2007 —según el Programa operativo al que nos estamos refiriendo— se seguía detectando en la frontera un éxodo rural hacia los grandes núcleos de población, un déficit importante en el consumo de energía eléctrica por habitante, muy inferior a las media peninsular, un retraso considerable en el uso de las nuevas tecnologías, dificultades de accesibilidad, aunque en este punto la situación había mejorado ostensiblemente en los extremos de la frontera como consecuencia de las nuevas conexiones establecidas, una deficiente red de transporte público y significativas carencias a nivel de infraestructuras de gestión de residuos.

Deteniéndonos un poco en las relaciones de Castilla y León con las regiones Norte y Centro de Portugal podemos decir que incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Valencia ya se habían constituido en la frontera de Castilla y León tanto la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora, como la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca o entidades asociativas de derecho privado, como las Asociaciones transfronterizas de Municipios de la «Raya Seca», de los Arribes del Duero y Águeda, o de las Ciudades Patrimoniales Ibéricas. Sin embargo, no parece que, salvo honrosas excepciones, se hayan logrado todavía resultados demasiado tangibles más allá del puro establecimiento de una red de contactos, grupos de trabajo, gabinetes de coordinación, asociaciones, etc., cuyo mero sostenimiento en algunos casos ha absorbido buena parte de las subvenciones recibidas. No es de extrañar por lo tanto que el Programa de acción conjunta entre Castilla y León y la Región Centro de Portugal para los primeros años del presente siglo señalara todavía como objetivo de la Comunidad de Trabajo la construcción de «una visión conjunta» para el espacio geográfico afectado, fijando estrategias, objetivos y líneas prioritarias. Algo parecido sucedía con el Programa de acción conjunta correspondiente a las relaciones de Castilla y León con la Región Norte de Portugal, cuyos objetivos evidenciaban que las cosas se encontraban todavía en un momento previo al desarrollo de acciones concretas: permeabilización de la frontera, valorización externa, integración socio-cultural, dinamización de la economía, etc. Por otra parte, podría decirse que ambos programas de acción eran intercambiables, ya que por incorporar objetivos genéricos, cuya consecución siempre sería deseable, valían para cualquier tipo de cooperación transfronteriza en

cualquier frontera. Incluso en 2009, un Memorándum de entendimiento entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio portugués de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional establecía todavía como objetivo algo tan básico como «promover las acciones necesarias para el establecimiento y consecución de una estrategia conjunta de cooperación transfronteriza Castilla y León-Norte de Portugal y Castilla y León-Centro de Portugal...».

Tal vez la aparición de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) permita mayores cotas de cooperación²⁵. En todo caso, de las alrededor de veinticinco AECTs que hasta ahora se han creado en Europa, siete tienen participación española, tres de las cuales afectan también a Portugal: Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro y la denominada ZASNET. Las dos últimas afectan a territorios de Castilla y León. La AECT Duero-Douro, sometida a la legislación española, fue creada el 14 de marzo de 2009 y aglutina cerca de un centenar de municipios españoles de las provincias de Salamanca y Zamora y más de sesenta municipios y *freguesías* portuguesas de Beira, Douro y Tras-os-Montes. También participa la Universidad de Salamanca. Su sede social se encuentra en Trabanca (Salamanca) y su objetivo fundamental es la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional²⁶ con vistas a la elaboración de proyectos europeos en el marco de los programas operativos de cooperación transfronteriza, sin perjuicio de que también

25 Vid. MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «La futura Agrupación europea de cooperación transfronteriza», en E. Martínez Pérez (coord.), en *La adaptación... cit.*, pp. 199 y ss. y «Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (UE) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (C. de E.): ¿Competencia o complementariedad?», *Revista de Estudios Europeos* nº 56, 2010, pp. 109 y ss. Sobre la génesis y el contenido del Reglamento 1082/2006 que crea la AECT hay varias contribuciones en la obra colectiva, dirigida por H. Labayle, titulada *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière. Actes de la Journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006. También «Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT)», Union Européenne, Comité des Régions, (CDR 117-2007, ETU), <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>.

26 De acuerdo con el Memorándum, la actividad de la AECT se centrará (sic) en los siguientes ámbitos principales: Igualdad de oportunidades; desarrollo económico; desarrollo local; transporte público accesible a todos los ciudadanos; nuevas tecnologías, especialmente las de la información y comunicación; medio ambiente; desarrollo sostenible; educación, formación y empleo; sanidad, servicios sociales y acción social; turismo, cultura y patrimonio; deporte, ocio y tiempo libre; agricultura y ganadería; administración local; investigación, innovación y desarrollo; transportes y comunicaciones. Por si fuera poco, también se podrán desarrollar acciones en otros ámbitos que se consideren necesarios para conseguir el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

se ocupe de la consabida promoción económica, social, turística, cultural, etc.²⁷ La AECT ZASNET²⁸ reúne a las entidades integradas en la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora y en la Comunidad Territorial de Cooperación Duero superior-Salamanca. Tiene la sede en Bragança y, por consiguiente, se encuentra sujeta al derecho portugués. Sus objetivos principales coinciden en buena medida con los de la AECT Duero-Douro.

El último paso en el marco de la cooperación de Castilla y León con Portugal se ha dado con la firma en Valladolid el 17 de septiembre de 2010, por parte de la Junta de Castilla y León, la Junta de Galicia y la Región Norte de Portugal, de un Memorándum de entendimiento²⁹ para la creación de una «Macrorregión de regiones del Suroeste Europeo RESOE» dirigida a fomentar la cooperación territorial y abierta a otras regiones, especialmente de España, Francia y Portugal. Hasta hoy no parecía que el término macrorregión tuviera un significado concreto en el marco de la Unión. Sin embargo, como veremos, en la reglamentación proyectada para la cohesión en el periodo 2014-2020 hay alguna referencia que ayuda a determinar su significado. La Comisión utilizó este término por primera vez en una comunicación para referirse al conjunto de varias regiones administrativas con suficientes asuntos en común como para poder justificar una formulación estratégica

27 A pesar de lo reciente de su constitución, en su página web —<http://www.duero-douro.com>— aparecen sus proyectos, entre los que destacaba el denominado *Self Prevention*, dirigido a la introducción de rebaños de cabras en la zona fronteriza para la prevención de incendios forestales. Mucho más interesante parece el proyecto de eficiencia energética en el alumbrado público, que afectará a sesenta y dos municipios españoles y portugueses de la zona, en el que colaboran el sector público y el privado, cuya licitación y bases para el correspondiente concurso de contratación de las obras acaba de aprobarse en marzo de este año 2012.

28 Creada en septiembre de 2009, su nombre completo es Agrupación Europea de Cooperación Territorial de las Asociaciones de Municipios de la Tierra Fría del Nordeste Transmontano, de la Terra Quente Transmontana, Douro Superior y las Diputaciones de Zamora y Salamanca y el Ayuntamiento de Zamora. El diario *El Norte de Castilla* de 13 de mayo de 2010 daba la noticia de que ZASNET disponía de 268.000 euros que iba a dedicar a la realización de estudios previos que permitieran preparar proyectos a presentar al objeto de obtener financiación europea. Se trataba de tres proyectos: el primero de ellos tenía por finalidad lograr que la UNESCO declarara la zona fronteriza de Salamanca y Zamora con Tras-os-Montes patrimonio común de la biosfera. El segundo era un proyecto turístico alrededor del Duero, y el tercero tenía por finalidad conseguir fondos para el funcionamiento de la propia Agrupación ZASNET. Otros proyectos son los relativos a la creación de un Centro de Interpretación de la Miel y de un Centro de Interpretación del Barro, así como a la realización de un Festival de la Máscara Ibérica cuya primera edición tendrá lugar en Zamora (*El Norte de Castilla*, 28 de enero de 2010).

29 Así denominada en el comunicado conjunto de la Junta de Castilla y León, la Junta de Galicia y la Región Norte de Portugal dado a conocer en Santiago de Compostela con fecha de 17 de septiembre de 2010. Por parte de la Junta de Castilla y León y por parte de la Junta de Galicia firman el Memorándum sus respectivos presidentes, mientras que por parte de la Región Norte de Portugal lo hace el presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Norte de Portugal.

única³⁰. De ese documento se desprendería que esa agrupación de regiones tenía carácter territorial —no específicamente transfronterizo— y que debía fijar un número limitado de áreas de cooperación. Su constitución no debería implicar la creación de estructuras administrativas nuevas que pudieran imponer gastos administrativos añadidos sin contribuir a una acción efectiva; tampoco se precisaría la elaboración de ningún tipo de legislación especial y, al menos de momento, tampoco parecía que fuera a contar con financiación adicional alguna. El *Quinto informe sobre la cohesión*, publicado en noviembre de 2010³¹ —al que enseguida nos referiremos— precisó algo más cuando señaló la necesidad de concentrar recursos en los objetivos de la Estrategia Europa 2020³² y, con relación a la cohesión territorial señaló, entre otras cosas, que habría que poner el acento en las estrategias macro-regionales. Estas estrategias deberían ser —se dice— «instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada; la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales».

Aunque no parece que sea establecer objetivos limitados de cooperación, la Macrorregión RESOE —según el Memorándum de entendimiento que la crea— pretende estable-

30 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico, COM (2009) 248/4, de 10 de octubre de 2009. Se trata de un proyecto compartido por los ocho países miembros de la Unión Europea que son ribereños del Mar Báltico al objeto de presentar una estrategia común para el conjunto de la región a la que la Comisión califica como una macrorregión con intereses comunes relacionados con el citado mar. La integración de estos intereses comunes puede constituir, de acuerdo con las propuestas de cohesión territorial anunciadas por la Comisión en el Libro Verde de octubre de 2008, una experiencia innovadora que suponga un buen punto de partida ante el futuro reparto de fondos comunitarios. La falta de precisión del término macrorregión parece quedar corroborado en el *Plano de trabalho da Direcção Xeral de Relaciones Exteriores e coa Unión Europea en relación co ano de coordinación da Macrorrexión de Rexións do Sudoeste Europeo RESOE*, de 11 de octubre de 2010, en el que se dice que aunque la reacción de otras regiones ante la presentación de la macrorregión había sido positiva, sin embargo, para evitar confusiones con las eurorregiones, se iba a hacer una presentación en exclusiva ante la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. Con posterioridad, la Comisión ha presentado otra estrategia macrorregional, esta vez para el Danubio (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio*), en la que, además de Alemania, Austria, Eslovaquia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Rumania y Bulgaria participan también Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldova y Ucrania (Com/2010/0715 final).

31 Comisión Europea, *Invirtiendo en el futuro de Europa, Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, COM (2010) 624 final, de 9-11-2010.

32 *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, duradero e inclusivo*, COM (2010) 2020 de 3-3-2010.

cer una estrategia que afectará a las siguientes áreas: economía e industria, educación universitaria e investigación, ámbito laboral, medio ambiente, cultura y turismo, transporte y logística y, finalmente, otras cuestiones de interés. Se trata, aparentemente, de un enfoque estratégico con vistas a un mejor posicionamiento para el periodo 2014-2020. En ese sentido, en la parte dispositiva del propio Memorándum de creación puede leerse que las regiones implicadas planificarán una estrategia conjunta que pueda llevar a la realización de proyectos comunes con vistas al escenario que dibuja la Estrategia Europa 2020 y, al mismo tiempo, a captar fondos comunitarios destinados a la cooperación territorial.

5. PREVISIONES PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL PERIODO 2014-2020

El último informe sobre la Cohesión al que acabamos de referirnos, publicado en noviembre de 2010, introdujo ya en su título la dimensión territorial: *Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*. En él se recogen los resultados del debate suscitado por el Libro Verde sobre la cohesión territorial con vistas a la reglamentación que habría de adoptarse para el periodo 2014-2020, todos ellos fuertemente anclados en la Estrategia Europa 2020 y en su objetivo prioritario —crecimiento inteligente, sostenible e integrador—, en cuya consecución se considera que las regiones y las ciudades habrán de desempeñar un papel muy relevante promoviendo, por encima de todo, la innovación, el empleo y la inclusión social. Con esa finalidad, el *Quinto informe* ayudó a precisar el sentido que debía darse a la cohesión territorial y estableció los parámetros a tener en cuenta para valorar el impacto territorial de las diferentes políticas. Y con carácter general para el futuro de la Política de Cohesión consideró necesario que todas las regiones europeas, y no solo las menos desarrolladas, pudieran beneficiarse de ella, que se concentraran los recursos, tanto nacionales como de la Unión, en un número reducido de objetivos a fin de poder alcanzar resultados tangibles, que se condicionara *ex ante* y *ex post* la concesión de las ayudas y que se racionalizaran y simplificaran los procedimientos administrativos.

Sobre estas bases y teniendo también en cuenta los resultados de otra encuesta pública, desarrollada entre noviembre de 2010 y enero de 2011 con relación a las conclusiones del citado *Quinto informe*³³, la Comisión presentó en junio de 2011 sus propuestas fi-

33 La encuesta tuvo lugar entre noviembre de 2010 y enero de 2011. En ella participaron Estados, autoridades regionales y locales, interlocutores sociales, ONGs, particulares y otras partes interesadas, y los resultados se publicaron en mayo de 2011 (Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión SEC (2011) 590 final, de 13-5-2011).

nancieras para el periodo 2014-2020 y en octubre del mismo año propuso un «paquete legislativo» compuesto por un reglamento general, un reglamento específico para cada uno de los Fondos estructurales y dos reglamentos más, uno de ellos sobre el objetivo de la cooperación territorial europeo y el otro sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Las últimas versiones de esta propuesta son, como ya hemos indicado, de 14 de marzo de este mismo año. Señalemos también que, todavía en 2011, el *Séptimo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial* —titulado «La dimensión urbana y regional de la Estrategia europea 2020»— puntualizó los elementos concretos en los que había que incidir para alcanzar ese crecimiento inteligente, sostenible e integrador que habrá de perseguir la Política de Cohesión. Allí se dice que el crecimiento inteligente exige la mejora de la educación, la promoción de la investigación y de la innovación y el aumento de la disponibilidad de redes informáticas de alta velocidad y de su utilización; el crecimiento duradero requiere la utilización eficaz de los recursos, la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero, el aumento de la eficacia energética y un mayor uso de energías renovables; el crecimiento integrador, finalmente, supone favorecer el empleo y disminuir la pobreza. Todos ellos son objetivos de la Cohesión, en cuya realización —insiste repetidamente el *Informe*— las regiones y, sobre todo, las ciudades, juegan un importante papel.

No es el objetivo de esta exposición examinar el contenido de los reglamentos propuestos para 2014-2020. Pero es que, además, su extensión y su complejidad lo harían imposible. Baste decir que solo el Reglamento general va precedido de una exposición de motivos de 12 páginas, de un preámbulo con noventa y tres considerandos que ocupan otras 16 páginas, y su parte dispositiva comprende ciento cuarenta y siete artículos y cinco anexos que ocupan otras 165 páginas más. Luego están los reglamentos específicos. Nos limitaremos, por lo tanto, a poner de relieve lo que, en líneas generales, incide en la cooperación territorial.

La reglamentación propuesta es complicada, ya que aunque es posible que simplifique los procedimientos administrativos que acompañan el desarrollo de los programas, contiene una gran cantidad de precisiones que determinan y condicionan la marcha del sistema y, por consiguiente, la concesión de las ayudas. En ese sentido, los reglamentos funcionan como las muñecas rusas: el Reglamento general establece los objetivos temáticos de la Cohesión y los objetivos comunes de los Fondos; luego, cada Reglamento relativo a un Fondo establece los objetivos específicos de ese Fondo y resulta que, con relación al FEDER, este tiene otros objetivos más específicos todavía que son los que debe perseguir en el marco del Reglamento para la cooperación territorial. De forma que, finalmente, para conocer cómo actúa el FEDER en el marco de la cooperación territorial hay que conjugar el contenido de tres reglamentos diferentes. Y lo mismo que

pasa con relación a los objetivos sucede con los ejes prioritarios, las prioridades temáticas, las prioridades de inversión, los requisitos *ex ante* y *ex post*, etc., etc. Por si esto fuera poco, los reglamentos citados requieren todavía, en nuestra opinión, una puesta a punto algo más fina, ya que a pesar de que en el artículo segundo del Reglamento sobre disposiciones comunes aparecen las definiciones de los términos más importantes — Marco estratégico común, Programa, Prioridad, Operación, etc.—, luego en los textos se encuentran otros que, o no están definidos con anterioridad, o a los que se denomina con un nombre parecido pero diferente del que aparece en las definiciones y resulta difícil saber si se trata del mismo o de algo diferente. En definitiva, una especie de puzle cuyo encaje dista de ser evidente, al menos *prima facie*, que dará más de un quebradero de cabeza a quienes tengan que encargarse de establecer la documentación necesaria para obtener las ayudas que ofrece la Política de Cohesión.

En fin, digamos simplemente que todas las regiones de la Unión Europea pueden beneficiarse de la ayuda del FEDER y del FSE, aunque distinguiendo entre regiones menos desarrolladas, regiones en transición y regiones más desarrolladas. Las primeras son aquellas cuyo PIB *per cápita* es inferior al 75 % del PIB medio de los 27 países de la Unión. Las regiones en transición constituyen una categoría nueva en la que se integran todas las regiones con un PIB *per cápita* entre el 75 % y el 90 % del PIB medio de los 27 Estados miembros. En tercer lugar, las regiones más desarrolladas son aquellas cuyo PIB *per cápita* está por encima del 90 % de la media de la Unión. Se establece, además, una especie de «válvula de seguridad» para aquellas regiones que cumplieran el criterio de la convergencia pero cuyo PIB *per cápita* es ahora superior al 75 % de la media de la Unión a veintisiete, que recibirán dos tercios de su asignación para el periodo 2007-2013. En cuanto al Fondo de Cohesión, este irá a los Estados con un PNB *per cápita* inferior al 90 % de la media de los 27 países miembros y se destinará a inversiones en redes transeuropeas de transporte y a medio ambiente. Una parte del Fondo irá a la financiación de redes de transporte principales dentro del denominado Instrumento de Interconexión para Europa.

Queda claro que para el periodo 2014-2020 la Cohesión económica, social y territorial está enfocada hacia la realización de la Estrategia Europa 2020, dirigiendo los Fondos a la consecución de unos objetivos temáticos determinados y buscando la obtención de resultados tangibles. Con esa finalidad, la utilización de cada Fondo exigirá el cumplimiento de una serie de condiciones *ex ante* por parte del beneficiario y la superación de una evaluación *ex post* del rendimiento de los programas que tendrá consecuencias financieras.

Los Fondos estructurales se orientan hacia la inversión en crecimiento y empleo y la cooperación territorial europea, si bien esta última le corresponde únicamente al FEDER. La base de todo el mecanismo se encuentra en el Marco Estratégico Común, documento

que establece la Comisión en el que, entre otras cosas, se determinan las acciones que apoyarán cada uno de los Fondos para cada objetivo temático; los retos fundamentales de las diferentes zonas —urbanas, rurales, litorales, etc.— que deben abordar los Fondos; los principios básicos de toda la acción de los Fondos; los ámbitos prioritarios y los mecanismos de coordinación con la acción de otros instrumentos o políticas de la Unión. Con relación a ese Marco Estratégico Común, cada Estado, en colaboración con sus socios³⁴, preparará un contrato de asociación que deberá ser aprobado por la Comisión. En él deberá exponer las acciones programadas con relación a cada objetivo temático y para cada Fondo, que tienen que encajar dentro de la Estrategia Europa 2020 y del Marco Estratégico Común. Deberá también demostrar que cumple las condiciones *ex ante* requeridas.

Los objetivos temáticos aparecen en el artículo 9 del Reglamento general y son once en total: potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información; mejorar la competitividad de las PYMEs y del sector agrícola, de la pesca y de la acuicultura; favorecer el paso a una economía baja en carbono; promover la adaptación al cambio climático; proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos; promover el transporte sostenible; promover el empleo y la movilidad laboral; promover la inclusión social y luchar contra la pobreza; invertir en educación, desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente y mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública. Estos once objetivos deben adaptarse y se delimitan en función de las prioridades específicas de cada uno de los Fondos.

Lo mismo que en el periodo actual, para 2014-2020 la cooperación territorial abarcará la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional cuyo ámbito geográfico aparece definido en el artículo tercero del Reglamento. A la cooperación territorial se asigna el 3,48 % de la totalidad de los recursos, lo que supone un total de 11.700 millones de euros, de los cuales el 73,24 % irá a la cooperación transfronteriza, el 20,78 % a la transnacional y el 5,98 % a la interregional. Además, podrán incluirse regiones adyacentes y de terceros países.

Cada programa de cooperación transfronteriza podrá seleccionar un máximo de cuatro de entre los once objetivos temáticos establecidos en el Reglamento general. Lo mismo en el caso de la cooperación transnacional. Sin embargo, para la cooperación interregio-

34 De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento general, estos son, en primer lugar, las autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes; en segundo lugar, los interlocutores económicos y sociales, y en tercer lugar, los organismos que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la igualdad y la no discriminación.

nal podrán seleccionarse todos los objetivos. Para cada objetivo temático se tendrán en cuenta las prioridades establecidas en el artículo 6 del Reglamento para la cooperación territorial, más las que señala el Reglamento específico del FEDER en su artículo 5, que a su vez están en conexión con el artículo 9 del Reglamento general. Además, cada programa de cooperación territorial deberá presentar un contenido que incluya una serie de precisiones que aparecen recogidas en su Reglamento en una decena de apartados, cada uno de los cuales cuenta con entre dos y seis sub-apartados. Tendrá también que mostrar, como ya hemos dicho, que reúne los requisitos *ex ante* y que establecer los criterios que servirán *ex post* para evaluar el rendimiento del programa operativo, lo cual, como también hemos señalado, tendrá consecuencias a efectos de la financiación.

Digamos para terminar que el Reglamento para la cooperación territorial promueve la utilización de las AECTs y se refiere a las macrorregiones de las que ya hemos hablado. Con relación a estas parece aclarar, finalmente, su significado y, sobre todo, su potencialidad. En la exposición de motivos se refiere a los «retos macrorregionales» y a las «estrategias macrorregionales», de las que afirma que son instrumentos integrados amplios que abarcan a varios Estados miembros y regiones para aumentar la coherencia política y el impacto global del gasto público. Y añade que como puede haber solapamientos entre las actuales y las futuras macrorregiones y los programas transnacionales, la cooperación transnacional podrá apoyar el desarrollo y la aplicación de estrategias macrorregionales. Esto se concreta, finalmente, en la parte dispositiva del Reglamento, cuyo artículo 6, al establecer las prioridades de inversión que el FEDER deberá apoyar, introduce el desarrollo y la aplicación de estrategias macrorregionales —junto con las cuencas marítimas— dentro del objetivo de reforzar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA EN ANDALUCÍA

ALBERTO MORILLAS FERNÁNDEZ

*Coordinador General. Secretaría General de Acción Exterior
Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía*

Andalucía es la región más poblada de España y una de las más extensas de Europa. Su situación estratégica, como puente entre Europa y África, y con fachada al Atlántico y al Mediterráneo, la ha convertido en un punto clave en la relación con otras regiones y países, con los cuales comparte intereses y un patrimonio común.

Esta privilegiada situación geoestratégica ha colocado a nuestra Comunidad Autónoma en una posición única para el desarrollo de la cooperación territorial europea, permitiendo una posibilidad de participación especialmente amplia si se compara con otras regiones españolas y europeas. Así, de los ocho programas de cooperación territorial europea que existen para España, Andalucía está presente en seis de ellos, abarcando la triple vertiente transfronteriza, interregional y transnacional que tiene la cooperación territorial.

Gracias a esta cooperación y con el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que es el fondo que le aporta la financiación, se ha posibilitado la construcción de alianzas regionales interestatales para fomentar tanto el propio desarrollo de las regiones como sus relaciones e intercambios recíprocos.

Andalucía viene desarrollando desde los años 90 una intensa participación en los diferentes marcos propiciados desde la Unión Europea para esta iniciativa. Y es que la cooperación territorial europea que hoy conocemos es el resultado de la evolución y

desarrollo de esta iniciativa a lo largo de varias décadas. Si bien en el actual periodo de programación esta cooperación y sus tres capítulos (cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional) se insertan como tercer objetivo de la Política de Cohesión, sus precedentes se remontan a los sucesivos marcos operativos de la iniciativa INTERREG.

Desde entonces y hasta el anterior periodo de programación, es decir, en los años comprendidos entre 1990 y 2006, la Junta de Andalucía ha desarrollado 137 proyectos de cooperación transfronteriza, 36 proyectos de cooperación transnacional y 14 de cooperación interregional. Esto supone un total de 187 proyectos.

A la vista de estos números no es aventurado afirmar que la presencia de Andalucía en programas de cooperación territorial europea en periodos anteriores ha sido muy amplia, permitiendo la consolidación de redes de trabajo con otras regiones europeas y propiciando igualmente un extenso conocimiento y experiencia en este ámbito.

Centrándonos en el periodo actual 2007-2013, vamos a señalar a continuación los diferentes programas de cooperación territorial europea en los que Andalucía tiene participación, analizándolos a través de los tres capítulos en los que se divide.

En primer lugar destacamos la *cooperación transfronteriza*, que persigue el reforzamiento de actividades económicas, sociales y medioambientales entre regiones que comparten una frontera, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible.

En este capítulo, Andalucía participa a través de dos programas: Programa Operativo España-Portugal (POCTEP) y Programa Operativo España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX).

El Programa España-Portugal (POCTEP) tiene como objetivo la promoción de la cooperación y gestión conjunta de políticas de interés común transfronterizo, entre las que destacan: el fomento de la competitividad y promoción del empleo; la protección del medio ambiente, patrimonio y entorno natural; la accesibilidad y ordenación territorial; y el fomento de la cooperación e integración económica y social.

Entre las zonas elegibles del programa, que comprende la extensa frontera entre España y Portugal, se encuentra el área territorial comprendida por Alentejo, Algarve y Andalucía. Este espacio es una de las grandes prioridades para nuestra Comunidad, que tiene una amplia trayectoria y experiencia de cooperación con estas regiones portuguesas, que se ha visto reforzada gracias a la creación en mayo de 2010 de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA).

Este programa cuenta con un presupuesto total de 354.024.000 euros y en las dos convocatorias organizadas hasta la fecha, han sido aprobados un total de 34 proyectos con participación andaluza.

El Programa España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX) tiene como objetivo potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación delimitado. Dicho espacio abarca las Comunidades Autónomas españolas de Andalucía y Canarias y el norte y oeste de Marruecos. Concretamente, la participación andaluza se centra en el área de cooperación del Estrecho, que abarca las provincias de Huelva, Cádiz, Málaga, Granada y Almería, y Sevilla, Córdoba y Jaén como zonas adyacentes; y las regiones marroquíes de Tánger-Tetuán, Taza-Alhucemas-Taounate y la Región Oriental.

Este programa nace en 2008 como respuesta a la no participación de Marruecos en los proyectos de cooperación transfronteriza previstos en la Política de Vecindad de la UE. De esta manera se ha conseguido, a través de este programa, que los territorios elegidos puedan seguir llevando a cabo proyectos e iniciativas comunes, consiguiendo así que la intensa actividad hispano-marroquí desarrollada en periodos anteriores no se vea interrumpida.

Para Andalucía, que siempre ha tenido a Marruecos como una de sus áreas prioritarias de cooperación, ha sido muy beneficioso participar en este programa, que cuenta con un presupuesto total de 94.447.000 euros. Las dos convocatorias ya cerradas han supuesto la participación andaluza en 75 proyectos.

En segundo lugar, la *cooperación transnacional*, que está pensada para territorios de actuación más amplios que la transfronteriza, y opera a través de cuatro grandes ejes de actuación en torno a los que se concentran sus objetivos. Estos ejes son: innovación, medio ambiente, accesibilidad y desarrollo urbano sostenible.

En este capítulo, Andalucía participa a través de tres programas: el Programa Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE), el Programa Espacio Atlántico y el Programa Mediterráneo (MED).

El Programa SUDOE tiene como principal objetivo consolidar el sudoeste europeo como espacio de cooperación territorial en los ámbitos de competitividad, innovación, medio ambiente, desarrollo sostenible y ordenación espacial, contribuyendo a asegurar la integración equilibrada de sus regiones desde los objetivos de cohesión económica y social de la UE.

Este programa incluye todas las regiones españolas y portuguesas, Gibraltar, y las regiones del sudoeste francés: Aquitania, Auvergne, Languedoc-Rossellon, Lيموسين, Midi-Pyrénées y Poitou-Charentes. Cuenta con un presupuesto total de 132.055.000 euros y a la espera de ver los resultados de la tercera convocatoria, en las dos convocatorias ya cerradas se ha conseguido la participación andaluza en 22 proyectos.

El Programa Espacio Atlántico pretende alcanzar para la cuenca atlántica progresos significativos en los cuatro grandes ejes de la cooperación transnacional y conseguir un desarrollo territorial cohesionado, sostenible y equilibrado, con especial atención a su patrimonio marítimo.

Este programa comprende todas las regiones de Irlanda y Portugal; la fachada occidental de Reino Unido; las regiones francesas de Aquitania, Poitou-Charentes, Pays-de-la Loire, Bretaña, Baja Normandía y Alta Normandía; y la fachada cantábrica y atlántica española, en la que Andalucía participa con las provincias de Cádiz, Huelva y Sevilla. Este programa cuenta con un presupuesto total de 158.798.000 euros, identificándose la participación andaluza en 12 proyectos dentro de las dos convocatorias ya cerradas.

El Programa MED redunda en los ejes identificados para la cooperación transnacional, fijando como objetivo principal la mejora de la competitividad del espacio mediterráneo europeo como forma de garantizar el crecimiento y el empleo y la promoción de la cohesión territorial y la protección del medio ambiente.

Este programa identifica como territorios de cooperación todas las regiones de Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, casi la totalidad de Italia, el Mediterráneo francés, Gibraltar, Algarve y Alentejo de Portugal y la fachada mediterránea española, donde Andalucía cuenta con la totalidad de sus provincias.

El presupuesto total del Programa es de 193.000.000 euros con una presencia andaluza identificada en 36 proyectos en las dos convocatorias cerradas.

Por último, señalamos la *cooperación interregional*. Este capítulo abarca el espacio de cooperación más amplio, ya que incluye la participación de todas las regiones de los Estados miembros de la UE, incluyendo las áreas periféricas e insulares, además de Noruega y Suiza. De esta manera la cooperación territorial europea no solo llega a los territorios transfronterizos o a los grandes espacios transnacionales sino que también permite que regiones que quieran cooperar fuera de estos ámbitos puedan hacerlo.

La *cooperación interregional* busca una mejora de la efectividad de las políticas de desarrollo regional y contribuir a la modernización económica y el incremento de la competitividad de Europa. Estos objetivos se concretan en dos grandes prioridades que son: innovación y economía del conocimiento; y medio ambiente y prevención de riesgos.

El programa cuenta con un presupuesto total de 408.000.000 euros y entre las tres convocatorias ya cerradas, Andalucía cuenta con participación en 31 proyectos.

A la vista de este análisis de presencia andaluza en los programas de cooperación territorial europea donde nuestra Comunidad tiene posibilidad de participación, se puede concluir afirmando que la presencia de Andalucía continúa y mejora con respecto a anteriores periodos de programación. Andalucía sigue teniendo una muy alta participación en proyectos de cooperación territorial europea. Si en el periodo 1990-2006 contabilizamos un total de 187 proyectos, en lo que llevamos de periodo 2007-2013 se han podido identificar unos 210 proyectos, a la espera del cierre definitivo de algunas convocatorias y las próximas convocatorias que pudieran abrirse.

Todos estos datos son la muestra clara de que Andalucía ha apostado desde sus inicios por este tipo de cooperación fuertemente relacionada con la Política de Cohesión, de la que también nuestra Comunidad se ha visto altamente beneficiada.

Así y para dar respuesta acorde con esta iniciativa andaluza, desde la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad se ha puesto en marcha el Proyecto Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA), en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013, concretamente en su eje nº 7 «Asistencia técnica y refuerzo de la capacidad institucional».

Este proyecto se explica gracias a la gran experiencia acumulada por nuestra región en esta materia y a la necesidad de dotar de coherencia a todas las actuaciones que se desarrollan a través de los fondos FEDER. El OCTA pretende la complementariedad entre las actuaciones que se realizan en el marco de la cooperación territorial europea con las desarrolladas a través de los programas operativos regionales FEDER y las propias de la Comunidad Autónoma.

A la hora de poner en marcha el proyecto OCTA, la Secretaría General de Acción Exterior detectó una serie de debilidades en el desarrollo de la cooperación territorial europea en Andalucía, destacando:

- La falta de coordinación y conocimiento entre gestores de proyectos.
- La dificultad de difusión de proyectos y fondos estructurales en los diferentes niveles de actuación.
- La escasa información en la sociedad andaluza y los obstáculos para dar a conocer entre la ciudadanía las actividades y proyectos que se llevan a cabo en Andalucía.
- La inexistencia de un análisis integral del impacto real de la cooperación territorial europea en Andalucía.

Además de estas debilidades, desde la Secretaría General de Acción Exterior también se ha observado una serie de necesidades derivadas del análisis de la participación andaluza en la cooperación territorial europea. Destacamos al respecto las siguientes necesidades:

- Nuevas herramientas de trabajo que se dirijan a la coordinación y trabajo en red de los agentes de cooperación en Andalucía.
- Facilitar el conocimiento e información sobre cooperación territorial europea.
- Llevar a cabo una verdadera capitalización de resultados de anteriores programas.
- Facilitar un marco de trabajo y estrategia de actuación donde identificar prioridades y necesidades andaluzas al objeto de poder llevar a cabo una labor de presión y defensa de nuestros intereses y potencialidades ante diferentes instituciones.

A partir de la identificación de estas debilidades y necesidades se crea el Proyecto OCTA, fijándose como objetivo general el reforzamiento de ara llegar a este objetivo general, desde la Secretaría General de Acción Exterior se han establecido cuatro principios de actuación: coordinación, complementariedad, coherencia y buena gobernanza.

La coordinación se plantea a dos niveles: a nivel de agentes o actores de la cooperación territorial, donde entrarían todas las instituciones y organismos que trabajan en proyectos de cooperación territorial europea; y a nivel de proyectos tanto de dentro de un mismo programa, como en relación a otras políticas y programas europeos, nacionales o regionales.

La complementariedad es consecuencia de la coordinación que ejerce el OCTA y consiste en la búsqueda de sinergias de proyectos con impacto y resultados tangibles en nuestra región.

La coherencia es el resultado de los anteriores principios, y consiste en llevar a cabo por parte del OCTA actividades globales que recojan las diferentes actuaciones que se desarrollan en Andalucía en materia de cooperación territorial europea dirigidas hacia un desarrollo integrado y cohesionado de nuestra región.

Por último, con la buena gobernanza se pretende propiciar la búsqueda y consolidación de nuevos instrumentos de gestión de los Fondos estructurales que recibe nuestra Comunidad, con objeto de conseguir una gestión más eficaz, eficiente e innovadora.

En base a estos principios que inspiran la manera de trabajo del Proyecto OCTA, se han establecido siete objetivos específicos:

1. Asegurar una coordinación eficaz de los proyectos de cooperación territorial (transfronteriza, territorial e interregional) y de vecindad que se realizan desde la Administración de la Junta de Andalucía y entidades a ella vinculadas.
2. Facilitar a los promotores de proyectos las herramientas necesarias para desarrollar proyectos de cooperación territorial a través de asesoramiento, formación e información.
3. Favorecer la complementariedad de los proyectos de cooperación territorial con el programa operativo regional andaluz.
4. Fortalecer la coherencia de los proyectos a realizar en el marco de cada programa de cooperación territorial.
5. Favorecer la coordinación entre los proyectos de cooperación territorial a realizar en el mismo ámbito territorial provenientes de distintos promotores.
6. Difundir el papel de la cooperación territorial europea en Andalucía.
7. Capitalizar los resultados de los anteriores periodos de cooperación en nuestra Comunidad a través de estudios y evaluaciones.

Para la consecución de estos objetivos se están llevando a cabo diferentes actividades que pretenden facilitar un mejor conocimiento de la cooperación territorial europea y mantener una información continua sobre los diferentes programas de cooperación territorial europea, sus convocatorias, resoluciones y el desarrollo de los diferentes proyectos andaluces aprobados.

Entre estas actividades destacan algunas como la elaboración de la página web del OCTA, muy completa en contenidos y noticias, donde además, se pueden consultar los Proyectos de cooperación territorial europea ejecutados en Andalucía; la celebración de actividades de información y asesoramiento en materia de cooperación territorial europea como seminarios y jornadas informativas; el *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad* en Andalucía, encomendado al Centro de Estudios Andaluces; el boletín bimestral OCTA, con información y contenidos de interés; *Newsletters* con convocatorias de proyectos y noticias destacadas; o la elaboración de un Manual y un Directorio de la Cooperación Territorial en Andalucía.

Dada la situación actual de crisis económica en la que nos encontramos, es fundamental tomar conciencia de la importancia que la cooperación territorial europea tiene para mitigar sus efectos. Las actividades llevadas a cabo en el marco del proyecto OCTA pretenden poner de relieve la implicación directa que esta cooperación tiene en la Política de Cohesión europea, cuyas prioridades pilotan sobre aspectos que se han visto afectados por la crisis, tales como el empleo, el crecimiento sostenible, inteligente e integrado, o la protección del medio ambiente. Aspectos que se abordan en la Estrategia 2020 y que estarán muy presentes en el próximo periodo de programación 2014-2020.

Por esta razón, es necesario fomentar la participación andaluza en la cooperación territorial europea, no solo por ser la mejor manera de alentar partenariados interregionales que den como resultado una mejora de la cohesión territorial europea, sino también como una manera de enfrentarnos a la crisis.

LA REVISIÓN DEL REGLAMENTO AECT

ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ

Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

Desde la entrada en vigor del Reglamento 1082/2006, de 31 de julio, se han creado 26 Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial que asocian a más de medio millar de entidades regionales y estatales¹. Además, se encuentran en fase de proyecto o estudio otra veintena de ellas, cuyo establecimiento, en algunos casos, se está retrasando debido a la incertidumbre sobre el alcance de ciertos aspectos de la normativa europea. Resulta pues necesario introducir algunos cambios para eliminar todas aquellas trabas que impiden su desarrollo o imprimen una lentitud innecesaria al proceso de constitución de estos organismos jurídicos. Así lo ha constatado la Comisión,

1 Con participación española se han constituido ocho AECT: *Galicia-Norte de Portugal* (formada por la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal y la Xunta de Galicia. BOE núm. 262, de 30 de octubre de 2008); *Pirineos-Mediterráneo* (por las Comunidades Autónomas de Cataluña y las Islas Baleares junto a las Regiones de Midi-Pyrénées y Languedoc-Rosellón. Texto disponible en http://www.euroregio-epm.org/eu/AppJava/es/sala_de_prensa/documents_oficiais.jsp); *ARCHIMED Archipiélago Mediterráneo* (Formada por las Islas Baleares, la Región de Sicilia y la Agencia de Desarrollo de Larnaca. Texto en <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/ARCHIMED.aspx>); *Duero-Douro* (Formada por 96 municipios, el Organismo Autónomo D-Arribes y la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local, por parte española, y 69 municipios y freguesías, junto a la Associação de Freguesias da Raia e do Côa, por parte portuguesa. Texto en BOE núm. 97, de 21 de abril de 2009); *ZASNET* (Integrada por las Diputaciones Provinciales de Zamora, Salamanca y el Ayuntamiento de Zamora junto a las Asociaciones de Municipios de Terra Fria del Nordeste Transmontano, Terra Quente Transmontana y Duero Superior. Texto en *Diário da República*, núm. 55, de 19 de marzo de 2010); *Hospital de la Cerdanya* (por la Generalitat

que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento 1082/2006, ha señalado la conveniencia de flexibilizar y aclarar determinadas cuestiones en aras de acelerar el nacimiento de las Agrupaciones y mejorar a su vez su funcionamiento². Y creemos que, como ya ocurriera cuando fue creada la AECT, la reforma de la política de cohesión (en este caso para el periodo 2014-2020) es una buena ocasión para llevar a cabo su revisión, aunque, por supuesto, si se logra un rápido consenso entre las instituciones, podrá aprobarse antes de la adopción del resto del paquete legislativo.

de Cataluña, el Gobierno de la República Francesa, la Agencia Regional de Hospitalización de Languedoc-Rosellón y la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados. BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2011); *Espacio Portalet* (Comunidad Autónoma de Aragón y el Departamento de Pirineos Atlánticos. BOE núm. 144 de 17 de junio de 2011); *Euroregión Aquitania / Euskadi* (Comunidad Autónoma de Euskadi y de la región de Aquitania. Texto en www.aquitaine-euskadi.eu).

Se encuentran en tramitación: *Pirineos-Cerdanya* (Consejo Comarcal de la Cerdanya y la Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne); *Agencia Euroregional de Desarrollo do Eixo Atlántico* (Participan varios municipios pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Galicia y a la zona norte de Portugal); *Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer* (por parte española: Ayuntamiento de Figueres, Ayuntamiento de Girona, Associació Catalana de Municipis y Comarques, Comunidad Autónoma de Catalunya, Consell Comarcal de l'Alt Empordà, Consell Comarcal del Baix Empordà, Consell Comarcal de la Cerdanya, Consell Comarcal de la Garrotxa, Consell Comarcal del Pla de l'Estany, Consell Comarcal del Ripollès, Diputación de Girona y Federació de Municipis de Catalunya; y por parte francesa: Communauté d'Agglomération Perpignan-Méditerranée, Communauté de Communes Albères-Côte Vermeille, Communauté de Communes du Haut-Vallespir, Communauté de Communes du Vallespir, Commune de Prades, Conseil Général des Pyrénées-Orientales, Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes y Pays Pyrénées-Méditerranée); *Faja Piritica Ibérica* (por parte española, los Ayuntamientos de Alosno, Almonaster la Real, Cabezas Rubias, Calañas y Puebla de Guzmán, y las Entidades Locales Autónomas de Tharsis (Alosno) y La Zarza-Perrunal (Calañas), y por parte portuguesa los municipios de Aljustrel, Almodovar, Castro Verde, Grândola y Mértola, la Asociación para la Defensa del Patrimonio de Mértola y el Instituto de Desenvolvimento Social de Portugal); *Eurocidade Chaves-Verín* (Municipios de Verín y de Chaves).

El resto de AECT creadas en el territorio europeo son: *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*; *Ister-Granum*; *Amphictyony*; *UTTS*; *Karst-Bodva*; *West Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale*; *Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau*; *Grande Région*; *Eurodistrict Saar Moselle*; *Abaúj-Abaújban*; *Pons Danubii*; *Bánát-Triplex Confinium*; *Arrabona*; *Linieland van Waas en Hulst*; *Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino*; *Territorio dei comuni Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina Nova Gorica y Občina Šempeter-Vrtojba*; *Rába-Duna-Vág* (textos disponibles en <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx>).

- 2 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones, doc. COM(2011) 610 final, de 6 de octubre de 2011, p. 2 y ss.

2. LA CREACIÓN DE UNA AECT

El principal objetivo de la revisión del Reglamento es ampliar el tipo de entidades territoriales que pueden formar parte de una Agrupación, así como simplificar y agilizar el procedimiento de constitución.

Los miembros de la AECT: una composición aún más abierta

Sin duda alguna, uno de los aspectos más revolucionarios del marco jurídico instaurado por la UE es el relativo a su composición, pues permite el acceso de nuevos actores que tenían vetada su participación en la cooperación territorial europea institucionalizada, fundamentalmente los Estados. Con anterioridad, los instrumentos jurídicos internacionales existentes, gestados en el seno del Consejo de Europa, solo posibilitaban las relaciones entre entidades infraestatales³, lo que daba lugar a que determinados Estados, o bien por su tamaño o bien por ser poco descentralizados, tuvieran dificultades para emprender acciones de cooperación transfronteriza. Sirva como ejemplo lo ocurrido en el seno de la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, donde la creación de un nuevo *Consorcio*⁴ dejó fuera de él a uno de sus miembros primigenios (el Principado de Andorra) porque no podía ser considerado como una entidad territorial tal como exigía el *Tratado de Bayona*. Por ello, y aunque se han buscado soluciones jurídicas específicas

3 El marco jurídico de la cooperación transfronteriza lo integran el *Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales*, (Madrid, de 21 de mayo de 1980), texto en BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, junto al *Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo* (Estrasburgo, de 9 de noviembre de 1995) y el *Protocolo núm. 2 al Convenio-Marco Europeo* (Estrasburgo, 5 de mayo de 1998), textos en <http://conventions.coe.int> (España no ha firmado ninguno de los dos). Han sido aplicados en nuestro país a través de dos acuerdos interestatales: el *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (Bayona, de 10 de marzo de 1995), texto en BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997, y el *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* (Valencia, de 3 de octubre de 2002), texto en BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2003 (Corrección de errores en BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2003).

4 *Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos* (Jaca, el 17 de marzo de 2005), texto en BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 2005. Integrado actualmente por las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco, por parte española, y las Regiones de Aquitania, Languedoc-Rosellón, Septimanie y Midi-Pyrénées, por parte francesa.

para sortear este tipo de problemas⁵, el Consejo de Europa, siguiendo el modelo de la UE, ha creado una nueva entidad cooperativa, denominada *Agrupación Eurorregional de Cooperación*, que faculta a los Estados a integrarse en ellas⁶.

Sin embargo, y aun reconociendo que la apertura a las entidades estatales es un avance muy significativo, la práctica en la materia demuestra que aún persisten algunos problemas en su aplicación, sobre todo cuando se quiere emprender relaciones con terceros países que mantienen una estrecha relación con la UE (como son los que se encuentran en vías de adhesión, los que integran el Espacio Económico Europeo y todos aquellos que comparten fronteras terrestres o marítimas) o con territorios de ultramar. Cabe recordar que el Reglamento AECT no incluyó ni a los Estados terceros ni a las entidades territoriales de terceros Estados en la categoría de potenciales miembros, sino que dejó que fuera cada uno de los Estados miembros los que libremente decidieran su participación sobre la base de un acuerdo entre ellos o mediante la adaptación de la legislación del país tercero (considerando 16). En todo caso siempre debían comprender miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros (art. 3.2).

Lo cierto es que muy pocos países han recogido en su legislación interna esta posibilidad (Rumanía, si el ordenamiento jurídico del tercer Estado lo permite⁷, y Francia, con entidades de países fronterizos del Consejo de Europa⁸). Y los que la contemplan aún no

5 Es la que establece el *Protocolo de enmienda y de adhesión del Principado de Andorra al Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales* (Andorra la Vella, de 16 de febrero de 2010), por el cual Andorra se va a adherir al Tratado de Bayona para participar en las estructuras de cooperación en él previstas (se piensa, por supuesto, en el Consorcio) mediante un organismo creado a tal efecto.

6 *Protocolo tercero al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales* (Utrecht, de 16 de noviembre de 2009), texto en <http://conventions.coe.int> (aún no en vigor).

7 «Emergency Ordinance regarding the European Grouping of Territorial Cooperation», *Official Journal of Romania*, Part I, núm. 769, de 13 de noviembre de 2007. Versión inglesa disponible en: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx>.

8 *Code général des collectivités territoriales*, art. L.1115-4-2: «Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres

han hecho uso de ella. La Comisión, consciente de este problema, ha decidido potenciar la presencia de terceros países, incluyendo una nueva disposición (artículo 3 bis) que facilita su participación. Por una parte, podrán constituirse estructuras plurilaterales formadas «por miembros procedentes del territorio de al menos dos Estados miembros y uno o más terceros países o territorios de ultramar, siempre que dichos Estados miembros y terceros países o territorios de ultramar realicen conjuntamente acciones de cooperación territorial o apliquen programas apoyados por la Unión» (párrafo primero). Y por otra parte estructuras bilaterales formadas «por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que dicho Estado miembro considere que tal AECT es coherente con el alcance de su cooperación territorial o de las relaciones bilaterales con el país tercero o el territorio de ultramar» (párrafo segundo). Algunas observaciones habría que hacer respecto a esta nueva regulación: en primer lugar, su incorporación está supeditada, como ocurría hasta el momento, a la aprobación en su derecho interno o a la conclusión de un acuerdo con algún Estado miembro; en segundo lugar, su ámbito de aplicación se extiende a los territorios de ultramar enumerados en el anexo II del Tratado de Funcionamiento de la UE; en tercer lugar, no solo se permite que sean miembros las autoridades regionales y locales de terceros Estados sino también los propios Estados. Y, en cuarto lugar, se promueve la cooperación bilateral en las fronteras exteriores de la UE, al eliminarse para estos casos la exigencia de la participación de al menos dos Estados miembros.

Por último, se quiere permitir además la integración en la AECT de todos aquellos operadores que gestionan infraestructuras o servicios públicos de interés económico general. De este modo, junto a los organismos de Derecho público a efectos de la contratación pública⁹, podrán ser miembros las empresas públicas, considerándose como tales aquellas sobre las cuales el Estado u otra entidad territorial ejerce, directa o indirectamente, una influencia dominante por el hecho de tener la propiedad o una participación financiera en las mismas, o en virtud de las normas que las rigen (esto es, cuando tengan la mayoría del

du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière» (Insertado por la Ley 2008-352 de 16 de abril de 2008, *Journal Officiel de la République Française*, núm. 91, de 17 abril de 2008).

9 Que, de acuerdo con el artículo 1, apdo. 9, de la directiva 2004/18/CE, es cualquier organismo a) creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, b) dotado de personalidad jurídica y c) cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o bien cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos, o bien cuyo órgano de administración, de dirección o de vigilancia esté compuesto por miembros de los cuales más de la mitad sean nombrados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público (DO L núm. 134, de 30 de abril de 2004).

capital suscrito de la empresa; o dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa)¹⁰.

Un procedimiento de constitución más ágil y transparente

Otro de los problemas detectados durante el proceso de consulta con las partes interesadas es el retraso en la concesión de la autorización para la participación en una AECT. La nueva herramienta jurídica de la UE, tal como prevén otros instrumentos jurídicos internacionales¹¹, permite a las autoridades nacionales controlar la creación y la integración de las entidades territoriales en una Agrupación, siguiendo un procedimiento que ha sido desarrollado por cada país en función de sus normas internas de organización estatal. El Reglamento se limita a señalar que los Estados miembros disponen, como norma general, de tres meses para adoptar una decisión al respecto (art. 4.3). Pues bien, dado que este plazo rara vez se ha cumplido, se propone una ampliación a seis meses, que será ahora el plazo máximo del que goza la Administración para responder a los promotores de estas iniciativas. En caso contrario, esto es, si no se contesta en el plazo marcado, el convenio se considerará aprobado, con lo que se quiere evitar que se dilate su aprobación en el tiempo sin justificación alguna.

Ciertamente, estos cambios, si se aprueban, tendrán para España poca repercusión, pues ya se encuentran plasmados en el Real Decreto 37/2008, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento 1082/2006¹². En él

10 Según lo establecido en el artículo 2, apdo. 1, de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L núm. 134, de 30 de abril de 2004).

11 El art. 3.4 del Convenio-Marco Europeo determina que «Los acuerdos y arreglos serán concluidos respetando las competencias previstas por el derecho interno de cada Parte Contratante en materia de relaciones internacionales y de orientación política general, y respetando asimismo las *normas de control o de tutela* a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales»; el Protocolo Adicional al Convenio-Marco Europeo dictamina en el art. 1 que «Cada Parte contratante reconoce y respeta el derecho de las entidades territoriales bajo su jurisdicción [...] a celebrar [...] convenios de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales de otros Estados, *según los procedimientos previstos en las normas que regulan tales entidades*, de conformidad con la legislación nacional [...]». Y el art. 4.4 del Protocolo tercero relativo a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación (AEC) señala que «antes de concluir un acuerdo relativo a la constitución de una AEC, o de la adhesión de una de esas Agrupaciones, las entidades o autoridades territoriales *comunicarán* su intención a sus autoridades nacionales, u obtendrán su *autorización*, según sea el caso» (la cursiva es nuestra).

12 BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008.

se determina que el plazo máximo para resolver la solicitud será de tres meses (podría pasar a seis), incorporando además la autorización por silencio positivo, puesto que «transcurrido este plazo sin que se haya dictado resolución, la solicitud se entenderá estimada» (art. 6.3). Sigue además siendo lícito, aunque se plantee una nueva redacción del artículo 4, el control de legalidad y de oportunidad que puede llevar a cabo el Estado. Debemos recordar que las causas que pueden ser objeto de valoración al examinar la solicitud son: a) la adecuación de la naturaleza y el objeto del proyecto de AECT a la finalidad de reforzar la Cohesión económica y social; b) la adecuación del contenido del convenio de constitución de la AECT y de sus estatutos a las disposiciones del Reglamento; c) la capacidad de los miembros para participar en la AECT, así como la ausencia de prohibición alguna a la limitación de su responsabilidad, y la viabilidad de la misma; y d) la adecuación de los objetivos y fines a la organización y reparto competencial interno (art. 6.4).

3. EL FUNCIONAMIENTO DE UNA AECT

Aparte de las dificultades que se presentan a la hora de constituir una AECT, los miembros también se encuentran con ciertas limitaciones a la hora de gestionar los recursos materiales y humanos necesarios para emprender sus actividades. Por tal razón también son necesarias ciertas reformas de su régimen jurídico y económico, fundamentalmente una mejora del tratamiento de las cuestiones del personal al servicio de estas entidades, así como el régimen de responsabilidad y la legislación aplicable.

Sobre el personal de la AECT

Con arreglo a lo dispuesto en el primer precepto del Reglamento, una Agrupación está dotada de capacidad jurídica, lo que implica que esta persona jurídica puede, entre otras cosas, contratar personal. En sus estatutos deberán así recoger disposiciones sobre las condiciones de contratación y la naturaleza de los contratos de los trabajadores (art. 9, apdo. 2, letra d). No se dice, sin embargo, cuáles deben ser las normas aplicables, de modo que si no se especifica nada será de aplicación el derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social, tal como prevé el artículo 2.1.c.

En la práctica, la gran mayoría de los estatutos determinan expresamente que la legislación aplicable será la del país donde tenga su sede la AECT. En estos casos, como se ha encargado de recordarnos el Comité de las Regiones, los trabajadores se enfrentan a ciertas dificultades en lo que respecta a la protección social o el régimen fiscal cuan-

do desarrollan su actividad en un lugar diferente al del domicilio social¹³. De ahí que la Comisión haya considerado oportuno ampliar las normas que puedan ser aplicables al personal, incluyendo las del Estado miembro en que el personal de la AECT esté situado realmente o las del que sea ciudadano el miembro del personal.

Sobre la responsabilidad de sus miembros

Una Agrupación puede mantener además relaciones con terceros, lo que puede dar lugar a una responsabilidad contractual y extracontractual. En principio, esta responsabilidad es ilimitada, porque los miembros asumirán subsidiariamente todas las deudas de la AECT en proporción a su contribución financiera. Se contempla, no obstante, la posibilidad de limitar la responsabilidad cuando al menos uno de sus miembros así la tenga con arreglo a su legislación nacional. Para proteger los intereses de terceros se exige que se dé una publicidad sobre tal condición jurídica equivalente a la que se impone a otras entidades jurídicas según el derecho interno del país en el que la AECT tenga su domicilio social (art. 12). A fin de reforzar esa seguridad, la nueva propuesta de la Comisión propone además que los Estados puedan exigir la suscripción de pólizas de seguro para cubrir los riesgos inherentes a su actividad: una solución importada de la regulación aplicable a los *Consortios de Infraestructuras de Investigación Europeas*¹⁴.

Estas previsiones están pensadas más bien para realidades cooperativas basadas en fórmulas jurídico-privadas (por ejemplo en Hungría y Rumanía), que no es el supuesto de nuestro país. El Real Decreto 37/2008 ha configurado a las Agrupaciones como personas jurídico-públicas, lo que supone situarnos ante un régimen de responsabilidad objetiva, sin culpa, y universal. De este modo, serán de aplicación las reglas sobre responsabilidad patrimonial desarrolladas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁵.

13 Dictamen del Comité de las Regiones sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT» (Dictamen de iniciativa), DOUE C núm. 104, de 2 de abril de 2011.

14 Reglamento (CE) núm. 723/2009 del Consejo de 25 de junio de 2009 relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consortios de Infraestructuras de Investigación Europeas (ERIC), DOUE L núm. 206, de 8 de agosto de 2009, art. 14.3.

15 BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

4. OBSERVACIONES FINALES

Sin duda alguna, las mejoras que se pretende introducir en el marco jurídico regulador de la AECT van a favorecer su proliferación al eliminarse determinadas deficiencias que han complicado o impedido su creación. Sigue siendo, sin embargo, un instrumento jurídico poco conocido entre los responsables públicos y los operadores jurídicos que se ocupan de estas materias en las diferentes administraciones públicas. Es cierto que el Comité de las Regiones ha desarrollado una labor muy loable de difusión con relación a esta nueva figura, dando a conocer, una vez que los miembros de la AECT han cumplido con su obligación de notificar el convenio y el registro y/o la publicación de los estatutos (art. 5.1), no solo el listado de entidades ya constituidas o en preparación, sino también todo el conjunto de disposiciones nacionales que desarrollan el Reglamento¹⁶. Y que los cambios propuestos respecto a su publicación (que sea ahora la Comisión quien realice esta tarea en la serie C del *Diario Oficial* según un modelo común¹⁷) darán una mayor coherencia y transparencia al proceso. Sin embargo, seguirá siendo muy complicado, como lo es ahora, conocer el contenido completo del convenio y los estatutos de las Agrupaciones. En nuestro país, por ejemplo, no se publican oficialmente las que tienen su sede fuera de España, aunque formen parte de ellas entidades territoriales españolas (artículo 9 del Real Decreto 37/2008). Por tal razón, podría introducirse la obligación, como hace el *Protocolo tercero al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativa a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación*, de publicar el acuerdo constitutivo en todos los Estados de los que dependan sus miembros (art. 4.7).

Finalmente, debemos volver a recordar que estamos en presencia de un instrumento de carácter facultativo que en ningún caso lleva aparejado ventaja financiera alguna. No se trata de un objetivo en sí mismo, sino de una herramienta al servicio del fortalecimiento de la Cohesión económica y social. Una finalidad que también podrá realizarse, algo que siempre hay que valorar, al amparo del marco jurídico del Consejo de Europa.

16 Toda esta información está disponible en la página <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>.

17 Con el Reglamento vigente es la propia AECT la que solicita a la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas la publicación de una nota en el Diario Oficial (art. 5.2), que en la práctica se viene haciendo en la serie S (Anuncios de concursos públicos).

5. BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN GARCÍA, S., «Qué esperar de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en relación a los organismos de cooperación creados por las Comunidades Autónomas», RGDC 14, 2007.

BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, M., «La coopération transfrontalière régionale et locale», RCADI 243, 1993, pp. 293- 418.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Tecnos, Madrid, 2000.

EMBED IRUJO, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Iustel, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «Le Traité de Bayonne et l'Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales», en *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts: les expériences franco-belge et franco-espagnole* (dir. Y. LEJEUNE), Bruylant, Bruselas 2005, pp. 37-50.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*, Atelier, Barcelona, 2008.

HERRERO DE LA FUENTE, A.A., *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 2002.

LEVRAT, N. y otros, *La Agrupación Europea de cooperación territorial —AECT—*, Comité de las Regiones, Bruselas, 2007.

LEVRAT, N., «L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe», en *Le Droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'états distincts: les expériences franco-belge et franco-espagnole* (dir. Y. LEJEUNE), Bruylant, Bruselas, 2005, pp. 17-37.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, vol. 1, 2009, pp. 233-261.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (Unión Europea) frente a las agrupaciones eurorregionales de cooperación (Consejo de Europa): ¿Competencia o complementariedad?», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 56, 2010, pp. 109-126.

MERCHÁN PUENTES, M. J., «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE* 15, 2003, pp. 717-740.

PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M.^a T., BRITO, W. y VENADE, N., *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia-Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte de Portugal, Santiago de Compostela/Braga, 2004.

SANZ RUBIALES, I., «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas», *RDCE* 31, 2008, pp. 673-710.

SANZ RUBIALES, I., «Potestades públicas y cooperación transfronteriza», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* (coord. E. J. MARTÍNEZ PÉREZ), Gabinete de Iniciativas Transfronterizas-JCYL, Valladolid, 2006, pp. 39-60.

SOBRIDO PRIETO, M., «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI* 8, 2004, pp. 1-16.

LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL¹

MARYCRUZ ARCOS VARGAS

*Directora del Centro de Documentación Europea
Universidad de Sevilla*

La figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial se fundamenta en la política de Cohesión Económica, Social y Territorial de la UE, que es uno de los objetivos de la UE como señala el art. 2 TUE en su apartado 3º marcando para la Unión Europea la obligación de fomentarla para lograr mayor solidaridad entre los Estados miembros.

La Cohesión, con base en el Título XVIII del TFUE, está orientada a promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, mediante la reducción de las diferencias. Esta tarea compete tanto a los Estados como a la Unión: los Estados, en la conducción de su política económica la deben coordinar con el cumplimiento de dichos objetivos; y la Unión Europea por su parte apoyará la consecución de los mismos a través de los fondos estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes (art. 175 TFUE).

Pero la realidad va demostrando que no son suficientes solo los fondos, y no están implicadas solo las autoridades nacionales y las instituciones europeas, por lo que desde el propio Tratado se prevé la posibilidad de que sean necesarias «acciones específicas

1 Para una información precisa y actualizada sobre las AECT, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/whatis/Pages/welcome.aspx>

al margen de los fondos», que serán decididas mediante el procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

Con este fundamento jurídico (tercer párrafo del art. 175 TFUE, idéntico al antiguo tercer párrafo del art. 159 TCE), el 5 de julio de 2006 se adoptó el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (que entró en vigor el 1 de agosto de 2006 y es plenamente aplicable desde el 1 de agosto de 2007). Dicho Reglamento fue publicado en el DOUE L210/2006, de 31 de julio.

Se tenía presente que experiencias anteriores como las «Agrupaciones europeas de interés económico» habían resultado poco adecuadas, y que era necesario facilitar la realización de medidas europeas de cooperación territorial, mediante la creación de entidades con personalidad jurídica propia.

La finalidad por la que se crean estas agrupaciones es el facilitar y fomentar la cooperación territorial, que incluye la transfronteriza, transnacional, y/o interregional (art. 1.2), con el fin de reforzar la cohesión económica y social.

Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial podrán estar compuestas por Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales o incluso organismos de Derecho Público (art. 3). Será necesario que los miembros de una AECT estén situados en al menos dos Estados miembros para confirmar el carácter transnacional de la misma.

Es solo a iniciativa de los propios miembros como se crea la Agrupación, si bien en el caso de entidades infraestatales deberán notificar al Estado miembro en el que radique su intención y los estatutos propuestos, para que autorice si procede su participación conforme a la legislación nacional. En caso de denegación de la autorización, el Estado deberá motivar su decisión y de cualquier modo, como norma general no tardará más de tres meses en responder a la solicitud de autorización.

Una vez creadas gozarán en cada uno de los Estados miembros de la más amplia capacidad jurídica de actuación, si bien su personalidad jurídica siempre será limitada para el cumplimiento de las funciones que se le encargan («se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión»; art. 7.3).

Autorizada y creada, adquiere su personalidad una vez que es registrada y/o publicada en el Diario Oficial de la UE, en una nota en la que se detalla el nombre, objetivos, miembros y domicilio social (art. 5).

El fundamento jurídico de estas Asociaciones, además del Reglamento 1082/2006 se encuentra en el Convenio que adoptan sus miembros por unanimidad. En el mismo deben recogerse además de los datos de identificación de la AECT como el nombre y el domicilio social, sus miembros y acuerdos de reconocimiento mutuo, su ámbito de actuación territorial, su objetivo específico, funciones, duración y condiciones de disolución (art. 8)

Sobre este Convenio, que actúa como «acta fundacional», los miembros deben aprobar por unanimidad los Estatutos, donde se recogerán sus normas de funcionamiento. Aunque existe un amplio margen de decisión para estas cuestiones, el Reglamento señala los contenidos mínimos de todos los Estatutos, en particular sobre sus órganos de gobierno, toma de decisiones, lenguas de trabajo, contratación de personal, contribución financiera de los miembros y normas presupuestarias y contables, así como la designación de autoridades que designarán una auditoría externa y el régimen de responsabilidad de la AECT.

Los órganos de gobierno comprenderán como mínimo un plenario y un director que represente a la AECT.

Toda AECT elabora un presupuesto anual en el que recoja los gastos de funcionamiento y de explotación, equilibrados con los ingresos.

La AECT es responsable de todas sus deudas y en caso de insuficiencia o insolvencia, la responsabilidad de los miembros será ilimitada (salvo que se haga constar lo contrario), y resultará de aplicación la normativa del Estado en el que tenga su domicilio social, ya que son sus autoridades las competentes para el control de la gestión de fondos públicos (art. 6).

Los Estados miembros conservan un cierto margen de discreción para prohibir las actividades que las AECT realicen en su territorio, si se trata de actividades que contravenzan el interés público o el orden, seguridad, sanidad o moralidad del Estado en cuestión (art. 13). Son las mismas limitaciones que se prevén en el clásico Derecho de la UE respecto a las limitaciones del mercado interior y, como en ese caso, no pueden suponer una restricción arbitraria o encubierta a la cooperación territorial.

Aunque como tal Reglamento de la UE no precisa de una incorporación específica a Derecho nacional, en su artículo 16 establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva del mismo, por tanto tendrán que establecer dentro de su normativa interna los procedimientos necesarios para poder dar curso a estas iniciativas. Este desarrollo de legislación nacional ha sido en buena medida una traba

para el correcto desarrollo de las AECT. Según refleja el Informe Metis a marzo de 2010 eran 23 los Estados miembros que habían finalizado este proceso: hubo un primer grupo que lo hizo en 2007 (Hungría, Reino Unido, Grecia, Portugal y Rumanía), un segundo grupo en 2008 (Dinamarca, Estonia, Eslovenia, España, Francia, Letonia, Polonia y Suecia) y un tercero en 2009 (aunque no correspondían todos a los de reciente adhesión: Chipre, República Checa, Eslovaquia, Finlandia, Italia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo y Países Bajos). Faltaban por adoptar las medidas nacionales necesarias Alemania, Austria, Bélgica y Malta.

En este sentido, España adoptó el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero (BOE 19 de enero 2008).

Dicho Real Decreto establece que será el Ministerio de Administraciones Públicas el órgano nacional al que los solicitantes españoles deben notificar su intención de participar en una AECT, adjuntando de acuerdo con el Reglamento el convenio y los estatutos propuestos, así como la acreditación de la personalidad jurídica de sus miembros junto con su posible limitación de responsabilidad. Este procedimiento se utiliza tanto para la creación de una nueva AECT como para la participación en una ya existente.

El Ministerio de Administraciones Públicas es el coordinador de todo el procedimiento y por tanto el encargado de solicitar los informes a los distintos Ministerios implicados, siendo preceptivos los del Ministerio de Asuntos Exteriores (que comunica a los demás Estados miembros implicados) y de Economía y Hacienda (respecto al uso de fondos europeos o de la Administración General del Estado). Así mismo, es preceptivo el informe de las Comunidades Autónomas implicadas. (art. 5RD).

Sobre los informes recibidos, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial formula propuesta de resolución y a propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas se autoriza por el Consejo de Ministros, teniendo en cuenta los criterios de adecuación expresados en el propio Real Decreto conforme a la naturaleza y objeto del proyecto, capacidad de sus miembros y adecuación al Reglamento 1082/2006.

Para la concesión o denegación de esta autorización el Consejo de Ministros dispone de un plazo máximo de tres meses, entendiéndose el transcurso del mismo sin respuesta como un silencio positivo, conforme con la legislación administrativa española que establece el silencio positivo en vía de petición.

Una vez concedida la autorización, la AECT debe constituirse en el plazo máximo de un año a riesgo de caducidad de dicha autorización. Ya constituida, debe formalizar su inscripción en el Registro creado al efecto en el Ministerio de Asuntos Exteriores, si tiene

domicilio social en España, o al menos notificar su participación si se trata de entidades españolas que participan en una AECT con domicilio social en otro Estado miembro. En el mencionado Registro también deben recogerse las modificaciones sustanciales que se hagan de sus estatutos o convenio, así como su disolución.

Cuando el domicilio social de la AECT esté en España, sus estatutos deberán publicarse en el BOE por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y el control de sus actuaciones se hará conforme a lo establecido en Derecho español. En particular para el control de las actuaciones financiadas total o parcialmente con fondos europeos serán los distintos órganos de control de las administraciones participantes en la AECT los encargados de supervisar el gasto, conforme a las normas de auditoría y control financiero previstas en Derecho español por la transposición de la normativa europea al respecto.

1. EL FUTURO DE LAS ASOCIACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

El propio Reglamento prevé en el art. 17 que antes de 1 de agosto de 2011 la Comisión presentará un informe junto con propuestas de modificación si procede, lo que hizo el 29 de julio de 2011 (COM 2011 (462) final). En el informe se destacan los beneficios que se generan por la existencia de las AECT al reducir dificultades prácticas y aumentar la estabilidad y seguridad jurídicas por la existencia de un organismo con personalidad jurídica. No obstante, detectados los problemas por los participantes en los programas de cooperación territorial, debidos sobre todo a la divergencia de las normativas y los procedimientos nacionales, así como al progresivo aumento de fronteras terrestres y marítimas como consecuencia de las ampliaciones, deben reestudiarse las soluciones.

La experiencia anterior en instrumentos de cooperación que eran las Agrupaciones de Interés Económico, estaban más adecuadas a la participación de las autoridades públicas, por estar más orientadas a los agentes económicos. Por tanto, con la posibilidad de crear las AECT a partir del Reglamento 1082/2006 se facilitaba a las administraciones la participación en experiencias de cooperación territorial.

La Comisión, el Parlamento y el Comité de las Regiones han venido destacando su importancia para asegurar la cohesión territorial, reafirmando su compromiso de apoyarlo como «laboratorios de gobernanza múltiple».

Los principales problemas se manifiestan para su creación; superados los mismos, todo son ventajas. Pero examinemos los problemas relativos a su creación:

Uno de los principales problemas detectados es la disparidad de las medidas nacionales a la hora de que los Estados, en aplicación del art. 16 del Reglamento, cuando adoptan «todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación efectiva». El plazo que tenían fijado para ello era de 1 de agosto de 2007, pero se han adoptado con un notable retraso, lo que ha dificultado la creación de las AECT. De este modo, a 31 de marzo de 2011 (al presentarse el informe de la Comisión) solo se habían creado 16 AECT, quizás por una falta de confianza en el instrumento por parte de los participantes potenciales. Por tanto, va a depender en gran medida de la experiencia previa que tengan los socios entre sí. No obstante, en poco tiempo han tenido un avance notable, y así, a 22 de marzo de 2012 (según los datos del registro de AECT en el Comité de las Regiones) existían 26 en funcionamiento.

Pero por otra parte, se destacan los inconvenientes que generan los pesados y complejos procedimientos escasamente conocidos, lo que hace imposible que en el plazo de tres meses (fijado en el Reglamento) pueda responder el Estado miembro concernido.

Son muy distintos los procedimientos nacionales, además de estar poco coordinados y en algunos casos incompatibles, lo que hace casi imposible gestionarlo desde la aplicación de un modelo único.

Así mismo, la disparidad de las legislaciones nacionales afecta incluso a la cualidad de sus miembros. Si recordamos lo visto respecto a la responsabilidad de los participantes, encontramos que esta podrá ser limitada o ilimitada según lo establecido en sus estatutos, conforme al art. 12 del Reglamento, pero no en todos los Estados pueden las autoridades locales asumir compromisos ilimitados.

Respecto a los miembros de una AECT, es necesario aclarar que no solo pueden ser las autoridades públicas de los distintos niveles administrativos en los distintos Estados miembros, sino que si entidades privadas están consideradas entidades contratantes en una contratación pública, pueden ser admitidas como miembros en una AECT.

La Comisión incluso plantea que a pesar de que el Reglamento circunscribe las AECT a los Estados miembros, puede ser conveniente instaurar esta cooperación organizada con autoridades de Estados no miembros, con las que ya existe experiencia previa, pero que con la actual base jurídica sería inviable.

A la vista de los problemas detectados, y convencidos de los beneficios de este instrumento, la Comisión propone unas mejoras que no solo se recogen en la reforma del Reglamento 1082/2006.

Respecto a las modificaciones no ligadas estrictamente a la reforma del Reglamento, las propuestas se centran sobre todo en poner en valor la figura de las AECT trabajando en este sentido en dos líneas de desarrollo:

- Por una parte en la difusión e información de sus potencialidades tanto en los Estados miembros como en las propias instituciones europeas. Así mismo, es muy interesante el ejercicio de puesta en común de «buenas prácticas» entre las AECT existentes y propuestas y para ello utilizar la red ofrecida por el Comité de las Regiones.

De este modo se lograría una mayor utilización de la figura de las AECT en diversos ámbitos como medio ambiente, investigación, educación o cultura, ya que aportan unos instrumentos más estructurados y flexibles.

- Por otra parte, se pretende vincular la figura jurídica de las AECT a los objetivos generales de la UE, en especial al fomento de la cohesión económica, social y territorial, que facilitará la solidaridad entre los Estados miembros. Para ello es imprescindible que formen parte del enfoque integrado de las prioridades políticas de la UE y así se reflejen en la revisión del Reglamento sobre Política de Cohesión o en las Directivas sobre contratación pública.

Pero para hacer posible este mayor desarrollo de las AECT en primer lugar es necesario reformar el Reglamento vigente y resolver los problemas que se han puesto de manifiesto en la práctica.

En cuanto a las modificaciones del Reglamento 1082/2006, la Comisión presentó una propuesta de modificación para la clarificación, simplificación y mejora el 6 de octubre de 2011 (COM (2011), 610 final).

En la misma, además de adecuaciones terminológicas necesarias a consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las propuestas de reforma se concentran en tres claves: continuidad, claridad y flexibilidad.

En gran medida reproducen o continúan las líneas ya apuntadas en el informe sobre los «Avances de la AECT sobre el terreno» presentado por Metis, GMBH al Comité de las Regiones en marzo de 2010 (QG-80-10-186-EN-C, ISBN 978-92-824-25220).

Uno de sus principales objetivos es *incrementar la participación de miembros en las AECT* y para ello proponen dos líneas de desarrollo paralelas y complementarias:

1. Por una parte, abre la posibilidad de que regiones y organismos de Estados que no son miembros de la UE sí puedan participar en una AECT.

Aunque el art. 175 TFUE no prevé la cooperación territorial más que entre organismos pertenecientes a Estados miembros, la experiencia muestra que han sido frecuentes los casos de cooperación territorial con autoridades o regiones de terceros Estados, siempre que esté permitida por la legislación del tercer Estado y se desarrolle en el marco de un acuerdo con un Estado miembro. Además, si tenemos en cuenta que los arts. 209 y 212 TFUE permiten al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar medidas que permitan la cooperación con terceros países, tendremos la base jurídica necesaria para ampliar la cualidad de miembro de una AECT como se regula en el Reglamento. No obstante, el Estado miembro en que está situado el domicilio social de la AECT debe garantizar que los terceros Estados hayan aplicado condiciones y procedimientos equivalentes a los exigidos por el Reglamento a los organismos de los Estados miembros.

Respecto a la financiación de sus actividades, es cierto que desde 1990, que se viene realizando la cooperación territorial entre entidades de los Estados miembros, se ha gozado de apoyo financiero a través de los instrumentos de la Política de Cohesión; cabría esperar por tanto que si se abre a la participación de organismos de terceros Estados también reciba apoyo financiero del Instrumento de Preadhesión o del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, como apunta el informe Metis, en sus conclusiones, pero después no quedan recogidas en la propuesta de reforma de la Comisión. En este sentido, en la conferencia intergubernamental organizada el pasado 29 de marzo de 2012 por el Comité de las Regiones y el Parlamento Europeo, participaron como invitados delegaciones de Serbia, Marruecos y Jordania.

No obstante, la propuesta de la Comisión también apunta otras posibilidades de ampliación de la cualidad de miembro de AECT con los «territorios de ultramar», cuya cooperación está permitida con base en el art. 203 del TFUE y teniendo en cuenta que para el periodo 2014-2020 habrá una asignación adicional especial para las regiones ultraperiféricas (Cdo. 12, p. 7).

2. Por otra, la posibilidad de que participen otros agentes de Derecho privado o público, y no solo «organismos de Derecho público», ya que estos otros organismos pueden ser adjudicatarios de contratos para la gestión de servicios públicos, lo que podría consistir en un nuevo cometido de las AECT.

En lo referente a las *funciones que pueden realizar las AECT*, la propuesta de reforma tiende a la ampliación de las mismas, no limitándose a la «ejecución de programas o

proyectos de cooperación cofinanciados por la UE» (como señala el art. 7.3 del actual Reglamento), sino que incluiría también «la planificación estratégica y la gestión de cuestiones regionales y locales, contribuyendo así a la Estrategia Europa 2020 y a las estrategias macrorregionales (Cdo. 19). Se insiste, así mismo, en las posibles acciones de las AECT que no reciban contribución financiera de la UE, aunque puedan ser restringidas por los Estados miembros, pero sin excluir las contempladas por las prioridades de inversión en el marco de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020.

La propuesta de reforma del Reglamento también incorpora algunas modificaciones interesantes en cuanto al *régimen jurídico de las AECT*, diferenciando claramente lo que debe ser el Convenio de creación de las mismas de los Estatutos que regulen su funcionamiento (art. 9 Regl.).

En el Convenio no solo se debe repetir la referencia al Derecho aplicable sino que se deben enumerar las normas de Derecho de la UE y nacionales específicas aplicables a la AECT. Así, conforme al propuesto apartado 2 del art. 8, en el Convenio deben figurar particularmente las modalidades de participación, las normas aplicables al personal (llamando la atención a las posibilidades que ofrece el Reglamento 883/2002 respecto a la coordinación de los sistemas de seguridad social), las disposiciones relativas a la responsabilidad de sus miembros (pudiendo adquirir pólizas de seguro adecuadas para cubrir los riesgos).

El Convenio es el texto que debe ser sometido a la aprobación de los Estados, y dado que la práctica muestra que el plazo de tres meses previsto para la aprobación por parte de los Estados escasas veces se ha cumplido, dicho plazo se amplía a seis meses, siendo posible la aprobación por «acuerdo tácito» (silencio positivo) transcurrido dicho plazo, a imagen de lo que se realiza en Derecho español.

2. CONCLUSIÓN

Convencidos de la gran cantidad de beneficios que reporta la existencia de una AECT, en cuanto que supone una estructura flexible de funcionamiento, al tiempo que una personalidad jurídica para actuar, es necesario poner en valor el instrumento.

A partir del Reglamento 1082/2006 ha sido posible generar los cauces necesarios para que comiencen a crearse AECT, pero la experiencia demuestra que aún son muy pocas (entre 2008 y 2010 solo se habían creado 16 AECT, a marzo de 2012 ya eran 26 y aún a la fecha hay 21 en preparación).

Se han creado pocas por diversos problemas detectados, entre los que cabe destacar la falta de información de su posible creación; el desconocimiento de los beneficios obtenidos por las que están funcionando; las disparidades de las normativas nacionales en cuanto a la estructura jurídica de los posibles miembros; o a las dificultades administrativas y procedimentales que generan los distintos ordenamientos jurídicos.

Por tanto, aunque es deseable su creación, su planteamiento depende totalmente de la voluntad de las partes (y de los Estados miembros que la autoricen) y, como señala la Comisión en su propuesta de reforma, el mayor uso de este instrumento no debe lograrse con incentivos financieros o de otro tipo (a sensu contrario, dictamen de iniciativa del CdR 100/2010fin) sino por su mayor utilidad.

Con esta finalidad es por lo que se proponen reformas que permitan:

1. Un mejor funcionamiento de las AECT al perfilar el régimen jurídico de las mismas con la necesaria distinción entre Convenio y Estatutos.
2. Facilitar el procedimiento administrativo en los Estados miembros que las tienen que autorizar.
3. Ampliar el concepto de «cualidad de miembro» permitiendo la participación tanto de organizaciones de Derecho privado como de organizaciones de terceros Estados, o de territorios de ultramar; siempre que quede asegurado el cumplimiento de los requisitos indispensables.
4. Abrir el horizonte de las posibles funciones de las AECT, sobre todo al conectarlas con las grandes prioridades políticas de la UE, con cofinanciación o sin ella, pero orientadas como instrumentos para la consecución de los objetivos de la UE.

Sin duda, las AECT estarán muy presentes en el futuro desarrollo de la UE, pues como señala Danuta Hübner, presidenta de la comisión regional del Parlamento Europeo, son el instrumento que facilita el derribar las barreras de la cooperación territorial.

LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA A LA LUZ DE LOS CAMBIOS EN EL NORTE DE ÁFRICA

RACHID EL HOUDAÏGUI

*Universidad Abdelmalek Essaâdi
(Traducción de Virginia Cabañas)*

La geopolítica del Mediterráneo siempre ha evolucionado proporcionalmente a las transformaciones del contexto internacional y a sus consecuencias estratégicas. Hoy en día, la aceleración de la historia mediterránea incluye una nota árabe tras los cambios positivos provocados por revoluciones o por reformas políticas. ¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios sobre las relaciones mediterráneas? ¿Asistiremos en el futuro a un reequilibrio estratégico entre las dos orillas del Mediterráneo, incluso si la OTAN y las potencias occidentales disponen del monopolio estratégico del Mediterráneo? ¿Cuál sería la reconfiguración para los instrumentos de la cooperación mediterránea?

La dinámica mediterránea actual parece estar marcada por la incertidumbre de los cambios políticos y económicos en curso y por la reconfiguración de las relaciones euromediterráneas hacia un esquema de cooperación constructiva.

1. CAMBIOS LLENOS DE INCERTIDUMBRE

Los cambios políticos en el Sur implican un proceso de recomposición geopolítica del Mediterráneo. Ciertamente, todavía es pronto para emitir una apreciación global y com-

pleta, ya que la aceleración de los eventos no permite decir con claridad cuál será la configuración que emanará de este proceso. Sin embargo, algunos indicios preliminares ponen de relieve retos que dibujarán las perspectivas mediterráneas.

Demandas socioeconómicas insatisfechas

Las raíces de la Primavera árabe nacen en las reivindicaciones económicas y sociales y se imponen como una verdadera ruptura que abre una nueva dinámica cuya duración resulta muy difícil de determinar. Por otro lado, la expresión *Primavera árabe* no refleja la situación, ya que las inquietudes y las incertidumbres son enormes en cuanto a la trayectoria de las transiciones políticas y sociales en curso en varios países; por su parte, la población reclama más justicia y equidad.

El crecimiento de estos países era bueno. Sin embargo, la creación de riquezas no siempre beneficia a las poblaciones ni a todos los territorios. A esto se añade, lógicamente, el problema del empleo: una población joven, titulada, aunque a menudo inactiva y sin salidas profesionales suficientes. Recordemos que es necesario crear alrededor de 15 millones de empleos en los países árabes mediterráneos de aquí al 2020 para poder absorber la incorporación de nuevas generaciones al mercado de trabajo. A priori, es imposible, y por lo tanto nos encontramos en un contexto socioeconómico doblemente exigente: un coste de vida que aumenta y unas oportunidades laborales que no son suficientes.

Trayectorias políticas llenas de incertidumbre

Resulta difícil sacar conclusiones definitivas, ya que el movimiento está en curso. Nos encontramos al inicio de un largo periodo de transición que difiere de un país a otro. Dicho de otra manera: estas dinámicas son heterogéneas incluso si los factores activadores son idénticos: falta de libertad, déficit democrático, problemas sociales y económicos.

De estas dinámicas, se desprenden tres tendencias:

1. La libertad de expresión y la emergencia de un debate abierto sobre las cuestiones políticas, religiosas y sociales. Esto conllevará sin duda a una relectura o redefinición de los tres elementos clave que organizan la sociedad árabe mediterránea: la política, la religión y la sociedad.
2. La emergencia del islam político como proyecto de sociedad en África del norte tras la llegada al poder de partidos islamistas en Egipto, Marruecos y Túnez.

3. El despertar de los pensamientos comunitarios y la problemática de las minorías en los países en los que nunca se recordará suficientemente la diversidad cultural y de culto, especialmente en Oriente Medio.

Autonomía de la política exterior

Aunque la política exterior no parece ser la prioridad de los países en transición, debido a la urgencia de los retos nacionales, la llegada al poder de los islamistas en África del norte tras las elecciones democráticas y transparentes augura un cambio eventual, que aunque no se dé en las orientaciones estratégicas, por lo menos podría darse en el orden de prioridades. Ahora bien, toda tentativa de cambio debe resolver previamente el dilema planteado por el contraste entre, por un lado, una opinión pública favorable a la centralidad del mundo árabe y a su autonomía (cuestión palestina; conflicto árabe-israelí). Y por otro lado, la dependencia económica y estratégica de estos países frente a Occidente. Por el momento, habida cuenta del discurso diplomático, parece que los ribereños árabes del Mediterráneo optan por una «política a la turca», conciliando el mantenimiento de la paz y los acuerdos estratégicos y económicos con una mayor autonomía.

Paradójicamente, el juego geopolítico en Oriente Medio y Próximo se ha desplazado hacia situaciones que establecen una relación de fuerzas entre Egipto e Israel, Siria y Turquía, Siria y la Liga Árabe. Por otro lado, la lucha por el liderazgo árabe islámico estructura el escenario geoestratégico medio oriental alrededor de Turquía, Egipto, Arabia Saudí e Irán. Estados Unidos sigue siendo el árbitro que pretende, ante todo, mantener los equilibrios estratégicos en la región a través de su apoyo incondicional a Israel y su apego al papel estabilizador de su aliado de la OTAN en la región, Turquía.

Fragilidad europea

El cambio de percepción sobre la integración en el Norte, después de la crisis del euro y el juego de poder intra-europeo que se desprende de ello, parece reforzar el peso de Alemania y de sus prioridades orientadas hacia el Este en detrimento de Francia y del arco latino, profundamente euro-mediterráneo.

Soy escéptico sobre los medios que Europa pueda implantar todavía a favor del espacio mediterráneo. Desde 1995, el mundo ha cambiado, y el Mediterráneo también. Y todo ello sin que las tensiones ni conflictos en esta zona se hayan atenuado; más bien al contrario. Por otro lado, en Europa, además de la falta de una verdadera política exterior diseñada durante estos últimos años, vivimos una crisis del proyecto político y fuertes sacudidas en el plano económico.

El peso de la geocultura

El Mediterráneo es multicultural y vulnerable, dado que las representaciones siguen estando profundamente marcadas por referentes religiosos y políticos que no siempre son coincidentes. Esto viene a decir que las búsquedas de identidad han sustituido a la ideología como motor de la historia con consecuencias reales sobre las percepciones de unos y otros.

El «otro» se define hoy como el que pisotea los valores recurriendo a la fuerza militar, al terrorismo, a la ocupación, a la injusticia y a la negación de los derechos humanos universales, a la instrumentalización de la religión, a la intolerancia y al racismo. Estos fenómenos cobran amplitud gracias a la globalización de los medios de comunicación y a la emergencia del individuo como actor y sujeto de peso del derecho internacional. De hecho, los Estados, especialmente en el Mediterráneo, ya no monopolizan el proceso de socialización del individuo que encuentra en las TIC y las cadenas por vía satélite la ocasión para informarse libremente y en tiempo real.

La irrupción del simbolismo en la geopolítica, es decir, la cultura (religión), incita a los Estados a pronunciarse y a tomar posición en el mapa geocultural mediterráneo. En los países árabes mediterráneos, la problemática cultural y de culto sigue estando estructurada en dos cuestiones concomitantes: 1) ¿Cómo conciliar los valores universales con las especificidades nacionales? 2) ¿Se puede concebir un diálogo equilibrado dentro de un contexto dominado por el eurocentrismo?

En los países euromediterráneos, las preguntas estructurantes giran globalmente alrededor del lugar del islam en las sociedades europeas postmodernas y la configuración que debería tomar el diálogo de las culturas: ¿Cómo integrar los valores islámicos apoyados por los ciudadanos europeos en el referente cultural? ¿El modelo político laico es extrapolable a la orilla sur del Mediterráneo? ¿Cómo reforzar las vías del diálogo existentes (Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo, Fundación Anna Lindh?). ¿El éxito electoral de los islamistas es una amenaza para los intereses europeos?

2. ¿CUÁL SERÍA LA CONFIGURACIÓN PARA EL PROCESO DE BARCELONA?

Este nuevo orden euro-mediterráneo nos lleva a plantear la siguiente pregunta: ¿Europa, bajo impulso de Alemania, no va a reflexionar sobre la «rentabilidad» de su unión en el Mediterráneo? ¿Se puede esperar una reforma del Proceso de Barcelona? En caso afirmativo, ¿en qué sentido: bilateral o plurilateral? ¿Asistiremos a la atomización del espacio mediterráneo, la bilateralización de las relaciones (UE + 1), la segmentación del Proceso de Barcelona en dos bloques (occidental y oriental)?

Todo ello lleva a creer que el objetivo de los países europeos no será reforzar las relaciones con sus vecinos, sino salvar Europa y preservar la construcción europea.

Por otro lado, los países árabes atraviesan situaciones políticas complejas llenas de incertidumbres hasta el punto de relegar cuestiones como el Proceso de Barcelona a un segundo plano.

Con relación a este tema, creo que sin una Europa fuerte y sin una orilla sur estable resulta ilusorio creer en la profundización de las relaciones euro-mediterráneas.

En todos los casos, cuando se analiza de cerca el Proceso de Barcelona (PEV —Política Europea de Vecindad—, acuerdos) en su doble dimensión, la conclusión es que la vertiente bilateral no es más que los vínculos propios y comunes de los acuerdos de libre comercio; sin embargo, la vertiente multilateral sigue bloqueándose por razones geopolíticas.

Los acuerdos de libre comercio deben lógicamente profundizarse, aunque habrá que hacer hincapié y aunar esfuerzos en la dimensión multilateral: de hecho, el Mediterráneo necesita hoy una recuperación pragmática basada en una hoja de ruta con múltiples vías:

- La cooperación mediterránea (PEV, UPM —Unión por el Mediterráneo—, diálogo mediterráneo de la OTAN, 5+5), iniciada respectivamente por la UE, la OTAN y Francia, debería reestructurarse profundamente para tomar en consideración las nuevas expectativas de la orilla Sur. La consolidación del proceso exigiría la adopción de un enfoque global y general; el enfoque global debería englobar los aspectos multilateral, bilateral y transnacional en el marco de un enfoque participativo e inclusivo; el enfoque general debería integrar no solo las vertientes económicas y culturales, sino poner asimismo de manifiesto un diálogo político equitativo (seguridad y militar). La dinamización de este diálogo serviría para garantizar a los socios una buena visibilidad de las opciones estratégicas de unos y otros.
- La organización de una Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) podría ser la respuesta institucional que necesitan los pueblos mediterráneos: una perspectiva para la construcción de comunidades de interés económicas, sociales, humanas, que estuvieran organizadas y no solo se basaran en una línea de defensa militar y política. La CSCM permitirá debatir una carta para la paz y la seguridad en el Mediterráneo.
- La irrupción del simbolismo en la geopolítica, es decir, la cultura (religión), incita a los Estados a reforzar las vías de diálogo existentes (Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo, Fundación Anna Lindh).

- Se brinda una nueva oportunidad a la integración magrebí. La desaparición del régimen de Gadafi y la llegada de gobiernos democráticamente elegidos parece transformar el orden geopolítico en beneficio de una menor conflictividad y una mayor convergencia. Europa tiene el deber de brindar su apoyo político y económico a estas transiciones políticas.
- El Magreb tiene la obligación de conseguir las reformas políticas necesarias para una mayor democratización. Únicamente la emancipación de las fuerzas de progreso llevará indefectiblemente a la reconstrucción de la unidad magrebí sobre bases democráticas.

3. CONCLUSIÓN

Los cambios en curso en el mundo árabe abren nuevas perspectivas tranquilizadoras para las relaciones mediterráneas, integrando a los pueblos de la orilla Sur en el proceso de modernidad y progreso. Hoy en día es necesario llevar a cabo una reflexión común sobre las convergencias y las complementariedades que necesita el Mediterráneo para superar los obstáculos que siempre lo han dividido.

Soberanía y fronteras en el área del Estrecho

LA PROBLEMÁTICA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR Y MARRUECOS

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ ¹

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Titular de la Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz

En la presente Ponencia expondremos algunas reflexiones sobre las problemáticas de cooperación transfronteriza que plantean los casos de Gibraltar y del Norte de Marruecos.

El área del Estrecho de Gibraltar constituye un lugar de importancia estratégica, política y cultural de primer orden desde cualquier punto de vista; esta área es además esencial para España, por muy diversas razones.

En particular, para la política exterior española, la zona del Estrecho concentra una serie de supuestos de controversias y reclamaciones territoriales, y de fronteras contestadas. Se trata de los casos de Gibraltar, Ceuta y Melilla, donde se encuentran involucrados tres

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho», DER2009-11693 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y fondos FEDER de la CE/UE.

Estados (España, Reino Unido y Marruecos), y Gibraltar, territorio de ultramar británico en proceso de descolonización.

1. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE ESPAÑA Y DE ANDALUCÍA: LA NORMALIDAD CON FRANCIA Y PORTUGAL

Las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza se constituyen en unas materias de creciente actividad de los Estados y de las entidades subestatales que se encuentran limítrofes. Incluso existe un fuerte desarrollo de otra vertiente de cooperación entre entidades subestatales, la de la cooperación interterritorial entre entidades no limítrofes.

Para España esta necesidad de institucionalizar y fomentar la cooperación con las entidades de los Estados que tienen frontera con nuestro país se ha vehiculado de forma dispar. Desde luego, tenemos la cooperación de Comunidades Autónomas y entidades locales que se realiza espontáneamente, y también la coordinada a través de asociaciones y organismos internacionales de muy diversa índole². Pero en general puede decirse que esta actividad transfronteriza ha sido legal e institucionalmente encauzada a través de un formato común, proveniente del Consejo de Europa: el Convenio marco europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades territoriales, de 1980³. Este marco ha llevado a acuerdos específicos con Francia y con Portugal establecidos a través de Tratados internacionales bilaterales con Francia⁴ y con Portugal⁵, que son los que han permitido la efectiva realización de convenios entre autoridades subestatales a uno y otro lado de las fronteras francesa y portuguesa⁶, conforme a la normativa española de desarrollo⁷.

2 La práctica de celebración de este tipo de acuerdos de colaboración, memorandos, protocolos declaraciones conjuntas, comunicados de colaboración, acuerdos de cooperación, etc., incluida la práctica de Andalucía de firma o conclusión de instrumentos con Estados y organizaciones internacionales, puede verse en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas-Balance de una Práctica consolidada*, Ed. Dilex, Madrid, 2001.

3 Convenio número 106 del Consejo de Europa, hecho en Madrid el 21-05-1980, *BOE* n. 248, de 16-10-1990.

4 Tratado de Bayona de 10-03-1995 (*BOE* n.º 59 de 10-03-1997).

5 Tratado de Valencia de 03-10-2002 (*BOE* n.º 219 de 12-09-2003).

6 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 9, 2005, particularmente pp. 3-12.

7 Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras, *BOE* número 207 de 29-08-1997.

En el caso de Andalucía, la práctica ha desarrollado una amplísima actividad de cooperación con las entidades vecinas. Esta práctica se ha confirmado y reforzado con el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, que ha previsto bases jurídicas expresas y variadas para llevar a cabo esta práctica de cooperación.

En efecto, independientemente de la amplia participación en la UE, y del reconocimiento de una cierta involucración en el *treaty making power* competencia del Estado, existe una novedosa previsión de celebración de *acuerdos de colaboración* para la promoción de intereses, que constituye el reconocimiento de un cierto *ius contrahendi autónomico* propio —diferente del *ius ad tractatum* del Estado—, del que existe ya una práctica relevante de acuerdos celebrados por Andalucía con Estados y organizaciones internacionales⁸.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de 2007 ha previsto acuerdos transfronterizos con entidades subestatales, aunque se han localizado sistemáticamente de forma inaplicable en el capítulo de Cooperación al Desarrollo⁹. En efecto, los convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas son acuerdos con entidades subestatales —límitrofes o no con Andalucía— que responden a una práctica muy extensa que no va enfocada solo al desarrollo.

Aparte de esto, el Estatuto andaluz contiene una previsión en el art. 244¹⁰ de participación en foros y encuentros de colaboración con los «países fronterizos» con Andalucía que lleve a cabo el «Estado español». Aunque los supuestos de «países fronterizos» o lindantes con Andalucía son limitados (Portugal, Marruecos, y el Reino Unido por la problemática «frontera» con Gibraltar), parece esta disposición principalmente referirse al caso de Gibraltar. Este elemento de controversia soberana explica probablemente que Andalucía participe —pero no tome la iniciativa—, en estos foros y encuentros España-país fronterizo. El caso en el que —a la luz de los antecedentes estatutarios¹¹ y de la lógica— parece que se está

8 Puede verse en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La Acción Exterior... op. cit.*, cap. V, pp. 125 y ss.

9 Artículo 246. «Cooperación interregional y transfronteriza. La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».

10 Artículo 244. «Participación en foros y encuentros. La Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía».

11 Pueden verse los acuerdos, observaciones y propuestas sobre relaciones de carácter internacional en el texto original del primer informe de la Ponencia remitido a la Comisión de Desarrollo estatutario, de 21 de junio de 2005, en RUIZ ROBLEDO, A. (coord.), *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus documentos*, tomo I, Parlamento de Andalucía, 2007, doc. 45, pp. 565 y ss, en pp. 621-623.

pensando es en el Foro de Diálogo sobre Gibraltar, o Foro Tripartito, establecido en 2004 y en donde la Junta participa desde 2007 en uno de sus órganos. No hay que olvidar que el Estatuto alberga una previsión de ampliación del territorio autonómico a Gibraltar¹².

En cualquier caso, Andalucía tiene una especificidad en la acción exterior que no se ha querido explicitar en el Estatuto: Marruecos, Gibraltar, Portugal, que son objetivos de cooperación y problemáticas transfronterizas, ocultas y presentes al mismo tiempo. La Comunidad Autónoma tiene una especificidad propia de su localización geográfica y la tradición cultural e identitaria, singularidad geográfica y fronteriza que aunque silenciada estatutariamente, ha venido determinando buena parte de la natural acción exterior andaluza¹³; cabe destacar en este orden de ideas la muy extensa cooperación existente con las regiones vecinas de Portugal y Marruecos.

2. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA NO NORMALIZADA: GIBRALTAR Y MARRUECOS

El área del Estrecho plantea unos supuestos problemáticos de cooperación territorial, ya que las cuestiones de soberanía y fronteras dificultan enormemente un normal desarrollo de la cooperación transfronteriza en el Estrecho. Y es que tenemos territorios con fronteras contestadas y donde la soberanía del territorio es discutida. Se trata de supuestos muy diferentes, y con marcos políticos y reguladores sustancialmente distintos.

En efecto, por una parte, tenemos en la orilla norte del Estrecho la controversia histórica de Gibraltar, plaza cedida a la Corona británica por el Tratado de Utrecht de 1713. Se trata de un territorio de ultramar británico que tiene un estatuto particular en el seno de la UE, y que, aunque bajo soberanía del Reino Unido, se encuentra en proceso de descolonización en el marco de Naciones Unidas. En este marco, Gibraltar figura en la lista de territorios no autónomos bajo supervisión del Comité de Descolonización. Siguiendo la doctrina de NN.UU. sobre autodeterminación aplicable a Gibraltar, existe la obligación de llevar a cabo negociaciones

12 Aunque no se menciona, es Gibraltar el trasunto de la Disposición adicional primera: «Territorios históricos. La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española».

13 Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Presentación de las Relaciones exteriores de Andalucía», en CRUZ VILLALÓN P., MEDINA GUERRERO M. (dirs.), PARDO FALCÓN J. (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla 2012, tomo IV, pp. 3005-3015, y los extensos y rigurosos comentarios de los capítulos tercero y cuarto del título IX del Estatuto, de los profesores CARMONA CONTRERAS, A. y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.

hispano-británicas para poner fin a la controversia, admitida por los dos Estados explícita y reiteradamente. Además podemos subdividir controversias diferenciadas (plaza, istmo, aguas¹⁴).

En cualquier caso se trata de una frontera discutida, pues por expresarlo con brevedad, Gibraltar plantea un problema de *delimitación* y otro de *demarcación* fronteriza: el Tratado de Utrecht no expresó con claridad la delimitación de la frontera de la ciudad cedida, que España entiende se encuentra en las murallas y fortificaciones de 1704; por otra parte, la Verja en el istmo es para Reino Unido una frontera internacional, pero para España solo un paso fronterizo¹⁵.

De esta manera, Gibraltar supone para España y para Andalucía una peculiar *frontera* donde también se llevan a cabo actividades de cooperación transfronteriza.

Por otra parte, tenemos los casos de Ceuta y de Melilla, y de los peñones e islas de España en el norte de África (Peñón de Vélez, Peñón e islas de Alhucemas, Islas Chafarinas). Aunque España niega la existencia de una controversia con Marruecos, se trata de territorios reclamados por Marruecos desde su independencia; Marruecos incluso llegó a solicitar en 1975 su inclusión —sin éxito— en la lista de territorios por descolonizar bajo supervisión de Naciones Unidas. Marruecos tiene como objetivo nacional la reincorporación de las ciudades, islas y peñones a la «madre patria» marroquí, por lo que solicita el fin de la «ocupación» española, lo que tiene incidencia directa en el no reconocimiento de las fronteras establecidas en siglos anteriores mediante tratados celebrados por España con el sultán de Marruecos¹⁶.

Estos planteamientos de partida dificultan obviamente el establecimiento y desarrollo de una práctica transfronteriza normalizada, como veremos a continuación.

14 Sobre estas controversias, y la más reciente en torno a la protección europea del medioambiente mediante Lugares de Interés Comunitario-LICS, puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Los espacios marítimos del istmo y Peñón de Gibraltar, cuestiones en torno a su delimitación», en *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, coord. por José Manuel Sobrino Heredia, ed. Tirant Lo Blanch, pp. 141-170, y de la misma autora, «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, nº 26 (2011), pp. 91-117; VERDÚ BAEZA, J., «La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *Revista española de derecho internacional*, vol. 61, nº 1, 2009, pp. 286-291.

15 Al respecto, puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La Verja de Gibraltar», en A. del Valle Gálvez-I. González García (eds.), *Gibraltar 300 años*, Cádiz, 2004, pp. 155 y ss.

16 DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011-20-12-2011, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, nº 93, enero de 2012, pp. 19-25; del mismo autor, «Descolonizaciones: las ciudades, islas y peñones de España en el norte de África», en *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán: diplomacia e historia*, coord. por Bernabé López García, Miguel Hernando de Larramendi, Barcelona, 2010, pp. 161-184.

3. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR

La cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el área circunvecina, constituida por el Campo de Gibraltar, no ha existido hasta fechas muy recientes. La explicación viene esencialmente por la controversia histórica —entre ellas su enconamiento a partir de las negociaciones de los años 60 y las largas secuelas del cierre de la Verja en 1969— que ha ofuscado y tapado una cooperación natural que históricamente siempre había existido entre las poblaciones de uno y otro lado de la Verja. Pero el impulso espontáneo de cooperación entre localidades limítrofes no se reactiva hasta los años 90 del pasado siglo, periodo en el que se llevan a cabo algunas realizaciones de importancia, siempre en el plano informal, con Ayuntamientos y Diputación principalmente: Acuerdos sobre residuos, participación en Ferias de Turismo, o el Instituto Transfronterizo del Estrecho de Gibraltar, entre otros¹⁷.

En realidad, la controversia hispano-británica ha impedido e impide una estructuración institucional y normativa apropiada, formalizada mediante Tratados internacionales, como ha sido el caso de la cooperación con las regiones y entidades subestatales de Francia y de Portugal que, como hemos señalado, han encontrado el natural paraguas del Convenio marco del Consejo de Europa, y sendos convenios para normalizar la lógica natural de la cooperación entre las Comunidades Autónomas y otras entidades españolas y las correspondientes al otro lado de las fronteras portuguesa y francesa¹⁸. En el plano informal, por ejemplo, es también muy ejemplificativa la intensa cooperación que siempre ha existido en el marco de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos¹⁹, cooperación que carece de la altísima sensibilidad política que plantea el tema de Gibraltar para cualquier Gobierno y para cualquier Administración.

Centrados los Gobiernos de la España democrática en plantear la cuestión prioritaria de negociación sobre la soberanía (Declaración de Lisboa de 1980 y la Declaración de Bruselas de 1984, que puso en marcha el Proceso para negociar entre Reino Unido y España los aspectos, entre otros, de soberanía), o en la época del Gobierno del presidente Aznar la negociación frustrada de co-soberanía (2001-2002), es en realidad con

17 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar», en A. del Valle Gálvez, I. González García, *Gibraltar 300 años, op. cit.*, pp. 315-338, particularmente pp. 326 y ss.

18 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo», *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 9, 2005.

19 Se trata de un organismo interregional de cooperación transfronteriza, bajo la forma de un Consorcio de Derecho español, y que desarrolla desde 1983 actividades conjuntas entre las Comunidades españolas y regiones francesas pirenaicas, www.ctp.org.

el Foro tripartito, formalmente «Foro de Diálogo sobre Gibraltar», cuando se plantea abiertamente esta opción.

El Foro tripartito, creado en 2004, es una estructura de cooperación establecida mediante acuerdos no normativos o instrumentos de *soft law*, y no mediante Tratados internacionales. El Foro de Diálogo fue erigido unilateralmente por Reino Unido y España en octubre de 2004 mediante un Comunicado Conjunto, y posteriormente confirmado con otro Comunicado Reino Unido-España-Gibraltar, en el que se identifica el Foro como una instancia separada del Proceso de Bruselas (diciembre de 2004). Se trata de una estrategia nueva de diálogo y de negociación sobre temas de cooperación local, que preveía en su estructura el Foro tripartito, con participación del Gobierno de Gibraltar; pero además la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar (entidad integrada por los siete municipios de la comarca: Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jimena y Castellar), Comisión en la que se integró en 2007 la Junta de Andalucía. De esta forma la estrategia española consiguió a partir de 2004 vehicular el tratamiento de la cuestión de Gibraltar en tres escalones o niveles: En primer lugar, el superior escalón de la negociación bilateral (Proceso de Bruselas) para llevar a cabo la negociación directa sobre las cuestiones de soberanía. Y junto a ella, los dos escalones previstos para la cooperación transfronteriza: Foro tripartito y Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios²⁰.

En realidad, con el Foro se formalizó y normalizó la cooperación transfronteriza con Gibraltar, una nueva puerta no explorada de cooperación que logró articular un especialísimo modelo de cooperación transfronteriza para el caso de Gibraltar.

Además, la Junta de Andalucía se integró formalmente en 2007 en la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar²¹. En el tema

20 DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI n.º 107/2006 de 19-10-2006, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, n.º 37, noviembre de 2006, pp. 23-27.

21 La incorporación de la Junta se hizo al órgano inferior del Foro de Diálogo o Foro tripartito, la Comisión Mixta Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar-Gobierno de Gibraltar, el 12 de marzo de 2007. El Comunicado 17-2007 MAEC lo recoge; puede consultarse en pp. 464-466 del libro de GONZÁLEZ GARCÍA, I.-DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson Madrid 2009. También abundantes referencias a la participación de la Junta pueden verse en los capítulos de este mismo libro, de GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», pp. 135 y ss., en concreto p. 152 y nota 81. Y el capítulo de L. ROMERO BARTOMEUS, «El difícil proceso de la Comisión Mixta Mancomunidad-Gobierno de Gibraltar», pp. 335 y ss., en concreto p. 342.

de Gibraltar, la Junta nunca ha tomado la iniciativa sino secundado las políticas del Gobierno de la Nación, aunque competencialmente le corresponde participar y coadyuvar en la búsqueda de soluciones a cuestiones prácticas²², por lo que cabe considerar a la Junta como un socio ineludible en cualquier estructura de cooperación con Gibraltar.

El Foro tripartito ha producido importantes e ingentes acuerdos prácticos²³. Entre ellos destacan los Acuerdos de 2006 sobre verja, telefonía, pago de pensiones y uso del aeropuerto, y la apertura del Instituto Cervantes, que tuvo lugar en 2010. El cambio de estrategia con la creación del Foro tripartito de 2004 tuvo su culmen con la adopción de los acuerdos de la reunión ministerial de julio de 2009, que establecieron una detalladísima hoja de ruta de negociaciones, procedimientos, mecanismos y acuerdos futuros sobre una gran variedad de temas: medioambientales, incidentes contaminantes, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, educación, comunicaciones marítimas y de seguridad, o visados²⁴.

Sin embargo, el Foro se paralizó a partir de octubre de 2010, con el surgimiento de los problemas de delimitación de aguas y de numerosos incidentes entre Guardia Civil, Armada, *Royal Gibraltar Police* y *Royal Navy*, conjuntamente con la cuestión del solapamiento de los Lugares de Interés Comunitario (LICs), que llevó a recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁵. El entonces ministro principal de Gibraltar, P. Caruana, anunció la suspensión de las reuniones del Foro por los incidentes en la Bahía²⁶, y a partir de octubre de 2010, ya no convocó al Foro, expresamente por el tema de las aguas y las reclamaciones sobre las mismas de Gibraltar.

Con todo, el Foro es un útil instrumento *ad hoc* de cooperación transfronteriza, aunque posee ínsitas limitaciones en su funcionamiento por la difícil diferenciación en muchas materias entre cuestiones transfronterizas y cuestiones de soberanía. Además, su fun-

22 Puede verse, sobre el área metropolitana del Campo de Gibraltar, YERGA COBOS, A., «La Junta de Andalucía y la cooperación entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar», en *Gibraltar 300 años*, op. cit., pp. 361-370.

23 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro...», en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo loc. cit.*; y de la misma autora, «La nueva estrategia para Gibraltar: el foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006», *Revista española de derecho internacional*, vol. 58, nº 2, 2006, pp. 821-842.

24 Estos acuerdos se encuentran recogidos en el *Comunicado* 51-2009 del MAEC de 21-07-2009, vid. el anexo 20 de la Documentación recogida en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, op. cit., pp. 480 y ss.

25 Autos del Tribunal General (Sala Séptima) de 24 de mayo de 2011, Reino Unido contra Comisión Europea, T-115/10, y Gobierno de Gibraltar contra Comisión, T-176/09; recursos de casación interpuestos el 1 y el 8 de agosto de 2011 ante el TJUE por el Gobierno de Gibraltar (C-407/11 P), y por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra el fallo del Tribunal General, C-416/11 P.

26 <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2010/256-2010.pdf>.

cionamiento y operatividad se encuentran en cuestión tras los cambios durante 2011 en los Gobiernos de Reino Unido, España y Gibraltar. En particular, el Gobierno español ha planteado a partir de 2012 su reforma —no su eliminación—, de manera que el formato estructure claramente la división entre los dos Estados por una parte, y por otra Gibraltar y el Campo (2+2). Esta propuesta española de reconvertir en Cuatripartito el Foro no ha encontrado aceptación en las otras dos partes británica y gibraltareña²⁷, lo que determina en la actualidad su paralización práctica.

En resumen, para el caso de Gibraltar se ha encontrado una fórmula útil de cooperación transfronteriza, que ha encontrado problemas en determinadas materias, y que el Gobierno español a partir de 2012 ha solicitado reformular sustantivamente en su estructura, composición y funcionamiento, en cuanto a los participantes y su nivel de interlocución. Actualmente no parece existir una alternativa diferente para el tratamiento de las cuestiones de cooperación transfronteriza con Gibraltar.

Hay que tener en cuenta que, aparte de la necesidad de buscar y dar un paraguas legal e institucional a la necesaria cooperación entre poblaciones de uno y otro lado de la verja/frontera, la cooperación con Gibraltar —sea cual sea la práctica seguida a partir de 2012 por el Gobierno de España respecto a la composición del Foro— se inscribe en una política de Estado de la España democrática hacia Reino Unido y Gibraltar; en efecto, la cooperación transfronteriza sirve muy cualificadamente a la estrategia española de política «de población», o de «ósmosis», de convencimiento a la población de Gibraltar, para así facilitar la eventual futura recuperación de la soberanía española sobre este territorio en el marco de la descolonización supervisada por Naciones Unidas.

4. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON EL NORTE DE MARRUECOS

A diferencia de lo que ocurre con los otros vecinos de España, en el caso de Marruecos no tenemos un marco internacional aplicable como el del Consejo de Europa y su Convenio-marco. Tampoco existe un marco bilateral que mediante un Tratado regule este tipo de relación transfronteriza hispano-marroquí, ni una tradición de cooperación previa institucional.

27 DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23-03-2012, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, nº 96, abril de 2012, pp. 18-24.

Si consideramos las pretensiones marroquíes sobre los territorios de España en la costa africana, hemos de plantearnos la improbabilidad de que pueda crearse un marco bilateral institucional y normativo España-Marruecos para llevar a cabo este tipo de cooperación.

Cuestión diferente es la cooperación espontánea o institucionalizada que se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas, en especial por Andalucía, que además, tiene desde 2003 su propio Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos²⁸. Al tratarse de entidades subestatales, no se plantean los problemas de soberanía que sí pone sobre la mesa una cooperación en la que participen los dos Estados.

Por ello, hemos de acudir al elemento común que puede arbitrar algún tipo de cooperación entre España y Marruecos, como es la Unión Europea. La UE se constituye así en un elemento *facilitador* de la cooperación transfronteriza con los vecinos naturales que se encuentran anclados de diferente forma a la UE (España como Estado miembro y Marruecos con un *Estatuto Avanzado*²⁹), Organización que ha proporcionado diferentes marcos y modelos de colaboración³⁰.

En este sentido, nos encontramos con abundantes experiencias en los marcos de programas europeos de cooperación con el socio privilegiado que es Marruecos³¹. De hecho, existe una tradición de cooperación transfronteriza con Marruecos en el marco europeo a través de varios marcos y programas como el Programa MEDA de la Asociación Euromediterránea. Y desde luego hay que resaltar los instrumentos y Fondos estructurales del Objetivo de Cohesión Económica, Social y Territorial; en este sentido destaca principalmente el Programa de iniciativa comunitaria INTERREG III-A España-Marruecos 2000-2006, aunque la cooperación INTERREG II arranca de 1994.

28 Puede verse, MORILLAS FERNÁNDEZ A.; GALLARDO MARTÍNEZ M., «La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad», en GÓMEZ MORALES J. (coord.), *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad de Cádiz, 2008, pp. 118-128; IGLESIAS M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO M.; VEGUILLA V. y GUTIÉRREZ C., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011.

29 Vid. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «El *Estatuto Avanzado* de Marruecos en la UE», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 34, 2009, pp. 895-914.

30 Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., «Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: de la cooperación a la asociación y a la política europea de vecindad», en *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, J. D. Torrejón Rodríguez (coord.); A. del Valle Gálvez-J. Verdú Baeza (dirs.), Dykinson, Madrid, 2007, pp. 153-190.

31 Puede verse MARTÍN, I., «La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental», Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.

Actualmente, tenemos un marco europeo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza con Marruecos, constituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y su normativa de desarrollo³², que es el que permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación con Marruecos. En este marco se nos ofrece un utillaje muy interesante de cooperación y gestión compartida (definición en común acuerdo del programa, Comité de control conjunto, Autoridad de gestión conjunta, Secretaría técnica conjunta), que de hecho está aplicándose en el Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013, en el que participa España pero no Marruecos³³. Este instrumental y estructura de gestión y administración común del IEVA son particularmente de interés, y en especial para eventualmente localizar una cooperación transfronteriza conjunta hispano-marroquí³⁴.

Sin embargo, este extraordinario potencial no ha podido aplicarse por mor del trans-fondo reivindicativo territorial marroquí en el Área del Estrecho. En efecto, Marruecos ha tenido reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España (Proyectos Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur) en este marco IEVA. Todo indica que los programas no fueron presentados en plazo, por varias razones vinculadas a las cuestiones territoriales: la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte³⁵; la espinosa cuestión

32 Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE* L 310 de 09-11-2006, pp. 1 y ss. Particular interés tiene el Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión de 9 de agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE* L 210 de 10-08-2007, pp. 10 y ss.

33 Aunque está prevista su intervención, *Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, «Mise en oeuvre de la politique de voisinage en 2008», 23 abril 2009, Doc. SEC (2009) 520/2, pp. 22. Este Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14-08-2008. Marruecos se ha adherido al Programa pero no ha firmado el Convenio de financiación, cfr. en www.enpicbmed.eu.

34 Ver *Instrument européen de voisinage et de partenariat, Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010*. También, IEVA, *Marruecos-Informe estratégico 2007-2013, Programa Indicativo Nacional 2007-2010*.

35 Cfr. LÓPEZ BUENO, J. M., «Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos... o primos?», *Papeles FAES*, nº 101 de 02-06-2009, p. 2. También, DEL VALLE GÁLVEZ, «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas...», *Análisis del Real Instituto Elcano* 163/2011 cit., p. 8, y REMIRO BROTONS, A. (dir.), MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, cap. VII, pp. 269-271, <http://www.academia-europea.org>.

de su aplicación en el Sáhara³⁶. Finalmente estos proyectos presentados por España se recondujeron al formato FEDER de un único Programa Operativo de cooperación transfronteriza específico para las mismas zonas propuestas³⁷, dentro del Objetivo 3 de cooperación territorial europea del FEDER: el *Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores*³⁸. Este Programa no es un adecuado Programa de Cooperación Transfronteriza del nivel de intensidad que permite la normativa europea y que sería deseable para el caso³⁹.

También tenemos en el plano internacional un ejemplo de la especial sensibilidad de estos temas con el caso de las Islas Chafarinas, cuya mayor protección medioambiental internacional *Zona Especialmente Protegida de Importancia* (ZEPIM) para el Mediterrá-

36 La Comisión europea planteó unas salvedades respecto a las regiones elegibles del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos. Vid. el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-Versión 2 de 30-12-2008, y la versión de este Programa para 2008-2009 de 30-09-2009, localizable en www.poctefex.eu.

37 Para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006. Por parte española, son elegibles las CC.AA. de Andalucía y Canarias, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por parte marroquí son elegibles las regiones de Tánger-Tetuán, Taza-Alhoceima-Taounate, y Región Oriental (en el norte), y Regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drâa y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra.

38 Primero 2008-2009 y luego transformado en 2008-2013, Decisión de la Comisión de 20-03-2009 por el que se adopta el programa operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, Doc C (2009) 1093 final de 20-03-2009. Sus ejes son «Área de cooperación transfronteriza del Estrecho» (Andalucía, Ceuta y Melilla), «Área de cooperación transfronteriza Atlántica» (Canarias) y «Asistencia Técnica». Ver www.poctefex.eu. La Decisión ha sido modificada el 16-03-2010 para incluir la contribución comunitaria para 2009, Doc. C (2010)1692 de 16-03-2010.

39 Este Programa FEDER transitorio no permite inversiones (aunque sí ciertos gastos) en Marruecos ni tampoco conlleva una planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones que requiere la estrategia IEVA, por lo que era deseable que este antecedente hubiera llevado a su definitiva configuración futura como un Programa de Cooperación transfronteriza IEVA (para las mismas zonas marroquíes) en el restante periodo 2010-2013, lo que al cabo no se consiguió. El documento *Programa de Cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores* de 13-09-2010 reconoce que ni en los plazos de 2008, 2009 ni 2010 y pese a los esfuerzos de negociación, fue posible presentar una programación conjunta en el marco IEVA para el resto del periodo hasta 2013, p. 4. En este sentido, ver la Decisión de la Comisión de 18-02-2011 por la que se modifica la Decisión C (2009) 1093 por la que se adopta el programa operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010 a 2013, C (2011) 918 final de 18-02-2011.

neo pretendió sin éxito España en 2003, ya que el organismo internacional encontró que la propuesta no había sido formulada conjuntamente con Marruecos, por ser un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial⁴⁰.

Estas experiencias demuestran que las cuestiones territoriales dificultan abierta y frontalmente la cooperación transfronteriza entre Marruecos y España, ya en el marco internacional, ya en el marco UE de proyectos y programas de cooperación transfronteriza.

5. IDEAS FINALES

1. España y Andalucía tienen la necesidad de llevar a cabo una normalización de la cooperación transfronteriza institucionalizada con las entidades vecinas. Sin embargo, las cuestiones de soberanía y fronteras dificultan enormemente la cooperación transfronteriza con Gibraltar y Marruecos, lo que otorga una especial complejidad a la cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho entre los tres Estados implicados, Marruecos, España y Reino Unido. Hay que tener en cuenta además la particular complejidad de Gibraltar, territorio no autónomo bajo supervisión de Naciones Unidas sometido a un proceso de descolonización, cuya soberanía reivindica España y sobre cuyos límites y demarcación fronteriza existe desacuerdo.

Pese a este elemento común de dificultad para colaborar en estas zonas fronterizas, los casos de Gibraltar y de la cooperación transfronteriza con Marruecos tienen sustantivas diferencias y un planteamiento diferente para llevar a cabo la cooperación.

2. En el caso de Gibraltar esta cooperación existe, aunque tiene unas peculiarísimas características. Entre ellas la espontaneidad y la acuciante necesidad de cooperación por la inmediatez del marco geográfico del entorno de la Bahía de Algeciras,

⁴⁰ En efecto, la delicada cuestión territorial ya incidió negativamente en el refuerzo de la protección internacional medioambiental de las Islas Chafarinas. Podemos leer en el referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas* que «La declaración de las Islas Chafarinas como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM-SPAMI), promovida en 2003, finalmente no prosperó por causas no atribuibles a sus cualidades naturales, aunque la candidatura había sido aprobada en el plano técnico», especificando que «La Secretaría del Convenio de Barcelona (Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en noviembre de 1998 y publicado el instrumento de ratificación en el B.O.E. de 18-12-1999) arguyó que siendo un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial entre los Reinos de España y Marruecos, la proposición como ZEPIM-SPAMI había de ser formulada conjuntamente», *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, p. 2.

caracterizado por la densidad demográfica y los problemas urbanos, industriales, de tráfico marítimo y portuario, y medioambientales.

Esta cooperación transfronteriza ha conseguido institucionalizarse a partir de 2004 con el Foro de Diálogo o Foro tripartito, que se caracteriza por haber arbitrado un soporte y estructura institucional de *soft law* para llevar a cabo acuerdos y permitir la cooperación efectiva a uno y otro lado de la Verja.

La cooperación con Gibraltar tiene otra particularidad importante que la diferencia de otras colaboraciones fronterizas de regiones españolas: esta cooperación local transfronteriza se inscribe además en una estrategia de política exterior española consistente en fomentar la convivencia y la ósmosis con la población de Gibraltar en el contexto de la Bahía. De esta forma, la estructura transfronteriza existente sirve a largo plazo a los intereses de España mientras nuestro país mantenga en su estrategia el componente de «convencimiento» y convivencia normalizada con la población de Gibraltar con vistas a vencer sus resistencias a efectos de recuperación de la soberanía española.

3. En el caso de Marruecos, la cooperación transfronteriza cuenta con unas dificultades verdaderamente mayores y de envergadura. Dificultad para llevar a cabo una relación transfronteriza normalizada con España, pero también dificultad para llevar adelante proyectos internacionales de cooperación transfronteriza; por ejemplo, en materia de medio ambiente. Incluso en el contexto europeo, que es un enorme facilitador mediante sus programas e instrumentos de este tipo de cooperación, las propuestas y planes de cooperación españoles no han podido ser puestos en práctica conjuntamente con Marruecos.
4. El planteamiento de cooperación transfronteriza de Andalucía es diferente al de España, ya que al no tener estos condicionantes de soberanía y fronteras, se permite una relación transfronteriza normalizada y continua. Lo prueba la larga tradición de cooperación en este campo entre Andalucía y el Norte de Marruecos, así como el programa de cooperación transfronteriza propio adoptado por Andalucía en 2003.
5. En este contexto de acción exterior de Andalucía, cabría hacer una importante diferenciación con los casos de Gibraltar y de Marruecos. Así mientras que con el Norte de Marruecos Andalucía se ha atribuido a sí misma un margen de iniciativa y autonomía en la cooperación con las regiones y entidades marroquíes, en cambio, la Comunidad Autónoma no ha tomado iniciativas autónomas con Gibraltar, pues con actitud prudente ha secundado las iniciativas del Estado, debido al contexto sensible de controversia histórica, lo que presupone un sometimiento a la política exterior de España en un tema de Estado como es el de Gibraltar.

LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA DE VECINDAD EN EL MEDITERRÁNEO: EL CASO ANDALUCÍA- NORTE DE MARRUECOS

MARCELA IGLESIAS ONOFRIO

*Profesora ayudante doctor del área de Sociología de la Universidad de Cádiz (UCA)
e investigadora del Grupo de Estudios de Historia Actual (HUM-315) del PAIDI
Universidad de Cádiz*

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta contribución es realizar un balance general de la cooperación transfronteriza entre Andalucía y el norte de Marruecos durante los últimos 20 años, intentando aportar algunos elementos clave que pueden resultar de utilidad para analizar el presente y las tendencias a corto y mediano plazo de la cooperación territorial europea con los países vecinos del sur del Mediterráneo.

Partimos de considerar que del caso particular de la cooperación transfronteriza en el Estrecho de Gibraltar podemos extraer interesantes lecciones relacionadas con los tres niveles o escenarios en los que ha de ser entendida y analizada dicha cooperación: a) el contexto euro-mediterráneo y la relación privilegiada entre la Unión Europea (UE) y Marruecos; b) las relaciones de cooperación hispano-marroquíes, y c) las relaciones descentralizadas entre Andalucía y el Norte de Marruecos.

Así pues, en base a una serie de criterios propuestos se pretende evaluar la cooperación transfronteriza del área del Estrecho, de cuyos resultados podamos obtener lecciones, oportunidades y desafíos de cara al futuro de la cooperación en esta zona en particular y en la euro-mediterránea en general.

2. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS A EVALUACIÓN

Como es bien sabido, la cooperación político-institucional entre Andalucía y Marruecos comenzó a finales de los años 80 y se institucionalizó con la «Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos para el periodo 1996-2000», suscrita en 1996 en Rabat. En dicha Declaración se identificaron las áreas geográficas prioritarias y los sectores de actuación conjunta preferente (energía, administración local, medio ambiente, salud, cooperación empresarial, obras públicas, autoempleo y economía social, cultura y agricultura) que prácticamente se han mantenido hasta la actualidad. Ello da cuenta de una clara visión a futuro y de una estrategia global que desde los inicios contemplaba los diferentes ámbitos en que era y sigue siendo necesario y oportuno cooperar para el desarrollo conjunto y equilibrado de la zona fronteriza.

Unos años más tarde, y en función de la experiencia de cooperación desarrollada durante los años 90, se firmó el Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT) Andalucía-Marruecos (2003-2006), el cual constituyó un instrumento innovador en las relaciones de cooperación transfronterizas debido a cuatro factores principales: a) fue una apuesta por superar el estadio de 'cooperación' para iniciar el de 'asociación' siguiendo lo acordado en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995; b) fue un plan elaborado entre una región de la UE y un país socio mediterráneo y, por tanto, participaba de los objetivos y orientaciones de la cooperación transfronteriza europea; c) con carácter plurianual y desde una óptica integradora, el PDT identificó unas zonas geográficas de actuación preferente (las tres regiones del Norte de Marruecos: la región Tánger-Tetuán, la región Taza, Alhoceima, Taounate, y la región Oriental) y se articuló en torno a siete ejes prioritarios (servicios sociales básicos, desarrollo social, desarrollo económico, infraestructuras, fortalecimiento institucional, medio ambiente y energía, cultura) desarrollados por medidas específicas y ejecutadas, a su vez, mediante proyectos concretos de desarrollo; y d) tuvo en cuenta su integración en los planes de desarrollo marroquíes y fue cofinanciado por ambas partes, ejecutándose alrededor de 250 proyectos.

Al término del PDT 2003-2006 comenzaron las negociaciones para la firma de un nuevo programa para el periodo 2008-2011, pero lamentablemente este no ha llegado a concretarse al menos hasta el momento. No obstante, la ausencia de un nuevo Programa que actuara como marco global de actuación para los distintos proyectos transfronterizos no ha impedido que la cooperación siguiera desarrollándose entre los diferentes actores locales y regionales de ambas orillas del Estrecho.

En este sentido, a nivel técnico-operativo, Andalucía y las regiones del Norte de Marruecos han participado de forma conjunta en proyectos encuadrados bajo dos tipos diferentes de modalidades: a) por una parte, programas de cooperación territorial transfronteriza y transnacional cofinanciados por fondos europeos, básicamente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y b) por otra, en programas de cooperación internacional al desarrollo financiados por agencias europeas, nacionales y autonómicas —como por ejemplo Europeaid, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID)—, y por la cooperación directa e indirecta de Diputaciones, Ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas como universidades, ONGD, sindicatos, empresas, etcétera.

En lo que se refiere al primer tipo de programas, en concreto los de cooperación transfronteriza, podemos citar la Iniciativa Comunitaria INTERREG II-A España-Marruecos (1994-1999), la Iniciativa Comunitaria INTERREG III-A España-Marruecos (2000-2006) y el actual Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (2008-2013) —POCTEFEX—. En un reciente estudio publicado en el marco del proyecto «Plataforma de Cooperación Andalucía-Norte de Marruecos (PLACTAM)» gestionado por la Secretaría General de Acción Exterior (SGAEX) de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía se diagrama un mapa de la cooperación entre ambas regiones y se ofrecen datos pormenorizados relativos a la cantidad y tipo de proyectos, los ejes prioritarios, las zonas elegibles, la financiación, el perfil de las entidades ejecutoras y una serie de buenas prácticas detectadas de los numerosos y diferentes proyectos que se desarrollaron desde 1994 bajo los mencionados programas (Iglesias Onofrio; Gutiérrez Álvarez, 2011).

Una de las principales conclusiones del referido estudio ha sido la verificación de la hipótesis de partida que guió la investigación: «Si consideramos que: a) las potencialidades de desarrollo conjunto de la región transfronteriza del Estrecho son especialmente elevadas, b) los gobiernos centrales y regionales español y marroquí están apostando fuertemente por el desarrollo de sus regiones sur y norte respec-

tivamente¹, y c) la UE continúa destinando importantes recursos financieros hacia esta zona, entonces la cooperación transfronteriza como instrumento de desarrollo constituye una oportunidad que debe aprovecharse al máximo a fin de contribuir a que la zona transfronteriza se vuelva cada día menos 'zona de paso' y más 'zona interdependiente'» (Iglesias Onofrio, 2011a: 16).

De hecho, de los diferentes diagnósticos DAFO que han ido acompañando el diseño e implementación de los programas operativos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos se aprecia una clara evolución en las estrategias de desarrollo diagramadas para la zona fronteriza del Estrecho. Hasta 1994 predominaba una *estrategia de carácter defensiva*, centrada en reducir las debilidades y afrontar las amenazas con proyectos tanto en zonas rurales como urbanas, sin tener en cuenta un verdadero aprovechamiento de la situación fronteriza. A partir del Programa Operativo (PO) INTERREG II para el periodo 1994-1999 se pasó a una *estrategia reactiva* en una doble dirección: por una parte, desarrollar fortalezas para afrontar mejor las amenazas, y por otra, reducir las debilidades para aprovechar las oportunidades y tratar de eliminar los efectos transfronterizos. Finalmente el PO INTERREG III (2000-2006) propuso una estrategia que tenía como finalidad desarrollar las fortalezas para aprovechar las oportunidades, es decir, una *estrategia proactiva*, con un mayor compromiso de los agentes tanto públicos como privados en el desarrollo de la zona fronteriza. Esto conllevaría, como el PO INTERREG II, la eliminación de los efectos fronterizos, pero a diferencia de este, también incluiría la amplia cooperación hispano-marroquí a efectos de fomentar un desarrollo económico y social sostenido en la zona (Ministerio de Hacienda, 2001: 34).

Si analizamos la evolución de estrategias se puede vislumbrar el principal objetivo o eje conductor que ha pretendido guiar —y debería continuar haciéndolo— la cooperación transfronteriza: evitar que el Estrecho se mantenga como zona de paso y apostar para que se convierta en una zona integrada, interdependiente y competitiva a nivel global.

Para ello es de vital importancia solventar las deficiencias en la accesibilidad y conectividad de las zonas fronterizas y la escasa fluidez en el tránsito de personas y bienes (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010: 23) ya que estos son factores que limitan algunas posibilidades de desarrollo conjunto, por ejemplo en lo que se refiere a la cooperación

1 Ello puede explicarse tanto en clave interna —mayor cohesión territorial— como en clave externa —mejora de la posición geoestratégica en el Estrecho de Gibraltar.

empresarial. Por eso resulta clave trabajar en torno a una mayor vertebración social, económica y cultural, aprovechando las enormes potencialidades comunes presentes en este territorio. En este sentido, se unen de forma simultánea y constante una serie de retos y oportunidades que demandan una acción conjunta en torno a nuevas sinergias que contribuyan a la creación de políticas activas de cooperación en todos los terrenos, económico, político, cultural y social (Valencia Saiz; Agudo Zamora, 2011: 185).

Ahora bien, a fin de que la cooperación transfronteriza funcione de forma adecuada podemos identificar una serie de requisitos² que nos sirvan de criterios a partir de los cuales evaluar el estudio de caso que nos ocupa. A continuación se describen dichos requisitos y se exponen los resultados que se obtienen al someter a evaluación la experiencia de cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos.

- a. *Requisito: Voluntad política de todas las partes implicadas.* Esto demanda una cierta estabilidad en las relaciones gubernamentales a nivel central —para este caso entre los gobiernos español y marroquí— y un interés por parte de los agentes regionales y locales en participar en los proyectos de cooperación.

Resultado: Se visualiza un creciente interés por parte de los actores regionales en participar en los proyectos de cooperación transfronteriza, aunque los continuos altibajos a nivel de los gobiernos centrales en torno a distintas crisis diplomáticas han acarreado ciertas dificultades en la implementación de algunos proyectos, por ejemplo durante la crisis del islote Perejil.

- b. *Requisito: Descentralización* —administrativa y a ser posible también política—. Un cierto nivel de descentralización es requisito básico para que tenga lugar la cooperación entre los actores locales y regionales, teniendo como meta la incorporación de nuevos y diversos agentes territoriales a los partenariados.

Resultado: Especialmente en el Norte de Marruecos —aunque de forma más acentuada en Andalucía— se va apreciando una participación cada vez más numerosa y diversificada de los agentes implicados en los proyectos, lo cual es un factor que favorece los procesos democráticos y descentralizadores. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones en el caso marroquí sigue estando mayormente centralizado, obstaculizando el funcionamiento adecuado de los proyectos al ralentizar los procesos burocrático-administrativos. La aprobación de la nueva Constitución marroquí

2 Algunos de estos requisitos se adelantaban en un trabajo anterior: Iglesias, 2011b: 197.

en 2011, en gran medida como respuesta a los sucesos de la primavera árabe, ha generado nuevas expectativas en cuanto al aumento del nivel de descentralización y de autonomía local que en teoría traería aparejado el proceso de regionalización avanzada³.

- c. *Requisito: Capacidad de cofinanciación* para poder optar a los fondos de los diferentes programas operativos.

Resultado: La capacidad de cofinanciación por parte de los socios (para los PO INTERREG II-A y III-A y POCTEFEX un 25 % del coste total del proyecto) es un factor que depende fundamentalmente de la disposición de fondos y de la voluntad política de destinarlos a este fin en particular. En tal sentido, es evidente que la crisis económica mundial actual ha ocasionado una disminución de las partidas presupuestarias disponibles de los actores regionales y es esperable que se produzcan desvíos o reasignaciones a otros programas prioritarios de desarrollo regional. Sin embargo, debemos tener presente que los PO de cooperación transfronteriza ofrecen una excelente oportunidad para la captación de fondos que de otra forma no llegarían a la zona. Ello explica que, pese a la difícil situación económica que atraviesa España hoy, los actores territoriales andaluces continúen presentando sus candidaturas de proyectos a las convocatorias en vigor.

En efecto, en la 1ª Convocatoria del POCTEFEX se presentaron 98 proyectos, de los que se aprobaron 39: 30 en el área del Estrecho y 9 en el área del Atlántico, ejecutados desde enero de 2010 hasta el 30-06-2011. De los 25.520.679,44 euros de ayuda FEDER aprobados (75 % del coste elegible de los proyectos) 21.528.952,27 euros correspondieron al área del Estrecho. A la 2ª Convocatoria del POCTEFEX se presentaron 136 proyectos, 100 para el área del Estrecho y 36 para el área del Atlántico,

3 Tal como señala Fernández Alles en una reciente publicación, con la séptima reforma constitucional se dota al proceso de regionalización del máximo rango de reconocimiento normativo y político con su regulación en el artículo 1 *in fine* «(...) *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée*» y en el Título IX *De las regiones y las colectividades locales*. De hecho, hasta esta reforma, la cuestión regional tuvo un componente eminentemente nominal, más identificada con una técnica de desconcentración administrativa en un sistema político centralizado que con un proceso de descentralización, «sin que podamos referirnos a una técnica de regionalización o a una autonomía local por mucho que los textos constitucionales se refieran a la existencia de colectividad local» (Fernández Alles, 2011: 16). Por otra parte, cabe tener presente que el modelo de regionalización marroquí atiende a la descentralización administrativa y no política, ya que ni se transfieren competencias legislativas ni las regiones asumen potestad legislativa alguna ni tampoco la organización regional contempla la existencia de un Parlamento regional (2011: 27).

de los cuales finalmente se aprobaron 55 y 20 respectivamente, a ejecutar hasta el 31-12-2013, con una subvención total de 64 millones de euros, destacando un predominio de los proyectos que promueven el desarrollo socioeconómico y la mejora de la conectividad territorial⁴.

En comparación con la 1ª Convocatoria, se registra un aumento del 39 % en cuanto al total de proyectos presentados. Para el área del Estrecho, el aumento ha sido del 54 %, es decir, cuatro veces y medio el aumento registrado en el área del Atlántico, lo cual es muestra del enorme interés y perspectivas que los agentes de las regiones del Estrecho encuentran en la cooperación transfronteriza.

- d. Requisito: Capacidad de gestión de proyectos por parte de los agentes territoriales a nivel técnico-operativo.

Resultado: La continuidad e incluso el incremento en el número de proyectos aprobados ponen de relieve la persistencia de necesidades de desarrollo territorial en la zona así como el reconocimiento a la buena gestión y ejecución de los mismos, lo cual ha coadyuvado a la capitalización de los resultados. No obstante, el tiempo de ejecución de los proyectos definido por los PO sigue siendo en muchos casos bastante limitado aun contando con los periodos de prórroga. A ello se suman las ocasionales demoras en el desembolso de los fondos, lo cual condiciona aún más la implementación de las acciones programadas en los proyectos, en particular aquellas que son concatenadas.

- e. *Requisito: Apropiación de los proyectos por parte de los agentes territoriales involucrados* con objeto de asegurar la continuidad de las acciones sin perder de vista los objetivos de desarrollo territorial conjunto a mediano y largo plazo.

Resultado: Si bien en el POCTEFEX las entidades marroquíes no pueden gestionar fondos ni constituirse como socios formales, un significativo número (91 en la 1ª Convocatoria y 200 en la 2ª) avaló las candidaturas presentadas por sus homólogas españolas. En los proyectos finalmente aprobados, dichas entidades participan activamente de las actuaciones previstas, lo cual demuestra la fortaleza de sus relaciones como socios a lo largo de dos décadas de cooperación transfronteriza y el compromiso de continuar colaborando en aras del desarrollo territorial conjunto.

4 Los datos sobre el POCTEFEX han sido extraídos de su sitio web: <http://www.poctefex.eu/>

Asimismo, cabe destacar la notoria diversidad de perfiles, desde universidades, institutos de investigación, cámaras de comercio, asociaciones de empresarios, sindicatos, hasta delegaciones ministeriales (de los ámbitos de la agricultura, turismo, cultura, urbanismo, ordenación del territorio, sanidad), municipalidades y consejos provinciales de las áreas elegibles marroquíes y agencias de desarrollo regional. Ello resulta clave de cara a la apropiación de los proyectos, especialmente aquellos de carácter estructurante o vertebradores del territorio que abordan más de un objetivo operativo bajo un mismo enfoque estratégico e integrado⁵.

- f. *Requisito: Coordinación entre los actores de la cooperación y alineamiento con las estrategias nacionales y locales de los territorios en los que se va a intervenir*, a fin de por un lado, evitar la dispersión y/o la duplicación de esfuerzos en los mismos sectores o el que algunas zonas o sectores con necesidades de desarrollo queden sin cubrir y, por otro lado, asegurar la coherencia y la complementariedad con las estrategias de desarrollo propias de los territorios implicados.

Resultado: Los proyectos ejecutados desde mediados de los 90 han reportado importantes beneficios vinculados al desarrollo socio-económico y sostenible de ambas regiones en los diferentes sectores de actuación preferente como medio ambiente, transportes y obras públicas, cultura y patrimonio, turismo, empleo, formación y salud; pero también han generado un mayor vínculo profesional y personal entre españoles y marroquíes. Sin embargo, en varias ocasiones se ha detectado una superposición de acciones en un mismo sector debido básicamente al desconocimiento y por ende a una falta de coordinación por parte de los agentes de desarrollo territorial participantes en los diversos proyectos.

En vista de ello, la SGAEX de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía está desarrollando el proyecto OCTA «Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía», cofinanciado por fondos FEDER con un horizonte temporal de cinco años (2007-2013). Este Observatorio constituye una iniciativa de gran utilidad tendente a la coordinación, difusión y evaluación de las actuaciones y proyectos financiados por los fondos FEDER e implementados en Andalucía en materia de cooperación territorial europea y de vecindad. Concretamente tiene por objetivos: favorecer la complementariedad y sinergias entre los proyectos; facilitar a los promotores de proyectos las herramientas necesarias para desarrollarlos a través del asesoramiento,

5 En la 1ª Convocatoria del POCTEFEX los proyectos estructurantes sumaron en conjunto un total de 7.312.942,81 euros de ayuda FEDER, el 33,97 % del total FEDER.

formación e información; servir de punto de encuentro para todos los agentes andaluces encargados de la gestión e implementación de proyectos; y promover la cooperación y las redes de trabajo entre Andalucía y el resto de regiones europeas y vecinas de la cuenca mediterránea.

Entre las acciones puestas en marcha por el Observatorio caben resaltar: la web,⁶ que ofrece interesantes herramientas, como un directorio y base de datos de proyectos, la búsqueda de socios, información actualizada sobre convocatorias, eventos y cursos de formación, etc.; el Boletín OCTA, de periodicidad bimensual, que junto con la web funciona como una plataforma de información y difusión a través de la cual los propios gestores de proyectos pueden dar a conocer sus experiencias; y la celebración de jornadas y reuniones de expertos como el I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad realizado en Sevilla en abril de 2012 en el marco del *Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, que se está implementando en colaboración con el Centro de Estudios Andaluces.

Por otra parte, con objeto de evitar la dispersión y/o duplicación de esfuerzos en los mismos sectores de cooperación territorial, y a fin de dar continuidad a las acciones emprendidas, resulta indispensable definir un plan estratégico de desarrollo transfronterizo contando con todos los actores implicados a nivel central, regional y local, requisito al que hacemos referencia a continuación.

- g. *Requisito: Definición de un programa de desarrollo territorial conjunto en la zona fronteriza elegible.* Como señalábamos más arriba, al término del PDT 2003-2006 las tentativas de firmar un nuevo programa no llegaron a buen puerto. Ello ha impedido aprovechar la oportunidad de dar el salto cualitativo en la cooperación transfronteriza que ofrecen los programas operativos en vigor, dado que demandan como requisito indispensable la definición de un programa de desarrollo conjunto en la zona fronteriza elegible. Como es bien sabido, a partir de la entrada en vigor de la Política de Cohesión de la UE 2007-2013, la cooperación transfronteriza con países extracomunitarios dejó de estar encuadrada en el Objetivo de Cooperación Territorial Europea —como lo estaban los PO INTERREG— y pasó a formar parte de la Política Europea de Vecindad (PEV) a través del Programa de Cooperación Transfronteriza del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA).

6 <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA/web>

Para el espacio mediterráneo la PEV dispuso por un lado, el Programa Cuenca Mediterránea, dotado de 173 millones de euros y, por otro lado, el Programa bilateral España-Marruecos, con 156 millones de euros asignados. Debido a la falta de acuerdo político entre las partes para diseñar un programa de actuación conjunto, este último no pudo implementarse, por lo que la asignación financiera del FEDER se redirigió hacia el POC-TEFEX (2008-2013) a fin de asegurar la continuidad de los vínculos de cooperación entre los socios españoles y marroquíes.

No obstante, y a la espera del desbloqueo político de cara a los próximos programas operativos, es obligado mencionar tres experiencias concretas a partir de las cuales se ha pretendido avanzar en el diseño de un plan estratégico global de actuación entre Andalucía y Norte de Marruecos.

Una de las experiencias es el diseño del «Plan Estratégico de Trabajo (PET) Cádiz-Región de Tánger-Tetuán (2007-2013)», que surgió tras la firma en 2007 del Acuerdo entre el Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico (IEDT) de la Diputación Provincial de Cádiz y la Dirección General de Colectividades Locales del Ministerio del Interior del Gobierno marroquí, y que es fruto de una larga trayectoria de cooperación entre estas regiones básicamente en el marco de los proyectos europeos Maarifa y Arrabt (INTERREG III-A).

El PET contempla cuatro ejes principales: desarrollo económico y social, desafíos comunes, cooperación frente a frente, y asistencia técnica y refuerzo de la capacidad institucional. En base a las directrices del PET, y siguiendo la doble estrategia de concertación (con los socios y entidades colaboradoras) y descentralización (de la ejecución de las actuaciones) del IEDT, las entidades locales y agentes socio-económicos de ambas zonas definieron las actuaciones a trabajar en materia de cooperación a partir de las cuales se elaboraron los proyectos presentados a las convocatorias del actual POCTEFEX. Así pues, los proyectos estructurantes SAWA y JUNTOS aprobados en la 1ª Convocatoria y ejecutados desde enero de 2010 a junio de 2011 han tenido por objetivo potenciar la cooperación descentralizada transfronteriza entre la provincia de Cádiz y las regiones Norte y Oriental marroquíes siguiendo las directrices del PET. Estos dos proyectos tienen su continuidad en el denominado proyecto NAMAE, «El Estrecho crece y compite», aprobado en la 2ª Convocatoria del POCTEFEX con una dotación financiera total de nada menos que 13 millones de euros a implementar hasta finales de 2013.

En segundo lugar, cabe apuntar la experiencia del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), que a través de su «Programa de Hermanamientos Andalucía-Marruecos» y de sus sucesivos proyectos An-Mar «Ciudades Hermanas»

cofinanciados con fondos FEDER (INTERREG III-A y POCTEFEX) ha contribuido a crear una red de trabajo entre gobiernos locales y regionales andaluces y marroquíes en tres líneas estratégicas: el desarrollo local comunitario, el desarrollo de la economía social y el desarrollo institucional, con especial énfasis en la gestión local y la descentralización.

Las actuaciones del FAMSÍ han conllevado la firma de convenios de colaboración con socios de los diferentes niveles de la denominada gobernanza multinivel: la AECID, la Dirección General de Colectividades Locales del Gobierno marroquí, el IEDT, la Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Provincias del Norte (APDN), la Agencia de Desarrollo de la Región Oriental, etc. Todos estos socios han participado además en el Programa ART GOLD Marruecos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que pretende mejorar las capacidades locales de gestión y planificación territorial para acelerar el proceso de descentralización iniciado en el país. Como fruto de la primera fase de la programación local se elaboró el documento «Líneas Directrices en apoyo a la estrategia regional para la Cooperación Internacional», uno para la región Tánger-Tetuán y otro para la región Oriental, en el que se analizan y sintetizan las problemáticas, potencialidades, estrategias y recursos del territorio. Para ello se contó con instituciones locales y con la sociedad civil, que participaron en los Grupos de Trabajo Regional y Provinciales.

A ello se suma que las Agencias de Desarrollo del Norte y Oriental están altamente implicadas en la puesta en marcha de la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH), lanzada por el monarca marroquí en 2005, participan como ya mencionamos en el Programa ART GOLD Marruecos —que tiene a su vez presente la importancia de alinearse con la INDH—, y además han firmado acuerdos de cooperación institucional financiados por la Comisión Europea con el objetivo de trabajar en el acercamiento jurídico-administrativo marroquí al acervo comunitario en el marco del Programa de Apoyo al Acuerdo de Asociación de la PEV.

La tercera y más reciente experiencia es el proyecto «Plataforma de Cooperación Andalucía Norte de Marruecos» (PLACTAM), ejecutado por la SGAEX de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, financiado por el POCTEFEX desde enero de 2010 a junio de 2011, y cuyo objetivo principal ha sido el acercamiento institucional y socioeconómico de los agentes de ambos territorios, creando un espacio de cooperación e interlocución permanente entre las regiones de ambas orillas del Estrecho. Entre las actividades del proyecto, y con el apoyo del Instituto Andaluz de Administración Pública como socio del mismo, se celebraron diversos encuentros sectoriales entre la Administración y los agentes socioeconómicos de Andalucía y el Norte de Marruecos, se realizaron cursos formativos de idioma y cultura árabe y española y sobre cooperación transfronteriza, además de distintas acciones de difusión e intercambio de información y experiencias.

Sin duda estas acciones habrán de contribuir, cuando las circunstancias políticas lo permitan, al diseño de un programa de cooperación transfronteriza basado en una estrategia global de actuación que estructure y articule una colaboración coordinada a nivel global y multisectorial en el área del Estrecho.

3. LECCIONES, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL ESTRECHO

Llegados a este punto, tras 20 años de cooperación regional en la zona del Estrecho, cabe preguntarse: ¿puede la cooperación transfronteriza contribuir al desarrollo territorial conjunto y que este a su vez derive en la conformación de una zona más interdependiente? La evidencia empírica nos permite responder de forma afirmativa, si bien queda un largo camino por andar. La cooperación transfronteriza en la región cuenta con unos cimientos sólidos sobre los que es posible y preciso construir el resto de la casa y finalmente el tejado. Ello siempre y cuando se cuente con el pleno apoyo político por parte de ambos países, condición *sine qua non* para avanzar y profundizar de forma efectiva en el diseño conjunto de estrategias y en la implementación de acciones con alto impacto en los territorios fronterizos. Ahora bien, ¿qué lecciones en términos de oportunidades y desafíos se vislumbran a corto y mediano plazo para la región del Estrecho en particular y para la cooperación territorial entre la UE y sus vecinos de la cuenca mediterránea en general? A ello nos referiremos en este y en el siguiente apartado.

El primer desafío radica en la necesidad de desbloquear la participación marroquí en los programas de cooperación transfronteriza de la PEV. Las razones de la negativa marroquí para participar en el programa bilateral con España, así como en el Programa Cuenca Mediterránea, podrían encontrar su explicación en el factor reivindicativo territorial. Por una parte, Ceuta y Melilla siguen siendo territorios elegibles del PO por parte española, y Marruecos no está dispuesto a negociar con sus autoridades un plan de desarrollo conjunto para la zona. Por otra parte, si bien el área atlántica incluye al territorio del Sáhara Occidental, el documento del POCTEFEX aclara en dos ocasiones que «su inclusión no implica reconocimiento por parte de la UE de la reivindicación del territorio del Sáhara Occidental por parte de Marruecos», y que «los proyectos deben beneficiar a la población de la región concernida. Además, estas consideraciones deberían ser aceptadas por la contraparte marroquí» (Ministerio de Economía y Hacienda, 2010: 7, 8). Está claro que el componente de soberanía territorial marroquí ha primado en este caso sobre la oportunidad de desarrollo de la zona a través de la cooperación transfronteriza (Iglesias Onofrio, 2011b: 198).

La oportunidad perdida posee una doble vertiente: política y técnico-financiera. Desde el punto de vista político, la situación de bloqueo por parte marroquí parece cuando menos incongruente a tenor de las privilegiadas relaciones de cooperación euro-marroquíes, cuyo hito ha sido la firma del Estatuto Avanzado de Asociación UE-Marruecos en 2008, y para el cual contó con el apoyo del Gobierno español. No es casual que la 1ª Cumbre UE-Marruecos se haya celebrado bajo la presidencia española de la UE en marzo de 2010 en Granada, y su valor simbólico radica en que ha sido la primera cumbre de la UE con un país árabe y la primera con un país socio mediterráneo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por lo tanto, nos encontramos ante la paradoja de que la UE otorga a Marruecos un trato de socio privilegiado y diferenciado en el marco de la PEV, pero este último decide no participar de los programas de cooperación transfronteriza que propone el IEVA, anteponiendo un conflicto de reivindicación territorial bilateral con su vecina España, en línea con su tradicional estrategia de vinculación temática (Iglesias Onofrio, 2010). Esta situación podría generar un estado cuando menos de descrédito frente al resto de PSM (Países Socios Mediterráneos), en particular aquellos que abogan por obtener el Estatuto Avanzado de Asociación, como Túnez, Jordania, Israel y Egipto.

En cuanto a la vertiente técnico-financiera, Marruecos ha perdido la ocasión de beneficiarse no solo de la posibilidad de que los agentes territoriales locales se constituyesen como socios formales de los proyectos y de una mayor financiación gestionada y aplicable en su territorio, sino de las novedades de los actuales PO de la PEV que, en respuesta a las demandas y dificultades planteadas en los antiguos INTERREG, ahora incorporan una metodología de gestión y control propia de los fondos estructurales, aunque ligeramente simplificada. En el caso del Programa bilateral España-Marruecos, ambos países podrían haber formado parte de la Autoridad de Gestión y del Comité de Seguimiento del programa, así como del diseño del programa de desarrollo territorial conjunto. Por su lado, el Programa Cuenca Mediterránea trajo la novedad de que un mínimo del 50 % del coste presupuestario total elegible de los proyectos debe dedicarse a actividades a implementar en los PSM, ya sea alojando como mínimo el 50 % de los costes a los socios de los PSM o bien justificando la diferencia hasta el 50 % con actividades implementadas por un solicitante o socios y/u organizaciones internacionales de la UE en los PSM⁷.

7 Los proyectos pueden tener un presupuesto de entre 2 y 5 millones de euros con una duración de entre 24 y 36 meses, y sus actividades han de finalizar como máximo antes del 31-12-2015. La contribución del programa será como máximo el 90 % de los costes elegibles, debiendo contribuir el partenariado del proyecto como mínimo con el 10 % de dichos costes. Las áreas elegibles en España son: Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares, Ceuta y Melilla, siendo las previstas en Marruecos las regiones Oriental, Taza-Alhoceima-Taounate, Tánger-Tetuán. Cfr.: Lázaro, E. «Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea 2007-2013». *Jornada Informativa sobre la Convocatoria ENPI CBC MED*. Sevilla, 09-06-2011. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA/web/> (con acceso: 13-05-2012).

Ante el panorama de recortes presupuestarios a corto y mediano plazo derivado de la crisis económica mundial actual, es claramente recomendable atender a dos oportunidades que no debieran desaprovecharse. En primer lugar, el desarrollo de la zona fronteriza del Estrecho tiene una marcada relevancia para la UE, hecho que se evidencia en base a la financiación asignada, nada comparable, por ejemplo, con la que recibe el Programa de Cooperación Transfronteriza entre Italia y Túnez (25 millones de euros para el periodo 2007-2013 frente a los 156 millones de euros inicialmente previstos para el Programa bilateral España-Marruecos del IEVA). Asimismo, a pesar de que el POCTEFEX tiene un alcance limitado⁸ frente a las programaciones inicialmente previstas para el periodo 2007-2013 en el IEVA, se trata del programa de fronteras exteriores de la UE con mayor dotación económica, un total de 125.929.518 euros (el FEDER aporta un 75 % de cofinanciación, un total de 94.447.138 euros) (Santoja, 2012: 10).

En segundo lugar, en el marco del POCTEFEX se ha creado un Secretariado Técnico Conjunto en Andalucía, situado específicamente en el Centro de Relaciones Permanentes de Cooperación Transfronteriza con el Reino de Marruecos en Algeciras, que junto a la Antena de Canarias forman parte de las autoridades de gestión. Esto pone de manifiesto el papel dinámico que los agentes de desarrollo territorial de la zona del Estrecho desempeñan en lo que se refiere a la cooperación transfronteriza y debería ser un claro incentivo para avanzar en el proceso de descentralización marroquí en aplicación de los nuevos contenidos constitucionales de la reciente reforma.

En cualquier caso, pese a las dificultades políticas y a las oportunidades perdidas, la puesta en marcha del POCTEFEX ha permitido que la cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos continúe en pie durante el periodo 2007-2013, no de la forma ideal prevista, pero al menos de manera aceptable. Y ello ha sido posible gracias a la consolidada red de agentes de la cooperación descentralizada en la zona fronteriza que ha sobrellevado las diferencias diplomáticas bilaterales a nivel estatal, poniendo de relieve la cada vez más importante y necesaria gobernanza multinivel.

⁸ La normativa de aplicación del POCTEFEX permite el uso de los recursos del FEDER en el territorio comunitario y la ejecución de hasta solo un 10 % de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la UE (art. 21.3 del Reglamento (CE) 1080/2006).

4. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA DE VECINDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Desde 2004, las relaciones de la UE con sus países vecinos del sur y del este del Mediterráneo y del este de Europa pasaron a estar vehiculadas a través de la PEV. El objetivo proclamado fue el de evitar la aparición de nuevas líneas de fractura en las fronteras de la UE, haciendo participar a los nuevos vecinos de las ventajas de la ampliación (estabilidad, seguridad y prosperidad) mediante una relación privilegiada, esto es, la integración en el mercado único europeo (libre circulación de mercancías, capitales y servicios, pero no de personas) y la participación en algunos de los programas comunitarios pero sin los derechos políticos que otorga la condición de miembro de pleno derecho de la UE: el conocido eslogan «todo menos las instituciones»⁹. Las críticas sobre un retroceso en el planteamiento inicial de la Asociación Euromediterránea nacida en 1995 no tardaron en llegar. Desde el ámbito oficial se aseguró que la PEV no haría sino reforzar y reimpulsar el Proceso de Barcelona; sin embargo, los cambios de metodología han sido evidentes y parecen haber ido en detrimento del multilateralismo —privilegiando claramente el bilateralismo— y de la arquitectura del Partenariado, ya que los Países Terceros Mediterráneos (PTM) pasaron del estatus de «socios» al de «vecinos».

El planteamiento subyacente al proceso de acercamiento de Europa a los PTM era lograr una transformación política en la región a partir de un proceso de reforma económica y de liberalización de los mercados. Así, con el tiempo, la implantación de un Estado de derecho y de un sistema democrático que velara por los derechos humanos sería la consecuencia del desarrollo económico, lo que a su vez generaría un espacio de paz y seguridad en la región. A la vista está que ello no ha funcionado como se esperaba. En efecto, las revueltas y levantamientos populares de la denominada «primavera árabe» en 2011 ponen al descubierto el que la política europea —y de otros actores relevantes en la región— hacia los PTM del sur «se ha basado en cálculos estratégicos, políticos y económicos, en los cuales la esfera de la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos han sido elementos accesorios y condicionados a otros intereses» (Sorroza, 2011: 1), como por ejemplo los económico-comerciales, y los securitarios, vinculados a la estabilidad política interna en los países vecinos conteniendo el islamismo radical, a la cooperación en la lucha contra el terrorismo y al control de la inmigración ilegal, entre otros.

9 O como lo denomina Escribano Francés (2005), «la europeización sin Europa», esto es, la adopción del acervo comunitario sin llegar a la membresía.

España no ha sido la excepción. Pese a su proclamada política de «estabilidad dinámica», diseñada en 1994 para la zona del Magreb, que decía integrar principios e intereses con el fin de contribuir a una evolución gradual hacia fórmulas políticas más participativas y democráticas en el marco de una protección de los derechos humanos, en la práctica España ha intentado que la promoción de la gobernanza democrática no se convirtiera en un punto más de fricción que se sumara a las ya complejas relaciones bilaterales con Marruecos, ni que tampoco interfiriera en sus relaciones con Argelia dada la dependencia energética con este país (Iglesias Onofrio, 2010: 246). En consecuencia, al igual que la UE, España ha optado por una política de bajo perfil, apostando por el gradualismo, el diálogo político y la presión suave, y descartando los instrumentos de condicionalidad como el uso efectivo de la cláusula democrática que contienen los diversos acuerdos multilaterales y bilaterales (Feliú Martínez, 2005: 13-14). De hecho, tanto el Acuerdo de Asociación UE-Marruecos como los firmados en el marco de la PEV incluyen una cláusula democrática que sin embargo no ha sido instrumentalizada.

Por otra parte, en opinión de algunos intelectuales, la UE no ha ofrecido a los PSM incentivos lo suficientemente contundentes como para avanzar seriamente en las reformas político-democráticas. Dado que estos países no tienen la opción de adherirse a la Unión, la UE tendría que proponer incentivos más generosos, básicamente aumentar la ayuda financiera, disminuir las restricciones al comercio, facilitar el sistema de visados, invitar a los PSM a participar en los debates sobre el diseño de ciertas políticas europeas, entre otros, sin perder de vista que tales incentivos han de estar condicionados de forma estricta a la *performance* en materia de avances democráticos y protección de los derechos humanos (Soler i Lecha; Viilup, 2011; Grant, 2011; Kausch, 2010).

En el contexto actual, la primavera árabe podría ofrecer una oportunidad única para cambiar el modelo de estabilidad en torno al Mediterráneo (Amirah Fernández, 2012: 1). Pero he aquí un nuevo desafío: ¿podrá la UE superar el tradicional divorcio entre intereses y principios presente en su política exterior hacia los PSM? Por lo pronto, la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad han lanzado la estrategia «Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional» para apoyar los cambios que se están produciendo en los países árabes vecinos. Dicha estrategia se apoya en tres pilares: i) un apoyo orientado a la transformación democrática y la capacitación institucional, centrado en los derechos humanos, las reformas constitucionales y judiciales y la lucha contra la corrupción; ii) una estrecha asociación con las personas, con acento particular en ayudar a la sociedad civil y en crear más oportunidades para los contactos interpersonales, especialmente para los jóvenes y iii) un

impulso al crecimiento económico, al desarrollo y a la creación de empleo, ayudando en particular a las PYMES. Para ello, la Comisión propone seguir un enfoque que se base en incentivos diferenciados por país y que responda al principio de «más por más»: los socios que se adelanten en sus reformas políticas y económicas podrán contar con mayor ayuda de la UE. Asimismo, se plantea llevar a cabo una revisión de los programas bilaterales en vigor en conjunto con los países socios a efectos de evaluar si se requiere una reorientación de las prioridades para dar un uso más eficiente a los cuatro mil millones de euros que aún quedan por ejecutar del IEVA para el periodo 2011-2013¹⁰.

En el actual contexto de crisis económica y pérdida relativa de su posición internacional, sería recomendable para España que refuerce su papel de liderazgo en la política europea de apoyo a la transición política en los países árabes. En este sentido, España cuenta con la experiencia de un rápido desarrollo económico y social asociado al proceso de transición hacia la democracia (Amirah Fernández, 2012: 3) que ha servido como modelo en varios países de América Latina y del este europeo. La designación del diplomático español Bernardino León como «Enviado Especial de la UE para la Región Mediterráneo Sur» para el seguimiento de los acontecimientos de la primavera árabe (decisión ratificada por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE el 18-07-2011) es otro punto a favor para el desarrollo de dicha política y entraña una oportunidad que no se debiera desaprovechar.

En el caso de Marruecos, país que ha sido proclamado por la UE y por Estados Unidos como el más avanzado y modélico en sus reformas político-democráticas de la región, tiene la oportunidad y a la vez el desafío de profundizar en las mismas, lo cual coadyuvaría a afianzar su imagen como justo merecedor del Estatuto Avanzado de Asociación otorgado por la UE en 2008¹¹.

Otro gran desafío tiene que ver con las negociaciones de las perspectivas financieras de la UE para el periodo 2014/2020 y la posible redefinición de la Política de Cohe-

10 Comisión Europea: *A Partnership for Democracy and shared Prosperity with the Southern Mediterranean*. Bruselas, 08-03-2011. COM (2011) 200 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2011/03/20110308_1_en.htm (con acceso: 11-04-2012).

11 Hay quienes desde el ámbito académico y político opinan que el Estatuto Avanzado carece de un contenido real y no aporta un valor añadido concreto considerable en comparación con los acuerdos anteriores. De esta forma, hasta el momento no es más que un título o «etiqueta simbólica que distingue a Marruecos como un campeón de la reforma y aliado clave de la UE en el sur del Mediterráneo» (Kausch, 2010: 2).

sión que pueda afectar al Objetivo de Cooperación Territorial así como a la PEV. En este punto, España y los países europeos mediterráneos deberían desarrollar una política activa y vigilante por mantener y si cabe aumentar la financiación para los países vecinos del sur del Mediterráneo, especialmente del norte de África, contemplados en la PEV¹². Los sucesos de la primavera árabe justifican esta apuesta ahora más que nunca.

Por último, se abre un importante desafío en torno a la futura revisión del reglamento de la figura jurídica de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), que podría dar cabida no solo a regiones de Estados miembros de la UE sino también a regiones de países extracomunitarios, como las del Norte de Marruecos, en el marco de las estrategias macro-regionales, concretamente planteando la posibilidad de implantarla a escala mediterránea. De hecho, entre las recomendaciones formuladas por el Comité de las Regiones se hace una expresa referencia a la necesidad de fomentar la participación de los países terceros, asociando el reglamento de la AECT a los reglamentos referidos en los Instrumentos de Preadhesión (IPA) y de Vecindad y Asociación (IEVA). En este sentido, Marruecos, como socio preferencial europeo, tendría mucho que ganar siempre y cuando no descuide ninguna faceta de las relaciones con Europa —incluida la cooperación transfronteriza en el marco de la PEV— y siga avanzando en su proceso de democratización y descentralización. Para España, y especialmente para Andalucía, sería igualmente interesante, ya que tendría mayores oportunidades de absorber fondos para su propio desarrollo territorial.

En definitiva, el contexto de vecindad euro-mediterránea está atravesando una profunda transformación. Por consiguiente, las políticas a nivel supranacional, estatal y regional deberían revisarse para adecuarse a los cambios sobrevenidos y anticiparse a los que vendrán, teniendo en consideración las oportunidades y desafíos que emergen en el panorama actual. A tal efecto, la cooperación transfronteriza podría ser de gran utilidad como canal de comunicación y refuerzo de las relaciones político-institucionales entre los actores multinivel de ambas orillas del Mediterráneo.

12 De los once mil millones de euros del IEVA para el periodo 2007-2013, dos tercios han sido asignados a los países del sur, si bien en términos de PIB per cápita la asignación es ligeramente superior en los países del este.

5. BIBLIOGRAFÍA

AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2012): «España ante un Mediterráneo con mayores oportunidades y riesgos». Real Instituto Elcano, ARI 7/2012 (01-02-2012), pp. 1-8.

ESCRIBANO FRANCÉS, G. (2005): «¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo». Real Instituto Elcano, DT, núm. 23/2005.

FELIÚ MARTÍNEZ, L. (2005): «España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un periodo excepcional». FRIDE, DT, núm. 9, pp. 1-19.

FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (2011): «Buen gobierno y regionalización en la Constitución marroquí de 2011», en: BENAMAR, Y.; FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (dir.): *Estudios sobre gobierno y desarrollo en el contexto del Estrecho de Gibraltar*. Tánger, Ifzarne Impression & Editions, pp. 15-48.

GRANT, C. (2011): «A new neighbourhood policy for the EU». *Centre for European Reform*, Policy Brief, pp. 1-13.

IGLESIAS ONOFRIO, M. (2011a) (coord.): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Balance y Perspectivas*. Sevilla, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

IGLESIAS ONOFRIO, M. (2011b): «La cooperación transfronteriza en el área del Estrecho de Gibraltar: oportunidades y desafíos», en: BENAMAR, J.; FERNÁNDEZ ALLÉS, J. J. (dir.): *Estudios sobre gobierno y desarrollo en el contexto del Estrecho de Gibraltar*. Tánger, Ifzarne Impression & Editions, pp. 177-219.

IGLESIAS ONOFRIO, M. (2011c): «El área mediterránea: escenario tradicional de relaciones e interacciones regionales», en: TUÑÓN, J. (ed.): *Gobernanza multinivel: el reto de las regiones mediterráneas. Una perspectiva andaluza*. Sevilla, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, pp. 96-160.

IGLESIAS ONOFRIO, M.; GUTIÉRREZ ÁLVAREZ, C. (2011): «Mapa de la cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Experiencias de participación en diferentes programas y proyectos. Balance de resultados e identificación de buenas prácticas», en: IGLESIAS ONOFRIO, M. (coord.): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Balance y Perspectivas*. Sevilla, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, pp. 103-181.

IGLESIAS ONOFRIO, M. (2010): *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos* (1956-2008). Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

KAUSCH, K. (2010): «El 'estatuto avanzado' de Marruecos: ¿Qué significado tiene?» *FRI-DE*, Policy Brief, núm. 34 (marzo 2010), pp. 1- 5.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): *Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2013*. Versión del 13-09-2010.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001): *PIC INTERREG III-A Cooperación Transfronteriza España-Marruecos (2000-2006) FEDER*. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Versión aprobada mediante la Decisión C (2001) 3500 de 27-11-2001.

SANTOJA, P. (2012): «Cooperación territorial europea y de vecindad». *Factoría de Ideas*, PN04/12. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces. Ponencia inaugural del Encuentro Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, Sevilla, 02-12-2011.

SOLER I LECHA, E.; VILLUP, E. (2011): «Revisando la Política Europea de Vecindad: Respuesta débil a rápidos cambios». *CIDOB*, Notes internacionales 36 (junio 2011), pp. 1-6.

SORROZA, A. (2011): «La UE ante los procesos de cambio en el Mediterráneo: una oportunidad para articular una política coherente con sus intereses y principios». Real Instituto Elcano, ARI 40/2011 (22-02-2011), pp. 1-8.

VALENCIA SAIZ, A.; AGUDO ZAMORA, M. (2011): «Potencialidades y perspectivas de cooperación en los ámbitos clave de interés común y en el marco de las relaciones euromediterráneas», en: IGLESIAS ONOFRIO, M. (coord.): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Balance y Perspectivas*. Sevilla, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, pp. 183-197.

LA COOPERACIÓN REGIONAL EN EL MEDITERRÁNEO NORTE¹

JORGE TUÑÓN²

*Profesor de Derecho y Política de la Unión Europea
Universidad Autónoma de Madrid*

1. INTRODUCCIÓN

La ribera norte del Mediterráneo disfruta de una posición geoestratégica privilegiada. Frente a las costas africanas, de las que dista tan solo catorce kilómetros por el Estrecho de Gibraltar, conforma la frontera natural europea con respecto a África. Constituir la puerta europea en su frontera sur, más que un privilegio resulta

-
- 1 Ponencia escrita preparada para su presentación en el I Congreso Europeo sobre Cooperación Territorial Europea y Vecindad, celebrado por el Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía y la Fundación del Centro de Estudios Andaluces el 18 de abril de 2012 en el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Sevilla. Asimismo, este trabajo se enmarca también en el proyecto I+D+I «La reforma de las instituciones económicas internacionales» DER2010-20414-C02-01, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.
 - 2 Jorge Tuñón (Madrid, 1978) es profesor de Derecho y Política de la Unión Europea en la Universidad Autónoma de Madrid. Forma parte de distintos grupos de investigación españoles y europeos, es especialista en Derecho y Política de la Unión Europea, Regionalismo/Federalismo, así como en entidades e instituciones sub-estatales. Además de participar en una decena de libros colectivos, haber editado tres volúmenes, y de haber publicado otra decena de artículos de investigación en revistas nacionales e internacionales, cuenta, entre otras, con dos monografías (*La activación europea de las regiones legislativas*. Ed. Universidad Complutense, 2009; *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. FCEA, 2010). Asimismo ha sido profesor e investigador invitado en diferentes universidades europeas y americanas, cuenta con experiencia como periodista en diversos medios de comunicación, y ha trabajado para la Comisión Europea en Bruselas.

una responsabilidad. Por ello, así como por constituir una evidente ruta de comercio internacional, las regiones marítimas del sur de la Unión Europea, aun hallándose en la periferia europea, vienen gozando de una trascendencia esencial tanto para el gobierno de Europa, como para el de toda la cuenca del Mediterráneo.

En un momento histórico en el que coinciden la reformulación del concepto de Estado-Nación con diferentes procesos de descentralización y la asunción por parte de la Unión Europea (UE) de nuevas competencias como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las regiones mediterráneas de la UE tienen, a pesar de sus limitaciones propias, así como las derivadas del impacto de la crisis económica y financiera internacional en el marco de los países que las albergan, la necesidad de explorar las vías que les permitan influir en el proceso de integración europea, pero también en la construcción de un espacio mediterráneo de estabilidad, paz y progreso. Particularmente, no resulta ninguna novedad argumentar que Europa y el Mediterráneo son en la actualidad las dimensiones igualmente decisivas para ellas.

Si bien es cierto que existen unos condicionantes específicos, y muchas veces no precisamente beneficiosos, que limitan o modelan de partida tanto la dimensión europea como la específicamente mediterránea, resulta también innegable que cualquier análisis debe ser muy positivo en relación tanto a la pertenencia de sus regiones más meridionales a la UE, como a su participación en el marco de la gobernanza del Mediterráneo. De hecho, tanto la identificación como la gratitud para con ambos proyectos (evidentemente interdependientes e interconectados entre sí) desde los diferentes planos político, social, cultural o económico, son notables. La pertenencia a la UE ha posibilitado la integración de estas regiones ribereñas en un entramado de gobierno a varios niveles que si bien condiciona su actuación política, también promueve la sujeción de los poderes públicos a los criterios de participación ciudadana, transparencia, eficacia, eficiencia o evaluación de las políticas públicas, lo que fortalece tanto su legitimidad como el respaldo de los ciudadanos. Particularmente, los principios europeos de cohesión económica y social (incluida para con las regiones limítrofes europeas entre las que se encuentran la mayor parte de las del Mediterráneo no pertenecientes a la UE, a través de iniciativas como la Política Europea de Vecindad o la cooperación transnacional y transfronteriza) han consolidado la convergencia regional a niveles superiores (aunque en algunos casos todavía no suficientes) de desarrollo económico.

Últimamente se viene intentando presentar también a las regiones ribereñas de la UE como «puertas del Mediterráneo» o como «puentes entre África y Europa». De hecho, estas denominaciones hacen una evidente referencia a una situación geoestratégica importante, pero encierran también elementos de tensión y potenciales conflictos. A pesar de ello, no se puede negar tampoco la sensibilidad y el espíritu pro-mediterráneo y pro-

europeo. En este sentido, el litoral mediterráneo norte viene siendo un actor tradicional de los procesos de integración europea y mediterránea. Su movilización directa hacia Bruselas, así como sus iniciativas para crear contactos con las instituciones de la UE, pero también con las autoridades sub-estatales de otros países, principalmente dentro del marco de la cuenca del Mediterráneo, son extensas y destacadas.

No cabe duda de que las consecuencias de la integración europea han sido muchas para estas sociedades más meridionales de la UE. Como bien señalaban Fernández y Mota en el específico caso andaluz (Fernández y Mota, 2009: 14), resulta generalizable al conjunto de regiones de la UE bañadas por el Mediterráneo, que el impacto de la integración europea no se ha limitado a «la entrada de flujos de capital para el desarrollo de determinadas áreas y sectores, sino que la pertenencia a la UE también ha afectado al diseño de las administraciones autonómicas, a la manera de elaborar e implementar las políticas públicas, a las modalidades e intensidad de la participación de diversos actores en el proceso político; en definitiva, a la manera de gobernar que se ha ido adoptando de acuerdo con el modelo de gobernanza europea», participando por ello y de alguna manera en el gobierno de Europa.

Si bien es cierto que la acción exterior o internacional de las regiones más meridionales de la UE en lo que se refiere tanto a los ámbitos europeo como mediterráneo, no tiene en todos los casos idéntica carga simbólica, su trayectoria viene determinada por su doble condición de arenas primordiales de la implementación de las políticas europeas, con influencia tanto en el territorio europeo como en el de sus socios más próximos, así como en el caso de las más activas, con posibilidades dentro de su marco nacional, e interesadas, en calidad de actores del proceso de toma de decisiones europeo.

Dentro de este ámbito de actividad y estrategia regional en el plano internacional, los territorios situados en la ribera europea del Mediterráneo se erigen en evidentes protagonistas de las dinámicas mediterráneas, utilizando muchos y muy variados resortes de movilización y participación. De hecho, forman parte de diferentes redes, asociaciones interregionales, o suscriben acuerdos bilaterales de cooperación; pero también (en mayor o menor grado según las específicas circunstancias) ubican delegaciones en el extranjero, fomentan visitas y viajes internacionales al más alto nivel de representación pero también de específico contenido comercial; todo ello sin pasar nunca por alto sus tradicionales prioridades políticas fuera del marco de la UE.

Por lo que respecta específicamente a la participación regional en redes, asociaciones interregionales, y acuerdos regionales bilaterales de cooperación, el fenómeno del asociacionismo interregional ha constituido en los últimos años un notable marco de actuación para las regiones europeas mediterráneas que se han integrado, entre otros, en

diversos foros de cooperación interregional como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE), el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Asamblea de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM), el Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), o la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes Parlamentos de las 74 REG-LEG, entre otras.

De otra parte, desde hace bastantes años pero con especial intensidad durante la última década, las regiones más meridionales de la UE vienen desarrollando, dentro del plano bilateral, una serie de acuerdos de colaboración con diferentes entes extranjeros, entre los que destacan aquellos acuerdos interregionales suscritos con otras regiones o diferentes acuerdos con poderes públicos extranjeros (incluidos algunos Estados), bajo la fórmula de convenios, protocolos o acuerdos no normativos entre otros. Tampoco rechazan estas regiones las posibilidades que les brinda el Objetivo de Cooperación Territorial, que como tercer eje de la Política de Cohesión Europea, permite que las regiones se beneficien de diferentes proyectos enmarcados en diversos programas, dependientes de cada una de las tres modalidades de cooperación programadas: transnacional, transfronteriza e interregional.

2. LA RIBERA NORTE DEL MEDITERRÁNEO: CONTEXTO Y ESCENARIO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL EUROPEA

La situación de las regiones de la Unión Europea bañadas por las aguas del mar Mediterráneo viene marcada por su ubicación en la periferia europea, circunstancia que tradicionalmente las ha alejado, no solo geográfica sino también políticamente, de los centros de decisión, tanto dentro de sus propios Estados, como a escala europea. Su lejanía geográfica respecto a los mismos tiende a generar una cierta pasividad y falta de toma de decisiones por entender aquellos foros como demasiado alejados de los intereses y de las inquietudes de las regiones mediterráneas. Precisamente, algunas de las regiones más meridionales de la Unión Europea han sentido en ocasiones que sus inquietudes y sus problemáticas tendían más a identificarse con aquellas de otras regiones del sur de Europa, con las que incluso no comparten continuidad geográfica, así como con algunos territorios vecinos del norte de África, conformando estas unas ambiciones no siempre convergentes con los intereses de las regiones y los Estados del centro y del norte de Europa, mucho más próximos, por cierto, al corazón de la UE, Bruselas.

A pesar de lo anterior, la percepción descrita puede y debe ser matizada puesto que en el marco del Tratado de Lisboa, las regiones mediterráneas de la UE, más allá de sus limitaciones, tienen el desafío de explorar las vías que le permitan influir en el proceso

de integración europea, pero también en la construcción de un espacio mediterráneo de estabilidad, paz y progreso. Es decir, las vertientes de su doble dimensión exterior: la europea y la mediterránea, que ni tienen ni pueden ser entendidas como esferas separadas e independientes sino que deben ser comprendidas y abarcadas políticamente como ámbitos confluentes y complementarios, que interaccionan y se retroalimentan entre sí. En ese sentido, resulta innegable que la actual UE ofrece en la actualidad a sus regiones bañadas por el Mediterráneo posibilidades más que evidentes para capitalizar y vehicular sus especiales condicionantes no solo como arenas de implementación de las políticas europeas, sino también como actores principales del gobierno del Mediterráneo, un área en la cual, por muchos motivos, la UE tiene un especial interés. Por ello, no deben dejar pasar ninguno de los puentes que la UE tiende en el Mediterráneo (principalmente hacia la cuenca sur), presentándose como actores esenciales e imprescindibles, como socios confiables en el marco de la Política Regional europea (principalmente respecto a la cooperación, ya sea interregional, transnacional o sobre todo transfronteriza), pero también de la Política Europea de Vecindad, e incluso de la de Cooperación al Desarrollo.

Sería iluso e irreal pretender negar las diferencias que actualmente separan todavía los estándares socio-económicos del conjunto de regiones más meridionales de la UE con respecto a los de las regiones del centro o del norte del continente. A pesar de que una buena parte de las regiones mediterráneas de la UE han hecho un importante esfuerzo para converger con Europa (en gran medida gracias a la recepción de fondos derivados de la política regional europea), todavía queda otra gran parte del camino por recorrer para equipararse con las anteriores. Algo que va a resultar complicado a corto plazo, dentro del marco de crisis económica internacional. En ese sentido, más allá del tradicional discurso de las regiones mediterráneas centrado en el fortalecimiento de políticas como la agrícola, la pesquera o la de cohesión; estas deben apostar en el marco de la futura recuperación económica general por: la disciplina presupuestaria, la política comercial común, la atención al desfase formativo en investigación y desarrollo, y sobre todo ahora en innovación (I+D+I), o la contención del desempleo. Además, el símbolo distintivo, el valor añadido solo puede ser el resultado de una apuesta no solo técnica sino también política por las relaciones euro-mediterráneas. Las regiones más meridionales de la UE no pueden ni deben dejar escapar la oportunidad de aprovechar sus específicos vínculos sociales, culturales, económicos o geográficos para erigirse en actores determinantes de las relaciones mediterráneas, fomentando la cooperación con las regiones de la parte norte de un lado, pero sobre todo atendiendo a los retos y los desafíos que le propone la parte sur, de otro lado. El desarrollo del sur del Mediterráneo, lejos de ser una competencia solo puede convertirse en un estímulo para la ribera norte de ese mar, que tendrá entonces una posición privilegiada para aprovechar las oportunidades (todavía muy poco explotadas) no solo políticas sino también económicas que le ofrecerá el Norte de África.

Resulta imposible olvidar que «la región del Mediterráneo se caracteriza por haber albergado relaciones de vecindad de las más complejas y multidimensionales a lo largo de la historia: abrigó el desarrollo de distintas civilizaciones milenarias, ha sido cuna de las tres religiones monoteístas más difundidas (cristianismo, islam y judaísmo), punto de encuentro de tres continentes (africano, asiático y europeo), plataforma de comunicación e intercambio humano (cultural, comercial, político...), testigo de la rivalidad y cooperación entre los pueblos ribereños, en definitiva, un *mare nostrum* que por momentos une, por momentos separa, pero en el que por encima de todo predomina la interdependencia» (Iglesias, 2011b).

3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EL PERIODO FINANCIERO PLURIANUAL 2014-2020: POSIBILIDADES Y PREVISIONES DE ACTUACIÓN EN UN MARCO DE OPORTUNIDADES DECRECIENTES

Las regiones mediterráneas no deben pasar por alto una cuestión vital, cuya negociación o/y modificación lleva cocinándose en Bruselas desde inicios de 2011. Nos referimos al binomio compuesto por la negociación de las Perspectivas Financieras para el periodo 2014-2020, que influirá y determinará sobremanera la posible modificación o al menos matización de algunos de los extremos de la Política de Cohesión Europea, trascendente para algunas regiones mediterráneas, que con las ampliaciones de la década pasada, se verán abocadas, en el mejor de los casos, a una recepción decreciente de fondos lo menos abrupta posible. En ese sentido, será decisivo el techo presupuestario que decida el Consejo Europeo en su momento, cuestión en torno a la cual las previsiones no pueden ser evidentemente halagüeñas en el actual contexto de crisis económica mundial, así como por los síntomas de agotamiento, principalmente entre los contribuyentes netos, en relación a la cuestión de la cohesión europea.

Efectivamente, el marco presupuestario que debe regir la UE hasta el final de la presente década viene siendo negociado entre bambalinas desde hace algunos meses, y debería ser objeto de un acuerdo entre los Estados miembros en Consejo Europeo durante el presente 2012, con objeto de establecer previsiblemente las nuevas Perspectivas Financieras para el periodo (en principio de siete años) que irá de 2014 a 2020. Ni que decir tiene que ese esperado acuerdo determinará el techo presupuestario, pero también el reparto de recursos entre las grandes políticas europeas. Según consultas realizadas entre funcionarios regionales, nacionales y europeos en Bruselas, parece que la Política Agrícola Común continuará siendo intocable, mientras que es previsible que algunos de los recortes se canalicen precisamente a través de la Política Regional o Política de Cohesión Europea. Pero no solo podrá verse afectada la Política Regional sino también

algunos de los instrumentos adyacentes o colaterales a la misma, como el presupuesto para la Acción Exterior de la UE, y concretamente las asignaciones de la Política de Vecindad, de las que no olvidemos se nutren los fondos de cooperación euromediterránea.

Además de la trascendente revisión presupuestaria, la Política de Cohesión podría, si no sufrir una revisión profunda de sus objetivos e instrumentos, sí diseñar una serie de trascendentes ajustes de los mismos. Concretamente se debate en la actualidad qué hacer con aquellas regiones europeas que vienen siendo destinatarias de una ingente cantidad de fondos europeos, pero que a partir del próximo periodo de programación ya no podrán seguir siendo elegibles bajo la categoría Convergencia (hasta el 75 % del PIB de la media de la UE), pero respecto a las cuales, un severo corte en la recepción de fondos podría hacer quimérica su efectiva inclusión en la categoría de Competitividad (precisamente a partir de ese 75 %). Determinadas regiones europeas, entre las que se encuentran algunas muy significativas bañadas por el Mediterráneo y a las que afectaría la situación, han desarrollado análisis económicos sobre el retraso y los efectos negativos que podrían suponerles un corte brusco en la recepción de fondos europeos, defendiendo entonces las posiciones o teorías también denominadas como del «aterrizaje suave».

Más allá de esta cuestión capital, de otra parte no debemos olvidar que el de Cooperación es el tercero de los objetivos de la Política de Cohesión, que en principio no parece que vaya a ser objeto de supresión, y que si bien es el menos dotado (solo un 2,85 % de la misma), supone una cantidad nada despreciable, previsiblemente en torno a los 34.000 millones de euros, que debe ser muy tenida en cuenta para aquellas regiones que quieran hacer aún más suave ese aterrizaje fuera del objetivo Convergencia. Se trata de una categoría a la que no todas las regiones prestan especial atención, pero que se encuentra especialmente indicada para las regiones mediterráneas, en tanto en cuanto tres cuartas partes de los fondos destinados a Convergencia, están destinados precisamente a la cooperación transfronteriza, a la que las regiones mediterráneas de la UE no solo no pueden renunciar, sino que deben explotar convenientemente con motivo de su doble condición de: a) fronteras terrestres con otras regiones europeas (ya pertenezcan o no a la UE); o b) fronteras marítimas con la ribera sur del Mediterráneo.

Al margen de las específicas relaciones con estos territorios situados al norte de África, las regiones de la UE ubicadas en la ribera norte del Mediterráneo bien podrían beneficiarse de los efectos de una cooperación aún más profunda con sus regiones limítrofes, desarrollando aquellas teorías denominadas de «cooperación para la absorción».

Dichas teorías abogan por cooperar con regiones de otros países para que puedan beneficiarse de unos fondos que las regiones que les prestan su apoyo no pueden absorber.

Sin embargo, se beneficiarían indirectamente de ellos puesto que revertirían en su propio territorio, bien generando puestos de trabajo que aliviarían las tasas de paro regionales o con motivo de la construcción de infraestructuras y comunicaciones que dinamizarían el comercio y las oportunidades de negocio con dichas regiones europeas limítrofes. Esta vía tal vez no haya sido hasta la fecha lo suficientemente explotada, pero supone una oportunidad evidente para muchas de las regiones de la UE bañadas por el mar Mediterráneo.

Utilizando un argumento similar, cabe también estar muy atentos a las posibilidades derivadas de los fondos *revolving* o fondos rotatorios, que son aquellos que no han podido ser absorbidos en muchas ocasiones por regiones del este de Europa, menos preparadas al efecto, pero que en lugar de volver a las arcas de los contribuidores netos, pueden ser objeto de programas de cooperación con otras regiones de demostrada capacidad de absorción, con los evidentes beneficios derivados de la misma también para estas regiones que predican con el ejemplo. He aquí otra oportunidad para regiones que, como algunas de las más meridionales de la UE, necesitan aliviar su recepción decreciente de fondos europeos.

Precisamente, algunas de las regiones mediterráneas de la UE vienen constituyendo un ejemplo tanto a la hora de captar fondos como en el momento de absorberlos. Es por ello que, subrayando esas fortalezas, quepa hacer una última observación/recomendación derivada de la conveniencia también de fortalecer aún más otras fases del proceso de recepción de fondos europeos. Concretamente nos referimos, dentro de la ejecución de los mismos y tras el periodo de absorción, a un fortalecimiento de los mecanismos de auditoría, así como finalmente y en el marco de la fase de realización, a la necesidad de asegurar el impacto a largo plazo de los citados fondos. Es decir, más allá de la necesaria tarea de su captación y ejecución, el progreso regional deriva del impacto, de los *outputs* que dichos fondos puedan provocar en el territorio regional y en el conjunto del Mediterráneo. Nos estamos refiriendo al denominado «efecto palanca» de los Fondos de Cohesión, cuyo dictamen por cierto fue defendido en su momento por el mismo presidente de Andalucía, Manuel Chaves, en el Comité de las Regiones, y que se refiere precisamente a la necesidad de que los fondos tengan un impacto a modo de palanca o leva que pueda propiciar, generar o facilitar el desarrollo regional autónomo y cada vez más independiente de una recepción de fondos europeos, que por otra parte, continuarán descendiendo inevitablemente hasta llegar a suponer porcentajes poco significativos. En ese sentido, los fondos utilizados en disponer de mejores comunicaciones constituyen un buen ejemplo o una buena práctica dado que estimulan el crecimiento y el desarrollo autónomo regional (no suponen el pescado sino la caña para pescarlo). El reto y el desafío regional deriva de la necesidad de ejecutar y realizar proyectos homólogos de repercusiones similares, no solo en los vitales sectores del transporte y las comunicaciones, sino en otros de especial relevancia para las regiones más meridionales de la UE, como pueden ser la inmigración y el turismo, entre otros.

4. ÁMBITOS PREVISIBLES DE COOPERACIÓN REGIONAL EN EL MEDITERRÁNEO NORTE

4.1. Las AECTs como potencialidad de superación de las tradicionales fórmulas de cooperación regional europea

De otra parte, también deben ser objeto de reflexión, no solo de los gobiernos sub-estatales de las regiones mediterráneas, sino del conjunto de las europeas, el posible y previsible desarrollo del novísimo fenómeno previsto por la Comisión Europea para el desarrollo de la cooperación regional, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). En este sentido, cualquier análisis debe ponderar, de un lado sus ventajas evidentes, y de otro los riesgos inherentes a la iniciativa. Cabría asimismo plantearse la idoneidad de la figura para su implantación a escala mediterránea.

Según datos procedentes del Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas español, son en la actualidad doce las AECT en funcionamiento o tramitación en las que participa algún tipo de entidad (regional, local u otras de Derecho público) española. Seis en torno a la frontera portuguesa, cinco en torno a la francesa y una muy especial, ARCHIMED o Archipiélago Mediterráneo, que reúne a diferentes islas o archipiélagos de dicha área, como por ejemplo Baleares, en lo que supone una más que interesante propuesta o iniciativa de cooperación eminentemente mediterránea. Particularmente, el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas en España, determinado por la normativa europea sobre la lista de posibles integrantes de una AECT, limita su intervención únicamente a verificar que las propuestas cumplen con lo establecido en el Reglamento de 2006 para su constitución. Ello provoca que exista una gran disparidad y heterogeneidad en cuanto a la formación de las mismas, ya que pueden estar compuestas por regiones con grandes poderes y capacidades, pero también por unas pocas entidades locales, o incluso meramente por algunas instituciones de derecho público, como pudieran ser en un futuro, las propias universidades.

Particularmente, cabe reseñar del análisis conjunto de la experiencia española comparada con lo que sucede entre otros países europeos, que mientras que en aquellos las AECT constituyen la maduración de un proceso de cooperación anterior, motivo por el cual las AECT pasan a ocupar como fórmulas evolutivas el espacio de mecanismos de cooperación anteriores, como las Comunidades de Trabajo, los Programas INTERREG o las eurorregiones, en España no ha sucedido así, proliferando una gran cantidad de AECT, de manera un tanto desordenada, que no vienen a sustituir fórmulas más añejas de cooperación sino que conviven y se solapan con las mismas. En ese sentido, cabría también una profunda reflexión en cuanto al modelo a seguir.

Aunque en el modelo desarrollado por las AECT con participación española venga predominando un perfil eminentemente técnico con objeto de justificar la subsistencia de otras fórmulas de perfil más político, parece previsible que las AECT puedan tener en un futuro un peso muy elevado tanto desde la perspectiva estratégico-política como en relación a la mera gestión de proyectos. En todo caso, las principales potencialidades a explotar convenientemente son: a) dimensión doble o variable (las hacen útiles para empresas mayores o menores a costes más bajos); b) pervivencia en el tiempo; c) mayor visibilidad; y d) posibilidad de asumir fondos de diferente procedencia y naturaleza.

Aun así, las AECT también pueden suponer o implicar (junto a los ya explicitados para el caso español) algún tipo de riesgos derivados incluso de su propio éxito. Y es que todas aquellas ventajas enumeradas podrían suponer una gran tentación para algunas regiones a la hora de desarrollar competencias para las que no están habilitadas y que podrían afectar a materias reservadas a los Estados de los que forman parte. Es decir, el mayor peligro de las AECT puede consistir en querer llevarlas más allá de sus propias posibilidades.

Precisamente la futura revisión del reglamento podrá facilitar la participación de las AECT en el marco de las estrategias macro-regionales, concretamente planteando la posibilidad de implantarlas a escala mediterránea. En ese sentido, resultaría oportuno distinguir entre las agrupaciones constituidas entre Estados miembros y aquellas otras integradas por entes ubicados en terceros países. De una parte (AECT exclusivamente formadas por entidades europeas), la potencialidad cooperativa de la figura resulta indudable, sobre todo si se aplica un enfoque geográfico selectivo que limita su campo de actuación a zonas concretas (espacio occidental, espacio adriático-jónico, por ejemplo). Desde una perspectiva ambiciosa, sería un desafío de futuro examinar el valor añadido que se derivaría de la apuesta por utilizar la figura de la AECT como mecanismo a través del cual encauzar las estrategias macro-regionales, dotando de un específico marco jurídico de referencia al compromiso de gestionar de forma conjunta políticas comunes. De otra parte (constitución de AECT que incluyan entidades de terceros países), entre las recomendaciones formuladas por el Comité de las Regiones de cara a la revisión del Reglamento regulador de dicha figura, se hace una expresa referencia a la necesidad de fomentar la participación de las regiones de terceros países, asociándola a los Reglamentos referidos en los Instrumentos de Preadhesión (IPA) y de Vecindad y Asociación (IEVA). Esta posibilidad que, de constatarse en la práctica, conferiría a la figura de la AECT de un extraordinario potencial en la profundización y extensión de la cultura cooperativa, tendría sin embargo el inconveniente de la asimetría normativa de sus Estados respectivos, siendo entonces imprescindible una adaptación de los diferentes marcos jurídicos.

4.2. Las asociaciones interregionales

Tanto las estrategias macro-regionales plenas (del ámbito mediterráneo en este caso) como las AECT pueden considerarse como instrumentos de cooperación y movilización regional de última generación. Sin embargo, sería un desliz imperdonable que las regiones europeas en general y las mediterráneas en particular, se desentendiesen de las tradicionales fórmulas de participación y asociación a escala europea dentro del marco de las teorías que presentan el regional como el *Tercer Nivel* de gobierno de la UE, en el seno de la gobernanza a múltiples niveles. Más allá de las dificultades derivadas de las asimetrías competenciales con motivo de las distintas capacidades de las que gozan las entidades sub-estatales de los diferentes países europeos, las regiones de la UE ribereñas con el Mediterráneo vienen gozando de las posibilidades de participación tanto en el marco de aquellos foros de actuación de las regiones europeas en general (además del mismo Consejo de Ministros de la UE y del Comité de las Regiones, podrían citarse la Asamblea de Regiones de Europa, el Grupo de Regiones Legislativas, la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas o la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, entre otras), como dentro de los específicos foros de actuación de las regiones mediterráneas (la Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas o la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea).

Dentro del marco actual, tal vez las más pobladas o/y con más competencias regiones de la ribera norte del Mediterráneo deberían reflexionar sobre el reto que constituye liderar algunas de estas organizaciones, desempeñando algunos de sus puestos ejecutivos como fórmula para incluir los intereses de las regiones de la UE bañadas por el Mediterráneo en la mayor parte de sus actuaciones. Por ello, bien pueden ofrecerse para entrar a formar parte de sus *Bureau* políticos y ejecutivos, para presidir algunos de sus comités o grupos de trabajo más relevantes, y de ser posible, postularse para copar cargos de relevancia y visibilidad contrastada como la presidencia y la vicepresidencia de algunas de estas organizaciones. A pesar de que el liderazgo no cabe duda de que es una estrategia costosa en términos financieros y de personal, lo cierto es que supone una publicidad y una visibilidad a doble escala: tanto dentro como fuera de las mismas regiones. Fuera de ellas las regiones mediterráneas deben presentarse como socios responsables y confiables; mientras que dentro de sus propios territorios deben concienciar a sus respectivas ciudadanías no solo de la conveniencia, sino prácticamente de la necesidad de la participación de las regiones en diferentes asociaciones e instituciones, así como de dar la pertinente visibilidad a la citada participación, convirtiéndose con el paso del tiempo esta visibilidad en un efectivo y eficiente liderazgo.

Además de la cuestión del liderazgo, cualquier región europea también puede tratar de mostrarse activa en cuanto a la organización como anfitriona de eventos. En ese sentido, las regiones de la ribera norte del Mediterráneo de la UE, podrían postularse para albergar las conferencias anuales o las asambleas generales que celebran periódicamente

este tipo de asociaciones, o incluso constituirse en anfitriones de sus secretarías generales, lo que supondría un valor añadido y un reconocimiento y una visibilidad no solo dentro del territorio regional sino también respecto a otros socios regionales.

A pesar de lo anterior y debido al coste de las estrategias propuestas, las regiones mediterráneas de la UE tienen que seleccionar en primer lugar tanto las áreas como las organizaciones prioritarias de actuación, aquellas que demuestren un perfil temático más interesante respecto a las inquietudes tanto de la elite política como de la población regional. En resumidas cuentas, las regiones mediterráneas de la UE tienen que reflexionar acerca de las ventajas de apostar por una implicación regional de un perfil más elevado, pero enfocada hacia aquellas áreas de mayor interés sectorial dentro del área mediterránea.

4.3. ¿Macro-región o macro-regiones mediterráneas?

Muy relacionado con lo anterior se encuentra el análisis de las estrategias macro-regionales. En ese sentido no cabe pasar por alto también el agotamiento derivado de la multiplicidad de fórmulas proyectadas. Muchas han sido las propuestas o las conjeturas sobre la posibilidad de formular una estrategia macro-regional plena en el plano de la cuenca mediterránea. Sin embargo, dada la complejidad del área, ninguna ha conseguido todavía fraguar. Desde aquellas hipótesis que apostaban por una gran macro-región mediterránea pero que se han visto desalentadas por el escaso estímulo recibido desde el marco de Alta Política con motivo del estancamiento del Proceso de Barcelona, últimamente rebautizado como Unión por el Mediterráneo, hasta aquellas otras que apostaban por dividir las estrategias macro-regionales entre el Mediterráneo Sur y el Norte, pasando por las que apuestan por áreas integradas de actuación concreta, como podría ser la parte occidental o la parte jónica (bautizada como Estrategia de Ioanina).

Dos factores (al menos) han impedido hasta la fecha la consolidación de ninguna de las posibles estrategias. De una parte, la fragmentación de intereses en el Mediterráneo entre las diferentes regiones de la UE, europeas y no pertenecientes a la UE, y norteafricanas; de otra el frenazo que la UE ha dado últimamente a la proliferación de estrategias macro-regionales. De hecho, no solo existen propuestas (diferentes) desde el ámbito mediterráneo sino que también se formulan desde el denominado Arco Atlántico o incluso desde el Mar del Norte.

Por el momento, la UE tiene congelados todos estos procesos y no desea una proliferación de nuevas estrategias en tanto en cuanto no haya constancia de los primeros resultados de las dos estrategias primigenias albergadas y apoyadas en el seno de la UE, a saber, la del Báltico y la del Danubio, que además no se encuentran en idéntica fase de desarrollo. Mucho más avanzada, la del Báltico, supone una mayor y mejor coordinación

y aunque será clave para la misma la discusión de las nuevas perspectivas financieras (2014-2020) parece que está resultando bastante satisfactoria a ojos de la Comisión Europea. Algo a lo que también aspira la Estrategia del Danubio, si bien se enfrenta a retos más importantes dado que comprende territorios de Estados con menor tradición de cooperación y también menor desarrollo.

Es por ello que la Comisión Europea (CE) se muestra en la actualidad mucho más escéptica y exigente con respecto a las nuevas iniciativas, bajo la perspectiva de que para que puedan llegar a ser contempladas deben afrontar nuevos desafíos poniendo en común herramientas que sirvan como instrumentos que lleven aparejada una función clara y definida. Deben por tanto responder a una motivación externa y ajena a la cuestión política y deben asumir la política de los tres «noes» de la Comisión: no deben suponer ni más financiación, ni más instituciones, ni más desarrollos legislativos.

En ese sentido, en el marco de la multiplicidad de propuestas mediterráneas parece haber primado más el debate sobre el instrumento que sobre la funcionalidad del mismo. Es por ello que conviene plantearse primero los objetivos de la estrategia y después el instrumento a través del cual implementarla. En la actualidad el hecho de que la estrategia mediterránea coincida con los pilares de la Estrategia 2020 (Investigación + Desarrollo + Innovación) es la mejor opción, pues potenciaría el crecimiento sostenible e inclusivo de la cuenca mediterránea, con especial atención a la cuestión medio-ambiental, pero sin dejar pasar por alto temas de rabiosa actualidad como la prevención e integración en el marco de los fenómenos migratorios, entre otros.

Con motivo de todo lo anterior y aún en el seno del marco de oportunidades explicitadas, resultan plausibles aquellas iniciativas que tienen como prioridad amalgamar, resumir y dar coherencia a toda esta serie de iniciativas de carácter macro-regional en el marco de la cuenca mediterránea. A falta todavía de la articulación de un documento y una posición definitiva, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas —CRPM— (en el seno de la Comisión Intermediterránea y bautizándola como «Estrategia Mediterránea Integrada»), consciente de las dificultades para determinar los perfiles comunes y decisivos de esa Estrategia Mediterránea a plantear a la CE en el marco de la redefinición de la Política de Cohesión Europea, pero también temporalmente al momento de la discusión de las nuevas perspectivas financieras previstas para el periodo 2014-2020, apuesta por: a) insistir sobre la necesidad de incorporar a los entes locales y regionales tanto en el proceso de consultas previas como durante la hipotética implementación de la mencionada estrategia por parte de la CE; b) profundizar en la vinculación entre las estrategias macro-regionales y la Política Europea de Cohesión, que junto a la política europea de vecindad, deben presentarse como instrumentos transversales que implicarán otras políticas sectoriales de

interés para el desarrollo común en la zona; o c) vincular el lanzamiento de una iniciativa macro-regional omnicomprendensiva en el Mediterráneo a la contribución política derivada del Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo, así como a la contribución más técnica de la Asamblea Regional y Local Euromediterránea.

Se trata, pues, de aunar fuerzas y no dispersarlas, configurando una estrategia coordinada que evite duplicidades funcionales e iniciativas yuxtapuestas. Todo ello potenciando las sinergias derivadas de las experiencias cooperativas vigentes que deben cristalizar en un proceso macro-regional desarrollado a través de acciones y proyectos estratégicos contando con la cooperación de todos los niveles de gobierno. Aun así y a pesar de esta interesantísima iniciativa de la CRPM, debemos constatar que su posible éxito puede depender de factores exógenos a la misma (que en la actualidad no suponen precisamente un apoyo), como la extraordinaria inestabilidad política actual del conjunto de la cuenca mediterránea.

Al margen de todo lo anterior, a pesar de la política de los tres «noes», cabe analizar los resquicios que presenta. Y precisamente las regiones mediterráneas de la UE están en mejor situación que otras. Y es que la política de los tres «noes», no tiene por qué impedir, en un principio, la creación de instrumentos no europeos. Es aquí donde puede confluír la estrategia macro-regional (probablemente a menor escala que la de la totalidad de la cuenca mediterránea) con los nuevos instrumentos de las AECT. Por ejemplo, si la confluencia de fondos pudiera traducirse en una mayor eficacia y la Comisión pudiese premiarla a través de la vertiente positiva de la condicionalidad, podrían plantearse tasas de cofinanciación, con lo que sí que estaría justificada la creación de un instrumento para la mejor realización de una función, de la misma manera que se ha venido justificando la creación de las mismísimas AECT. En ese sentido, las regiones mediterráneas de la UE tienen un reto pero también una oportunidad sin igual, ya que tiene más cerca que otras muchas regiones europeas el indispensable elemento/territorio no europeo, con el que diseñar esos nuevos instrumentos mixtos.

5. CONCLUSIONES

El espacio del Mediterráneo ha sido testigo de una cooperación regional territorial cada vez más acentuada, debido a la voluntad y a la necesidad de las diferentes regiones europeas de aunar esfuerzos para resolver problemas comunes. Así, los diferentes proyectos diseñados y ejecutados por varios grupos de regiones desde mediados de los noventa han potenciado la colaboración entre estas en los más diversos campos y sectores, permitiendo el conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y la formulación conjunta de políticas de aplicación territorial que coadyuvan a alcanzar los objetivos de armonización y convergencia europea regional.

Más allá de las evidentes virtudes que ha tenido la implementación de todo tipo de proyectos derivados de la cooperación territorial por parte de las regiones mediterráneas de la UE, queda todavía un camino por recorrer, pues subsisten algunos obstáculos que deben ser entendidos como retos o desafíos para la consolidación de un marco de cooperación práctico y eficiente en el Mediterráneo, que pueda convertirse en ejemplo y ser considerado a diferentes niveles, incluido en su momento el de la UE. Entre ellos, cabe asimismo subrayar: a) la necesidad de potenciar la coordinación de proyectos y acciones que se desarrollan en los mismos sectores de actividad, con objeto de aunar esfuerzos, compartir buenas prácticas y evitar duplicidades o/y solapamientos; b) el incremento de la difusión de los proyectos en marcha para incentivar la participación de nuevos socios; c) el aseguramiento tanto de una efectiva evaluación *ex-post* de proyectos para garantizar el aprendizaje y la mejora constantes, como de la continuidad de las acciones en cada una de las regiones una vez concluidos los proyectos; d) el incentivo para la realización de proyectos delimitadores o vertebradores para el territorio, articulando los demás proyectos de carácter sectorial; e) la necesidad de implicar a las instancias de cooperación interregional supranacionales como socias observadoras en los proyectos; así como f) la posibilidad de brindar una formación especializada en gestión de proyectos europeos.

Ya sean o no asumidas por parte de las regiones mediterráneas de la UE algunas de las anteriores recomendaciones, lo cierto es que no cabe más remedio que el desarrollo de una estrategia muy bien estructurada por parte de las regiones de la cuenca del Mediterráneo con objeto de poder superar esa tan manida «fatiga de la cooperación», pudiendo obtener los recursos necesarios para asegurarla y evitar así que la cooperación en este específico ámbito geográfico quede marcada por su escasa eficacia y el despilfarro de fondos, tal y como (interesadamente) viene siendo presentada por países ubicados en diferentes ámbitos geográficos de la UE. Para evitarlo, las regiones mediterráneas deben demostrar la fiabilidad y la eficacia de los programas que desarrollan, vinculando los mismos al éxito de otras políticas europeas: principalmente tanto a la Política de Vecindad como a la de Cooperación al Desarrollo. Concretamente, bien pueden beneficiarse del Programa de Cooperación Transfronteriza del IEVA, que debe presentarse como el foro primordial que aglutine sinergias y que conduzca y guíe el modelo de cooperación mediterráneo a largo plazo. Es por ello que no parece que exista mejor fórmula para asegurar y fomentar el crecimiento del compromiso de la UE con la cooperación territorial en el Mediterráneo, que el desarrollo por parte del conjunto de las regiones mediterráneas europeas de un sólido posicionamiento no solo técnico sino también político, como trampolín embrionario que en un futuro bien pueda asegurar el desarrollo de la cooperación territorial en el Mediterráneo como fórmula de avance y entendimiento de los pueblos situados, en este caso ya, a ambas orillas del Mediterráneo.

6. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

ARES, C. (2010): *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia.

BAUN, M. J. y MAREK, D. (2008): *EU cohesion policy after enlargement*. Palgrave Macmillan, ISBN 9780230524729.

BENEYTO, J. M. (dir.), ARGEREY, P. y SORROZA, A. (coords.) (2010): *La apuesta por el Mediterráneo. Un reto para el siglo XXI*, Biblioteca Nueva. Madrid.

CASTAÑO GARCÍA, M. (2004): *La política mediterránea de la Unión Europea*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 14, pp. 9-27.

CASTRO RUANO, J. (2003): «El diálogo directo de las regiones con la UE: la Asamblea de las Regiones en Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones Legislativas», en PETSCHEN, S. (coord.): *El Papel de las Regiones en Europa*. Biblioteca Nueva, Madrid.

CORDAL RODRÍGUEZ, C. (2010): «Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea». Santiago de Compostela: Andavira.

DARBOUCHE, H. y GILLESPIE, R. (2006): *Constructing a Mediterranean Region -North African Responses* [ponencia presentada para el 31 BISA Conference, Cork, 18-20 diciembre de 2006]. School of Politics and Communication Studies, University of Liverpool.

DEBRAT, J. M. (2007): «Contradicciones de la cooperación internacional en la región mediterránea», en FLORENSA PALAU, S.; RIBERA I PINYOL, J. (coord.): *Med. 2007: el año 2006 en el espacio Euromediterráneo*.

DESRUES, T. y MORENO NIETO, J. (2007): *La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Revista CIDOB d' Afers Internacionals, núm. 79-80, pp. 247-264.

DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. (2005): *Las regiones con competencias legislativas*. Tirant lo Blanch, Valencia.

FARGION, V.; MORLINO, L. y PROFETI, S. (coords.) (2006): *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Il Mulino, Bolonia.

FERNÁNDEZ, M., MOTA, F. (2009): *Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso andaluz*, en *Colección Actualidad*, n. 37, Fundación Centro de Estudios Andaluces.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (2008): *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*. Atelier. ISBN: 9788496758407.

FERRERO-WALDNER, B. (2007): *Marruecos en la Política Europea de Vecindad*. Seminario IEMED: *Marruecos y la UE: hacia un estatuto avanzado en la asociación euromediterránea*. Barcelona, 02-03-2007.

GARCÍA PÉREZ, R. (2009): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Tecnos.

GONZÁLEZ GIMÉNEZ, J. (2007): *El mar Mediterráneo: régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*. Atelier.

HOOGHE, L.; MARKS, G. y SCHAKEL, A. H. (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Oxford, Routledge.

IGLESIAS, M. (ed.) (2011a): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*. Sevilla, Junta de Andalucía.

IGLESIAS, M. (2011b): «The Mediterranean area: A traditional scene of regional relations and interactions», en TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Multilevel Governance: the challenge for the Mediterranean regions*. Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, ISBN: 978-84-694-9973-3.

IGLESIAS, M. (2010): *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

JANER, J. D. (2010): «La participación de los entes regionales y locales en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial», *Revista Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35.

KEATING, M. (2008): *Thirty years of territorial politics*, *West European Politics*, vol. 31, n° 1-2, pp. 60-81.

KHADER, B. (2008): *Unión mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?*, en *Política Exterior*, núm. 122, pp. 65-80.

MARTÍN, I. (2009a): *La participation opérationnelle des autorités locales et regionales au Partenariat euro-méditerranéen*. Fiche de divulgation Euromed núm. 2009/1. Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

MARTÍN, I. (2009b): *Vers une participation politique des autorités locales et regionales dans le Partenariat euro-méditerranéen*. Fiche de divulgation Euromed núm. 2009/3. Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

MARTÍN, I. (2010): *La estrategia europea 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial*. Documento de Trabajo, 1ª Master Class del Proyecto Medgovernance. Sevilla, 14-15 de junio de 2010.

METIS, GmbH (2010): *Avances de la AECT sobre el terreno: Valor añadido y soluciones a problemas*. F/CDR 6210/2010 EN-ILF/ICA/gf.

MORATA, F. (2010): *Euroregions i integració europea*, Doc. Anàl. Geogr., vol. 56/1.

MORENO, L. (1997, 2008): *La federalización de España. Poder político y territorio, Siglo XXI*, Madrid, 1997; Segunda edición revisada y actualizada.

MORILLAS, A. (2010): «La cooperación transfronteriza Andalucía-Portugal (Algarve-Alentejo)», en *Revista de Estudios Europeos*. Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, vol. 56, pp. 85-94.

MORILLAS FERNÁNDEZ, A. y GALLARDO MARTÍNEZ, M. (2008): «La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad», en: GÓMEZ MORALES, J. (coord.): *La gestión de Proyectos de Cooperación Transfronteriza*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, pp. 118-128.

OJEDA, E. (2008): «Prospectiva geopolítica Andalucía 2020», en BERICAT, E., ECHAVARRÉN, J. (coord.): *Andalucía 2020. Escenarios Previsibles*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.

OLIVAR DE JULIÁN, J. M. (2008): *Las oficinas de representación de las regiones y municipios ante la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.

OLIVERAS, X. y DURÀ, A. (2010): *Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)*, doc. Anàl. Geogr., vol. 56/1.

PAQUIN, S. (2005): *Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?*, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n° 2, pp. 129-142.

PÉREZ SERRANO, J. (2006): «Europa ante el espacio común del Mediterráneo», en DELGADO IDARRETA, J. M. y ANDRÉS CABELLO, S. (coord.): *La Rioja, España, Europa*. Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, pp. 209-236.

PERKMANN, M. (2003): *The rise of Euroregion. A bird's eye perspectives on European crossborder co-operation*. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>.

PONS RAFOLS, X. (2011): «La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña». *Revista Catalana de Dret Public*. Especial Sentència sobre el Estatut.

ROLDÁN BARBERO, J. (2002): «El Mediterráneo: el marco jurídico», en JAÉN, M. y MARTÍNEZ, F.: *El Mediterráneo: confluencia de culturas*. Universidad de Almería/Université de La Sorbonne (París IV), pp. 239-244.

ROLDÁN BARRERO, J. (2006): «La cooperación para el desarrollo», en MARIÑO, F. (dir.) y MOREIRO, C. (coord.): *Derecho internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Marcial Pons/Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, pp. 345-357.

ROLDÁN BARRERO, J. (2011): «La política española de cooperación para el desarrollo» en TUÑÓN, J.: *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea/Current and future developments of regions within the European Union*. Centro de Estudios Andaluces. Junta de Andalucía, pp.101-116.

SCULLY, R. (2010): *Europe, Regions and European Regionalism*. Palgrave Studies in European Union Politics.

SOLER I LECHA, E. (2006): *El Mediterráneo tras la Cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada*. Barcelona, Fundación CIDOB [Serie Mediterráneo, núm. 5].

STOCCHIERO, A.: *Macrorregiones de Europa ¿Vino viejo en botella nueva?*, Working Paper 65/2010 (SP).

TUÑÓN, J. (2008): «¿Cómo las regiones influyen en el proceso decisorio comunitario? Mecanismos de activación ascendente de las entidades sub-estatales europeas», en *UNISCI Discussion Papers* 17, pp. 151-172. <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2017%20-%20Tunon.pdf>.

TUÑÓN, J. (2009): *La activación europea de las regiones legislativas. Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid. <http://eprints.ucm.es/8715/>.

TUÑÓN, J. (2010): *Andalucía y la Unión Europea. Actor periférico y escenario privilegiado de la política europea*. Colección Política y Derecho, Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla.

TUÑÓN, J. (2011): «La activación europea de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Escenarios presentes y futuros de las Regiones en la Unión Europea / Current and Future Developments of the Regions within the European Union*. Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, pp. 207-226. <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=factoriaideas&cat=2&id=143&ida=0&idm=>.

TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Multilevel Governance: the challenge for the Mediterranean regions*. Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, ISBN: 978-84-694-9973-3, http://www.medgov.net/sites/default/files/Medgovernance_ingles_0.pdf.

TUÑÓN, J. (2011): «Conclusion», en TUÑÓN, J. (ed.) (2011): *Multilevel Governance: the challenge for the Mediterranean regions*. Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y Fundación Centro de Estudios Andaluces (Junta de Andalucía), Sevilla, ISBN: 978-84-694-9973-3.

TUÑÓN, J. y DANDOY, R. (2009): *El papel de las regiones en la actual Unión Europea*, en Colección Actualidad n. 47, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, diciembre de 2009, Sevilla. <http://www.centrodeestudiosandaluces.es/index.php?mod=publicaciones&cat=18&id=2468&ida=0&idm=> ISSN: 1699-8294.

UGALDE, A. (2005): «La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea», en VVAA. (ed.): *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria.

VALENCIA, A. y AGUDO, M. (2011): «Las estrategias políticas actuales en los principales sectores de actividad para Andalucía y el Norte de Marruecos», en IGLESIAS, M. (ed.) (2011): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*. Sevilla, Junta de Andalucía.

VALENCIA, A. y AGUDO, M. (2011): «Potencialidades y Perspectivas de Cooperación en los ámbitos clave de interés común y en el marco de las relaciones euromediterráneas», en IGLESIAS, M. (ed.) (2011): *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*. Sevilla, Junta de Andalucía.

Documentos

Unión Europea

- Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Cohesión Territorial, 2008, COM (2008) 616 final.

- Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico, 2009. COM (2009) 248 final.

- Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia para la región del Danubio, 2010, COM (2010) 715 final.

- Dictamen Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Mar Báltico, 2010. 2010/C 232/04.

- Dictamen Comité de las Regiones sobre las nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento de las AECT, 2011. 2011/C 104/02.

- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio, 2009. 2011/C 48/02.

CRPM: Documentos de Trabajo y Declaraciones

- Declaración de la Comisión Intermediterránea sobre «La promoción de nuevas formas de cooperación mediterránea», 2008, www.crpm.org.

- Documento Técnico de la Secretaría General sobre «Some elements of analysis on the Development of Macrorregional Strategies», 2009, www.crpm.org.

- Declaración de la Comisión Arco Atlántico sobre «Propuestas de Orientaciones para una Estrategia integrada para el Arco Atlántico», 2010, www.crpm.org.

- *Estrategia Integrada Mediterránea* (borrador de propuesta en circulación durante mayo de 2011), www.crpm.org.

MEDGOVERNANCE: Estudios elaborados en el marco del proyecto

- «Hacia una contribución eficaz de las autoridades regionales a las políticas euromediterráneas». Informe de la Gobernanza Mediterránea, Institut de la Méditerranée, abril, 2010.
- «Tres escenarios para un enfoque macrorregional en el Mediterráneo», Informe de la Gobernanza, Institut de la Méditerranée, septiembre, 2010.

Gobierno de España

- (1994) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre del Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2004) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre del Ministerio de Administraciones Públicas. Publicados en el Boletín Oficial del Estado el 16 de marzo de 2005.
- (2006a) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2006. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (2006b) Listado de Comités de la Comisión o de «comitología», susceptibles de participación autonómica. Periodo 2007-2010. Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (2008a) Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de la UE 2008. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Junta de Andalucía

- JUNTA DE ANDALUCÍA (2006): *La iniciativa comunitaria INTERREG III en la Junta de Andalucía (2000-2006)*. Sevilla, Consejería de Economía y Hacienda.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2009 a 2011): *Boletín del Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA)*. Sevilla, Consejería de la Presidencia.

COMUNICACIONES

MESA 1



LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA EN ANDALUCÍA: ANÁLISIS DE REGIONES Y SOCIOS COOPERANTES

CRISTINA GUTIÉRREZ ÁLVAREZ

Fundación Centro de Estudios Andaluces

La cooperación territorial europea (en adelante, CTE), como la conocemos hoy día, es el resultado de la puesta en marcha de las políticas de cohesión social y económica que promueven los tratados europeos; concretamente, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), regula la Cohesión Económica, Social y Territorial en el Título XVIII. La finalidad de la Política de Cohesión es promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión Europea, reducir diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las zonas menos favorecidas. Entre estas se incluyen, claro está, las regiones transfronterizas, las regiones septentrionales con escasa densidad de población y las regiones insulares y de montaña. Los Estados miembros están llamados a implementar políticas con miras a alcanzar los objetivos de cohesión, y la Unión les apoya mediante los fondos estructurales (FEOGA, FSE, FEDER¹), el Banco Europeo de Inversiones y los instrumentos financieros existentes. La Política de Cohesión se desarrolla mediante una serie de instrumentos financieros que persiguen

1 Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

una distribución coordinada y eficiente de los fondos. Los Estados miembros y sus regiones son responsables de su correcta administración, que se traduce en la consecución de resultados acordes con los objetivos previamente planteados.

Entre los objetivos reglamentariamente establecidos para los fondos FEDER, FSE y Fondos de Cohesión, figura la CTE —junto con los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo»— y, concretamente, es el FEDER el instrumento asignado para su consecución².

Andalucía ha sido tradicionalmente receptora de estos fondos, que han contribuido notoriamente al desarrollo económico de la región. A falta de un año para concluir el periodo de programación 2007-2013, es momento de comenzar a hacer balance y de analizar el desarrollo de este último periodo de cara a la futura programación 2014-2020.

Dicho lo anterior, el objeto del presente estudio es el análisis de la CTE en Andalucía, desde el punto de vista de las relaciones que se han ido creando entre nuestra Comunidad y el resto de regiones cooperantes. La finalidad del análisis es determinar las regiones con las que Andalucía, a través de sus agentes de cooperación territorial, ha llevado a cabo estos proyectos de manera más frecuente, constituyendo partenariados y consolidando relaciones con agentes externos a nuestra Comunidad Autónoma.

La relevancia o interés de este análisis viene determinado por una serie de factores, entre otros, la ventaja que supone el hecho de ser conscientes de las fortalezas y debilidades propias a la hora de relacionarnos con otras regiones. La experiencia en cooperación permite a los agentes prever mecanismos para hacer frente a las dificultades que se pueden plantear durante el desarrollo de los proyectos; del mismo modo, conocer a nuestros socios, sus intereses y prioridades —y que ellos conozcan los nuestros— resulta esencial para la consecución exitosa de los objetivos planteados.

En este sentido, la *continuidad* tanto de las actividades desarrolladas con los proyectos como de los partenariados, representa un factor clave en materia de cooperación. Muchos proyectos del periodo de programación 2007-2013 son la continuación de otros iniciados en el periodo anterior (2000-2006). Precisamente, las experiencias relatadas por los responsables de algunos de estos proyectos destacan la necesidad de continuidad de las acciones, su sostenibilidad y no

2 Artículos 3(2) y 4 del Reglamento (EC) 1083/2006 de 11 de julio de 2006, del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CfE) nº 1260/1999.

agotamiento con la fecha de cierre del proyecto³. Este imperativo de continuidad explica, en parte, la constancia y la consolidación de las relaciones de cooperación con determinadas regiones.

Una vez establecidos el objeto y el interés de este estudio, procederemos a delimitar su ámbito temporal, que se concreta en el periodo de programación 2007-2013 y abarca los tres tipos de programas de CTE: transnacional, transfronteriza e interregional.

Cada uno de ellos se analiza en el contexto del programa concreto que desarrolla⁴, su temática y su área geográfica, siendo esta última un factor fundamental a tener en cuenta en el estudio que nos ocupa, pues las zonas elegibles para el desarrollo de estos programas vienen determinadas reglamentariamente.

En efecto, la pertenencia a una zona elegible u otra va a determinar necesariamente las relaciones de una región con el resto de socios. Aun así, en muchos casos cabría preguntarse el motivo por el que, estando habilitadas para cooperar con regiones de la zona común, algunas regiones no han entablado relaciones entre sí. Además, en el caso de zonas elegibles muy extensas, donde las regiones compiten por la adjudicación de los fondos, será interesante analizar cómo se han ido constituyendo y consolidando estas relaciones de cooperación y qué ventajas conlleva pertenecer a un grupo consolidado de regiones cooperantes.

En cuanto a la metodología de este estudio, se han analizado los proyectos aprobados durante el periodo de programación 2007-2013, centrándonos en aquellos en los participan agentes de cooperación andaluces. El estudio pormenorizado de cada proyecto, deteniéndonos en la región de procedencia de los socios partícipes, ha permitido configurar el mapa de cooperación territorial entre Andalucía y resto de regiones cooperantes.

Para el acceso a la información relevante se ha acudido a los sitios web habilitados para la mayoría de los proyectos, así como a los de los respectivos programas y al Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA). La elaboración de este mapa de cooperación territorial de Andalucía permitirá extraer conclusiones sobre las regiones más activas a la hora de cooperar con nuestra Comunidad.

3 *La Cooperación Transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos, Balance y Perspectivas*. M. Iglesias. ISBN: 978 8469499726.

4 Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP), Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX), Cooperación Transnacional del espacio Sudoeste Europeo (SUDOE), Cooperación Transnacional del Espacio Atlántico (ATLÁNTICO), Cooperación Transnacional Programa Mediterráneo (MED) y Cooperación Interregional (INTERREG IV).

1. ¿QUÉ REGIONES COOPERAN CON ANDALUCÍA EN EL PERIODO DE APLICACIÓN DEL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013?

Para responder a esta pregunta, se han analizado las relaciones de cooperación de los agentes andaluces atendiendo a cada uno de los programas de cooperación, transnacional, transfronterizo e interregional, durante el periodo 2007-2013.

1.1. Cooperación transnacional

La cooperación transnacional es una de las prioridades en que se concreta la CTE para la aplicación del FEDER. Este ámbito de cooperación, que incluye la cooperación bilateral entre regiones marítimas que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la cooperación transfronteriza, se refiere a la financiación de redes y acciones que propicien un desarrollo territorial integrado. Se concentra en cuatro prioridades: innovación, medio ambiente, accesibilidad y desarrollo urbano sostenible⁵.

En cuanto a las zonas transnacionales con derecho a financiación, se establece un listado de zonas elegibles vigente desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013, desglosado en programas (SUDOE, MED y ATLÁNTICO). De los recursos totales destinados al objetivo de CTE, el 20,95% se destina a financiar la cooperación transnacional, empleando el criterio de la población subvencionable para el cálculo de los desgloses indicativos por Estado miembro⁶.

Una vez situada en su contexto la cooperación transnacional, se analizan los tres programas que la desarrollan (SUDOE, MED y ATLÁNTICO).

1.1.1. Cooperación Transnacional del Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE)

Este programa fue aprobado por la Comisión Europea el 26 de septiembre de 2007, estableciendo como beneficiarios a las regiones NUTS II⁷ de España, Francia, Portugal y Reino Unido, concretamente: 16 Comunidades Autónomas de España (excepto las Islas Canarias), todo el territorio de Portugal, las regiones del sur de Francia (Poiteu-Cha-

5 Artículo 6 (2) del Reglamento CE 1080/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1783/1999. DOUE 31/07/2006 L 210/1.

6 Artículos 7 (2) y 21 del Reglamento 1083/2006 (nota al pie nº 3 *supra*).

7 NUTS II: Nomenclature of Territorial Units for Statistics.

rentes, Aquitania, Midi-Pirineos, Lomousin, Auvernia y Languedoc-Rosellón) y del Reino Unido, Gibraltar.

El presupuesto para este programa, heredero del anterior INTERREG IIIB 2000-2006, asciende a 132.055.638 euros, de los cuales, 99.413.459 euros proceden del FEDER.

SUDOE tiene como finalidad el desarrollo de las regiones del sudoeste europeo mediante la cooperación en los ámbitos de competitividad, innovación, protección medioambiental, desarrollo sostenible y planificación regional. El programa pretende contribuir a la integración de las regiones participantes así como a la cohesión económica y social de la Unión Europea. Se persigue consolidar las estructuras de cooperación ya existentes y alcanzar resultados tangibles que permitan garantizar la visibilidad de la cooperación transnacional.

Concluido el anterior periodo de programación, SUDOE persigue fortalecer el área de cooperación e intensificar las relaciones entre los socios. El programa se centra en asuntos concretos que benefician a toda la zona, identificando los objetivos clave y realizando una gestión eficaz de los recursos.

El programa establece cuatro ejes prioritarios de actuación:

- Promoción de la innovación y establecimiento de redes sostenibles en el ámbito de la cooperación tecnológica.
- Mejora de la sostenibilidad a fin de proteger y conservar el medio ambiente y la herencia natural del área sudoeste europea.
- Integración armoniosa del sudoeste europeo y mejora de la accesibilidad a las redes de información desarrollando soluciones en el ámbito del transporte y conectando redes según las prioridades transnacionales.
- Promoción del desarrollo urbano sostenible basado en la cooperación transnacional⁸.

Una vez establecidas las características del programa, centraremos este análisis en su implementación en Andalucía a través de proyectos concretos. Como señalábamos más arriba, el programa persigue la consolidación del área SUDOE a través de una cooperación entre socios más intensa. Precisamente, es la cooperación de los socios andaluces con el resto de regiones del área SUDOE lo que a continuación se analiza.

8 Descripción del Programa SUDOE extraída del sitio web de la Comisión Europea, Política Regional, Inforegión: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=UK&gv_reg=ALL&gv_PGM=1270&gv_defL=7&LAN=8.

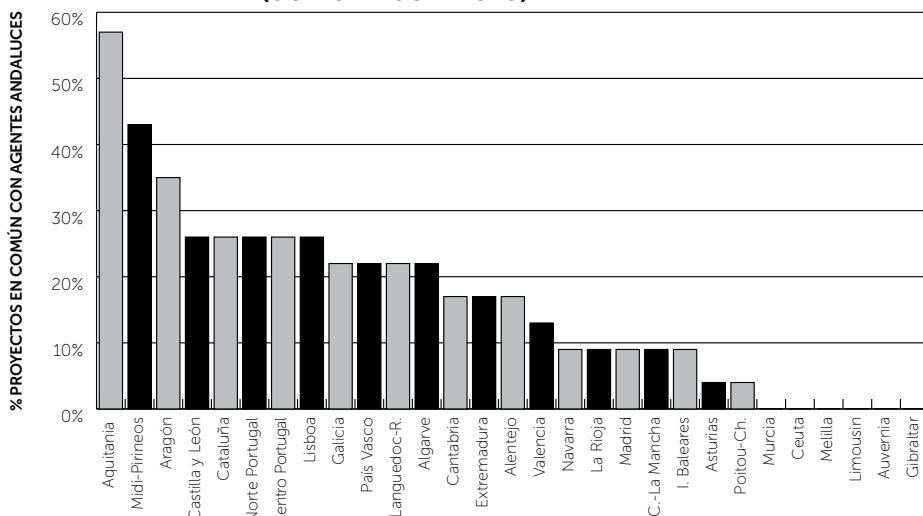
Andalucía participa en 23 proyectos SUDOPE relativos a los cuatro ejes prioritarios anteriormente descritos, a través de sus agentes, tanto públicos como privados. De estos proyectos, los agentes de cooperación andaluces actúan como Jefe de Fila en tres de ellos, concretamente, en los proyectos Aquagenet (Jefe de Fila, Universidad de Cádiz), OilCa (Jefe de Fila, CITOLIVA, Centro de Innovación y Tecnología del Olivar y del Aceite) y Mi Ciudad AC2 (Jefe de Fila, Ayuntamiento de Málaga).

De los 23 proyectos, la región con la que Andalucía coincide en más casos es Aquitania, con la que tiene en común hasta 13 proyectos; seguida de la región Midi-Pirineos, con 10 proyectos en común y de Aragón, con 8 coincidencias.

En cuanto a los agentes andaluces que cuentan con mayor participación en el Programa SUDOPE, destacamos el Instituto Andaluz de Tecnología (IAT), que participa en cinco proyectos, y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que participa en tres proyectos en el actual periodo 2007-2013.

A continuación se muestra el gráfico descriptivo de las regiones cooperantes en los Proyectos SUDOPE en que participa Andalucía.

GRÁFICO 1. PRINCIPALES REGIONES COOPERANTES (SUDOPE 2007-2013)



Fuente: elaboración propia.

Como se desprende del gráfico, las regiones con las que Andalucía no ha participado en ningún proyecto del Programa SUDOE son las regiones francesas de Limousin y Auvernia, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y, del Reino Unido, con Gibraltar. A excepción de la última, con las cuatro restantes Andalucía comparte algún proyecto CTE en el ámbito de otros programas, si bien es cierto que se trata de regiones y ciudades con las que Andalucía no es especialmente activa: en el caso de Limousin y Auvernia, no son áreas elegibles en los programas MED y ATLÁNTICO; en el programa INTERREG IVC, Andalucía coincide en dos proyectos con agentes cooperantes de Auvernia y en uno con los de Limousin. Esta menor coincidencia con los proyectos puede deberse, en parte, a la situación geográfica de nuestras regiones.

En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, solo encontramos un proyecto en común con Ceuta, en el marco del Programa MED; no forman parte del área elegible en los Programas ATLÁNTICO y POCTEP; en el caso de INTERREG IVC, tampoco hay coincidencias. La especialidad geográfica de las Ciudades Autónomas ha dado lugar al diseño de programas más adecuados a las necesidades de estas áreas fronterizas, como el actual Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX), que analizaremos más adelante. Finalmente, en el caso de Gibraltar, no hay coincidencias en ningún programa.

1.1.2. Cooperación Transnacional Programa Mediterráneo (MED)

El Programa MED fue aprobado por la Comisión Europea el 20 de diciembre de 2007; cubre regiones de España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido y, en el caso de Malta, Chipre, Grecia y Eslovenia, la totalidad de sus respectivos territorios. El presupuesto total del programa para el periodo 2007-2013 asciende a 256.617.686 euros, de los cuales, 193.191.331 euros, proceden del FEDER. La finalidad del programa es el fortalecimiento de la economía de las regiones del Mediterráneo a fin de garantizar el crecimiento y el empleo para las generaciones futuras. Además, se persigue la cohesión territorial y la protección medioambiental.

Se prevé que el programa contribuya a fortalecer la cooperación estratégica entre autoridades públicas y organismos de desarrollo económico; que tenga impacto sobre la protección y fortalecimiento de los recursos naturales; la promoción de energías renovables; la eficiencia energética; la reducción de riesgos marítimos; la seguridad en el Mediterráneo y la mejora de la accesibilidad al mar y a los puertos locales. Estos objetivos se incardinan en cuatro ejes prioritarios:

1. Fortalecimiento de las capacidades de innovación.
2. Protección del medioambiente y promoción del desarrollo sostenible.
3. Mejora de la movilidad y accesibilidad territorial.
4. Promoción de un espacio mediterráneo policéntrico e integrado⁹.

Andalucía, a través de sus agentes de cooperación, juega un papel muy activo en el Programa MED participando, hasta la fecha de elaboración del presente estudio, en 39 proyectos; los agentes andaluces participan como Jefes de Fila en siete de ellos: ALIANZA CREAMED (Jefe de Fila, Instituto Andaluz de Tecnología, IAT), MED-IPPC-NET (Jefe de Fila, IAT), PAYS-MED-URBAN (Jefe de Fila, Consejería de Obras Públicas y Vivienda), CAT-MED (Jefe de Fila, Ayuntamiento de Málaga), AGROENVIRONMED (Jefe de Fila, IAT), MED-TECHNOPOLIS (Jefe de Fila, Parque Tecnológico de Andalucía) y SEATOLAND (Jefe de Fila, Ayuntamiento de Sevilla). Cabe destacar el papel que juega el IAT como agente de cooperación en el Programa MED, participando en cinco proyectos, en tres de ellos como Jefe de Fila.

En lo que respecta a las relaciones de cooperación con las regiones y países elegibles para el Programa MED, en 35 de los 39 proyectos en que participa Andalucía, Grecia es también socio partícipe; esto supone una coincidencia del 90%. No obstante, en el caso de Grecia, siendo elegible todo el territorio del país, no es de extrañar que resulte la zona de mayor coincidencia. Así, si sumásemos los proyectos en que participa el total de regiones italianas elegibles, llegaríamos a la conclusión de que la coincidencia con Italia es de 37 proyectos (95% de coincidencias), pasando a encabezar este ranking; o, en el caso de Francia, la coincidencia ascendería a 26 proyectos (67% de coincidencias).

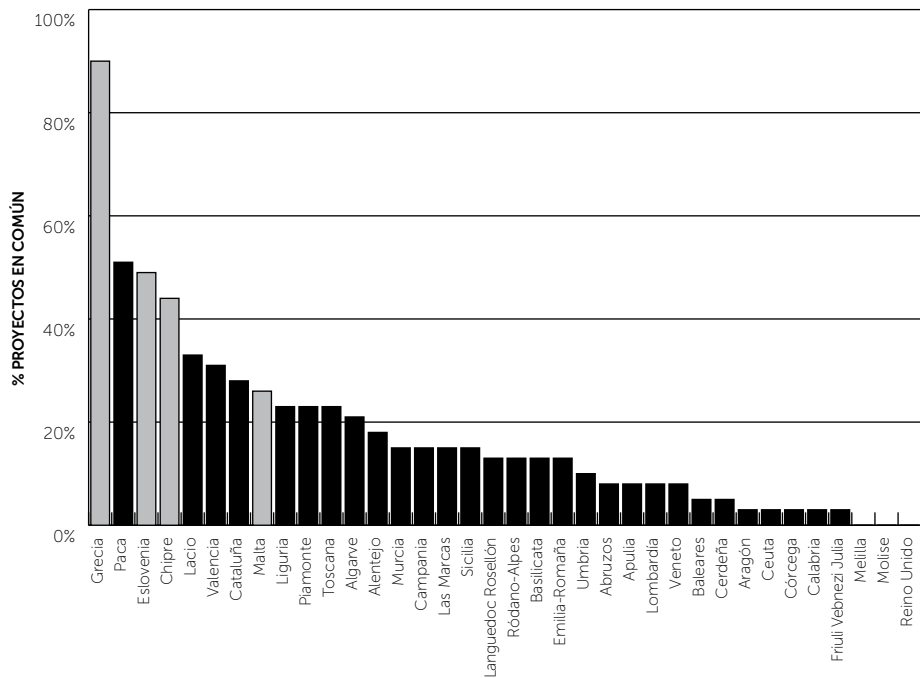
En la clasificación exclusivamente por regiones, la región francesa Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA), es la región que comparte mayor número de proyectos con Andalucía (un total de 20 proyectos), seguida de la italiana Lacio (con 13 proyectos) y Comunidad Valenciana (12 proyectos). El carácter predominante de la cooperación con la región PACA se debe, sin duda, a la firma en febrero de 2008 del Convenio Marco de Cooperación Bilateral Andalucía-Región PACA, que ha contribuido considerablemente a la proliferación de acuerdos entre ambas regiones.

⁹ Descripción del Programa ATLÁNTICO extraída del sitio web de la Comisión Europea, Política Regional. Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=UK&gv_reg=ALL&gv_PGM=1298&gv_defL=7&LAN=8

Por oposición, Melilla, Gibraltar y Molise son regiones con cooperación inexistente. Se observa que, al igual que ocurre en el Programa SUDOE, a pesar de estar en el mismo espacio elegible, Gibraltar y la Ciudad Autónoma de Melilla no comparten proyectos con Andalucía. En cuanto a la región Molise, no hay coincidencias.

A continuación se muestra el gráfico representativo de las regiones que cooperan con Andalucía en un mayor número de proyectos.

**GRÁFICO 2. PRINCIPALES SOCIOS COOPERANTES
(MED 2007-2013)**



Fuente: elaboración propia.

1.1.3. Cooperación Transnacional del Espacio Atlántico (ATLÁNTICO)

El Programa del Espacio Atlántico fue aprobado por la Comisión Europea el 20 de septiembre de 2007 y cubre, para el periodo 2007-2013, el área de Irlanda, España, Francia, Portugal y Reino Unido. Este programa está previsto para financiar proyectos que tengan impacto en las zonas costeras del Atlántico abarcando hasta 33 regiones NUTS II.

El presupuesto para este periodo es de 158.798.190 euros, de los cuales 104.051.233 euros proceden directamente del FEDER. Se trata del cuarto periodo de programación tras las iniciativas INTERREG anteriores.

El programa persigue contribuir a la cohesión del área atlántica reforzando la cooperación entre los Estados miembros; consolidar las estructuras de cooperación y alcanzar resultados concretos en términos de desarrollo económico. Para ello, será necesario fortalecer la herencia marítima del Atlántico, poner en valor sus recursos marítimos, facilitar la accesibilidad y las condiciones logísticas así como contribuir al desarrollo sostenible en la zona.

La consecución de estos objetivos supone un cambio sustancial respecto de los objetivos fijados en ediciones anteriores, donde muchos proyectos se limitaban a la realización de estudios o al intercambio de información. Este programa persigue alcanzar resultados concretos; tiene un enfoque estratégico a largo plazo y se centra en el intercambio de experiencias y en la transmisión de *know-how*. Todos estos objetivos se agrupan en cuatro ejes prioritarios:

1. Promoción de redes de cooperación empresarial y de innovación.
2. Protección, seguridad y mejora de la sostenibilidad del medioambiente costero y marino.
3. Mejora de la accesibilidad y de las conexiones internas.
4. Promoción de sinergias transnacionales para el desarrollo sostenible urbano y regional¹⁰.

En cuanto al papel de Andalucía en los proyectos financiados por el Programa Atlántico, vemos que la actividad de la región disminuye considerablemente; de los 23 proyectos SUDOE y los 39 del Programa MED, pasamos a tan solo 12 proyectos en el Programa Atlántico. Además, los agentes andaluces no participan como Jefe de Fila en ninguno de ellos. En cuanto a los agentes cooperantes andaluces con mayor participación en este programa destaca el Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de Andalucía (proyectos SEAFARE y PRESPO), la Universidad de Huelva (KIMERAA y PRESPO) y la Diputación de Huelva (NEA 2 y ANATOLE).

Esta menor participación se justifica esencialmente por motivos geográficos, pues debemos tener presente que las relaciones de los agentes andaluces se desarrollan tradicionalmente en la cuenca del Mediterráneo.

¹⁰ Descripción del Programa Atlántico extraída del sitio web de la Comisión Europea, Política Regional, Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=PT&gv_reg=ALL&gv_PGM=1256&gv_defL=7&LAN=8

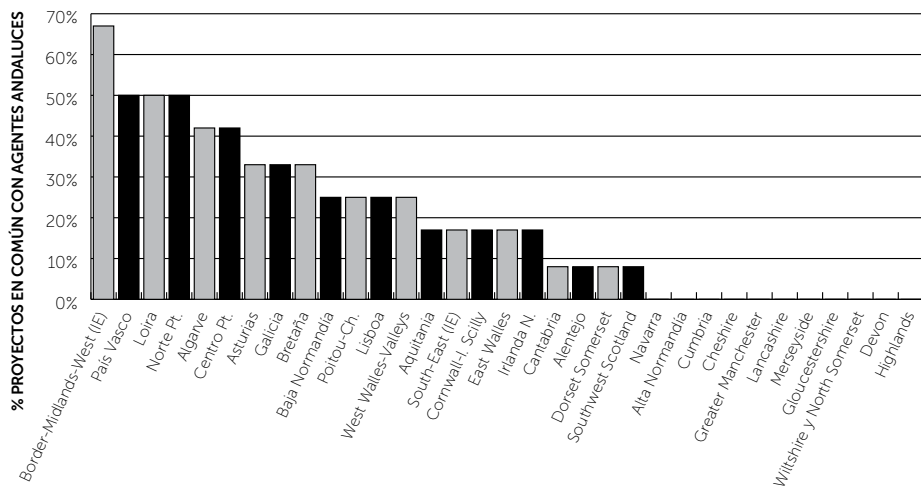
Además, la escasa cooperación con las regiones de Portugal vendría motivada por la existencia de un programa específico entre España y Portugal (el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal) que, a pesar de estar orientado al desarrollo de la zona fronteriza entre los dos países, incluye como área elegible regiones costeras del Atlántico (Alentejo y Algarve), como se verá más adelante.

Curiosamente, la región con la que se tienen más proyectos en común es la región irlandesa Border-Midlands-Western (8 proyectos), seguida de País Vasco, País del Loira y la región Norte de Portugal (6 proyectos en común con cada una de ellas).

Además, son numerosas las regiones del área elegible con las que los agentes de cooperación andaluces no han entablado relaciones. Se trata, concretamente, de Navarra, la región francesa de Alta Normandía y las regiones del Reino Unido de Cumbria, Cheshire Great Manchester, Lancashire, Merseyside, Gloucestershire, Wiltshire y North Somerset, Devon y Highlands. Destaca, por tanto, la ausencia de cooperación con gran parte de las regiones del Reino Unido, pues de las quince regiones elegibles, solo se coopera con seis de ellas.

A continuación se muestra el gráfico de las relaciones de cooperación de Andalucía en el espacio Atlántico.

GRÁFICO 3. PRINCIPALES REGIONES COOPERANTES (ATLÁNTICO 2007-2013)



Fuente: elaboración propia.

1.2. Cooperación interregional

La cooperación interregional se regula en el artículo 6(3)(a) del Reglamento 1080/2006, que establece la necesidad de potenciar la eficacia de la cooperación interregional alentando: *i)* la cooperación regional centrada en la innovación, la economía del conocimiento, en el medio ambiente y en la prevención de riesgos; *ii)* el intercambio de experiencias relativas a la determinación, traspaso y difusión de las mejores prácticas y sobre el desarrollo urbano sostenible; *iii)* las acciones que incluyan la realización de estudios, la recopilación de datos y la observación y análisis de las pautas de desarrollo en la Comunidad.

En cuanto a la zona de financiación, a diferencia de la cooperación transnacional, en el caso de la cooperación interregional todo el territorio de la Unión Europea es elegible¹¹. De los recursos totales destinados al objetivo de CTE, el 5,19% se destina a financiar la cooperación interregional¹². Se trata, por tanto, del ámbito de CTE que menor financiación tiene asignada.

La cooperación interregional se articula a través del Programa INTERREG IVC, aprobado en septiembre de 2007 para el periodo 2007-2013 y es heredero del anterior INTERREG IIIC (2000-2006). A diferencia del anterior programa, que se dividía en cuatro zonas de actuación (Norte, Sur, Este y Oeste), INTERREG IVC establece un espacio único de cooperación que engloba a todos los Estados miembros, además de Suiza y Noruega. Este nuevo enfoque ha posibilitado la constitución de relaciones entre regiones que anteriormente no habían cooperado, como se verá a continuación¹³.

El objetivo general del nuevo programa es mejorar la efectividad de las políticas e instrumentos regionales. En cuanto a las prioridades, se distinguen dos temáticas: a) innovación y economía del conocimiento y b) medioambiente y prevención de riesgos.¹⁴

Tratándose de un programa en el que participan 29 países (27 Estados miembros, además de Suiza y Noruega), las oportunidades de establecer relaciones de cooperación con otras regiones se multiplican. Del estudio realizado se desprende que Andalucía participa en proyectos de cooperación con alrededor de 130 regiones europeas. Así, a diferencia de los anteriores programas, donde las zonas elegibles eran mucho más re-

11 Artículo 7(3) del Reglamento 1083/2006 (nota al pie nº 3 *supra*).

12 Artículo 21 del Reglamento 1083/2006 (nota al pie nº 3 *supra*).

13 Sitio web INTERREG IIIC: http://www.interreg3c.net/web/fic_en

14 Descripción del programa extraída del sitio web de INTERREG IVC: http://www.interreg4c.eu/programme_priorities.html

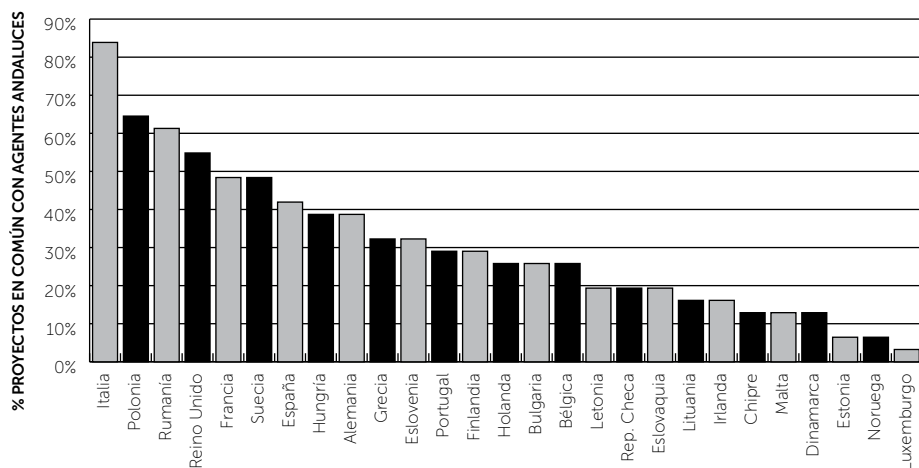
ducidas y se referían a regiones concretas, en INTERREG IVC encontramos que el área elegible comprende la totalidad del territorio de cada Estado.

No obstante lo anterior, en este estudio hemos configurado el mapa de cooperación interregional a dos niveles: nacional, teniendo en cuenta la concentración de relaciones de cooperación con cada Estado; y regional, teniendo en cuenta las regiones de procedencia de los socios participantes; como se desprende de los gráficos que se muestran a continuación, la cooperación regional es muy dispersa (alrededor de 130 regiones), en comparación con los Programas MED, SUDOE y ATLÁNTICO, donde las zonas elegibles se encuentran más concentradas.

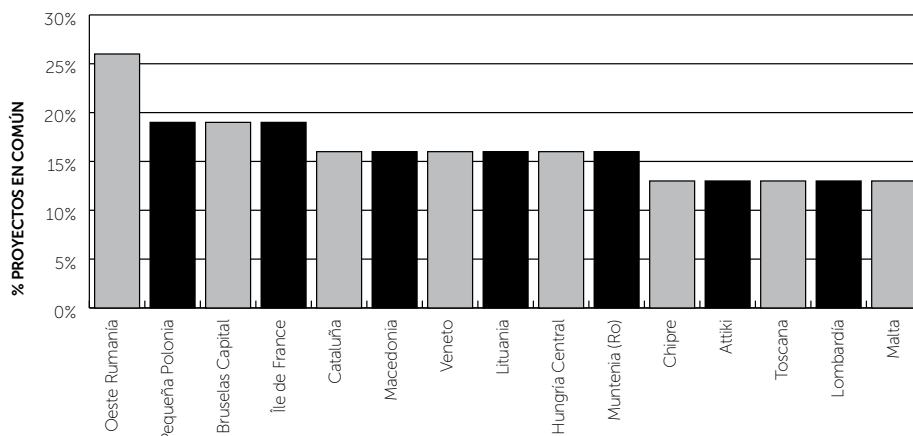
Los agentes andaluces participan en 31 proyectos INTERREG IVC, en tres de los cuales son Jefes de Fila: proyecto INNOLINK (Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía), MEDI (at) TIC (Sevilla Global) y PEOPLE (Consejería de Igualdad y Bienestar Social). Además, los agentes de cooperación más activos en este ámbito son el Ayuntamiento de Granada, que participa en cuatro proyectos, la Agencia IDEA y Sevilla Global, que participan en tres proyectos respectivamente.

Los agentes andaluces han cooperado principalmente con agentes de las regiones de Italia, con quienes participan en 26 de los 31 proyectos aprobados (84% de coincidencia). Le sigue la cooperación con agentes de Polonia, con quienes participan en 20 proyectos (65% de coincidencia) y de Rumanía, con 19 proyectos en común (61% de coincidencia). A continuación se muestra gráfico descriptivo de la cooperación.

GRÁFICO 4. CLASIFICACIÓN POR PAÍSES COOPERANTES INTERREG IVC



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 5. PRINCIPALES REGIONES COOPERANTES INTERREG IVC

Fuente: elaboración propia.

De nuevo se observa que la cooperación con Italia se sitúa a la cabeza, pues en el Programa MED hablábamos de un 95% de coincidencias (participando en 37 de los 39 proyectos con agentes italianos). Merece particular mención la fructífera relación de cooperación con agentes de Polonia y Rumanía, a pesar de la reciente habilitación de estos países como zona elegible para Andalucía¹⁵. Se observa que el nuevo diseño del Programa INTERREG IVC ha dado lugar a la creación de sinergias entre Andalucía y los socios cooperantes de países situados a mayor distancia geográfica, tanto del Este (Alemania, Hungría, República Checa, Eslovaquia, etc.) como del Norte (Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, etcétera).

Abundando en lo anterior, si acudimos al análisis por regiones, la región Oeste de Rumanía es la que encabeza la clasificación, coincidiendo con los socios andaluces en un total de ocho proyectos (26% de coincidencia), seguida de la región Malopolskie (Pequeña Polonia), con seis proyectos en común (19% de coincidencias) y las regiones de Bruselas Capital e Île de France, también con seis proyectos en común con cada una de ellas. Estonia, Noruega y Luxemburgo son las zonas elegibles con las que la cooperación territorial con Andalucía es prácticamente inexistente.

15 Recordemos que en el anterior Programa INTERREG IIIC, el área elegible estaba dividida en cuatro zonas (Norte, Sur, Este y Oeste); España se encontraba en la zona Sur; Rumanía y Polonia pertenecían a la zona Este, por lo que las relaciones de cooperación entre Andalucía y los países del Este no tenían lugar, al menos en el marco de la cooperación interregional.

1.3. Cooperación transfronteriza

La tercera forma de CTE es la cooperación transfronteriza, prevista en el artículo 6(1) del Reglamento (CE) 1080/2006, que contiene la siguiente descripción: «Realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible».

En cuanto a las zonas susceptibles de financiación, se prevé que sean las regiones de nivel NUTS III situadas a lo largo de las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras terrestres exteriores, y todas las regiones de nivel NUTS III situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 km¹⁶. La financiación a la cooperación transfronteriza supone el 73,86% de los recursos totales destinados a la CTE. Por tanto, es el ámbito de cooperación territorial que cuenta con mayor financiación.

Dicho lo anterior, los programas de cooperación transfronteriza en que se centra el presente estudio son aquellos que afectan directamente a la región andaluza, esto es, el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP), y el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX).

1.3.1. Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP)

Precisamente, el primer Programa de Cooperación Transfronteriza que tuvo lugar fue el INTERREG España-Portugal, aprobado el 18 de junio de 1991¹⁷. El actual POCTEP fue aprobado por la Comisión Europea el 25 de octubre de 2007. La ayuda financiera de este programa se aplica a 17 regiones NUTS III situadas a lo largo de la frontera entre España y Portugal y 16 zonas adyacentes (NUTS III). El POCTEP se distribuye en cinco áreas de cooperación: Galicia-Norte de Portugal, Castilla y León-Norte de Portugal, Castilla y León-Centro de Portugal, Extremadura-Centro de Portugal-Alentejo y Andalucía-Algarve-Alentejo; es a esta última área a la que se refiere el presente estudio.

El POCTEP es el cuarto programa transfronterizo entre España y Portugal. Los tres anteriores se desarrollaron consecutivamente al amparo de la iniciativa INTERREG. El presupuesto total asciende a 354.024.000 euros (267.405.976 euros FEDER). El objetivo general del programa es desarrollar la zona fronteriza de ambos países. Se estructura en torno a cuatro ejes prioritarios:

16 Artículo 7 (1) del Reglamento (CE) 1083/2006 (nota al pie nº 3 *supra*).

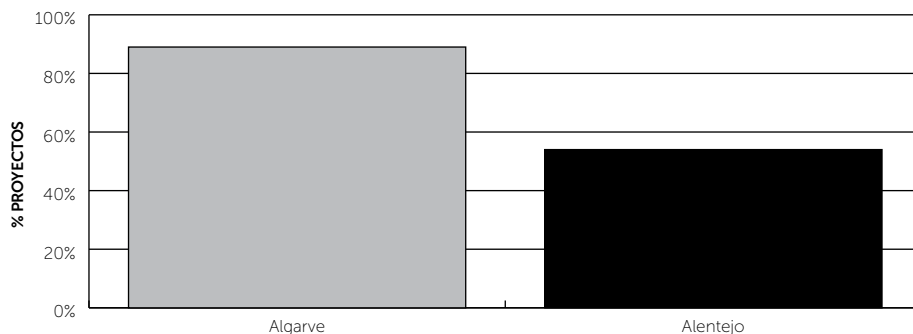
17 Newsletter INTERACT «20 years of territorial cooperation», septiembre 2010, p. 9.

- Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo.
- Cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, patrimonio y prevención de riesgos.
- Cooperación y gestión conjunta en ordenación del territorio y accesibilidades.
- Cooperación y gestión conjunta para la integración socioeconómica e institucional¹⁸.

La Constitución de la Eurorregión Andalucía-Algarve-Alentejo, en mayo de 2010, ha contribuido al desarrollo de las relaciones de cooperación territorial con los socios lusos. Contamos con 35 proyectos POCTEP para el área Andalucía-Algarve-Alentejo, de los cuales los socios andaluces participan como Jefes de Fila en 19. Asimismo, cabe destacar como agentes de cooperación en este ámbito la Diputación y la Universidad de Huelva, presentes en la mayoría de proyectos.

En cuanto a las regiones, se produce una mayor coincidencia con los agentes de Algarve (presentes en 31 de los 35 proyectos), frente a los de Alentejo (presentes en 19 proyectos), como se desprende del siguiente gráfico:

GRÁFICO 6. SOCIOS COOPERANTES POCTEP



Fuente: elaboración propia.

¹⁸ Descripción del POCTEP extraída del sitio web de la Comisión Europea, Política Regional, Inforegio: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=ES&gv_reg=ALL&gv_PGM=1254&LAN=7&gv_per=2&gv_defL=7

1.3.2. Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX)

El Programa POCTEFEX surge como respuesta a la falta de acuerdo entre las autoridades españolas y marroquíes para estructurar y presentar los programas de cooperación en el marco de aplicación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), en su vertiente de cooperación transfronteriza. Debido a esta falta de entendimiento, se adoptó como solución transitoria, habilitada por el artículo 20.5 del Reglamento CE 1083/2006, la reasignación del FEDER a otro programa que asegurase la continuidad de los vínculos, acuerdos y proyectos comunes existentes, desarrollados en el anterior periodo de cooperación. No obstante, transcurrido el periodo transitorio sin alcanzar acuerdo en el marco del IEVA, se propuso la reasignación definitiva del FEDER previstos para la cooperación con Marruecos poniéndola a disposición de la CTE mediante el Programa POCTEFEX¹⁹.

POCTEFEX tiene dos áreas de cooperación, Estrecho y Atlántico; el presente estudio se centra en la primera de ellas, pues afecta directamente a los agentes andaluces. Las áreas elegibles de Marruecos para POCTEFEX son: Región Tánger-Tetuán, Región Oriental, Región Taza, Región Guelmin, Región Souss Massa Drâa y Región Laâyoune. El presupuesto FEDER total asciende a 94.447.138 euros, de los cuales, la asignación para el área del Estrecho es de 73.664.014 euros.

En cuanto al desarrollo del programa, se han celebrado dos convocatorias; en la primera, se aprobaron 27 proyectos con participación de los agentes andaluces; en la segunda convocatoria, 48 proyectos. Dadas las peculiaridades de financiación de este programa (solo se puede aplicar hasta un 10% del gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la Unión Europea²⁰), es complicado determinar quiénes son los socios marroquíes con los que cooperan los agentes andaluces, así como las regiones concretas en las que tienen lugar estas relaciones²¹. No obstante lo anterior, a la fecha de elaboración de este estudio se ha podido determinar cuáles son las regiones de Marruecos donde se concentra mayor número de relaciones de cooperación con los socios marroquíes (socios no financieros) durante la primera convocatoria del programa. En este

19 Decisión de la Comisión de 18/02/2011, por la que se modifica la Decisión C(2009) 1903 por la que se adopta el Programa Operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2009» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010-2013. C (2011) 918 final.

20 Artículo 21(3) del Reglamento (CE) 1080/2006.

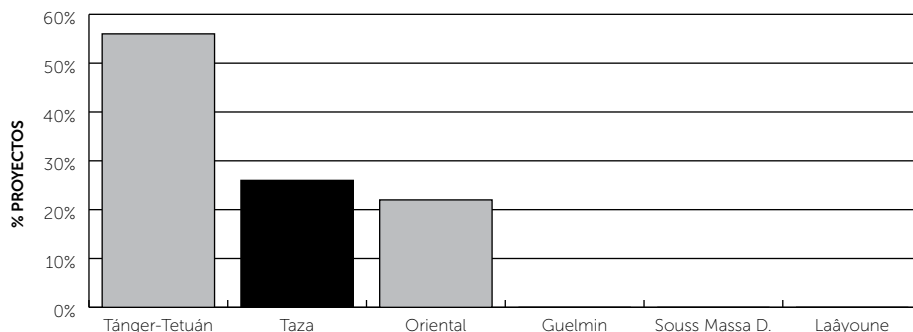
21 Dado que los socios marroquíes tienen en general la condición de socios no financieros, es complicado encontrar registrada su participación en las fichas descriptivas de los proyectos, habilitadas en el sitio web del Programa POCTEFEX: http://www.poctefex.eu/index.php?modulo=proyectos_aprobados&busqueda=&id_area=&id_tipo=&limite=0&busqueda_socios=&busqueda_prioridad=0

sentido, la región Tánger-Tetuán (56%), seguida de la región Taza (26%) y de la región Oriental (22%), son las que registran mayor número de coincidencias con los socios andaluces. En el resto de regiones de la zona elegible no se tiene constancia de que se hayan entablado relaciones de cooperación entre agentes andaluces y marroquíes²².

En cuanto a la identidad de los socios a la otra orilla del Mediterráneo, caben destacar los partenariados constituidos con la Dirección General de Cultura Tánger-Tetuán y Universidad Abdelmaalek Essaâdi de Tetuán; los Ayuntamientos de Tetuán, Tánger, Nador y Alhucemas; la Association d'Appui à la Promotion de la Petite Entreprise (AMAPPE); el Ministerio de Aguas y Bosques de Marruecos; la Asociación Marroquí de profesores de enseñanza medioambiental; la Dirección General de Colectividades Locales, etcétera²³.

Finalmente, entre los agentes andaluces que participan en mayor número de proyectos merecen mención la Fundación Pública Andaluza del Legado Andalusi, Agencia IDEA, Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, Dirección General de Políticas Migratorias de la Consejería de Empleo y el Ayuntamiento de Málaga, entre otros.

GRÁFICO 7. PRINCIPALES REGIONES COOPERANTES POCTEFEX (1.ª CONVOCATORIA)



Fuente: elaboración propia.

²² Información proporcionada por el observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA).

²³ *La Cooperación Transfronteriza Andalucía Norte de Marruecos, Balance y Perspectivas*. M. Iglesias pp. 116-181. ISBN: 978 8469499726. Socios marroquíes en proyectos CUDEMA, CRBT, MERCAMED, ENERCOOP, SAWA y JUNTOS.

2. CONCLUSIONES

Del análisis de las relaciones de cooperación de Andalucía con las regiones de la Unión Europea, en el marco de la CTE, podemos concluir lo siguiente:

En lo que respecta a la cooperación transnacional, las relaciones varían en función del tipo de programa analizado. En el ámbito del Programa MED, la cooperación con la región francesa Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA) encabeza la clasificación, posiblemente potenciada por la firma del Convenio Marco de Cooperación Bilateral Andalucía-PACA, de febrero de 2008. En el marco de aplicación del Programa SUDOE, la región francesa de Aquitania es la que agrupa mayor número de proyectos en común con agentes andaluces, seguida de Midi-Pirineos y de Aragón. En el Programa ATLÁNTICO, donde la participación andaluza se reduce considerablemente, cuenta con mayor número de coincidencias la región irlandesa Border-Midland-Western, seguida del País del Loira, País Vasco y la Región Norte de Portugal.

A la vista de lo anterior, parece que las regiones francesas son las que aglutinan en su conjunto un mayor número de proyectos en común con los agentes andaluces. No en vano, Francia, junto a Portugal, son países que coinciden en los tres programas de cooperación transnacional, SUDOE, MED y ATLÁNTICO, de modo que el escenario es más propicio para que surja mayor número de relaciones.

En cuanto a las regiones que registran menor participación, habría que señalar las regiones del Reino Unido y, concretamente, Gibraltar, con quien la cooperación es prácticamente inexistente.

Respecto a la cooperación interregional, comentábamos que en este ámbito la cooperación es mucho menos concentrada que en otros programas, dada la extensión de la zona elegible (todo el territorio de la UE además de Suiza y Noruega). Teniendo esto en cuenta, del estudio se ha podido concluir que los Estados con los que se ha constituido un mayor número de relaciones son Italia, Polonia y Rumanía. En el análisis por regiones, son las regiones del Oeste de Rumanía y Pequeña Polonia las que encabezan la clasificación. Cabe destacar el éxito del nuevo modelo del Programa INTERREG IVC que, eliminando la división en zonas y estableciendo en su lugar una única área, ha dado origen a relaciones que anteriormente no hubiesen tenido lugar, abriendo así los horizontes de la cooperación andaluza.

Finalmente, en el ámbito de la cooperación transfronteriza, en lo que respecta a la cooperación con las regiones del Programa España-Portugal, destaca la cooperación con la

región Algarve, con casi el doble de proyectos concluidos que con su vecina Alentejo. En este ámbito de cooperación también ha jugado un papel importante la constitución de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía, en mayo de 2010. De otro lado, la cooperación en el ámbito del Programa España-Fronteras Exteriores se ha desarrollado principalmente (durante la primera convocatoria del programa), con la región Tánger-Tetuán, seguida de la región Taza y la región Oriental.

Las anteriores conclusiones sientan la base para profundizar en el estudio de la cooperación territorial europea en Andalucía. Determinar las claves del éxito de determinados partenariados o establecer el modo de potenciar las relaciones con ciertas regiones, son cuestiones de absoluto interés para el futuro de las relaciones de cooperación de los agentes andaluces.

3. ANEXO

Proyectos SUDOE en que participa Andalucía

COOPERACIÓN TRANSNACIONAL DEL ESPACIO SUDOE (2007-2013)			
Área elegible		Número de proyectos en que coopera con Andalucía	
Pais	Región	Núm.	%
España	Galicia	5	22%
	Asturias	1	4%
	Cantabria	4	17%
	País Vasco	5	22%
	Navarra	2	9%
	La Rioja	2	9%
	Aragón	8	35%
	Madrid	2	9%
	Castilla y León	6	26%
	Castilla-La Mancha	2	9%
	Extremadura	4	17%
	Cataluña	6	26%
	Valencia	3	13%
	Islas Baleares	2	9%
	Murcia	0	0%
	Ceuta	0	0%
Melilla	0	0%	
Francia	Potou Charentes	1	4%
	Aquitania	13	57%
	Midipirineos	10	43%
	Limousin	0	0%
	Auvernia	0	0%
	Languedoc-Rosellón	5	22%
Portugal	Norte	6	26%
	Algarve	5	22%
	Centro	6	26%
	Lisboa	6	26%
	Alentejo	4	17%
Reino Unido	Cibraltar	0	0%
TOTAL PROYECTOS SUDOE EN ANDALUCÍA		23	100%

Fuente: elaboración propia.

Proyectos MED en que participa Andalucía

COOPERACIÓN TRANSNACIONAL PROGRAMA MED 2007-2013			
Área elegible		Número de proyectos en que coopera con Andalucía	
País	Región	Núm.	%
España	Aragón	1	3%
	Cataluña	11	28%
	Baleares	2	5%
	Murcia	6	15%
	Valencia	12	31%
	Ceuta	1	3%
	Melilla	0	0%
Portugal	Algarve	8	21%
	Alentejo	7	18%
Francia	Córcega	1	3%
	Languedoc Rosellón	5	13%
	Paca	20	51%
	Ródano-Alpes	5	13%
Italia	Abruzos	3	8%
	Apulia	3	8%
	Basilicata	5	13%
	Calabria	1	3%
	Campania	6	15%
	Emilia-Romaña	5	13%
	Friuli Vebnezi Julia	1	3%
	Lacio	13	33%
	Liguria	9	23%
	Lombardía	3	8%
	Las marcas	6	15%
	Molise	0	0%
	Umbria	4	10%
	Piamonte	9	23%
	Cerdeña	2	5%
	Sicilia	6	15%
	Toscana	9	23%
Veneto	3	8%	
Reino Unido	Gibraltar	0	0%
Grecia	Elegible todo el país	35	90%
Chipre	Elegible todo el país	17	44%
Malta	Elegible todo el país	10	26%
Eslovenia	Elegible todo el país	19	49%
TOTAL PROYECTOS MED EN ANDALUCÍA		39	100%

Fuente: elaboración propia.

Proyectos ATLÁNTICO en que participa Andalucía

COOPERACIÓN TRANSNACIONAL DEL ESPACIO ATLÁNTICO (2007-2013)			
Área elegible		Número de proyectos en que coopera con Andalucía	
País	Región	Núm.	%
España	Asturias	4	33%
	Cantabria	1	8%
	Navarra	0	0%
	Galicia	4	33%
	País Vasco	6	50%
Francia	Alta Normandía	0	0%
	Baja Normandía	3	25%
	Loira	6	50%
	Bretaña	4	33%
	Poitou Charentes	3	25%
	Aquitania	2	17%
Irlanda	Border, Midlands and Western	8	67%
	Souther and Eastern	2	17%
Portugal	Norte	6	50%
	Algarve	5	42%
	Centro	5	42%
	Lisboa	3	25%
	Alentejo	1	8%
Reino Unido	Cumbria	0	0%
	Cheshire	0	0%
	Greater Manchester	0	0%
	Lancashire	0	0%
	Merseyside	0	0%
	Gloucestershire	0	0%
	Wiltshire y North Somerset	0	0%
	Dorset y somerset	1	8%
	Cornwall e Islas de Scilly	2	17%
	Devon	0	0%
	Gales Oeste y los Valles	3	25%
	Gales Este	2	17%
	Escocia Suroeste	1	8%
	Highlands	0	0%
Irlanda del Norte	2	17%	
TOTAL PROYECTOS ATLÁNTICO CON PARTICIPACIÓN ANDALUZA		12	100%

Fuente: elaboración propia.

Proyectos INTERREG IVC en que participa Andalucía (Zona Sur)

COOPERACIÓN INTERREGIONAL (INTERREG IVC 2007-2013)							
Zona elegible		Área elegible		Número de proyectos en que coopera con Andalucía		Total de proyectos compartidos con el país	
Zona elegible	%	Región	Núm.	%	Núm.	%	
Sur	España	Cataluña	5	16%	13	42%	
		Baleares	1	3%			
		Asturias	2	6%			
		Castilla y León	2	6%			
		Galicia	1	3%			
		Extremadura	2	6%			
		País Vasco	1	3%			
		Madrid	1	3%			
	Navarra	1	3%				
	Chipre		4	13%	4	13%	
	Grecia	Macedonia	5	16%	10	32%	
		Attiki	4	13%			
		Creta	1	3%			
	Italia	Veneto	5	16%	26	84%	
		Friuli Venezia Giulia	1	3%			
		Lazio	3	10%			
		Emilia Romagna	3	10%			
		Basilicata	1	3%			
		Toscana	4	13%			
		Aosta	1	3%			
		Puglia	1	3%			
		Abruzos	1	3%			
		Liguria	1	3%			
		Lombardia	4	13%			
		Cerdeña	1	3%			
		Umbria	1	3%			
		Las Marcas	2	6%			
		Sicilia	2	6%			
	Campania	1	3%				
	Piamonte	2	6%				
Malta		4	13%	4	13%		
Portugal	Alentejo	2	6%	9	29%		
	Lisboa	3	10%				
	Algarve	2	6%				
	Centro	1	3%				
	Norte	1	3%				
TOTAL PROYECTOS INTERREG CON PARTICIPACIÓN DE ANDALUCÍA EN LAS 4 ZONAS (NORTE, SUR, ESTE Y OESTE)			31	100%	31	100%	

Fuente: elaboración propia.

Proyectos INTERREG IVC en que participa Andalucía (Zona Norte)

COOPERACIÓN INTERREGIONAL (INTERREG IVC 2007-2013)						
Área elegible			Número de proyectos en que coopera con Andalucía		Total de proyectos compartidos con el país	
Zona elegible	%	Región	Núm.	%	Núm.	%
Norte	Dinamarca	Midtjylland	2	6%	4	13%
		Syddanmark	2	6%		
	Estonia		2	6%	2	6%
	Finlandia	Etelä-Suomi	2	6%	9	29%
		Länsi-Suomi	3	10%		
		Itä-Suomi	4	13%		
		Pohjois-Suomi	1	3%		
	Alemania	Detmold	1	3%	12	39%
		Tübingen	1	3%		
		Stuttgart	2	6%		
		Schleswig-Holstein	1	3%		
		Baja Sajonia	3	10%		
		Saarland	1	3%		
		Darmstadt	1	3%		
		Mecklemburgo-Pomerania	1	3%		
		Berlín	1	3%		
		Oberbayern	1	3%		
	Brandenburgo	1	3%			
	Dresden	1	3%			
	Letonia		6	19%	6	19%
Lituania		5	16%	5	16%	
Suecia	Västsverige	4	13%	15	48%	
	Mellersta Norrland	2	6%			
	Norra Mellansverige	2	6%			
	Småland Med Öarna	1	3%			
	Sydsverige	2	6%			
	Estocolmo	2	6%			
	Östra Mellansverige (Este)	4	13%			
Noruega		2	6%	2	6%	
TOTAL PROYECTOS INTERREG CON PARTICIPACIÓN DE ANDALUCÍA EN LAS 4 ZONAS (NORTE, SUR, ESTE Y OESTE)			31	100%	31	100%

Fuente: elaboración propia.

Proyectos INTERREG IVC (Zona Este)

COOPERACIÓN INTERREGIONAL (INTERREG IVC 2007-2013)							
Zona elegible		Área elegible		Número de proyectos en que coopera con Andalucía		Total de proyectos compartidos con el país	
Zona elegible	%	Región	Núm.	%	Núm.	%	
Este	Austria	Salzburgo	1	3%	4	13%	
		Niederösterreich (Baja Austria)	1	3%			
		Oberösterreich (Alta Austria)	1	3%			
		Steiermark	1	3%			
	Bulgaria	Yugoiztochen,	2	6%	8	26%	
		Severoiztochen	1	3%			
		Yugozapaden	3	10%			
		Yuzhen Tsentralen	1	3%			
		Severen Tsentralen	2	6%			
	Rep. Checa	Praga	2	6%	6	19%	
		Usti Region	1	3%			
		Moravia Central	3	10%			
	Hungria	Hungria Central (Kozep-Magyarország)	5	16%	12	39%	
		Transdanubio Sur (Del-Dunántúl)	3	10%			
		Transdanubio Occidental (Nyugat-Dunántúl)	2	6%			
		Eszak-Alfold	1	3%			
		Hungria Septentrional (Észak-Magyarország)	2	6%			
	Polonia	Wielkopolskie (Gran Polonia)	3	10%	20	65%	
		Podkarpackie	3	10%			
		Mazowieckie (Masovia)	3	10%			
		Malopolskie (Pequeña Polonia)	6	19%			
		Pomorskie (Pomerania)	1	3%			
		Lodzkie	1	3%			
		Dolnoslaskie	1	3%			
		Warminsko-Mazurskie	1	3%			
		Lubuskie	1	3%			
	Slaskie (Silesia)	3	10%				
Rumania	Sudeste	2	6%	19	61%		
	Moldavia (Noreste)	1	3%				
	Transilvania (Centro)	4	13%				
	Bucuresti-Ilfov (Muntenia)	5	16%				
	Oeste	8	26%				
Eslovaquia	Stredne Slovensko	1	3%	6	19%		
	Vychodne Slovensko	3	10%				
	Bratislava	2	6%				
Eslovenia		10	32%	10	32%		
TOTAL PROYECTOS INTERREG CON PARTICIPACIÓN DE ANDALUCÍA EN LAS 4 ZONAS (NORTE, SUR, ESTE Y OESTE)			31	100%	31	100%	

Fuente: elaboración propia.

Proyectos INTERREG IVC en que participa Andalucía (Zona Oeste)

COOPERACIÓN INTERREGIONAL (INTERREG IVC 2007-2013)						
Área elegible			Número de proyectos en que coopera con Andalucía		Total de proyectos compartidos con el país	
Zona elegible	%	Región	Núm.	%	Núm.	%
Oeste	Bélgica	Flandes	1	3%	8	26%
		Wallonia	1	3%		
		Bruselas capital	6	19%		
	Francia	Île de France	6	19%	15	48%
		Bretaña	1	3%		
		Limousin	1	3%		
		Rhone Alpes	3	10%		
		Alsacia	1	3%		
		Picardía	1	3%		
		Aquitania	1	3%		
		Champagne Ardenne	1	3%		
		Paca	1	3%		
		Norte, paso de Calais	1	3%		
		Loira	1	3%		
		Córcega	1	3%		
		Auvernia	2	6%		
	Irlanda	Border, Midland, Western	2	6%	5	16%
		Southern Easter	4	13%		
	Luxemburgo		1	3%	1	3%
	Holanda	South Holland	1	3%	8	26%
		Friesland	3	10%		
		Noord Brabant	4	13%		
	Reino Unido	Southern Eastern England	4	13%	17	55%
Hampshire-Isle of Wight		3	10%			
Northwest England		1	3%			
Cheshire		1	3%			
East Walles		1	3%			
Inner London		1	3%			
Northern Eastern Scotland		1	3%			
South Western Scotland		1	3%			
West Midlands		3	10%			
Irlanda del Norte	3	10%				
Suiza		0	0%	0	0	
TOTAL PROYECTOS INTERREG CON PARTICIPACIÓN DE ANDALUCÍA EN LAS 4 ZONAS (NORTE, SUR, ESTE Y OESTE)			31	100%	31	100%

Fuente: elaboración propia.

Proyectos POCTEP en que participa Andalucía (Área Andalucía-Algarve-Alentejo)

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ESPAÑA -PORTUGAL: ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO (2007-2013)		
Área elegible	Número de proyectos en que cooperan con Andalucía	
Algarve	31	89%
Alentejo	19	54%
TOTAL PROYECTOS POCTEP CON PARTICIPACIÓN ANDALUZA	35	100%

Fuente: elaboración propia.

Proyectos POCTEFEX (1.ª Convocatoria) en que participa Andalucía (Área Estrecho)

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ESPAÑA FRONTERAS EXTERIORES (1ª CONVOCATORIA)		
Área elegible	Número de proyectos en que coopera con Andalucía	
Tánger-Tetuán	15	56%
Taza	7	26%
Oriental	6	22%
Guelmin	0	0%
Souss Massa D.	0	0%
Laâyoune	0	0%
TOTAL PROYECTOS POCTEFEX (1ª CONVOCATORIA)	27	100%

Fuente: elaboración propia.

4. BIBLIOGRAFÍA

Normativa

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DOUE C 83/128, 30-03-2010.

Reglamento (EC) 1083/2006 de 11 de julio de 2006, del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999. DOUE 31-07-2006 L 210/25.

Reglamento CE 1080/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1783/1999. DOUE 31-07-2006 L 210/1.

Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006 por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. DOUE 27-12-2006 L 371/1.

Reglamento (CE) n° 397/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009 que modifica el Reglamento (CE) n° 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en las viviendas.

Decisión de la Comisión Europea

Decisión de la Comisión de 18-02-2011, por la que se modifica la Decisión C(2009) 1903 por la que se adopta el Programa Operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-2009» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010-2013. C (2011) 918 final.

Publicaciones

Newsletter INTERACT *20 years of territorial cooperation*, septiembre 2010, p. 9.

La Cooperación Transfronteriza Andalucía Norte de Marruecos, Balance y Perspectivas.
M. Iglesias, pp. 116-181. ISBN: 978 8469499726.

Webs de consulta

Web de la Comisión Europea. Política Regional. Info Regio. Transnacional:
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/transnational/index_es.htm

Programa MED:

<http://www.programmemed.eu/index.php?id=5175&L=1>

Programa SUDOE:

<http://www.interreg-sudoe.eu/ESP>

Programa ATLÁNTICO:

<http://atlanticea.ccdr-n.pt/>

Cooperación Interregional INTERREG IVC:

http://www.interreg4c.eu/approved_projects.html

Web INTERREG IIIC:

http://www.interreg3c.net/web/fic_en

Web Comisión Europea Política Regional. Info Regio. Transfronteriza:

http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/eu/crossborder/index_es.htm

Cooperación Transfronteriza España-Portugal:

<http://www.poctep.eu/>

Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores:

<http://www.poctefex.eu/>

OCTA Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía:

<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA/web/guest>

LA COOPERACIÓN **TRANSFRONTERIZA** HISPANO-MARROQUÍ

Marco comparativo internacional y desarrollos
específicos en la Unión Europea

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA

*Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz*

Como se sabe, la cooperación transfronteriza es solo un aspecto de las relaciones de vecindad, un aspecto positivo que entraña la necesidad de cooperar en la solución de problemas causados por el hecho fronterizo o en la satisfacción de intereses comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza. Pero este aspecto positivo de las relaciones de vecindad contrasta con otro negativo, vinculado a la concepción de la frontera como límite al ejercicio de la soberanía por los Estados vecinos.

Podemos considerar que el marco internacional de la cooperación transfronteriza «clásica» entre entidades territoriales (regionales y locales) a ambos lados de la frontera es el que se da en el seno del Consejo de Europa y requiere la previa celebración de tratados internacionales (bilaterales o multilaterales) que desarrollen y especifiquen las disposiciones del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o entidades territoriales de 1980.

Son los llamados Acuerdos interestatales de cobertura, que fueron adoptados por España y Francia para regular la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales en los Pirineos (el Tratado de Bayona de 1995), así como por España y Portugal en el Tratado de Valencia de 2002.

A diferencia de la regulación convencional adoptada en el seno del Consejo de Europa entre España y los citados países vecinos, no existe un marco jurídico regulador de las relaciones transfronterizas con Gibraltar, por falta de un acuerdo interestatal de cobertura entre España y el Reino Unido, lo que llevó a las entidades territoriales subestatales españolas y al Gobierno de Gibraltar a diseñar un régimen práctico y espontáneo de convivencia, que fue canalizado en el plano político en 2004, tras aprobarse una doble estructura de cooperación transfronteriza (el Foro tripartito de Diálogo y la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, en la que se integró el 12 de marzo de 2007 la Junta de Andalucía).

Por lo que respecta a las relaciones de cooperación transfronteriza con Marruecos, su complejidad viene determinada por la existencia de diferentes marcos de relaciones Unión Europea (UE)-Marruecos, habiendo permitido los Fondos y Programas europeos desarrollar una cooperación transfronteriza con Marruecos en el marco de la acción exterior de la UE, principalmente desde Andalucía, que tiene desde 2003 su propio Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos.

Estos marcos de relaciones son:

- La Política Regional y de Cohesión europea, a través del programa de iniciativa comunitaria INTERREG (a partir de 1994) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), entre otros fondos.
- El Proceso de Asociación Euromediterránea-Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA.
- Y la Política Europea de Vecindad (2004) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), en vigor desde el 1 de enero de 2007.

En este sentido, la tercera edición de INTERREG (2000-2006) se articuló en tres capítulos, centrándose el primero de ellos (INTERREG III A) en la cooperación entre regiones colindantes de países distintos, con particular referencia a las fronteras exteriores de la Unión y a algunas fronteras marítimas, con el fin de establecer relaciones de cooperación económica y social transfronteriza.

Ahora bien, el hecho de que INTERREG previese que los recursos financieros debían gastarse solo en el territorio de la UE, supuso un obstáculo para el desarrollo de una verdadera cooperación con los países vecinos que no son miembros de la UE. Si bien estos países vecinos se consideraban áreas elegibles para la cooperación transfronteriza en

el marco del programa INTERREG, solo se podían beneficiar del programa en forma de servicios y no de inversiones directas en su propio territorio, no pudiendo tampoco participar en la planificación y elección de los proyectos.

Por ello, las inversiones directas en territorios externos de la UE se hacían solo a través de los fondos de cooperación externa, entre otros del programa MEDA en el marco del proceso de Asociación Euromediterránea (para el Mediterráneo sur y Oriente Medio), planteándose un problema de coordinación que se ha pretendido superar a través de la Política Europea de Vecindad (PEV).

Y es que el marco actual de la cooperación transfronteriza en el seno de la PEV (constituido por el IEVA y su normativa de desarrollo), permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación con los socios vecinos, ofreciendo estructuras de gestión compartida (definición en común acuerdo del programa, Comité de control conjunto, Autoridad de gestión y administración conjunta, Secretaría técnica conjunta) y una oportunidad real de fomentar la cooperación transfronteriza con Marruecos, que es el principal país beneficiario de los fondos y programas europeos.

En relación con Marruecos, el IEVA brinda por primera vez una posibilidad real de fomentar la cooperación entre las autoridades regionales y locales de ambos lados del Estrecho, así como de tratar cuestiones de interés común como el medio ambiente, los transportes, las comunicaciones, la seguridad marítima, el desarrollo económico regional, el turismo y los intercambios socioculturales¹, ejecutándose la ayuda comunitaria en virtud de la cooperación transfronteriza IEVA mediante los programas operativos conjuntos definidos en el documento de estrategia².

Para ello, los países participantes deberán proponer de común acuerdo los pormenores de las modalidades de su cooperación transfronteriza IEVA en el documento del programa operativo conjunto adoptado por la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 6, del Reglamento (CE) n° 1638/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se

1 Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final, de 04-12-2006, p. 12.

2 Considerando 5 del Reglamento (CE) n° 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, en http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/lexuriserv_es.pdf.

establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

No obstante, la experiencia ha puesto de manifiesto la renuncia por Marruecos a estos cauces de cooperación conjunta con España y con Europa por reivindicaciones de carácter territorial (como son las ciudades y plazas de soberanía española en el norte de África).

En este sentido, para la región del Mediterráneo se dispuso en el marco de la PEV: del Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013 y del Programa IEVA de cooperación «España-Marruecos», relativo a rutas marítimas, que contiene, a su vez, dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y; Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur. En ninguno de ellos ha participado Marruecos, que ha tenido reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España, bien por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte, o por las salvedades de la Comisión respecto a las regiones del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos.

Es por ello que, ante la falta de adopción del Programa Operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA, se adoptó por la Comisión en 2009 un programa transitorio («el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008») en el marco de la Política de Cohesión.

Si bien las reivindicaciones territoriales marroquíes no han impedido la existencia desde la década de los noventa de un denso tejido de relaciones de cooperación entre las poblaciones vecinas a uno y otro lado de la frontera (España/UE- Marruecos), se plantea como necesaria una gestión fronteriza conjunta (UE-Marruecos) más allá de los aspectos de seguridad, y ello requiere el reconocimiento como interlocutores válidos, por su proximidad a las fronteras con Marruecos, de las autoridades de Ceuta y Melilla.

Así, un ejemplo de las relaciones existentes entre la UE y Marruecos es la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Marruecos en 2000, la adopción del Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad en 2005, el documento conjunto sobre el Estatuto Avanzado en 2008 y la celebración en Granada en marzo de 2010 de la primera Cumbre UE-Marruecos.

Para concluir, destacamos la inexistencia de un marco convencional internacional transfronterizo entre España y Marruecos, mediante la adopción de Tratados internacionales (multilaterales o bilaterales). En cambio, existe en el ámbito de la UE un marco específico de cooperación transfronteriza España y Andalucía-Marruecos, con una gran variedad de programas y proyectos a nivel europeo, en el que se han planteado cuestiones territoriales que dificultan su pleno desarrollo.

LA COOPERACIÓN TERRITORIAL ENTRE ANDALUCÍA Y EL NORTE DE MARRUECOS¹

JUAN CARLOS RODRÍGUEZ COHARD, JAVIER ALFONSO GIL,
ANTONIO VÁZQUEZ BARQUERO

Universidad Autónoma de Madrid, Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta comunicación es presentar los resultados preliminares del trabajo de investigación sobre la cooperación territorial entre Andalucía y el Norte de Marruecos, llevado a cabo en el seno del proyecto TERCO, del programa ESPON de la Unión Europea, titulado «Cooperación Territorial Europea como factor de crecimiento, trabajo y calidad de vida»².

El proyecto TERCO incorpora la participación de seis equipos de trabajo: el Centro para Estudios Locales y Regionales Europeos, de la Universidad de Varsovia, que es el líder; el Centro de Investigación sobre Políticas Europeas, de la Universidad de Strathclyde

1 Queremos agradecer la disposición de todos los encuestados y entrevistados, pero especialmente la ayuda de Paco Lara y David Peñafuerte, de la Universidad de Jaén, en la realización del trabajo de campo, así como la colaboración que ha mostrado Cristino Pedraza y todo el equipo del Programa Art-Gold para facilitar la recogida de la información necesaria en Marruecos.

2 Véase <http://espontercoes.wordpress.com/enlaces>.

(Escocia); la Universidad Libre de Bruselas; el Instituto Kareliano, de la Universidad de Finlandia del Este; la Universidad de Tesalia (Grecia); y la Universidad Autónoma de Madrid, del que forma parte, a su vez, el equipo de la Universidad de Jaén.

El principal objetivo del proyecto es valorar la relación entre la cooperación territorial transfronteriza y la senda de desarrollo de la Unión Europea y las regiones vecinas. Para ello, se contemplan cinco objetivos intermedios: identificar los factores que explican los diferentes tipos de cooperación territorial; validar los conceptos teóricos actuales sobre cooperación territorial; extraer lecciones sobre la efectividad de los diferentes tipos de cooperación territorial; establecer buenas prácticas para la cooperación territorial; y extraer conclusiones sobre los tipos de cooperación territorial y sus correspondientes resultados (Gorcelak, 2010).

Para alcanzarlos, el proyecto identifica cinco tipos principales de Cooperación Territorial: cooperación urbana (por ejemplo, hermanamientos), transfronteriza, regional, macrorregional y cooperación transcontinental. La metodología empleada incluye la investigación de nueve casos de estudio:

1. La cooperación territorial entre la región Este de Finlandia y la República de Karelia (Rusia).
2. La región de Podlaquia en Polonia, la región de Eslovaquia del Este y las regiones de Zakarpatia y Leópolis en el Oeste de Ucrania.
3. Las regiones de Baja Silesia, en Polonia; Sajonia, en Alemania; Usti nad Labem y Libérec, ambas en la región histórica de Bohemia (República Checa).
4. Las regiones costeras de Escocia, Noruega y Suecia.
5. Cortrique, en Flandes occidental (Bélgica), Tournai, en Valonia (Bélgica) y la región Norte-Paso de Calais, con capital en Lille (Francia).
6. La región de Macedonia, en Grecia; las provincias limítrofes del sur de Bulgaria y la provincia de Tekirdag, en Turquía.
7. La ciudad de Rosario (Argentina) y sus relaciones con España.
8. El departamento de Canelones (Uruguay) y sus relaciones con España.
9. La cooperación territorial entre la región Tánger-Tetuán y Andalucía.

Andalucía viene desarrollando proyectos de cooperación territorial *descentralizada* con la región Tánger-Tetuán desde los años ochenta y con especial intensidad desde finales del siglo XX. A partir del año 2000 las actividades de cooperación descentralizada se canalizan fundamentalmente a través del Fondo Andaluz para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

Además de la cooperación descentralizada, Andalucía ha contado con financiación de la iniciativa comunitaria INTERREG desde 1994, lo que ha permitido realizar diversas acciones de cooperación transfronteriza. Sobre todas destacamos las que han creado estructuras permanentes de colaboración, como la Fundación Dos Orillas, las que han desarrollado acuerdos estratégicos de colaboración a largo plazo como el Plan Estratégico de Colaboración de la Provincia de Cádiz con la Región Tánger-Tetuán, o el Campus Transfronterizo del Estrecho, de las Universidades de Cádiz y Abdelmalek Essaâdi de Tánger-Tetuán.

En todo caso, en la provincia de Cádiz se actuó en infraestructuras básicas, mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, mejora de la formación y mejora de la calidad de vida. En la provincia de Málaga se llevó a cabo la construcción de un centro de ferias y exposiciones en la ciudad de Málaga para la promoción de la cooperación en negocios en el Norte de África.

La iniciativa INTERREG III-A España-Marruecos, dentro del periodo 2000-2006, se concretó en la provincia de Cádiz en los proyectos Ma'arif y Arrabt, que persiguen la mejora de la competitividad y capacidad de desarrollo sostenible de la provincia de Cádiz y la región de Tánger-Tetuán, en los siguientes ejes: desarrollo urbano y social, artesanía y cultura andalusí, cooperación universitaria, turismo y patrimonio, desarrollo empresarial y nuevas tecnologías.

En la provincia de Málaga la iniciativa INTERREG III-A España-Marruecos financió el proyecto CDTEC, para facilitar el proceso de cooperación en desarrollo tecnológico entre el Norte de Marruecos y la provincia de Málaga y contribuir a la difusión de la Sociedad de la Información; el proyecto Alkántara, con el objetivo de mejorar el turismo en la provincia de Málaga y en el Norte de Marruecos; y el proyecto Alkaraouia, que pretende la promoción transfronteriza de la mujer en zonas rurales de Málaga y Tetuán.

Por ahora el programa España-Marruecos 2007-2013, financiado con fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, se encuentra aún en fase de negociación. Transitoriamente funciona el Programa de cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores del FEDER (POCTEFEX) 2008-2013. Los territorios andaluces elegibles son las 8 provincias andaluzas, si bien Huelva, Cádiz, Málaga, Granada y Almería, por su ca-

rácter costero tienen una consideración de ámbito básico, y Sevilla, Córdoba y Jaén de adyacente. En el caso del Norte de Marruecos, los territorios elegibles son las regiones de Tánger-Tetuán, Oriental y Taza-Alhucemas. Existen muchos y variados proyectos de desarrollo que se encuentran en curso.

Además de estos programas de cooperación existen otros de otra índole, como es el caso de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo, constituida por los Parques Naturales de las sierras de Cádiz y Málaga, cercanas al Estrecho de Gibraltar, y los entornos naturales protegidos de la región Tánger-Tetuán, que agrupa un millón de hectáreas en ambas orillas, y establece un modelo de gestión transnacional y transcontinental que supone un elemento de cooperación territorial de trascendental importancia para el desarrollo sostenible de Andalucía y Tánger-Tetuán.

El texto se encuentra dividido en los siguientes apartados: en primer lugar, plantaremos algunas ideas fundamentales sobre las relaciones entre cooperación territorial y desarrollo local. En segundo lugar, presentamos la estructura económica, social y política de la región Tánger-Tetuán, desde la perspectiva de sus relaciones con Andalucía. En tercer lugar, expondremos cuál ha sido el método con el que se ha llevado a cabo la investigación. A continuación ofreceremos los principales resultados. La comunicación termina con unas conclusiones.

2. MARCO TEÓRICO

En la Unión Europea la cooperación territorial transfronteriza ha sido un objetivo que se remonta a los primeros inicios de su construcción: el Consejo Nórdico (Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia) en 1952 y la Eurorregión en 1958 entre municipios de Enschede (Países Bajos) y Gronen (Alemania), que se centraba en la mejora de las infraestructuras locales, pueden servir como primeros ejemplos, que se van ampliando en 1963 con la Regio Basiliensis entre territorios de Suiza, Francia y Alemania, a lo largo del eje del Rin (Rojo, 2010). Pero incluso antes, los hermanamientos, como otra forma de cooperación territorial, existen desde el final de la II Guerra Mundial (Vion, 2002; Clarke, 2010). Este proceso se acelera en los años 80 y especialmente los 90, con las iniciativas INTERREG transfronterizas, interregionales, transnacionales y transcontinentales, como es el caso de la cooperación con Marruecos.

Para el objeto de este estudio, se entiende la Cooperación Territorial como la asociación de organismos administrativos que representan diferentes escalas espaciales implicadas en el intercambio de conocimiento y actuaciones de colaboración para mejorar el desarrollo territorial, a través de programas, proyectos, acuerdos e instituciones (TERCO, 2010).

El concepto de paradiplomacia —la implicación de Gobiernos subnacionales en política internacional— (Keating, 1999) y el de nuevo regionalismo (Keating, 1998) asumen que los políticos regionales y otros actores locales tienen sus propios canales de influencia, donde los actores regionales y territoriales sirven a sus intereses y por eso cooperan en estructuras de oportunidad nacionales y supranacionales, en el marco de un proceso de abajo arriba (TERCO, 2010) donde se busca la mejora de los procesos de desarrollo territorial.

En este sentido, la cooperación entre Andalucía y el Norte de Marruecos es un caso relevante de estudio para comprender mejor las relaciones entre desarrollo económico y cooperación, ya que los antecedentes teóricos nos indican que en cada región o territorio las relaciones de cooperación, las oportunidades de aprendizaje y las sinergias potenciales son un patrimonio intangible de la misma: forman parte de su capital social territorial (Hansen, 1983; Hanson, 1996; Molle, 2007).

Las ventajas de la cooperación transfronteriza transcontinental se obtienen por la presencia de diferentes actores implicados y sus relaciones de gobernanza: empresarios, sindicatos, ONG, gobiernos locales y regionales, lo que redundaría en tres principales fuentes de economías:

1. La reducción de costes de transacción que puede suponer, especialmente en búsqueda de conocimiento y optimización de recursos.
2. La obtención de economías de escala al realizar proyectos conjuntos.
3. La aparición de economías de alcance por generación de externalidades, como las nuevas oportunidades para cooperar en otros proyectos, mediante la constitución de redes formales e informales (Cornago, 2006).

En función de los diferentes niveles de formalidad en la cooperación podemos establecer varias escalas en el sistema de gobernanza, que iría desde la mayor formalidad que supone la creación de organizaciones —fundaciones u otras estructuras permanentes—, a la simple constitución de redes de trabajo para la cooperación en proyectos puntuales en función de la financiación disponible, como sucede en muchos casos en los proyectos incluidos en la cooperación descentralizada municipal, pasando por los partenariados, como los que se han realizado bajo el programa INTERREG u otros con financiación europea (TERCO, 2010).

Pero ¿cuál de estas formas es más adecuada en cada caso? ¿Qué lecciones se pueden extraer de la efectividad de los diferentes tipos de cooperación territorial? Lo que sabemos hasta ahora es que si los territorios encuentran soluciones conjuntas a problemas

compartidos, obtienen beneficios o sinergias: entonces la cooperación territorial tiene un impacto positivo sobre el desarrollo local.

Las evaluaciones de las políticas llevadas a cabo hasta ahora han identificado 7 determinantes que condicionan el impacto de la cooperación territorial sobre el desarrollo económico local: el grado de similitud o diferencia de las culturas locales, los niveles de autogobierno regionales, la disponibilidad de fondos, la historia compartida, los antecedentes normativos que influyan en la cooperación transfronteriza territorial, el grado de divergencia socioeconómica y los condicionantes geográficos (TERCO, 2010).

3. UNA VISIÓN ANDALUZA DE LA REGIÓN TÁNGER-TETUÁN

Tánger-Tetuán es la región con mayor dinamismo económico y social del Norte de Marruecos, además de la de mayor interés geoestratégico para Europa, como consecuencia de la cercanía (14 kilómetros) marítima a través del Estrecho de Gibraltar. Su extensión geográfica es de 13.712 km². Limita al oeste y norte con el océano Atlántico y el Estrecho de Gibraltar, al este con el mar Mediterráneo y la región Taza- Alhucemas, y al sur con esta misma y con la región Garb-Chrarda-Beni Hsen.

Según el último censo oficial (2004), la región de Tánger-Tetuán tiene unos 2.504.000 habitantes, representando el 8,15% del total de la población marroquí, de la que el 58,24% vive en zonas urbanas. Según las estimaciones del Alto Comisionado para la Planificación, la población para 2008 podría situarse en torno a los 2.625.000 habitantes, con un porcentaje en zonas urbanas del 60%³ (RGPH, 2004).

Desde el punto de vista urbano, la región es bipolar, dado que las dos ciudades principales acumulan cerca de la mitad de la población: Tánger (669.685 habitantes) y Tetuán (320.539 habitantes), distanciadas entre sí solo 60 km. Además concentran la mayoría de la actividad económica: el 86% de la industria se concentra en Tánger, donde destacan las siguientes actividades: industria agroalimentaria, fabricación de maquinaria y equipos eléctricos, industria textil y artesanía. Por otra parte, el área que mejor articulan estas ciudades está concentrando las principales inversiones extranjeras y nacionales: puerto Tánger-Med, autopistas y centros turísticos, incluyendo la creación de dos nuevas ciudades en el ámbito del nuevo puerto y en el área de Tetuán.

3 En esta estimación no se incluyen los efectos de la nueva regionalización del país, por lo que la región tiene una población ligeramente mayor por la incorporación de nuevos territorios colindantes, de baja densidad de población.

La región la componen 7 provincias y 110 comunas. Las principales comunas urbanas son Tánger, Assilah, Tetuán, Martil y Fnideq, que aglutinan la mayor parte de la población de su territorio, las demás comunas urbanas son Alcazarkebir, Larache, Ouezzane, Chaouen, Oquad Ladu.

La organización administrativa es la siguiente: en el nivel más bajo la comuna, que mantiene ese nombre para los ámbitos rurales y también adopta el de municipio para los ámbitos urbanos. En el siguiente nivel la prefectura o provincia, prefectura se utiliza para los ámbitos urbanos y provincia para los rurales. Por último, la región, que es el más alto nivel de descentralización territorial. Además de esta organización típicamente europea permanecen estructuras atípicas como la *Wilaya*⁴.

Desde 1997 las regiones tienen capacidad legal y financiera en 13 áreas: presupuestos, planificación urbana, seguridad social, empleo, economía, salud, agricultura, desarrollo rural, urbanismo, sostenibilidad, enseñanza, cultura y formación profesional. La organización territorial y administrativa en Marruecos tiene una doble corriente de responsabilidad: existe una línea de gobierno bajo el control del rey, con poder ejecutivo, que dentro de cada región organiza la tarea de desconcentración del poder real; y otra democrática, pensada para la descentralización política. Entre ambas se establece un proceso de concertación.

Usando la terminología del PNUD, Marruecos es un país de desarrollo medio y ha sido uno de los 10 países que más ha avanzado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los últimos 40 años, incrementando la esperanza de vida en 20 años. Con todo, ocupa el puesto 114 sobre 169, mientras que España, país de desarrollo muy alto, se sitúa en el 20, lo que da idea de las diferencias entre ambas orillas del Estrecho de Gibraltar. En cifras absolutas, el Producto Interno Bruto (PIB) español es 19 veces el marroquí (Klugman, 2010).

La región está recibiendo importantes flujos de inversión extranjera ligada a actividades intensivas en mano de obra, como consecuencia de las estrategias de descentralización de la industria europea de los últimos 20 años, lo que la ha convertido en el segundo polo industrial de Marruecos, donde destacan la actividad textil y del cuero (15,9% del país), así como las actividades eléctricas (31,5% de país), electrónicas y mecánicas, muy vinculadas a las cadenas de producción internacionales. En particular, merece la pena citar el megaproyecto

4 El término *Wilaya* se aplica a los territorios de grandes concentraciones urbanas, en este caso a los ámbitos de Tánger y Tetuán, dotando a la región de una estructura bicéfala. Bajo el ámbito de la *Wilaya* de Tánger se integra la prefectura de Tánger-Assilah y la provincia de Fahs Anjra, y bajo el ámbito de la *Wilaya* de Tetuán se integran las provincias de Tetuán, Chaouen, Larache, Ouezzane y la prefectura de Mdiq-Fnideq.

de Renault en Tánger, iniciado en 2005 con la fabricación del Logan y la creación de 6.000 empleos directos y 3.000 indirectos, al que han seguido los proveedores principales del sector del automóvil, como Valeo, entre otros, que ya emplea en Marruecos a más de 4.000 personas, y otros de rango inferior están consolidando sus proyectos de instalación⁵.

Utilizando el IDH para medir el bienestar social, las diferencias entre España y Marruecos se agrandan, pues España, del puesto 20 del IDH pasa al puesto 26 en renta per cápita (35.215 dólares), frente al 104 de Marruecos (2.769 dólares), cuando en el IDH ocupa el 114. Es decir, teniendo en cuenta la sanidad y la educación, la situación relativa de Marruecos empeora: la dimensión social es más débil de lo que le correspondería por renta per cápita. Otro indicador importante es el empleo infantil: un 8% de los niños entre 5 y 14 años trabajan (Klugman, 2010). Además, las diferencias socioeconómicas son especialmente importantes entre las áreas urbanas y las áreas rurales, sobre todo debido a la escasez de infraestructuras y a las dificultades de comunicación hacia el interior de la región fuera de los enlaces con las grandes ciudades.

4. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

De acuerdo con los planteamientos teóricos previos y tras la discusión en el seno del grupo de trabajo sobre las diferentes posibilidades que se podían elegir para abordar el caso de estudio, se optó por realizar un barrido bibliográfico y de páginas web sobre las experiencias de cooperación territorial entre Andalucía y el Norte de Marruecos.

De esta primera tarea se seleccionaron algunas personas que podrían ofrecer información importante para determinar el caso de estudio. Para ello se realizaron unas entrevistas prospectivas con responsables de diferentes entidades locales y regionales en Andalucía, entre ellas algunas que luego han sido entrevistadas en profundidad. La información suministrada por estos informantes de la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Málaga, la Diputación Provincial de Cádiz, la Universidad de Cádiz, la Diputación Provincial de Jaén, la Universidad de Jaén y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, así como el análisis del material bibliográfico, nos llevó a la determinación de centrar el caso de estudio en la cooperación territorial entre Andalucía y la región Tánger-Tetuán (antes que en cualquier otra región del Norte de Marruecos), dada la intensidad de las relaciones y la duración de las mismas, además de, por supuesto, la importancia geoestratégica que supone la plataforma del Estrecho de Gibraltar.

5 Para un mayor análisis véase Mella (2011).

Una vez determinados los territorios objeto de estudio se debatió la necesidad de abordar el trabajo desde una doble perspectiva temática. Por un lado, había que estudiar la cooperación territorial estimulada con las diferentes ediciones de la Iniciativa INTERREG, lo que enfocaba la mayor parte del trabajo hacia las provincias de Cádiz y Málaga (en Andalucía). Por otro lado, teníamos que analizar cuál es el efecto de la cooperación territorial descentralizada, los llamados «fondos de la solidaridad», que desde Andalucía están mayoritariamente enfocados hacia la región Tánger-Tetuán en múltiples y variados proyectos, con una gran diversidad de agentes implicados, y repartidos en microproyectos y en microiniciativas de financiación, entre gran parte de las miles de entidades locales de Andalucía, lo que ha añadido alguna complicación a la hora de recoger los datos del trabajo de campo.

Las principales herramientas utilizadas han sido dos: un cuestionario de preguntas con respuestas básicamente cerradas, mayoritariamente en escala de tipo Likert, remitido por correo electrónico a dos muestras de entidades y organismos con experiencia en cooperación en Andalucía y en Tánger-Tetuán. Y una relación de preguntas para realizar entrevistas en profundidad a personas seleccionadas por su especial conocimiento de la realidad objeto de estudio.

Además, el doble objetivo de análisis: la iniciativa INTERREG y la cooperación descentralizada, ha planteado un doble esfuerzo a la hora de centrar el enfoque de la investigación. Por un lado, desde la perspectiva andaluza se ha preguntado por la cooperación con Marruecos bajo los diferentes programas que lo permiten. Por otro lado, desde la perspectiva marroquí, las cuestiones han debido ir dirigidas hacia qué territorios de Europa han mantenido cooperación con la región Tánger-Tetuán y por qué. De ahí que la interpretación de los mismos arroje información de gran interés para percibir diferentes posicionamientos hacia la cooperación territorial según se planteen las cuestiones a uno u otro lado del Estrecho de Gibraltar.

La elección de la muestra andaluza de entidades a las que se ha remitido el cuestionario se ha realizado teniendo en cuenta la capacidad de actuación de las mismas en los últimos años, según la información suministrada por FAMSI y la Junta de Andalucía. La tasa de respuesta ha estado condicionada por el momento especialmente sensible en el que se ha llevado a cabo el trabajo de campo. El 11 de junio de 2011 se produjo el cambio de gobierno en las administraciones locales españolas, como consecuencia de las elecciones, lo que ha generado cambios en los órganos directivos de las mismas y en el personal que teníamos identificado para responder los cuestionarios. Las dificultades han sido superadas mediante visitas personales y llamadas telefónicas para redirigir los cuestionarios enviados durante el verano por correo electrónico a las per-

sonas apropiadas. Finalmente se consiguieron 34 respuestas, sobre 50 cuestionarios enviados en Andalucía.

La elección de la muestra de la región Tánger-Tetuán se ha realizado con la ayuda del equipo del Programa Art Gold del PNUD, dirigido por Cristino Pedraza, quien nos ha suministrado la base de datos con los principales agentes implicados en la cooperación territorial con Andalucía. El trabajo de campo en Marruecos requirió una misión previa de información y toma de contacto con los responsables políticos de la línea ejecutiva del poder en Marruecos, tanto en Rabat como en Tánger, para dar cuenta de nuestro interés en la realización de la investigación. Finalmente se consiguieron 24 respuestas, sobre 49 enviadas.

El trabajo de campo se ha completado con las entrevistas en profundidad a los principales agentes de la cooperación en Andalucía y la región Tánger-Tetuán, de manera que se han entrevistado responsables de agencias de cooperación al desarrollo y organismos aglutinadores de la cooperación descentralizada, de ámbito regional, como la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Fondo de Municipios para la Solidaridad Internacional, en Andalucía. En Marruecos hemos entrevistado a los responsables de Cooperación de la Dirección General de Colectividades Locales, del Ministerio del Interior del Gobierno de Marruecos y a los responsables de este ámbito tanto en la Wilaya de Tánger como en el Consejo Regional.

En el ámbito local se han realizado entrevistas a responsables de la cooperación de entidades locales y provinciales, en ambas orillas del Estrecho de Gibraltar, y a responsables de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Además se han consultado las fuentes de los Institutos de Estadística de España y Marruecos, así como otras fuentes estatales en ambas orillas del Estrecho de Gibraltar.

Hemos utilizado, también, la explotación estadística de los cuestionarios con la participación de la muestra andaluza y marroquí, así como documentos de programas europeos y estudios de investigadores sobre la cooperación y el desarrollo económico de ambos territorios en general.

La participación de los entrevistados ha sido buena y han mostrado su opinión de forma libre y cooperadora, esperando contribuir al buen desarrollo de la investigación, con la esperanza de poder recibir un *feed-back* de su interés para mejorar su trabajo en el futuro.

5. RESULTADOS

La investigación llevada a cabo ha ofrecido resultados en cuatro grandes ámbitos: áreas de cooperación territorial, fuerzas determinantes y ámbitos de la cooperación, estructuras territoriales y cooperación específica transfronteriza, y estructuras de gobernanza y de puesta en marcha de la cooperación. Los resultados los presentamos sintéticamente mostrando fortalezas, debilidades y desafíos de futuro.

Áreas de cooperación territorial

Fortalezas:

1. Las acciones que mejor han funcionado son aquellas en las que Andalucía puede aportar un valor añadido fruto de su propia experiencia de desarrollo, como en las áreas de descentralización administrativa, sanitaria, política de desarrollo rural o agricultura.
2. La cooperación territorial cuenta con un amplio número de actores implicados: sindicatos, universidades, cámaras de comercio, ONG, Ayuntamientos, Diputaciones, asociaciones empresariales, administración regional, asociaciones de entidades locales, agencias de desarrollo, organismos internacionales y fundaciones.

Debilidades:

1. Los intereses en la cooperación son diferentes en ambos lados del Estrecho y en algunos casos solo se persigue la búsqueda de socios para llevar a cabo un proyecto europeo.
2. Se mantiene un bloqueo del acuerdo sobre el Instrumento de la Política Europea de Vecindad, que impide realizar proyectos conjuntos en mejores condiciones.
3. Falta de financiación como consecuencia de la crisis económica en Europa.

Desafíos de futuro:

1. Encontrar más intereses comunes.
2. Trabajar en una dinámica de cooperación triangular con Marruecos, que permita participar en proyectos que redunden en beneficio de otros países africanos.

Fuerzas determinantes y ámbitos de la cooperación

Fortalezas:

1. El trabajo en los ámbitos social y cultural ha llevado a intervenir en otros como infraestructura o desarrollo económico local ligado a la mejora de calidad de vida en general.
2. Los proyectos que mejores resultados tienen son aquellos que se realizan conjuntamente y se adaptan a las necesidades marroquíes de acuerdo a su estrategia territorial de desarrollo, que tenían previamente planificada o que se ha planificado tras una actuación previa de mejora de los procesos de decisión en política económica local.
3. Se han establecido sinergias entre proyectos que tienen diferentes fuentes de financiación, como consecuencia del contacto mutuo y la red de agentes que se ha establecido en Andalucía para la cooperación entre distintas entidades locales y otros agentes sociales.
4. La cooperación de abajo arriba tiene mucho más impacto que la centralizada, pues se programa a nivel local, desde las necesidades de la población local, dentro de un plan estratégico de desarrollo comunal en Marruecos.

Debilidades:

1. El mecanismo de decisión de Marruecos, representativo y ejecutivo, puede dificultar las relaciones si no se mantiene un delicado equilibrio entre ambas corrientes, porque la primera tiene limitaciones presupuestarias y decisorias, pero representa a las localidades y a los agentes sociales.
2. Limitaciones que se imponen desde Europa a la política de visados y que dificultan la movilidad de los actores de la cooperación marroquí hacia España.

Desafíos de futuro:

1. Mayor equiparación tecnológica en las plataformas digitales marroquíes.

Estructuras territoriales y cooperación específica transfronteriza

Fortalezas:

1. El mantenimiento de estructuras organizativas andaluzas en Marruecos: presencia permanente de oficinas de las cámaras de comercio españolas y viceversa, de las agencias de desarrollo españolas y de algunas fundaciones y asociaciones de entidades locales.

2. La cooperación que se realiza con la Reserva de la Biosfera del Estrecho de Gibraltar es una referencia para procesos de cooperación ambiental entre continentes, como protocolos de actuación conjunta en caso de amenazas ambientales.
3. La cooperación territorial ha permitido mantener relaciones bilaterales informales entre ambas regiones, incluso en aquellos momentos en los que las relaciones diplomáticas han estado suspendidas.
4. El Estrecho de Gibraltar es una plataforma geoestratégica que supone una ventaja competitiva para los territorios en cooperación.

Debilidades:

1. La falta de financiación de Marruecos para la cooperación territorial.
2. Sistemas legales e institucionales diferentes y culturas divergentes.

Desafíos de futuro:

1. El desarrollo de hermanamientos que permitan establecer relaciones duraderas de carácter personal que se transmitan y mantengan entre las administraciones locales, para generar procesos de confianza institucional.
2. Incremento de la financiación marroquí para cooperación territorial.
3. Formación en gestión de la descentralización, en procesos de democratización y en gestión de entidades locales en Marruecos.
4. La cooperación debe hacerse desde la igualdad y el respeto. Se deben entender las relaciones como socios, no como prestadores de ayuda. Si no se realiza adecuadamente puede entenderse como secuelas del colonialismo.

Estructuras de gobernanza y de puesta en marcha de la cooperación***Fortalezas:***

1. Concertación y concentración de actuaciones para presentar los proyectos de cooperación, para después descentralizar proyectos entre homólogos de ambos territorios aprovechando las sinergias de la acción conjunta de diferentes entidades con interés en la cooperación, para evitar solapamientos y dispersión de esfuerzos.

2. Hermanamientos, pero solo si están basados en unas sólidas relaciones personales que se mantengan entre los respectivos líderes locales y hayan generado confianza institucional.

Debilidades:

1. Problemas de coordinación como consecuencia de una excesiva descentralización de la cooperación andaluza.
2. Puntuales problemas de carácter estratégico bilateral entre España (UE)-Marruecos, que pueden afectar a la cooperación.

Desafíos de futuro:

1. Mayor coordinación por parte de la AECID o FAMSI, por parte española, y del Consejo Regional de Tánger-Tetuán o el Programa Art-Gold del PNUD por parte marroquí.
2. Más refuerzo en el apoyo a las universidades marroquíes, poco involucradas en el desarrollo territorial marroquí.
3. Evaluación de las actuaciones de cooperación descentralizada para verificar su impacto sobre el desarrollo socioeconómico de cada proyecto.
4. Desarrollo de mecanismos que permitan mantener estructuras andaluzas permanentes en Marruecos con cargo a fondos marroquíes en el marco de proyectos conjuntos y estructuras permanentes marroquíes en España con cargo a fondos españoles/europeos.
5. Las buenas prácticas se están transfiriendo desde Europa a Marruecos, pero cabría esperar mecanismos de transferencia en el futuro desde Marruecos a Europa y no solo actuar desde la idea de la solidaridad.

6. CONCLUSIONES

La situación actual de crisis económica en Europa ha disminuido drásticamente las posibilidades de encontrar trabajo. El paro afecta mayoritariamente a los inmigrantes, que han reducido las remesas, y el horizonte de empleo en Marruecos y el resto de África no es capaz de absorber la población activa, por lo que la cooperación territorial para el desarrollo del Norte de Marruecos supone un interés político estratégico para Europa y el Reino de Marruecos, máxime en el entorno de inestabilidad política que está viviendo el Magreb desde el movimiento de la «Primavera Árabe».

Para Andalucía los beneficios más obvios de la cooperación se centran en la reducción de la inmigración ilegal, abriendo posibilidades de inserción laboral para los jóvenes en Marruecos y con proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida en la región Tánger-Tetuán. Por otra parte, desde el punto de vista económico el interés se centra en mantener la influencia andaluza y española en la región, que permita participar preferentemente en el proceso de descentralización de fases productivas que reduzcan los costes laborales dentro de la plataforma logística internacional que supone el Estrecho de Gibraltar. Además, como consecuencia de la intensidad de las relaciones comerciales entre Marruecos y Europa, se ha estimado que 10.000 dólares suplementarios de renta generan 1.300 dólares para las exportaciones comunitarias en Marruecos (Khader, 2010).

Así, de acuerdo con los intereses europeos, la cooperación territorial con Marruecos contribuye a dos objetivos políticos de alta importancia estratégica (European Commission, 2007): la estabilidad sociopolítica que reduzca riesgos en la frontera sur de Europa y contener la inmigración desde la orilla sur del Mediterráneo. No en vano, la Cooperación Española al Desarrollo se planteó como uno de sus objetivos estratégicos «solucionar el preocupante problema de la inmigración» (Castejón, 2004).

Para Marruecos los beneficios de la cooperación se concentran en los proyectos de desarrollo económico y social que se llevan a cabo en la región Tánger-Tetuán, que contribuyen a mejorar los equipamientos públicos. Con todo, la inversión directa que se lleva a cabo es mínima en comparación con el gasto total que realiza en el mismo ámbito el Gobierno marroquí. Lo verdaderamente interesante para Marruecos es la asistencia técnica que se presta a nivel municipal y regional por la contraparte española. Asimismo la formación de cuadros intermedios y de técnicos, que contribuirán al desarrollo económico territorial de Marruecos en el futuro.

Por otra parte, de una manera más sutil, los proyectos de cooperación territorial están aumentando la confianza mutua y permiten seguir colaborando en la preparación conjunta de proyectos futuros a largo plazo. Estas actuaciones fomentan la estabilidad política y social entre los pueblos en una dinámica de largo plazo y contribuyen a un mejor entendimiento, lo que redundará en una importante contribución a los procesos de desarrollo económico a largo plazo. Sin embargo, el tiempo que se lleva trabajando en proyectos de cooperación territorial de una manera generalizada (aproximadamente diez años) no permite una percepción clara por parte de la sociedad de estos procesos, que se ven superados por las dinámicas de la inmigración ilegal y los problemas de integración social que a veces aparecen en España.

7. BIBLIOGRAFÍA

CASTEJÓN SILVO, A. (2004): «La Cooperación española para el Desarrollo en Marruecos», en Bernabé López García y Mohamed Berriane (dirs.): *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 74-77.

CLARKE, N. (2010): «Town Twinning in Cold-War Britain: (dis)continuities in Twentieth-Century Municipal Internationalism», *Contemporary British History*, 24 (2): 173-191.

CORNAGO, N. (2006): «Un acercamiento al concepto de Euroregión: dimensiones funcionales y economía simbólica», en Letamendía, F. (coord.): *Acción colectiva egoalde-hiparralde*, Fundamentos, Madrid: 33-52.

GORCELAK, G. (2010): «TERCO project, European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Job and Quality of Life, Applied Research 2013/1/9, Inception Report», http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/TERCO/TERCO_Inception-Report_plus_Annex.pdf.

HANSEN, N. (1983): «International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda», *International Regional Science Review*, 18: 255-270.

Hanson, G. H. (1996): «Economic Integration, Intraindustry Trade, and Frontier Regions», *European Economic Review*, 40: 941-949.

European Commission (2007): *Morocco, Strategy Paper 2007-2013, European Neighbourhood and Partnership Instrument*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_morocco_en.pdf.

KEATING, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.

KEATING, M. (1999): «Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies», en Aldecoa, F. y Keating, M. (eds.): *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass, Londres: 1-16.

KHADER, B. (2010): «Los intereses de Europa en el mundo árabe», en G. Martín Muñoz y Vaquer i Fanés, J. (dirs.): *La Unión Europea y el mundo árabe, ¿cómo ven y qué esperan los árabes de Europa?*, Casa Árabe, Madrid, 12-29.

KLUGMAN, J. (dir.) (2010): Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

KRUGMAN, P. R. (1995): «Globalization and the Inequality of Nations, NBER». Working Papers 4616, National Bureau of Economic Research, Inc.

MELLA MÁRQUEZ, J. M. (2011): «La cooperación empresarial hispano-marroquí: el caso de la región Tánger-Tetuán», Casa Árabe, Madrid.

MOLLE, W. (2007): *European Cohesion Policy*, Routledge, Londres.

Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) (2004): Recensement Général de la Population et de l'Habitat, Haut Commissariat au Plan, Royaume de Maroc, Rabat
ROJO SALGADO, A. (2010): «La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa», *Investigaciones Regionales*, 18: 141-152.

TERCO (2010): *Literature Review Territorial Cooperation*, documento interno de trabajo, sin publicar.

VION, A. (2002): «Europe from the Bottom Up: Town Twinning in France during the Cold War», *Contemporary European History*, 11: 623-640.

LA RESERVA DE LA **BIOSFERA** **INTERCONTINENTAL** DEL MEDITERRÁNEO ENTRE **ANDALUCÍA Y MARRUECOS** COMO INSTRUMENTO DE **COOPERACIÓN** **TRANSFRONTERIZA**

JESÚS VERDÚ BAEZA¹

*Profesor contratado doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz*

Existe en todo el marco mediterráneo un conjunto de ecosistemas y valores naturales, climáticos y paisajísticos que le hacen merecedor de ser considerado uno de los lugares propuestos por distintas instituciones y organizaciones internacionales como lugar idóneo para establecer diversos espacios protegidos transnacionales tanto en el ámbito marítimo como terrestre. En su fachada occidental nos encontramos con características propias que derivan del encuentro de dos fachadas marinas, la atlántica y la mediterránea, comunicadas por el Estrecho de Gibraltar, siendo en esa zona de

1 Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho», -11693 (subprograma JUR1) (2008-2011), financiado por el Ministerio de Educación-DG de Investigación.

contacto de las dos aguas en donde se localizan una serie de hábitats que tiene continuidad en el continente africano, basado fundamentalmente en un ecosistema de monte mediterráneo, y que conserva elementos autóctonos de formaciones como la laurisilva con rododendros, o el pinsapo, un endemismo bético-rifeño, que conserva su única área de distribución en el extremo occidental de las cordilleras béticas en España y en la cordillera del Rif en Marruecos.

La creación de una Reserva de la Biosfera Transcontinental entre Andalucía y Marruecos se enmarca en el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre Andalucía y Marruecos en el ámbito medioambiental, siendo uno de los proyectos más novedosos y atractivos en la cooperación transfronteriza.

Las Reservas de la Biosfera constituyen zonas de ecosistemas terrestres, costeros o marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO y cumplen como finalidad primordial el intento de conciliación de preservación de la diversidad biológica y los recursos biológicos con su utilización sostenible. En definitiva, las Reservas de la Biosfera son consideradas globalmente como lugares de excelencia donde realizar nuevas prácticas óptimas para probar y demostrar una gestión innovadora de la naturaleza y el medio humano; sirven también como herramientas para hacer cumplir los resultados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible y en particular de la Convención sobre la Diversidad Biológica y su enfoque ecosistémico y, en tercer lugar, se adaptan perfectamente como lugares de aprendizaje en el marco de la Década de Naciones Unidas para la Educación en Desarrollo Sostenible.

La creación de una Reserva de la Biosfera Transcontinental entre Andalucía y Marruecos se enmarca en el memorándum firmado en febrero de 2000 entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Secretaría de Medio Ambiente del Reino de Marruecos para el desarrollo de un Programa de Cooperación Transfronteriza Andalucía-Marruecos en el ámbito medioambiental.

El ámbito físico del proyecto de Reserva Intercontinental sobre ambos ejes del Estrecho de Gibraltar abarcaría, en la parte andaluza, un amplio territorio de las provincias de Málaga y Cádiz en el que existen diversos espacios protegidos; esto es, cuatro Parques Naturales (Sierra de las Nieves, Sierra de Grazalema, Los Alcornocales y El Estrecho), cuatro Parajes Naturales (Desfiladero de Los Gaitanes, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y la Playa de Los Lances), además de diversos Lugares de Interés Comunitario y Monumentos Naturales. Y por parte marroquí, se incluirían dieciocho espacios protegidos de distinto nivel, entre los que destaca el valiosísimo Parque Nacional de

los Montes de Talasemtane, además de otros enclaves de interés ecológico, tanto continentales (como Jbel Bouchachem o Jbel Karrich) como litorales (Koudiet Taïfour, laguna de Smir, Côte Gomara o Cirque de Jebha). En general, respecto de la reserva se insiste en el carácter agreste y montañoso del entorno, su maleabilidad kárstica —que le otorga un perfil abrupto y pleno de oquedades y cursos de agua subterráneas—, la continuidad paisajística (sistema bético-rifeño), a partir de ecosistemas comunes, resultado de litología, geomorfología y suelos comunes, así como del suelo similar y la contigüidad de sus especies vegetales y animales; y en su alta pluviosidad, de modo que la biodiversidad es alta, hasta el punto de concentrar un buen número de endemismos. La justificación de la Reserva se fundamenta en valores patrimoniales, tanto naturales como históricos y culturales. No se trataría tanto de promover una política de protección, ya en curso, sino más bien de experimentar nuevas formas de gestión e instrumentalizar estos entornos para promover dinámicas de cooperación y activación de desarrollo sostenible.

De esta forma, se elaboró la Declaración de Intenciones para la Formulación de la Propuesta de una Reserva Transcontinental, acuerdo firmado el 11 de julio de 2003 en Rabat por la consejera de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el secretario general del Departamento de Aguas, Bosques y Lucha contra la Desertificación del Reino de Marruecos. Finalmente el 25 de octubre de 2006, en el Buró del Programa MaB de la UNESCO se aprobó por unanimidad en la lista mundial de Reservas de la Biosfera la Reserva Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos propuesta conjuntamente por Andalucía y el Reino de Marruecos.

No debemos olvidar que el proyecto nació sobre un doble equilibrio, además de la citada figura de Reserva de la Biosfera, el proyecto tuvo sus fundamentos en el Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A (2000-2006) Andalucía-Marruecos, que tenía como objetivo prioritario el desarrollo regional equilibrado y la integración del territorio europeo, mediante la progresiva creación de estructuras conjuntas de cooperación entre toda la Unión Europea y también con los Estados vecinos. En la actualidad, proyectos en el marco de esta reserva pueden ser presentados y aprobados en el seno del Comité de Seguimiento del Programa Operativo de Cooperación España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX), cuyo objetivo es articular los recursos del FEDER en un instrumento transitorio con el formato de un Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza específico, en el marco del Objetivo 3 del FEDER, para el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos.

De esta forma, en enero de 2010, en el marco de su primera convocatoria de proyectos se ha aprobado para 2010-2011 el programa INTEGRARBIM, programa de Desarrollo integral (agrario, rural, medioambiental, cultural y turístico) en el ámbito de la Reserva de

la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos en el que participa junto a la Junta de Andalucía la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Su objetivo principal es crear marcos de gobernanza comunes en torno a la Reserva de la Biosfera Intercontinental mediante el fortalecimiento institucional, el fomento de un desarrollo socioeconómico sostenible, la promoción medioambiental y la valorización del patrimonio.

Este proyecto se fundamenta en el reconocimiento explícito de la no funcionalidad de las fronteras políticas para el reconocimiento y gestión de los procesos ecológicos, y por entender que esta figura supone una herramienta útil a la hora de establecer una gestión común, orientada hacia acciones de conservación y uso sostenible en los ecosistemas que se comparten, definiendo objetivos y planes comunes y específicos e identificando potenciales fuentes de financiación para ellos.

Finalmente queremos poner de manifiesto la discontinuidad existente en el proyecto hispano-marroquí en cuanto que deja fuera en el área del Estrecho, el Peñón de Gibraltar y sus aguas, que como es lógico, forman un ecosistema íntimamente unido a las aguas españolas de la Bahía y el Estrecho, junto con las marroquíes, y las situadas más allá de los ámbitos de jurisdicción nacional, por muy pequeño que geográficamente sea Gibraltar respecto al resto de espacios naturales hispano-marroquíes incluidos en el proyecto. Siendo conscientes de las dificultades políticas que pudiera plantear la inclusión de Gibraltar en este proyecto, entendemos que su verdadera finalidad queda, en cierto modo, incompleta al dejar fuera del mismo, encerrado en sus fronteras y debates políticos, ciertos espacios de valor ecológico que conforman una unidad medioambiental con las zonas contiguas hispano-marroquíes. Indudablemente la causa última de la exclusión de Gibraltar, además de las diversas sensibilidades sobre la situación, es la controversia jurídica en torno a sus aguas.

En general las aguas del Estrecho de Gibraltar y, en particular, las aguas en torno a Gibraltar presentan una riqueza enorme en cuanto a biodiversidad y valores ambientales susceptibles de ser protegidos, con la presencia habitual de cetáceos y otras especies vulnerables o en vías de extinción.

En cualquier caso, la iniciativa de Reserva de la Biosfera transnacional nos parece un paso adecuado en la dirección correcta dada la necesidad de coordinación de problemas que tienen un verdadero carácter internacional, especialmente como es la protección del medio ambiente en torno al eje que representa el área del Estrecho de Gibraltar, aun conociendo su insuficiencia en el sentido de la carencia de normas y estándares vinculantes y su carácter más simbólico que jurídico. El hecho de que permita canalizar

instrumentos europeos de cooperación transfronteriza en un área geográfica complicada y compleja como el Estrecho de Gibraltar, fértil en controversias y sensibilidades diferentes, no puede sino valorarse positivamente en la difícil construcción de un proceso de crecimiento económico basado en pautas de desarrollo sostenible que garantice la calidad de vida de los habitantes de ambas orillas del Estrecho de Gibraltar, logrando mayores esferas de entendimiento mutuo y fomentando intereses comunes en un área especialmente delicada y sensible.

En definitiva, mediante la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo se trata de situar el medio ambiente como un factor de dinamización de las relaciones transfronterizas entre Andalucía y el Norte de Marruecos, factor sobre el que pivotará un conjunto de actuaciones dirigidas no solo a la conservación de los ricos y valiosos ecosistemas que se encuentran en la zona, sino también a la dinamización de las economías locales sobre un modelo de desarrollo sostenible.

TÉCNICAS JURÍDICAS DE **COOPERACIÓN** **TRANSFRONTERIZA** EN LA LEGISLACIÓN DE LAS **ADMINISTRACIONES** **PÚBLICAS** ANDALUZAS

FRANCISCO TOSCANO GIL

*Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla*

1. PLANTEAMIENTO

Esta comunicación tiene por objeto el análisis de las normas por las que se rigen las Administraciones Públicas andaluzas, con el fin de determinar si en dichas normas se atiende a la regulación de fórmulas específicas de cooperación transfronteriza, procediendo a pronunciarnos, en su caso, sobre el alcance de estas.

La definición del propósito de este trabajo exige delimitar el mismo, mediante una triple acotación, referida, en un primer término, a los sujetos de la cooperación, en un segundo término, al tipo de cooperación, y, en un tercer término, a la normativa reguladora de la cooperación.

En primer lugar, en lo que hace a los sujetos de la cooperación, tenemos que indicar que cuando hablamos de las Administraciones Públicas andaluzas nos estamos refiriendo a las que forman parte de la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos del art. 89.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Es-

tatuto de Autonomía para Andalucía, en interpretación acorde al art. 137 de la Constitución española. Por tanto, Administraciones Públicas andaluzas lo son la propia Administración de la Junta de Andalucía, pero también las Administraciones de sus Municipios y Provincias, así como las de las demás entidades territoriales que decidan crearse por ley en el ejercicio de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma por el art. 59 del Estatuto de Autonomía.

También son Administraciones Públicas andaluzas las entidades instrumentales con personalidad jurídico-pública, esto es, las llamadas Administraciones especializadas o institucionales, que se encuentren adscritas a las anteriores. No obstante, por su naturaleza de entidad instrumental, no territorial, difícilmente puede plantearse la atribución a estas de la construcción de instrumentos de cooperación transfronteriza, al margen de las entidades territoriales de las que dependen, sin perjuicio de que, en el contexto de su relación con estas, sí puedan ejercer funciones de cooperación¹.

En segundo lugar, en lo que hace al tipo de cooperación objeto de este trabajo, dentro de los diversos tipos de cooperación territorial posibles, nos centraremos en la llamada cooperación transfronteriza, entendiendo por tal aquella cooperación territorial que se produce entre entidades públicas limítrofes distintas del Estado². Por tanto, no abordaremos aquí ni la cooperación transnacional ni la cooperación interregional, si bien es cierto que, como se verá, muchas de nuestras conclusiones pueden extenderse también a estos otros dos tipos de cooperación territorial³.

1 Sobre el concepto de Administración especializada o institucional, véase, entre otros, GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2011, pp. 161 y ss.

2 Como es por todos sabido, la intervención del Estado suele suponer el salto de las relaciones de cooperación territorial a las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado, conforme al art. 149.1.3º de la Constitución española. *Vid.* LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos», en TEROL BECERRA, M. J. (dir.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 23. También al respecto, puede verse HOLGADO GONZÁLEZ, M., «Acción exterior», en TEROL BECERRA, M. J. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 647.

3 Según la profesora Beltrán García, el principal cometido de la cooperación territorial es «favorecer un desarrollo equilibrado del territorio mediante la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional». La primera promueve la colaboración entre entidades limítrofes; la segunda, a partir del establecimiento de grandes zonas, promueve la colaboración entre autoridades nacionales, regionales y locales, mientras que la tercera incentiva, a su vez, las iniciativas entre entidades territoriales. *Cfr.* BELTRÁN GARCÍA, S., «Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT): un instrumento sui generis», en CANALS AMETLLER, D. y GALÁN GALÁN, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008, pp. 89 y 90.

La consideración conjunta de esta segunda delimitación junto con la primera, arroja como resultado la conclusión de que la cooperación transfronteriza de las Administraciones Públicas andaluzas se producirá, en todo caso, con entidades públicas pertenecientes a los Estados de Portugal y de Marruecos, por ser estos los fronterizos con Andalucía, aunque en el segundo caso no pueda hablarse de frontera territorial⁴.

En tercer término, hemos de decir que la normativa que se va analizar en este trabajo es la normativa institucional de las Administraciones Públicas andaluzas, no la normativa específica en materia de cooperación transfronteriza.

Por tanto, dejamos a un lado el estudio del marco jurídico específico de la cooperación transfronteriza en Andalucía, que ya ha sido suficientemente estudiado en otros trabajos⁵, y que queda constituido, principalmente, por las siguientes normas:

- Convenio-Marco Europeo de cooperación transfronteriza entre colectividades y autoridades territoriales, adoptado en Madrid el 21 de mayo de 1980, en el seno del Consejo de Europa (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990), y ratificado por España y Portugal.
- Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, del Ministerio de Presidencia, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997).
- Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).

4 En lo que hace a la cooperación transfronteriza entre Andalucía y las entidades públicas portuguesas, debe destacarse, por ser el instrumento más reciente, la firma del Convenio de Cooperación Transfronteriza para la constitución de la Comunidad de Trabajo «Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía», suscrito entre la Administración de la Junta de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve (publicado en BOJA núm. 134 de 9 de julio de 2010).

5 Acerca del marco jurídico de la cooperación transfronteriza, pueden verse, entre otros, los trabajos de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales», y LÓPEZ RAMÓN, F., «Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales en el marco jurídico promovido por el Consejo de Europa», ambos publicados en CANALS AMETLLER, D. y GALÁN GALÁN, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008.

- Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (DOUE L 210 de 31 de julio de 2006).
- Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (BOE núm. 17, de 19 de enero de 2008).

De esta forma, no es el marco jurídico específico de la cooperación transfronteriza lo que interesa a nuestro análisis, sino el marco jurídico general de las Administraciones Públicas andaluzas. Se trata, por tanto, de analizar exclusivamente las principales normas institucionales de nuestras Administraciones Públicas, aquellas que atienden a su organización, funcionamiento, y relaciones con otros sujetos de Derecho, tanto ciudadanos como entidades públicas o privadas. Nuestro propósito es determinar en qué medida este marco normativo institucional se adecua al marco de la cooperación transfronteriza, bien porque incluya previsiones sobre esta, o bien porque, no incluyéndolas, permita su ejercicio dentro de la letra de la ley.

Las principales normas institucionales de las Administraciones Públicas andaluzas son, en todo caso, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, así como, para la Administración autonómica, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y, para las Administraciones locales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.

2. DESARROLLO

Puesto que vamos a analizar tanto el marco normativo institucional de la Administración autonómica andaluza como el de las Administraciones locales de Andalucía, y tal marco normativo difiere según se trate de una u otras Administraciones Públicas, estructuraremos el presente epígrafe en dos apartados, respondiendo a dicha diferenciación.

2.1. El marco normativo institucional de la Administración de la Junta de Andalucía

En lo que hace a la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, esta atiende específicamente a la cooperación transfronteriza en su art. 246, que lleva por rúbrica, precisamente, «cooperación interregional y transfronteriza». Ahora bien, lo único que hace el precepto es recoger la potestad de la Junta de Andalucía para promover «la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».

Sobre este artículo hay que decir en primer lugar, que no hay en él una regulación sustantiva de instrumentos de cooperación transfronteriza, sino tan solo la escueta referencia a «convenios y acuerdos» de este tipo, reenviando, en realidad, a su regulación específica, con especial atención a la cooperación en el contexto europeo. No obstante, a ello hay que añadir que, el Estatuto de Autonomía no es la norma más adecuada para definir los instrumentos de cooperación, bastando al respecto con lo que hace, que es atribuir a la Junta de Andalucía la potestad para llevar a cabo esta cooperación.

Por otro lado, debe decirse que no nos conviene, por limitada, su ubicación dentro del Capítulo V del Título IX del Estatuto, «Cooperación al desarrollo»⁶, como si la cooperación transfronteriza debiera limitarse a esta⁷. Sí nos parece acertada su inclusión dentro del Título IX, «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma».

A diferencia del Estatuto de Autonomía, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no contiene referencia específica alguna a la cooperación transfronteriza, limitándose a una atribución genérica al presidente de la Junta de Andalucía, en cuanto supremo representante de la Comunidad Autónoma, de la potestad para «firmar los convenios y acuerdos de cooperación que suscriba

6 De la misma opinión es CARRILLO DONAIRE, J. A., «La acción exterior de la Junta de Andalucía en el marco internacional extracomunitario», en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 1240 y 1246.

7 Esta es la interpretación que se hace de dicha ubicación en CARMONA CONTRERAS, A., «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos», en TEROL BECERRA, M. J. (dir.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, p. 39.

la Comunidad Autónoma en los casos que proceda» (art. 7.b), potestad que, por lo demás, es delegable en las personas titulares de las Vicepresidencias y de las Consejerías (art. 11.2.b).

Es claro que entre estos convenios pueden incluirse los que tengan por objeto la cooperación transfronteriza, es más, la cooperación territorial de todo tipo, dado el carácter abierto del precepto. A esta interpretación coadyuva el hecho de que la Ley también reconozca la proyección del presidente en el ámbito internacional (art. 7.a)⁸. No obstante, creemos que, una vez reconocidas las facultades de la Comunidad Autónoma en este ámbito por el Estatuto de Autonomía, como ya se ha visto, podría ser conveniente reconocer también expresamente en estos mismos términos dicha facultad al presidente de la Junta en su Ley de Gobierno. Piénsese que no estamos hablando de un sector material más, sino de la facultad de proyectar de forma transversal la actuación de la Administración autonómica hacia el exterior, en sus relaciones con entidades públicas pertenecientes a otros Estados.

Por último, debemos analizar la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que, como ley de la Administración, debiera ser, en su caso, la norma llamada a contemplar mecanismos específicos de cooperación transfronteriza para la Administración Pública andaluza, siempre que no se optara por hacerlo a través de una ley especial, lo que también podría ser una solución, completando lo establecido en el art. 246 del Estatuto de Autonomía. No obstante, lo cierto es que el examen de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía revela que no hay en esta una atención específica a esta cuestión, que ha de incorporarse, necesariamente, en la regulación general que se hace de los instrumentos de relación de la Administración andaluza con otras entidades públicas, Capítulo II del Título I de la Ley, que lleva por rúbrica «Instrumentos de colaboración con otras Administraciones Públicas».

Sin embargo, ya desde la propia rúbrica del Capítulo legal citado, puede intuirse lo insuficiente de esta regulación, que no contempla expresamente, y que hace muy difícil encajar en la letra de la Ley, la utilización de instrumentos de cooperación transfronteriza. Ni en el art. 9, que hace referencia a los «convenios de colaboración interadministrativa», ni en el art. 12, que regula la cooperación mediante «organizaciones personificadas de gestión», es posible encontrar una regulación en la que pueda encajarse, sin dificultad, la articulación de fórmulas de cooperación transfronteriza.

⁸ Vid. FERNÁNDEZ ALLÉS, J. J., «El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (coord.), *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, p. 32.

No está claro, desde luego, en el caso del art. 9, cuando el precepto se refiere a «las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones Públicas», entre las que, solo en una interpretación muy forzada, se encontrarían las Administraciones o entidades públicas de otros Estados.

Tampoco nos vale la remisión que el mismo artículo realiza a «la normativa estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas», puesto que lo cierto es que el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que es el que regula las relaciones interadministrativas en dicha Ley, se limita, fundamentalmente, a las relaciones entre la Administración del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas.

Por último, tampoco nos parece ajustada a la cooperación transfronteriza la referencia en este mismo precepto a la competencia de la persona titular de cada Consejería en el ámbito de sus competencias, o en su caso, del Consejo de Gobierno, para aprobar los convenios de colaboración. Y es que, como ya hemos dicho, en el caso de la cooperación transfronteriza autonómica, esta es una competencia del presidente de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que pueda delegarla, por lo que está claro que lo regulado en el art. 9 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía es otra cosa.

En lo que hace al art. 12 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, la dicción del precepto permite una mayor flexibilidad, en la que no sería tan difícil situar a las técnicas de cooperación transfronteriza. Creemos que esto es así porque, cuando el artículo faculta a la Administración de la Junta de Andalucía para constituir «organizaciones personificadas de gestión para la consecución de finalidades de interés común, que pueden adoptar la forma de consorcios o de sociedades mercantiles», indica que estas se podrán constituir «con otras Administraciones Públicas y otras entidades públicas o privadas». El carácter abierto de este segundo término de la ecuación facilita incluir dentro del mismo a entidades públicas pertenecientes a otros Estados.

A pesar de ello, en nuestra opinión, la regulación establecida por la Ley de Administración de la Junta de Andalucía nos sigue pareciendo insuficiente, no solo porque no regule expresamente los convenios de cooperación transfronteriza, sino porque no se abre a otras posibilidades, como por ejemplo, la creación de organizaciones de gestión no personificadas, esto es, sin personalidad jurídica, por tanto distintas de los consorcios o de las sociedades mercantiles a las que se refiere el art. 12.

Prueba de esto que estamos diciendo es que el Convenio de Cooperación Transfronteriza para la constitución de la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algar-

ve-Andalucía», firmado entre la Administración de la Junta de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo, y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve (publicado en BOJA núm. 134 de 9 de julio de 2010), utiliza como fundamento para la publicación del mismo en el BOJA, el art. 12 de la Ley de Administración de la Junta de Andalucía. Sin embargo, como ya sabemos, este artículo lo que regula son las organizaciones personificadas de gestión, no los convenios de cooperación, ni tampoco las organizaciones no personificadas, como es el caso de la Comunidad de Trabajo que se crea al hilo de este convenio, pero con fundamento en el art. 10 del Tratado de Valencia.

2.2. El marco normativo institucional de las Administraciones locales de Andalucía

El análisis de la normativa de las Administraciones Públicas locales andaluzas, esto es, Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, y demás entidades locales previstas en la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía no arroja resultados muy diferentes a los del estudio del marco normativo de la Administración autonómica, en cuanto a insuficiencia o imprevisión de la regulación de mecanismos de cooperación transfronteriza.

Así, comenzando con el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, no puede decirse que en este exista una atribución directa a las entidades locales andaluzas para llevar a cabo relaciones de cooperación transfronteriza. Todo lo más, dicha posibilidad debe entenderse que es inherente a la «personalidad jurídica propia», y especialmente, a la «plena autonomía en el ámbito de sus intereses», que se reconoce al municipio en el art. 91.1 del Estatuto. También, en el mismo sentido, por lo que hace a la provincia, en atención a la «personalidad jurídica propia» de esta, en los términos del art. 96.1 del Estatuto.

No aparece tampoco como una competencia propia de los municipios, de las recogidas en el art. 92.2 del Estatuto, y, aunque podría plantearse su encaje en la última letra de este, ñ), relativa a «las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes», pensamos que no debería ser así, ya que la cooperación transfronteriza no es un sector material de actividad, sino una manifestación de la potestad organizativa de las Administraciones Públicas, en su vertiente relacional, pero hacia el exterior. Por ello, si hay un precepto del Estatuto en el que directamente pudiera fundarse esta potestad, pensamos que ese sería el art. 91.3, que reconoce la «plena capacidad de autoorganización» de los municipios, «dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal».

Sin embargo, sí puede decirse que se reconoce, aunque sea de forma indirecta, la potestad de las entidades locales andaluzas para emprender mecanismos de cooperación transfronteriza en el art. 247 del Estatuto, cuando se atribuye a la Junta de Andalucía la función de impulsar y coordinar «las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda».

Ahora bien, al margen del Estatuto de Autonomía, la norma institucional principal de las Administraciones Públicas andaluzas es la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía. En el análisis de esta, lo primero que llama la atención es su art. 10, que es el que sigue a la enunciación de las competencias municipales propias del art. 9, y en el que, conectando con todas las fórmulas asociativas a las que nos iremos refiriendo en este epígrafe, se establece que, «para el ejercicio de sus competencias, la prestación de servicios y el desarrollo de iniciativas económicas, los Municipios podrán asociarse entre sí o con otras entidades locales, administraciones públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, delegar o encomendar el ejercicio de competencias y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las Leyes, sin que en ningún caso se vean afectadas ni la titularidad de las competencias ni las garantías de los ciudadanos». No obstante, esta formulación, que es realmente abierta, no se ajusta luego al carácter cerrado de algunas de las determinaciones que iremos exponiendo a continuación.

Es en el Título V de la Ley, bajo la rúbrica de «La cooperación territorial», donde se regulan las relaciones interadministrativas de las entidades locales andaluzas⁹, y, por tanto, donde podría plantearse el encaje de los mecanismos de cooperación transfronteriza. Aunque, eso sí, debe aclararse que aquí el término «cooperación territorial» no está empleado pensando en la proyección hacia el exterior de las entidades locales andaluzas, no siendo por tanto coincidente con el sentido que a tal expresión se le da en la acción exterior, como demuestra el hecho de que el art. 2.2 de la Ley, al definir el objeto de esta, parta de un enfoque cerrado, limitado a la regulación de las «técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las entidades locales y entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma». No obstante, como veremos, ello no nos impedirá defender un enfoque más abierto en alguno de los supuestos regulados.

9 En extenso, sobre esta regulación, véase TOSCANO GIL, F., «Título V. La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en RIVERO YSERN, J. L. (dir.), MONTOYA MARTÍN, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.), *Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 293-335.

El Título V se estructura en tres Capítulos bien diferenciados, de los cuales nos interesan los dos primeros. El Capítulo I, rubricado «Fines, principios y tipología de la cooperación», se sitúa a modo de pórtico vertebrador. El Capítulo II contiene la regulación de las «Entidades e instrumentos para la cooperación», dedicando sus Secciones 1ª y 2ª a las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales, como entidades de cooperación, y su Sección 3ª a los instrumentos de cooperación no organizativos, entre los que se encuentran los convenios y las redes de cooperación.

En lo que hace al Capítulo I, su art. 60, al enumerar los fines de la cooperación territorial, no contiene una referencia expresa a las relaciones con el exterior de las entidades locales andaluzas, pero sí se fija algunos objetivos que encajan perfectamente con esta. Así, por ejemplo, cuando se refiere en el apartado 1 a la finalidad de «propiciar un modelo territorial acorde con los criterios básicos de desarrollo sostenible y de cohesión económica, social y territorial». Pero también, casi cualquiera de los otros fines enumerados en el precepto legal.

Por otra parte, el artículo 62 establece la doble tipología a través de la cual se puede articular la cooperación territorial en Andalucía. En dicha disposición legal se distingue claramente entre entidades e instrumentos. Las primeras son técnicas de cooperación organizativas, en cuanto requieren la creación de una nueva organización, dotada de personalidad jurídica. Los segundos son técnicas de cooperación no organizativas, en cuanto no precisan de la creación de una nueva organización dotada de personalidad jurídica. Dentro de las primeras se enumeran las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios locales, mientras que entre las segundas se encontrarían los convenios y las redes de cooperación.

No obstante, tal y como se desprende del propio artículo, este listado no tiene carácter cerrado, por lo que es posible que los sujetos de la cooperación, en el ejercicio de su autonomía, diseñen otras fórmulas distintas de las enumeradas en esta Ley. Así, se permite la creación de cualquier otra modalidad de entidad o de instrumento de cooperación interadministrativa, «que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía y que se ajuste a los fines y principios de la presente Ley». Esta solución, que nos parece acertada, es en todo caso coherente con la naturaleza de los mecanismos de cooperación interadministrativa en nuestro Derecho, que no responde a un modelo de lista cerrada, sino abierta¹⁰, y en el caso del objeto de nuestro estudio, es claro que facilita el encaje de las fórmulas de cooperación territorial transfronteriza en la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Otra cosa es que di-

10 Este planteamiento ha sido defendido en CARBALLEIRA RIVERA, M. T., «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993, pp. 57 y 61.

chas fórmulas no se vean reflejadas más que en la posibilidad de utilizarlas y configurarlas en la forma que se estime más conveniente, para lo cual, ciertamente, tampoco hacía falta cláusula abierta alguna en esta Ley, bastando con el reconocimiento de la autonomía y la potestad organizativa de las entidades que quieran ejercer tal cooperación.

En lo que hace a las entidades de cooperación reguladas en las Secciones 1ª y 2ª del Capítulo II de este Título V de la Ley, solo las segundas, esto es, los Consorcios locales, pueden considerarse mecanismos de cooperación transfronteriza, ya que las primeras, esto es, las Mancomunidades de Municipios, están pensadas únicamente para la asociación de entidades municipales (art. 63.1). Sin embargo, el Consorcio local aparece abierto en la Ley a la integración en el mismo tanto «de entidades locales de distinto nivel territorial», como de «otras administraciones públicas para finalidades de interés común», o «entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, que tengan finalidades de interés público concurrentes» (art. 78.2). Entre estas entidades públicas bien puede considerarse la inclusión de entidades públicas pertenecientes a otros Estados.

Esta regulación es coherente con la configuración del Consorcio transfronterizo regulado por la legislación básica estatal, art. 87.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. En dicho precepto se establece que «los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia»¹¹.

Pasando a los instrumentos de cooperación, Sección 3ª del Capítulo II del Título V de la Ley, debemos decir que la regulación de los convenios de cooperación no resulta satisfactoria desde la perspectiva abordada en este trabajo, por cuanto el régimen jurídico establecido para los mismos no considera como sujetos de la cooperación a otras entidades que no sean los municipios, las provincias, las entidades de cooperación territorial reguladas por esta Ley y la Comunidad Autónoma Andaluza. Se trata de un enfoque demasiado restringido, incluso aunque no se estuviera buscando encajar en los preceptos legales la formalización de convenios con entidades públicas de Estados extranjeros, como es el caso.

11 Al respecto, véase, NIETO GARRIDO, E., «El consorcio administrativo como instrumento de cooperación transfronteriza», en CANALS AMETLLER, D. y GALÁN GALÁN, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008, pp. 73-86.

Entre los instrumentos de cooperación, y como una de las principales novedades contenidas en el Título V de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, aparecen en su art. 84 las llamadas redes de cooperación territorial, que, en su configuración legal, son una creación de esta. Si bien, no puede decirse que sean una fórmula nueva en el modelo de cooperación territorial de Andalucía, ya que incluso se encuentran reflejadas en nuestros planes de ordenación del territorio. En el ámbito doctrinal e institucional, esta figura responde a la defensa de las tesis propias de la gobernanza, que propugnan la utilización de técnicas de cooperación multinivel, flexibles, y poco pesadas, que encuentran en las redes de cooperación uno de sus máximos exponentes¹².

La Ley parte de la atribución a las entidades locales andaluzas de la facultad de cooperar a través de dichas redes, y define su ámbito, que puede ser inferior o igual al autonómico, nacional o internacional, situando a las redes de ciudades como el nivel básico y preferente de las redes de cooperación. Este nuevo instrumento de cooperación territorial se concibe en unos términos muy flexibles, lo que se refleja, entre otras cosas, en la propia composición de las redes, que, se dice, pueden estar integradas por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, siempre que persigan fines de interés general local.

Por otra parte, se permite a los miembros de las redes de cooperación territorial la creación de entidades con personalidad jurídica para la gestión de sus intereses. Si bien, en tal caso, estaríamos ya hablando de otra cosa, de una estructura organizativa adicional a la red de cooperación, que debería ajustarse a la normativa que le resulte de aplicación, en función del tipo elegido.

Por todas las características que acabamos de exponer, es claro que la configuración en la Ley de las redes de cooperación territorial encaja bien con los mecanismos de cooperación transfronteriza, aunque también es cierto que, posiblemente, encaje aún mejor con otros mecanismos de cooperación territorial en el exterior, especialmente con los propios de la cooperación transnacional.

Dentro de la Sección 3ª, hay que referirse también a la regulación de los órganos paritarios de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los Gobiernos locales, en el art.

12 Pueden verse, entre otros muchos, FERIA TORIBIO, J. M. (dir.), GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. (coord.), RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J., *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía: una aproximación inicial*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Sevilla, 2007; y ZAFRA VÍCTOR, M., «Gobernanza local», en AAVV, *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Sevilla, 2004.

85 de la Ley, como organizaciones no personificadas. Si bien, lo cierto es que tanto por la limitación legal de los sujetos de la cooperación, que se restringen a los que acabamos de apuntar, como por el carácter deliberante o consultivo de estos órganos, pensamos que esta regulación no aporta nada de interés al tema que nos atañe, que se ve mejor atendido desde la creación de órganos de gestión.

Para finalizar, debemos apuntar que la Ley de Autonomía Local de Andalucía, al igual que hacía la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, también contempla la posibilidad de utilizar organizaciones personificadas asociativas de naturaleza jurídico-privada, como las sociedades mercantiles. Aunque es verdad que la sociedad mercantil interlocal regulada en su art. 39 está pensada únicamente para entidades locales, entendemos que, españolas, al no establecerse mayor precisión en dicho precepto legal. Mayor virtualidad podría tener la utilización de fundaciones públicas locales, previstas en el art. 40 de la Ley, que, aunque no puedan considerarse formalmente personificaciones asociativas, sí quedan abiertas a la participación de otras entidades públicas.

3. CONCLUSIONES

El análisis en esta comunicación de las normas institucionales de las Administraciones Públicas andaluzas, con el fin de determinar si en estas se atiende o no a la regulación de fórmulas específicas de cooperación transfronteriza, ha puesto de relieve que ello no es así, que la respuesta a la pregunta formulada al principio de este trabajo debe ser en todo caso negativa. Como ha podido verse, solo de forma muy forzada, en algunos casos, o gracias a una cierta flexibilidad en la interpretación de la letra de la ley, en otros, puede encajar este tipo de cooperación en la regulación propia de las Administraciones andaluzas, que resulta insuficiente a estos efectos.

Ahora bien, que dicha insuficiencia sea realmente relevante es, ciertamente, otra cuestión, pues puede que la cooperación transfronteriza se baste con los mecanismos jurídicos establecidos por su regulación específica, principalmente, como es sabido, el Convenio marco del Consejo de Europa, los tratados internacionales firmados al efecto y los reglamentos sobre las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial.

Es posible también, no lo sabemos, que lo limitado de la casuística existente, la relativa a las relaciones de Andalucía con el Algarve y el Alentejo, y, ahora, parece que también con el Norte de Marruecos, permita el establecimiento de soluciones al caso, y que ello sea suficiente.

Si ello no es así, y fuera necesario introducir algunos cambios en la regulación actual, bajo la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza, esto es algo que tendrán que valo-

rarlo, y decidirlo, los gestores de la cosa pública con responsabilidades directas en esta materia, y a la vista de la experiencia de los últimos años. A nuestro parecer, dichos cambios podrían ir desde la modificación de algunos preceptos de las leyes analizadas en este trabajo, a la aprobación de una ley andaluza de cooperación territorial transfronteriza, que, como ley especial, se ocupara de establecer una regulación integral de las distintas técnicas jurídicas de cooperación transfronteriza de las Administraciones públicas andaluzas.

4. BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN GARCÍA, S., «Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT): un instrumento sui generis», en Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T., «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993.

CARMONA CONTRERAS, A., «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos», en Terol Becerra, M. J. (dir.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

CARRILLO DONAIRE, J. A., «La acción exterior de la Junta de Andalucía en el marco internacional extracomunitario», en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

FERIA TORIBIO, J. M. (dir.), GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. (coord.), RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J., *Redes de cooperación y nuevas formas de gobernanza en Andalucía: una aproximación inicial*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Sevilla, 2007.

FERNÁNDEZ ALLÉS, J. J., «El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (coord.), *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «Fundamento y marco normativo de la cooperación transfronteriza entre entidades locales», en Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2011.

HOLGADO GONZÁLEZ, M., «Acción exterior», en Terol Becerra, M. J. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos», en Terol Becerra, M. J. (dir.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales en el marco jurídico promovido por el Consejo de Europa», ambos publicados en Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008.

NIETO GARRIDO, E., «El consorcio administrativo como instrumento de cooperación transfronteriza», en Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (coord.), *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2008.

TOSCANO GIL, F., «Título V. La cooperación territorial. Entidades e instrumentos para la cooperación territorial: mancomunidades, consorcios, convenios y redes de cooperación», en Rivero Ysern, J. L. (dir.), Montoya Martín, E. y Fernández Ramos, S. (coord.), *Derecho Local de Andalucía. Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012.

ZAFRA VÍCTOR, M., «Gobernanza local», en AAVV, *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, Sevilla, 2004.

LA APUESTA DE LA **AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA** **IDEA** POR LA **COOPERACIÓN TRANSNACIONAL** EN EL MARCO **MEDITERRÁNEO** 1998-2012

CARMEN SILLERO ILLANES Y NURIA VILLEN MEDINA

Agencia IDEA

Desde mediados de los años 90, la Agencia IDEA (entonces IFA) ha demostrado su convencimiento de la necesidad de crear una plataforma de trabajo interregional en el espacio mediterráneo. Esta alianza habría de permitir compartir problemáticas y detectar oportunidades comunes y tendría la capacidad y la fuerza necesaria para proponer a las instancias europeas, nacionales y subregionales un esquema de actuación interregional estratégico.

Así en 1998, la Agencia IDEA (Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía), representando a la Junta de Andalucía, se involucró en el proyecto AMI (Ateliers Méditerranéens Interrégionaux) dentro del Programa INTERREG Mediterráneo Occidental-Alpes

Latinos (INTERREG IIC 1995-1999), coordinado por PACA (Francia). AMI tenía como objetivo permitir a los entes sur-europeos calcular los riesgos y las oportunidades ante la creación de una posible zona de libre comercio euro-mediterráneo y fue la semilla de los proyectos EUROMEDSYS, en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG IIIB MEDOCC, liderado por la Toscana (Italia).

La contribución principal de la experiencia EUROMEDSYS fue favorecer al máximo la convergencia y la complementariedad de la diversidad como valor añadido de una política de apoyo a la valorización de las identidades mediterráneas. Representó el intento de experimentar un nuevo enfoque: la creación de redes transnacionales con capacidad para favorecer la innovación en los productos mediterráneos tomando como referencia el contexto global. El objetivo final fue constituir una plataforma euro-mediterránea de cooperación institucional para fomentar la colaboración entre los sistemas económicos.

Esta alianza euromediterránea se ha ido consolidando a lo largo del Programa Operativo MED 2007-2013, gracias al proyecto IC MED (Interclusters Méditerranée) liderado por la región PACA. En este proyecto las regiones han profundizado en su colaboración, avanzando desde lo institucional a lo empresarial, involucrando a los clústers y a sus centros tecnológicos que, a su vez, han formulado proyectos de cooperación entre empresas de todos los territorios.

Pero además, esta plataforma de regiones mediterráneas nos está permitiendo compartir más retos, como el análisis común del nuevo Marco Comunitario de Cohesión 2014-2020 y los desafíos que conllevará para nuestras regiones, así como la capitalización de esta experiencia de cooperación hacia nuevos territorios, caso de los proyectos ENPI CBCMED.

1. LA AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA

La Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA (hasta 1993 Instituto de Fomento de Andalucía) es la agencia de desarrollo regional del Gobierno andaluz, un instrumento especializado en el fomento de la innovación en la sociedad andaluza.

La misión de la Agencia IDEA es la de contribuir al desarrollo económico y social de nuestra región, ofreciendo los mejores servicios a las empresas andaluzas, a los emprendedores y a la propia Junta de Andalucía, fomentando el espíritu empresarial, la innovación, la cooperación en el sistema ciencia-tecnología-empresa y la competitividad de nuestra estructura productiva.

La Agencia IDEA ha venido desarrollando una importante acción internacional, especialmente en el ámbito de la cooperación territorial europea. Con esta acción la Agencia IDEA persigue:

- que Andalucía y sus empresas sean visualizadas como entes activos en el plano internacional y que el sistema de innovación andaluz sea reconocido como referente para los sistemas de innovación regionales europeos;
- que Andalucía y sus empresas participen activamente en el debate europeo sobre el próximo modelo de desarrollo regional;
- que Andalucía y sus empresas participen en redes europeas e internacionales que consoliden su posicionamiento internacional.

Para ello, la Agencia IDEA participa en programas y proyectos europeos, facilita asistencia técnica internacional y está presente en foros y eventos sobre innovación y desarrollo regional, siendo miembro activo de redes internacionales de Agencias Regionales como EURADA.

2. EL MEDITERRÁNEO COMO FRONTERA SUR DE EUROPA

Es paradójico que Andalucía y las regiones mediterráneas del sur de Europa, que por su situación geográfica fueron el territorio de cruce de las grandes civilizaciones antiguas y el centro del mundo en algún momento de la historia, en los últimos siglos se hayan convertido por esta misma determinación geográfica en regiones periféricas, en la frontera sur de la Unión Europea. La lejanía de los núcleos de poder económico y el aislamiento de los centros dinámicos actuales del continente europeo, ha llevado a una menor presencia de los sectores económicos clave para el desarrollo, y con ello a unos indicadores socioeconómicos alejados de la media europea.

El proceso de construcción de la Unión Europea ha tenido su motor económico en las regiones del centro y norte de Europa, mientras que las regiones mediterráneas han jugado un papel secundario, primero asumido por el Mezzogiorno italiano y el sur francés, y a partir de la década de los ochenta ampliado a las regiones primero griegas y posteriormente, españolas y portuguesas. La debilidad de las relaciones económicas con la orilla sur del Mediterráneo contribuía en gran medida a esta situación¹.

1 GIZARD, Xavier (2003). «Las regiones mediterráneas en la Unión Ampliada: una nueva centralidad», Med. 2003, edición conjunta del Instituto Europeo del Mediterráneo —IEMed— y la Fundación CIDOB.

Las políticas estructurales, especialmente a partir de 1989 con el paquete Delors I, crearon una nueva dinámica del desarrollo en la mayoría de las regiones mediterráneas. Con índices de crecimiento del 4-5% anual en un periodo de 10-15 años, dichas regiones han subsanado un buen número de sus retrasos en infraestructuras, han creado un nuevo tejido productivo, han promovido la cualificación de los recursos humanos y han acabado con una buena parte de su antiguo aislacionismo. Veinte años de progreso llegaron a mostrar una nueva geografía de la Unión Europea con un crecimiento más policéntrico².

Es en ese contexto cuando comienzan a establecerse las primeras alianzas de Andalucía con las regiones del Mediterráneo, primero con el acuerdo de colaboración con la Toscana y posteriormente en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. Mediterráneo Occidental-Alpes Latinos.

3. 1995-1999: INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG IIC. MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL-ALPES LATINOS. PROYECTO ÁTELIERS MÉDITERRANÉENS INTERRÉGIONAUX (AMI)

El primer proyecto de cooperación territorial en el espacio mediterráneo en el que participó la Agencia IDEA (entonces IFA) fue *Ateliers Méditerranéens Interrégionaux (AMI)*, en el que representó a la Junta de Andalucía, socia del proyecto. AMI. Se inicia en 1998, liderado por la región francesa de Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA), y surge como resultado de la necesidad de las regiones mediterráneas de reflexionar sobre su papel en una Europa en crecimiento, en el que el Mediterráneo deja de ser el límite infranqueable de la Unión Europea. Se acababa de poner en marcha el Proceso de Barcelona (1995), con el que se proponía la creación del Partenariado Mediterráneo y la creación para el año 2010 de una zona de libre comercio en el espacio euromediterráneo. Era también el contexto de la preadhesión de diez nuevos países de la Europa del Este a la Unión Europea.

En el marco de AMI se celebraron numerosos debates y foros temáticos, en los que las regiones francesas de PACA, Córcega y Rhône-Alpes, las italianas de Toscana, Calabria, Lazio y Cerdeña, junto con Andalucía, apoyadas por la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) y el Institut de la Méditerranée, empezaron a reflexionar sobre su papel en el escenario global, las amenazas y oportunidades del nuevo contexto. AMI

2 STOCCHIERO, Andrea *et al.* «Políticas e iniciativas para la innovación en el Mediterráneo: ¿cuáles son las oportunidades para la cooperación transnacional?». Artículo elaborado en el marco del proyecto EURO-MEDSYS, financiado por el Programa Interreg IIIB MEDOCC.

fue, además, el origen de una colaboración interregional que se ha ido consolidando a lo largo de los últimos catorce años.

AMI permitió a las regiones mediterráneas participantes poner de manifiesto su identidad frente a la lógica de la Europa del norte y creó las bases de un posicionamiento común y una acción concertada interregional.

4. 2000-2007: INTERREG IIIB MEDOCC. EUROMEDSYS, SISTEMAS ECONÓMICOS LOCALES DE COOPERACIÓN TRANSNACIONAL

Cuando en el año 2000 la Estrategia de Lisboa propone para Europa un nuevo modelo económico basado en el conocimiento, las regiones mediterráneas focalizan sus políticas hacia la articulación de Sistemas Regionales de Innovación, que trasciendan sus sectores productivos tradicionales, creando un crecimiento sostenido basado en la innovación, abriendo sus tejidos empresariales y científicos a nivel internacional. Si para todas las regiones europeas ha sido fundamental esta apuesta, su impacto ha sido aún mayor en muchas regiones mediterráneas, como Andalucía, que partían de un diagnóstico de sus capacidades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y capacitación de recursos humanos muy alejados de las medias comunitarias, como se evidenciaba en el texto del P.O. INTERREG IIIB MEDOCC (2002).

En este marco, el proyecto EUROMEDSYS, *Sistemas Económicos Locales de Cooperación Transnacional*, financiado en el marco del programa de iniciativa comunitaria INTERREG IIIB MEDOCC, representa el primer intento en el área mediterránea de experimentar un nuevo enfoque: la creación de redes transnacionales de servicios que tengan la capacidad de cooperar para favorecer la innovación de productos mediterráneos tomando como referencia el contexto global. Este proyecto, liderado por la Toscana (Italia), se desarrolló en dos etapas (EUROMEDSYS I 2002-2004 y EUROMEDSYS II 2005-2007). Contó con la participación de 13 socios de los que 6 eran italianos, Toscana (Sviluppo Italia Toscana SCpA), Calabria, Campania, Emilia Romagna Cerdeña; 2 de España, Valencia y Andalucía, 1 de Grecia, Creta, 1 de Francia, Provenza-Alpes-Costa Azul, 1 de Portugal, Alentejo, y 3 pertenecían a la zona MEDA (2 de Túnez, provincia de Sousse y de Sfax; 1 de Argelia, Ministerio de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y 1 de Marruecos, región Tánger-Tetuán).

La cooperación entre Sistemas Económicos Locales, implicando los clústers y los distritos de empresas de las dos riberas de la cuenca mediterránea, se estructuró alrededor de la creación y puesta en marcha de instrumentos de acompañamiento a la cooperación económica.

Sobre la base de un proceso de cooperación entre instituciones y agentes locales, el proyecto pretendía identificar un sistema de servicios innovadores de calidad y excelencia a las PYME para el desarrollo de una cooperación transnacional sobre los sectores/ramas clave siguientes:

- sector de la Producción típica tradicional de la alimentación mediterránea (agroalimentario y agricultura biológica aplicada al espacio mediterráneo);
- sector del Hábitat típico mediterráneo (materiales de construcción original, valorización de las producciones artesanales locales);
- sector de los Servicios a las PYME para la gestión territorial de la innovación de los conocimientos.

El análisis realizado en el marco de los proyectos EUROMEDSYS permitió poner de manifiesto la situación del Mediterráneo en términos de capacidad innovadora. Los estudios evidenciaron un claro retraso de esta área con respecto a las dinámicas de otras geoeconomías. La debilidad de los sistemas de conocimiento afectaba tanto a los países del Mediterráneo meridional como a las regiones europeas del Mediterráneo septentrional. Los elementos estructurales comunes que explicaban gran parte de este retraso eran, por una parte, la fragmentación del tejido productivo constituido en gran medida por pequeñas empresas y, por otro, la escasez de motores innovadores endógenos y exógenos en los territorios mediterráneos³.

Los trabajos llevados a cabo en el marco EUROMEDSYS pusieron de manifiesto la necesidad de potenciar el capital humano, difundir la capacidad de absorción y promover capacidades de generación endógena de la innovación. Pero, a la vez, las regiones comprobaron que la capacidad para la innovación estaba cada vez más estrechamente relacionada con la apertura de sus territorios a los flujos de conocimientos globales y con la vinculación de los conocimientos locales a los de los polos más avanzados y emergentes que están distribuidos en las diferentes geoeconomías mundiales. En este sentido, la innovación y la internacionalización se evidenciaban cada vez más interdependientes.

En consecuencia, los sistemas económicos locales se revelaron como instrumentos limitados para la acción regional, debido a la creciente tensión de los flujos transnacionales de ideas y conocimientos. La inclusión o la exclusión de estos flujos determinaría la evolución o la involución de los territorios, al mismo tiempo que se creaban nuevas formas de configuración económica y social. Las evidencias revelaban que la circulación de estos flujos estaba ya creando una nueva geografía de polos innovadores de la cual el Mediterráneo parecía quedar excluido.

3 FRITZ-VANNAHME, Joachim *et al.* Lisboa la segunda. Spotligh Europ, febrero 2010.

5. 2007-2012: PROGRAMA OPERATIVO MED. PROYECTO INTERCLUSTER MEDITERRANÉE

En 2006, cuando el Gobierno de Andalucía publica el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía⁴, y en 2007, la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007-2013, (ECA) en línea con el nuevo marco de cohesión 2007-2013 y la Estrategia de Lisboa renovada, nuestra región se propone «situarse en la sociedad del conocimiento, colocando el concepto de innovación como eje de su proyecto de transformación». En este contexto se empieza a construir el Sistema de Innovación Andaluz, para el que la cooperación con otros territorios se define como «fundamental para el desarrollo de la competitividad internacional más fuerte y sostenible» y el *benchmarking* como «herramienta para el aprendizaje».

Es en este mismo marco de Política de Cohesión de 2007-2013⁵, cuando la cooperación territorial se convierte en uno de los tres objetivos de la Política de Cohesión Europea, siendo la cooperación transnacional la que enmarca el Programa de cooperación Europa en el Mediterráneo MED.

Tras casi 10 años de trabajo en colaboración, nace en este contexto el proyecto IC MED Intercluster Mediterrané, liderado por PACA y que está en marcha desde junio de 2009 hasta mayo de 2012. El objetivo general de este proyecto es el desarrollo y la consolidación de cooperaciones entre clústers sobre los territorios con el fin de que estos trabajen en proyectos conjuntos en temáticas como la innovación, la búsqueda de socios, de mercados. En este sentido, IC-MED pretende ser un incubador de proyectos transnacionales interclústers.

Los socios de IC MED son: PACA, Mediterrané Technologies y el Institute de la Méditerranée, en Francia; Toscana, CESTEC-Lombardía y Finpiemonte SpA, en Italia; CRES en Grecia e IMPIVA-Valencia, Info Murcia, la Agencia Andaluza de la Energía y Agencia IDEA en España. Como asociados participan Tecnalia-País Vasco y la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM).

En el curso del proyecto se han elaborado estudios sobre recomendaciones estratégicas, se han creado grupos de trabajo transnacionales, como en el sector de las energías

4 Plan de Innovación y Modernización de Andalucía. 2006.

5 KAISER MOREIRAS, José Luis (2008) «La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006». Presupuesto y Gasto Público. 52/2008: 129-1422, Secretaría General de Presupuestos y Gastos. © 2008, Instituto de Estudios Fiscales.

renovables, la construcción naval y la agroindustria, en el que los clústers de las regiones participantes han asumido el papel protagonista. Otro de los principales resultados del proyecto es la incubación de numerosos proyectos interclústers que participados desde todos los territorios, han sido presentados a diferentes marcos de financiación comunitarios, principalmente el 7° PM.

Sin embargo, uno de los principales frutos de este proyecto ha sido el refuerzo del compromiso para seguir trabajando en el nuevo marco 2014-2020.

Muestra de este compromiso es la formulación del proyecto SMART IN MED, a presentar por los socios de IC MED a la convocatoria MED, «Innovación para las energías renovables y la eficiencia energética en las regiones y ciudades del Mediterráneo», y cuyo objetivo será trabajar en la coordinación de las estrategias regionales en materia de EE RR (Energías Renovables), sector clave para las regiones mediterráneas.

6. PROGRAMA DE VECINDAD Y ASOCIACIÓN CUENCA MEDITERRÁNEA. IEVA CBC MED

Por otra parte, la vocación de colaboración con las regiones del sur del Mediterráneo ha llevado a la Agencia IDEA y a sus socios mediterráneos a buscar oportunidades de colaboración en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV) y de su instrumento de financiación (IEVA) para el periodo 2007-2013, cuyo objetivo es reforzar la cooperación entre la Unión Europea y regiones de los países socios ubicados en el entorno de la cuenca mediterránea.

En este momento la Agencia IDEA participa como socio en dos propuestas para este programa:

- EGREJOBS, «Euro-mediterranean Green Jobs», liderado por la Toscana, y en el que participan regiones de Italia, Líbano y Túnez.
- MED CLUS, «Mediterranean Integrated Clusters for Transnational Strategic and Sustainable Development», liderado por Sicilia y en el que participan regiones de Italia, Túnez, Grecia, Líbano y Egipto.

7. 2014-2020: MEDITERRÁNEO 2020. HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INTELIGENTE EN EL MEDITERRÁNEO

El crecimiento inteligente al que se refiere la Estrategia Europa 2020 reconoce el papel fundamental de las regiones en el conocimiento y la innovación para el crecimiento económico, siendo uno de sus elementos más destacados la atención a la diversidad de las regiones, distintas características, posibilidades y necesidades.

Como establece la comunicación de la Comisión: Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020, complementaria a la Iniciativa Unión por la Innovación, «los gobiernos nacionales y regionales deberían desarrollar estrategias de especialización inteligente para maximizar el impacto de la Política Regional en combinación con otras políticas de la UE. Las estrategias de especialización inteligente pueden garantizar un uso más eficaz de los fondos públicos y estimular la inversión privada. Pueden ayudar a las regiones a concentrar los recursos en unas cuantas prioridades clave en lugar de invertir pequeñas cantidades en diversos ámbitos y sectores empresariales. Asimismo, pueden ser un elemento clave en el desarrollo de la gobernanza a varios niveles en las políticas de innovación integradas. Por otro lado, tienen que estar estrechamente vinculadas a otros ámbitos políticos y es necesario además, que comprendan los puntos fuertes regionales relativos a otras regiones y las posibles ventajas de la cooperación interregional y transnacional»⁶.

Desde el 6 octubre de 2011, la Estrategia de Especialización Regional Inteligente aparece como una condición *ex ante* en el paquete legislativo sobre Fondos de la Política de Cohesión para el próximo marco financiero plurianual 2014-2020, de tal forma que si se mantiene la redacción actual en su aprobación ante el Parlamento Europeo, las regiones que pretendan atender con los fondos estructurales a los objetivos de «Reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación» y «mejorar el acceso, el uso y la calidad de las TIC...» deberán contar con una estrategia regional para la especialización inteligente.

Cuando el 26 de octubre de 2011 se celebró en Sevilla el Seminario Interclúster y de Partenariado del proyecto IC MED, una las sesiones de trabajo abordó el concepto de Estrategias de Especialización Inteligente y su comprensión en las regiones del territorio IC MED.

6 Contribución de la Política Regional al crecimiento Inteligente en el marco de Europa 2020 SEC(2010) 1183. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

Desde ese encuentro, las regiones de IC MED han apostado por coordinar sus esfuerzos para trabajar en el diseño de sus estrategias de especialización inteligente, concretándose esta voluntad en las siguientes acciones:

- Participación en la Plataforma S3 promovida por el IPTS.
- Participación de los socios de IC MED en el evento Encuentros sobre Estrategias de Especialización Regional Inteligentes, organizado por la Agencia IDEA, IPTS, DG REGIO y OCDE en Sevilla, 22-24 de noviembre 2011.
- Participación de los socios de IC MED en el proyecto de la OCDE sobre Estrategias Regionales de Especialización Inteligente.
- Participación conjunta de Agencia IDEA-Andalucía, IMPIVA-Valencia e INFO-Murcia en los Open Days 2012 en un *workshop* sobre el papel de las Agencias de Desarrollo Regional en el diseño de las Estrategias Regionales de Especialización Inteligente.

8. CONCLUSIÓN

Todas estas acciones pavimentan un largo camino de colaboración con nuestros socios mediterráneos con un horizonte cada vez más ambicioso. Transcender las dificultades que la periféricidad nos impone en nuestros días y confrontar la identidad y la capacidad de las regiones mediterráneas al modelo imperante de las regiones del norte y del centro de Europa se manifiesta mucho más crítico por cuanto la crisis está afectando a las regiones del sur de una manera mucho más salvaje.

Desde la Agencia IDEA, nuestra experiencia de colaboración en el Mediterráneo nos ha enseñado un camino que puede ayudar a crear entornos de competitividad para nuestras regiones, y con ello un futuro para nuestras sociedades.

LA INICIATIVA RETSE: UNA DÉCADA DEDICADA A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS

DAVID VILLANUEVA GONZÁLEZ, ROBERTO RODRÍGUEZ DÍAZ,
STEPHANE RUIZ COUPEAU Y CRISTINA TRUJILLO LÓPEZ

Agencia IDEA

1. PRÓLOGO

Desde 2002 la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA ha venido desarrollando la iniciativa ReTSE de cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos bajo distintos proyectos: desde el primero de ellos, Red Transfronteriza de Servicios a Empresas y los posteriores ReTSE Interclúster y Tecnología y ReTSE Servicios de Apoyo hasta los actuales ReTCETEC y ReTSE Servicios Avanzados, todos ellos en el marco de la anterior PIC INTERREG IIIA España-Marruecos y del actual POCTEFEX.

Esta iniciativa se ha caracterizado por su constante innovación basándose en las experiencias recopiladas durante su dilatada trayectoria. Este factor ha supuesto la adopción de nuevos enfoques en las relaciones de cooperación transfronteriza, mediante la especialización de sus actividades y servicios en el ámbito de la promoción de la transferen-

cia tecnológica y de la cooperación entre los clústeres estratégicos de ambos territorios como consecuencia del análisis de necesidades de su público objetivo (empresas y agentes de apoyo a empresas, principalmente).

Son numerosos y positivos los indicadores de resultados obtenidos y objetivos cumplidos durante la ejecución de los distintos proyectos gracias al constante empeño por mejorar la calidad de su gestión y el cuidado seguimiento de su evolución. Estos procedimientos garantizan los procesos de capitalización y transferencia de *know-how* en los procesos de cooperación transfronteriza a nivel regional.

Durante esta década de historia la iniciativa ReTSE ha logrado posicionarse como referente en el panorama regional de proyectos de cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos. Su legado será transmitido en la ejecución de los actuales y futuros proyectos aunando la tradición en términos de calidad y buenas prácticas y la innovación en nuevas temáticas y alcances.

2. INTRODUCCIÓN

Se presenta esta comunicación en el marco del I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, organizado por la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, con la colaboración de la Fundación Centro de Estudios Andaluces para los proyectos ReTSE Interclúster y Tecnología y ReTSE Servicios de Apoyo, desarrollados por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA), en el marco del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2007-2013 (POCTEFEX), cofinanciado por la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El Programa POCTEFEX tiene como objetivo potenciar el desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación transfronteriza, en este caso, en el área de cooperación del Estrecho entre Andalucía y las regiones marroquíes de Tánger-Tetuán, Taza-Alhucemas-Taounate y región del Oriental.

El proyecto ReTSE Interclúster y Tecnología desarrollado por la Agencia IDEA y EUROCEI en calidad de socio, entre abril de 2010 y septiembre de 2011, ha tenido como objetivo fundamental la promoción de la cooperación entre clústeres estratégicos de Andalucía y Marruecos para facilitar la transferencia de tecnología entre ambos territorios, siendo el resultado más significativo la consecución de acuerdos de colaboración transfronteriza entre instituciones y agentes de apoyo a empresas andaluzas y marroquíes.

En directa vinculación con este proyecto, la Agencia IDEA y EUROCEI en calidad de socio desarrollaron igualmente el proyecto ReTSE Servicios de Apoyo, entre junio de 2010 y septiembre de 2011, y cuyo objetivo principal ha sido desarrollar una red de cooperación estable conformada por instituciones y agentes de apoyo empresarial de ambas regiones denominada Red de Asociados, así como apoyar las iniciativas empresariales e institucionales, que contribuyen al desarrollo socioeconómico y a la mejora de la conectividad territorial de Andalucía y el Norte de Marruecos.

Se presentan ambos proyectos conjuntamente por la estrecha vinculación existente, hasta el punto de que fueron concebidos conjuntamente. Este factor ha permitido la generación de sinergias y la consecución de resultados compartidos entre uno y otro.

3. ANTECEDENTES

Ambos proyectos portan el acrónimo ReTSE, que se ha convertido en la marca y seña de identidad de esta iniciativa que la Agencia IDEA ha venido desarrollando, en una primera fase, desde 2002 a 2008, teniendo como socio al Consejo Regional de Tánger-Tetuán, bajo la denominación «Red Transfronteriza de Servicios a Empresas», en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG III A España-Marruecos, siendo sus principales resultados:

1. Construcción y equipamiento de dos centros de empresas:
 - Centro de Empresas ReTSE de Cádiz.
 - Centro de Empresas ReTSE de Málaga.
2. Desarrollo de una red institucional de cooperación transfronteriza.
3. Implementación de servicios especializados de asesoramiento y acompañamiento a empresas.
4. Publicaciones y actividades para la promoción de la cooperación transfronteriza.

Las actividades ejecutadas y los resultados obtenidos se convirtieron en el germen de los dos proyectos objeto de esta comunicación, que han dado continuidad a la marca ReTSE durante los últimos tiempos.

4. RETSE INTERCLÚSTER Y TECNOLOGÍA

El proyecto ReTSE Interclúster y Tecnología, desarrollado por la Agencia IDEA y EUROCEI, desde abril de 2010 hasta septiembre de 2011, contó con un presupuesto asignado de 883.640,67 euros.

Entre los aspectos innovadores aportados por este proyecto, cabe resaltar un nuevo enfoque en las acciones de cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos, focalizándolas en los clústeres empresariales de ambos territorios (en el caso andaluz, principalmente, a través de los centros tecnológicos), en consonancia con las nuevas políticas de promoción de clústeres regionales.

A continuación se indican sus principales objetivos, actividades y acciones, y resultados obtenidos.

4.1. Principales objetivos

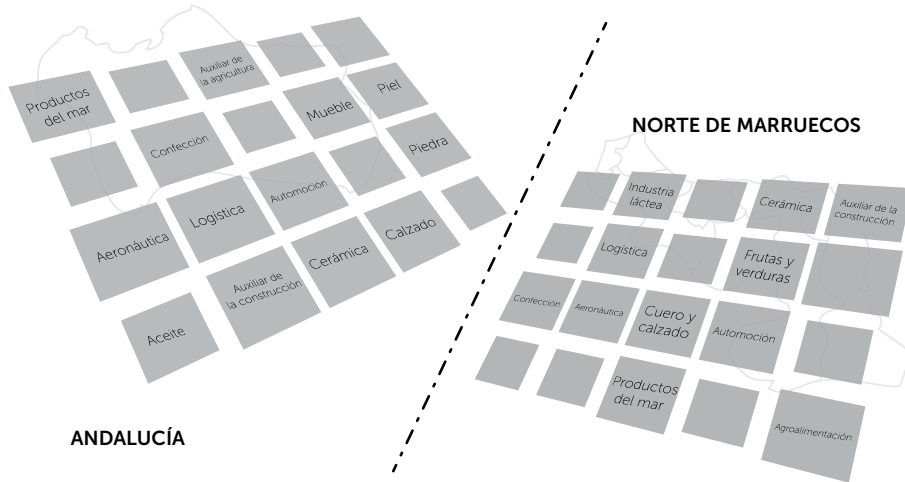
- Promover la cooperación entre los clústeres estratégicos de Andalucía y el Norte de Marruecos.
- Facilitar la transferencia de tecnología entre Andalucía y el Norte de Marruecos.
- Fomentar iniciativas empresariales / institucionales mixtas hispano-marroquíes.
- Contribuir a la consecución de acuerdos de colaboración transfronterizos entre empresas, instituciones y agentes de apoyo.
- Consolidar una red institucional y de agentes de apoyo a las empresas en Andalucía y el Norte de Marruecos (Red de Asociados).
- Promover el intercambio de buenas prácticas en el territorio transfronterizo.

4.2. Actividades/acciones

A continuación se enumeran las actividades y acciones específicas desarrolladas en el marco de este proyecto, conjuntamente con las actividades de gestión y coordinación, y comunicación.

Actividad 1. Cooperación transfronteriza interclúster (desarrollada por EUROCEI)

- Acción 1. Estudio de Identificación de mercados líderes: caracterización de los mercados de proyección internacional y definición de oportunidades de cooperación interclúster.
- Acción 2. Diseño del sistema de cooperación interclúster Andalucía-Norte de Marruecos: configuración teórica de un sistema para la cooperación entre clústeres andaluces y marroquíes.



- Acción 3. Acciones de promoción de cooperación interclúster: organización de encuentros empresariales sectoriales como herramientas de validación del sistema de cooperación interclúster.
- Acción 4. Validación del sistema de cooperación interclúster Andalucía-Norte de Marruecos: se trata de la validación de la configuración teórica de un sistema para la cooperación a través de distintas herramientas, tales como la celebración de *encuentros bilaterales* España-Marruecos en distintos sectores, elaboración de un sistema de *encuestas* y consulta directa dirigidas a los beneficiarios del sistema de cooperación y el *benchmarking*, observación de las mejores prácticas desarrolladas por otras instituciones en iniciativas relacionadas con la cooperación transfronteriza entre España y Marruecos.

Actividad 2. Cooperación en materia de transferencia tecnológica (desarrollada por la Agencia IDEA)

- Acción 1. Estudio marco jurídico regulador de la transferencia tecnológica España-Marruecos: se trata de una guía práctica de consulta dirigida fundamentalmente a empresarios andaluces que se planteen alcanzar acuerdos de transferencia de tecnología con empresarios marroquíes. Consta de una descripción de los tipos de contratos más usuales para la transferencia de tecnología: desde la cesión de una patente o la asistencia técnica hasta la creación de una *joint-venture* o una franquicia industrial. Además, se detalla la normativa marroquí, comparándola con la española, se recogen los aspectos a tener en cuenta en la negociación, los riesgos, así como las vías de prevención y resolución de conflictos más comunes.

- **Acción 2.** Estudio oportunidades de transferencia tecnológica Andalucía-Norte de Marruecos: se trata de un análisis de cuatro actividades económicas arraigadas en Andalucía y en el Norte de Marruecos, con objeto de identificar oportunidades concretas de transferencia tecnológica: cultivos hortofrutícolas (intensivos), acuicultura marina y continental, fabricación de productos de piedra natural y derivados para la construcción y producción de energía eléctrica y térmica de origen solar.
- **Acción 3.** Acciones de promoción de transferencia de tecnología: se organizaron 8 misiones de cooperación tecnológica entre centros tecnológicos y empresas andaluzas y marroquíes. Estas misiones estaban diseñadas y dirigidas a integrantes de los centros tecnológicos (directivos y técnicos) y a empresas del entorno de cada centro con el objetivo fundamental de promover la cooperación entre centros y empresas andaluzas y de Marruecos. En concreto los participantes totales en acciones de promoción de la transferencia tecnológica han sido 430 empresas y 58 entidades de ambos territorios.
- **Acción 4.** Servicio de asesoramiento sobre transferencia de tecnología: puesta en marcha y consolidación del servicio de asesoramiento especializado en transferencia de tecnología.

4.3. Resultados alcanzados

Se señalan, a continuación, los distintos indicadores de realización y resultados:

Indicadores de realización	Objetivo previsto	Medida final
Nº de proyectos o estudios	4	4
Nº de redes, estructuras o partenariados	1	6
Nº de acciones de sensibilización, divulgación o formación	10	15
Indicadores de resultado	Objetivo previsto	Medida final
Nº de entidades que participan en proyectos, redes o partenariados	15	75
Nº de asistentes en las acciones realizadas	300	502
Nº de iniciativas conjuntas hispano-marroquíes	5	9

Sin duda alguna, los resultados más relevantes alcanzados en el desarrollo del proyecto ReTSE Interclúster y Tecnología han sido la consecución de acuerdos de colaboración entre instituciones y centros tecnológicos andaluces y marroquíes para la consolidación de los lazos de cooperación interclúster:

- Acuerdo de Colaboración entre la Agencia IDEA y la Agencia de Desarrollo de la región del Oriental de Marruecos.
- Acuerdo de Colaboración entre el Centro Tecnológico Andaluz de la Piedra (CTAP) con el Centro Técnico de Materiales de Construcción de Marruecos (CETEMCO).
- Acuerdo de Colaboración entre el Centro Tecnológico de la Acuicultura de Andalucía (CTAQUA) con la Federación de Pesca Marítima y Acuicultura de Marruecos (FPMA).
- Acuerdo de Colaboración entre el Centro Tecnológico de la Cerámica de Andalucía (INNOVARCILLA) y el Centro Técnico de Materiales de Construcción (CETEMCO).
- Acuerdo de Colaboración entre el Centro Tecnológico Metalmecánico y del Transporte (CETEMET) con el Centro de Estudios y Desarrollo de las Industrias Metalúrgica, Mecánica, Eléctrica y Electrónica (CERIMME).

Para obtener una idea global del alcance de las acciones desarrolladas y resultados obtenidos en la ejecución de este proyecto, se recomienda visionar el vídeo «Experiencias de cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos» ubicado en la página web del proyecto www.retse.com. En este documento gráfico, de gran fuerza comunicadora, se proporciona un compendio de la labor llevada a cabo durante el desarrollo de este proyecto y se detallan los resultados en boca de sus beneficiarios, los protagonistas de esta historia.

5. RETSE SERVICIOS DE APOYO

El proyecto ReTSE Servicios de Apoyo ha sido desarrollado por la Agencia IDEA desde junio de 2010 hasta septiembre de 2011, y contó con un presupuesto asignado de 213.769,33 euros. A continuación se indican sus principales objetivos, actividades y acciones, y resultados obtenidos.

Principales objetivos

- Prestar servicios de apoyo (orientación, acompañamiento, formación) a la Red de Asociados y a las empresas para consolidar la red de asesoramiento.
- Consolidar una red institucional y de agentes de apoyo a las empresas en Andalucía y el Norte de Marruecos (Red de Asociados).

- Fomentar iniciativas empresariales mixtas hispano-marroquíes.
- Contribuir a la consecución de acuerdos de colaboración transfronterizos entre empresas, instituciones y agentes de apoyo.
- Promover el intercambio de buenas prácticas en el territorio transfronterizo.

Actividades/acciones

A continuación se enumeran las actividades y acciones específicas desarrolladas en el marco de este proyecto, conjuntamente con las actividades de gestión, coordinación y comunicación.

Actividad 1. Asesoramiento en cooperación empresarial transfronteriza

Desarrollo de un servicio de orientación y acompañamiento individualizado para facilitar a empresas y a miembros de la Red de Asociados información para la mejor toma de decisión en sus proyectos de cooperación transfronteriza en sus fases iniciales. Asimismo, para proyectos de internacionalización en una fase más avanzada, se organizaron viajes de prospección para un mejor conocimiento de la realidad socio-económica de ambos territorios.

Este servicio de asesoramiento dio cobertura a un total de 58 beneficiarios, entre entidades que realizaron consultas (orientación) y que realizaron viajes de prospección a Marruecos (acompañamiento).

Para la adecuada prestación del servicio de asesoramiento, se elaboraron dos herramientas de apoyo consideradas necesarias en base a las innovaciones que presenta el proyecto y a la demanda informativa de las empresas andaluzas:

- Estudio socioeconómico y de oportunidades de cooperación en la región del Oriental de Marruecos: análisis de las especificidades de la región del Oriental e identificación de oportunidades de cooperación empresarial e inversión en sectores de interés para el empresariado andaluz y la región marroquí: agricultura y agroindustria, pesca y acuicultura, minería, energías renovables, turismo, construcción y obra pública, enseñanza y formación, logística y transportes, tecnologías de la información y la comunicación y *off-shoring*.

Las conclusiones obtenidas de la elaboración de dicho estudio fueron determinantes para la organización de una Misión de Cooperación Tecnológica y Empresarial en la Región del Oriental. Dicha misión se centró en tres sectores clave para ambas economías: turismo, construcción y agroindustria. Asimismo, contó con una fuerte par-

participación institucional y empresarial procedente de ambos territorios, entre las que destacaron la propia Agencia IDEA, los centros tecnológicos andaluces TECNOTUR, CITADESVA y TECNOVA o la oficina comercial de España en Casablanca, por parte española. Y por parte marroquí, la Embajada del Reino de Marruecos en España, la Agencia de Desarrollo del Oriental y las Direcciones regionales de los Ministerios de Turismo y Agricultura.

- Guía para la participación en licitaciones públicas en Marruecos: caracteriza las particularidades del mercado marroquí de oferta pública, identificando los principales organismos licitadores, las vías de acceso y los aspectos jurídicos, documentación y contenidos de los diferentes concursos.

Actividad 2. Formación en cooperación empresarial transfronteriza

Organización de acciones formativas (seminarios) dirigidos a empresas y miembros de la Red de Asociados con el objetivo de incrementar sus conocimientos y capacidades sobre la cooperación transfronteriza empresarial. Las presentaciones fueron realizadas por expertos españoles y marroquíes en cooperación España-Marruecos e incluyeron casos de éxito de empresarios que desarrollan proyectos de cooperación en ambos territorios. En el marco de esta actividad se celebraron dos Seminarios sobre Oportunidades y Estrategias para la Cooperación empresarial Andalucía-Norte de Marruecos.

Estas acciones formativas, celebradas en El Puerto de Santa María y en Málaga, despertaron el interés de 207 personas de empresas de diferentes sectores, instituciones y otros miembros de la Red de Asociados, que resultaron las beneficiarias de dichas jornadas.

Resultados alcanzados

El factor indicado anteriormente relativo a los estrechos lazos entre ReTSE Interclúster y Tecnología y ReTSE Servicios de Apoyo hace que la consecución de resultados sea común, por lo que resulta complicado disociar los resultados entre uno y otro.

En este caso, los resultados más relevantes han sido la firma de ciertos acuerdos de colaboración, citados en el anterior apartado, y el gran alcance que han tenido las acciones formativas celebradas de las que se han beneficiado más del doble de los destinatarios previstos.

Como indicadores de realización y resultado, cabe señalar los siguientes:

Indicadores de realización	Objetivo previsto	Media actual
Nº de proyectos o estudios	2	2
Nº de redes, estructuras y partenariados	1	5
Nº de acciones de sensibilización, divulgación o formación	5	8
Indicadores de resultado	Objetivo previsto	Media actual
Nº de entidades que participan en proyectos, redes o partenariados	15	32
Nº de asistentes de las acciones realizadas	100	265
Nº de iniciativas conjuntas hispano / marroquíes	5	5

Como en el caso anterior, se recomienda el visionado del vídeo «Experiencias de cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos» ubicado en la página web del proyecto www.retse.com para tener una visión general de las acciones y alcance de ambos proyectos.

6. LA NUEVA GENERACIÓN: RETCETEC Y RETSE SERVICIOS AVANZADOS (2012-2013)

La calidad en la ejecución de los proyectos ReTSE Interclúster y Tecnología y ReTSE Servicios de Apoyo y los resultados positivos obtenidos han sido el origen de los nuevos proyectos que la Agencia IDEA está desarrollando en el marco de la 2ª Convocatoria del Programa Operativo España-Fronteras Exteriores POCTEFEX, los denominados ReTCE-TEC y ReTSE Servicios Avanzados.

Durante el desarrollo del proyecto ReTSE Interclúster y Tecnología se detectó un fuerte interés por parte de diversos centros tecnológicos andaluces y marroquíes en continuar profundizando en las relaciones de cooperación establecidas. Por este motivo, el proyecto ReTCETEC está concebido para estrechar lazos de colaboración entre centros tecnológicos de ambos territorios, mediante el desarrollo de proyectos concretos de cooperación en transferencia de tecnología y de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en ámbitos diversos: agroindustria e industria auxiliar, acuicultura, industria oleícola, sector de la piedra o industria cárnica. Cada proyecto está liderado por un centro tecnológico: CITADESVA, TECNOVA, CTAQUA, CITOLIVA, CTAP y TEICA, y cuentan con la colaboración de sus homólogos marroquíes.

La Agencia IDEA coordina la ejecución de cada proyecto y, entre otras misiones, está encargada de la modelización del sistema de cooperación entre centros andaluces y marroquíes, con objeto de obtener un modelo de cooperación transfronteriza, que se pueda capitalizar y exportar a distintos ámbitos de la cooperación.

Por su parte, el proyecto ReTSE Servicios de Apoyo es el antecedente inmediato del nuevo ReTSE Servicios Avanzados, en el que se adaptan y especializan los servicios de asesoramiento y acompañamiento del primero. Así, se han diseñado servicios específicos basados en necesidades expresadas por las empresas, estos son:

- Servicio de Asesoramiento en licitaciones públicas.
- Servicio de Asesoramiento en seguridad jurídica en la contratación internacional.
- Servicio de Asesoramiento en transferencia de tecnología.
- Servicio de Asesoramiento en financiación de proyectos transfronterizos.

Asimismo, una segunda vertiente refuerza las acciones de cooperación de transferencia tecnológica, heredadas del anterior ReTSE Interclúster y Tecnología con la organización de cuatro misiones de cooperación tecnológica de sectores estratégicos andaluces y dos encuentros empresariales del sector servicios a empresas.

El desarrollo de estos nuevos proyectos garantiza la transmisión del legado de la marca «ReTSE» en términos de calidad y buenas prácticas.

7. CONCLUSIONES

La ejecución de los proyectos ReTSE Interclúster y Tecnología y ReTSE Servicios de Apoyo marca un antes y un después en la historia de la iniciativa ReTSE de la Agencia IDEA.

Ambos proyectos hunden sus raíces en la rica experiencia en la gestión de proyectos transfronterizos obtenida por la Agencia IDEA en la ejecución de los proyectos Red Transfronteriza de Servicios a Empresas desde 2002 y, al mismo tiempo, son los frutos de los que se ha obtenido la semilla de la nueva generación de proyectos marca ReTSE: ReTCETEC y ReTSE Servicios Avanzados.

Su desarrollo ha supuesto un nuevo enfoque en la cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Norte de Marruecos en el ámbito de la transferencia de tecnología, especializando sus actividades y personalizando los servicios, de manera más adecuada, para satisfacer las necesidades de empresas y miembros de la Red de Asociados.

Gracias al seguimiento realizado, estamos seguros de que los resultados obtenidos, mediante la calidad en la gestión de los proyectos, podrán ser capitalizados y tomados como referente en los procesos de cooperación transfronteriza de aquí en adelante: la iniciativa ReTSE es pasado, presente y futuro en el sistema de cooperación entre las regiones a ambos lados del Estrecho.

Por último, la trayectoria de la iniciativa ReTSE, su posicionamiento en el panorama regional de proyectos de cooperación transfronteriza y el nuevo horizonte que se abre, a partir de ahora, con la continuación de esta saga de proyectos son motivos suficientes para haber sido galardonados con el «Premio de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad» en la categoría de Proyecto en su primera edición.

INTERPL@T: PLATAFORMA TRANSFRONTERIZA PARA EL **DESARROLLO** INDUSTRIAL Y LA **SOSTENIBILIDAD** MEDIOAMBIENTAL

FRANCISCO SERNÁNDEZ MARTÍNEZ Y
MARIBEL BERMÚDEZ JARAMILLO

Agencia IDEA

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto INTERPL@T —Plataforma Transfronteriza para el Desarrollo Industrial y la Sostenibilidad Medioambiental— se enmarca dentro del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 (POCTEP) cofinanciado en un 75% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, dirigido a la promoción del desarrollo de las zonas fronterizas entre ambos países, reforzando las relaciones económicas y las redes de cooperación existentes.

Este proyecto, liderado por la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA, cuenta además con la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE)¹ y la Agencia de Desarrollo Regional del Alentejo (ADRAL), como socios del proyecto.

INTERPL@T ha desarrollado una plataforma transfronteriza de cooperación interregional e intersectorial para la mejora de la competitividad de los sectores químico y medioambiental, a través de la generación de sinergias y lazos de cooperación entre ambos sectores industriales y ambas regiones.

El proyecto INTERPL@T se ha llevado a cabo a través de una serie de etapas:

- Fase 1. Diagnóstico de viabilidad e identificación de ámbitos de cooperación interempresarial, que ha permitido identificar ámbitos de cooperación empresarial entre Andalucía y el Alentejo.
- Fase 2. Plataforma virtual de cooperación empresarial, en la que se ha creado una herramienta web para colaboración en red, en la que convergen las actuaciones conjuntas.
- Fase 3. Plan de actuación en los sectores piloto. A partir de los resultados obtenidos de la fase de diagnóstico, se han abordado actuaciones transfronterizas de formación, de fomento de la cooperación empresarial en I+D+I, de dinamización del sistema Ciencia-Tecnología y Empresa, así como otras acciones transversales de interés para los sectores químico y medioambiental. Todas estas acciones constituyen la realización práctica del modelo de cooperación transfronteriza diseñado en el marco del Proyecto INTERPL@T.
- Fase 4. Evaluación y resultados, que tras el análisis de las actuaciones y aprendizajes de INTERPL@T ha permitido el diseño de un Modelo de Cooperación Transfronteriza exportable a otros sectores.

Todas estas actuaciones han tenido como protagonistas y beneficiarias a las empresas del sector químico y medioambiental de Andalucía y del Alentejo, habiendo sido diseñadas

1 El 3 de mayo de 2011 la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo se integró en el Servicio Andaluz de Empleo, en aplicación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. Dadas las fechas de ejecución del proyecto Interplat y de elaboración de esta Memoria se ha decidido mantener la denominación antigua de la entidad, si bien, todas las menciones a la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo que se realicen en este documento deben entenderse en este contexto.

das por los socios del proyecto en consonancia con las claves de Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador, que propone la Estrategia Europa 2020.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El proyecto INTERPL@T tiene como principales objetivos:

- La mejora de la competitividad de los sectores químico y medioambiental. En este sentido, se han realizado estudios estratégicos y de diagnóstico de ambos sectores que determinan la necesidad de coordinar esfuerzos institucionales para la adopción de medidas concretas de impulso, crecimiento y desarrollo.
- La *creación de una plataforma virtual transfronteriza* como entorno colaborativo permanente para la materialización de las acciones conjuntas. Ello se traduce en una concentración de empresas interconectadas, proveedores especializados, servicios empresariales, compañías en sectores próximos e instituciones asociadas (como, por ejemplo, universidades, agencias gubernamentales, y cámaras de comercio) en actividades productivas específicas.
- La búsqueda de *soluciones tecnológicas* medioambientales y de planificación orientadas a mejorar el impacto medioambiental de las actividades productivas de las empresas del sector químico y articulación de la colaboración dentro del sector potenciando nuevas sinergias.
- La experimentación y aplicación práctica de *acciones de dinamización* específicas (Formación, I+D+I, Prevención de riesgos, Responsabilidad Social Corporativa, etcétera).
- La obtención de *un modelo transferible* a otros sectores de actividad.
- La creación de una red entre Agencias de Desarrollo Regional para el fomento del desarrollo empresarial y del sistema Innovación-Ciencia-Empresa.

En resumen, el objetivo final del proyecto ha sido crear un sistema de cooperación transfronteriza empresarial luso-andaluz permanente para canalizar la realización de actuaciones de dinamización y de mejora de la competitividad y el empleo, potenciando la sostenibilidad medioambiental y la salubridad del entorno territorial basado en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

3. SOCIOS

Los socios del proyecto INTERPL@T son los siguientes:

Socio (Jefe de Fila)	Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA (España)
Descripción	Ente de Derecho Público con funciones de Fomento Económico, Empresarial y de la Innovación. Adscrita a la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía.
Socio	Agência do Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL) (Portugal)
Descripción	Conjunto de 68 entidades públicas y privadas de diversos campos de actividad. Se trata de una asociación amplia y multisectorial. Si bien se trata de una sociedad de responsabilidad limitada, se equipara a una entidad sin ánimo de lucro.
Socio	Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) (España)
Descripción	Organización sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, para el fomento y promoción de los sectores productivos en Andalucía, con especial incidencia en los sectores industriales locales, en el ámbito de la formación, fomento del empleo y asistencia técnica.

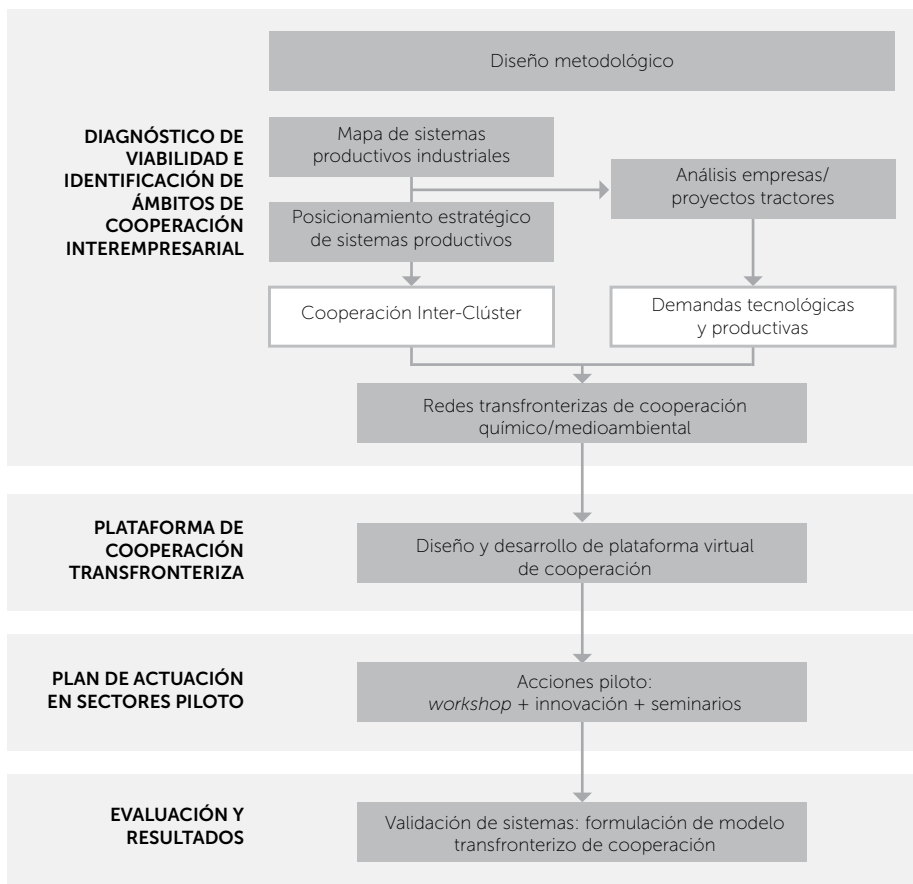
4. FASES DEL PROYECTO

A continuación se recogen, de manera esquemática, las actividades y acciones llevadas a cabo en las distintas fases del proyecto:

Fase 1: diagnóstico de viabilidad e identificación de ámbitos de cooperación inter-empresarial

La primera fase del proyecto ha tenido por finalidad identificar ámbitos de colaboración empresarial entre Portugal y España con el objeto de crear una red transfronteriza de cooperación, esto es, diseñar un modelo de cooperación intersectorial transferible para una producción sostenible. En este sentido, se ha elaborado el «Diagnóstico de viabilidad e identificación de ámbitos de cooperación inter-empresarial».

Para ello, ha resultado fundamental conocer y caracterizar el tejido empresarial industrial de la zona objeto de estudio y detectar posibles líneas y oportunidades potenciales de colaboración interclúster.



Este diagnóstico se ha realizado con la participación de las empresas de los sectores químico y medioambiental, de forma que estas han podido identificar las necesidades y problemas que les afectan y manifestar su visión del sector.

Diseño metodológico

Como premisa para el *Diagnóstico de viabilidad e identificación de ámbitos de cooperación inter-empresarial*, se ha diseñado una metodología válida para la obtención de las oportunidades potenciales de cooperación en las zonas y sectores objeto de estudio.

La siguiente tabla presenta de forma estructurada la información relativa a esta actuación:

DISEÑO METODOLÓGICO	
Ámbito objeto de estudio (según el POCTEP 2007-2103)	Ámbito básico: Baixo Alentejo (Portugal) y provincia de Huelva (Andalucía-España).
	Zonas conexas: Alentejo Litoral (Portugal) y provincia de Sevilla (Andalucía-España).
Sectores objeto de estudio	<p>Sector químico e industria afín</p> <p>Empresas que realizan actividades del sector conforme a la Clasificación Nacional de Actividades (CNAE-09 de España y la CAE, REV 3 de Portugal).</p> <p>Empresas que realizan actividades vinculadas al negocio químico o medioambiental y desarrollan su actividad en los principales polos industriales de los territorios objeto de estudio (Sines en Portugal y Polo de Huelva).</p>
	<p>Sector medioambiental y de energías renovables</p> <p>Empresas que realizan actividades incluidas en alguna de las siguientes categorías, conforme a la clasificación establecida por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía:</p> <p>(1) Gestión ambiental del medio atmosférico</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(011) Control y reducción de la contaminación del aire interior y exterior</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(012) Control y reducción de la contaminación por ruidos y vibraciones</div> <p>(02) Gestión sostenible de los recursos hídricos</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(021) Abastecimiento de agua potable</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(022) Tratamiento de aguas residuales</div> <p>(03) Gestión de residuos, reciclaje y descontaminación de espacios</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(031) Recogida, transporte, almacenamiento y eliminación de residuos</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(032) Reciclaje, recuperación y valoración de residuos</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(033) Saneamiento y limpieza de suelos, masas y cursos de agua contaminados</div> <p>(04) Gestión sostenible de la energía</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(041) Ahorro y eficiencia energética</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(042) Energías renovables</div> <p>(10) Otros servicios ambientales</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(101) Consultoría e ingeniería ambiental multi-ámbito</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">(102) Administración Pública en materia ambiental «no-clasificable»</div>
Sujetos objeto de estudio	<p>Empresas consideradas como tal en base a los siguientes criterios:</p> <p>Cuantitativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ubicación</i>: tener un establecimiento industrial con carácter permanente en la zona de estudio (con independencia de la sede social). - <i>Dimensión de la Plantilla</i>: más de 50 empleados. - <i>Volumen de Producción/Facturación</i>: más de 10 millones de euros (o balance general anual por encima de los 10 millones de euros). <p><i>Cualitativos</i>: otras consideraciones que demuestran la importancia económica y el efecto arrastre en el tejido empresarial industrial.</p>

DISEÑO METODOLÓGICO											
Sujetos objeto de estudio											
Enfoque de cooperación	<p>Parámetros que se han tenido en cuenta</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación en los sectores Industria Química y Auxiliares y Medioambiente. - Cooperación intersectorial entre empresas de ambos sectores. - Cooperación transregional entre Alentejo y Andalucía. - Cooperación entre PYME y empresas tractoras de cada uno de los sectores/territorios o entre clústers industriales de ambas zonas. <p>Niveles de cooperación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Empresarial: entre empresas e industria de ambos territorios, dentro de las diferentes fases de la cadena de valor (aprovisionamiento, fabricación comercialización, etcétera). - Agentes de apoyo: colaboraciones entre asociaciones, centros tecnológicos y demás entidades de apoyo en los ámbitos de la innovación, formación y servicio a empresas para la mejora de la competitividad industrial. - Institucional: estrategias de promoción, fomento y desarrollo de sistemas industriales y clústers. 										
Diagnóstico	<p>Metodología clúster</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <p>Factores clave de competitividad</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>Fuerzas de la competencia</p> </div> </div> <p>Caracterización del clúster</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Mapa de localización ✓ Características generales del clúster ✓ Características de la actividad y los productos ✓ Comercialización de los productos o servicios </td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">Cómo es el negocio</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Segmentación de grupos estratégicos </td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">Cómo se estructura</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Evolución de los Mercados ✓ Tendencias globales a nivel local </td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">Cómo evoluciona</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Retos de futuro </td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">Cómo se prepara el futuro</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Oportunidades de cooperación ✓ Acciones hacia una Red de Cooperación </td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">Cómo actuar</td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mapa de localización ✓ Características generales del clúster ✓ Características de la actividad y los productos ✓ Comercialización de los productos o servicios 	Cómo es el negocio	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Segmentación de grupos estratégicos 	Cómo se estructura	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evolución de los Mercados ✓ Tendencias globales a nivel local 	Cómo evoluciona	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Retos de futuro 	Cómo se prepara el futuro	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oportunidades de cooperación ✓ Acciones hacia una Red de Cooperación 	Cómo actuar
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mapa de localización ✓ Características generales del clúster ✓ Características de la actividad y los productos ✓ Comercialización de los productos o servicios 	Cómo es el negocio										
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Segmentación de grupos estratégicos 	Cómo se estructura										
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Evolución de los Mercados ✓ Tendencias globales a nivel local 	Cómo evoluciona										
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Retos de futuro 	Cómo se prepara el futuro										
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oportunidades de cooperación ✓ Acciones hacia una Red de Cooperación 	Cómo actuar										

Estrategia de actuación para la cooperación transfronteriza

La visión de futuro planteada para los sectores químico y medioambiental ha permitido establecer dos vectores para la formulación de estrategias de actuación para la cooperación transfronteriza entre el Alentejo y Andalucía.

- *Estrategias sectoriales de cooperación*, delimitadas para cada uno de los ámbitos sectoriales y en consonancia con los correspondientes retos estratégicos.
- *Estrategia de cooperación intersectorial*, que contemple medidas que:
 - » Incidan en la consolidación de la cooperación transfronteriza iniciada con el proyecto INTERPL@T;
 - » Afecten a factores de competitividad común a ambos territorios y sectores (la logística);
 - » Pongan en relación a ambos sectores en función de las complementariedades identificadas entre la actividad que desarrolla cada uno.

Fase 2: plataforma virtual de cooperación empresarial

Esta actividad ha consistido en el diseño y puesta en marcha de una herramienta virtual como principal instrumento de articulación de la cooperación transfronteriza sectorial.

Se ha tratado de hacer uso de tecnologías de la información y las comunicaciones con un triple objetivo:

- Ofrecer a las empresas información del proyecto, contribuyendo así a la promoción del mismo entre los potenciales sujetos de la cooperación.
- Aportar valor a estos colectivos empresariales a través de la difusión de noticias y eventos, así como de información de interés para los sectores implicados (estudios, informes, etcétera).
- Favorecer la dinamización del tejido empresarial y la cooperación, mediante herramientas simples pero flexibles que permitan a dichas empresas participar e intercambiar información e intereses comerciales.

Objetivos de la plataforma

- *Ofrecer información del proyecto*: objetivos del mismo, fases en que se divide, actuaciones previstas, etcétera.

- *Ofrecer información de actualidad e interés:* actuaciones efectuadas en el marco del proyecto, así como noticias y eventos relacionados con los sectores objetivo del proyecto y de interés en las zonas de actuación del mismo.
- *Fomentar un mayor conocimiento del sector:* a través de la puesta a disposición de los usuarios de una colección documental específica de los sectores químico y medio ambiental compuesta por estudios, informes, estadísticas y otra documentación de utilidad o interés general para dichos sectores.
- *Colaborar en la oferta formativa:* poniendo a disposición de los usuarios un entorno de aprendizaje *online* (*eLearning*), gracias a la participación en el proyecto de FAFPE.
- *Dinamizar los sectores objeto de estudio del proyecto:* promoción de las empresas participantes en la plataforma y de su actividad, muestra de oportunidades existentes (Administraciones Públicas, empresas tractoras, inversores, etc.) y de una relación de organismos, asociaciones y agentes de apoyo relacionados.
- *Fomentar la cooperación:* ofreciendo espacio a las empresas y al resto de grupos de interés para que puedan publicar ofertas y/o demandas de productos, servicios, etcétera.

Funcionalidades de la plataforma

A la plataforma se accede a través de la siguiente url: <http://www.interplat.eu/interplat/>

Fase 3: memoria de actuaciones

En base al análisis de los sectores referenciados y a la elaboración y definición de los correspondientes diagnósticos y retos estratégicos, se ha planteado una doble estrategia para el cambio, en la que se ha basado el Plan de Actuación para la cooperación transfronteriza entre el Alentejo y Andalucía:

- Por un lado, acciones sectoriales de cooperación, delimitadas para cada uno de los ámbitos sectoriales y en consonancia con los correspondientes retos estratégicos.
- Por otro lado, acciones de cooperación intersectorial que contemplan medidas relacionadas con la consolidación de la cooperación transfronteriza iniciada con el proyecto o que afectan a factores de competitividad comunes a ambos territorios y sectores y que ponen en relación a un sector y otro en función de las complementariedades identificadas entre la actividad química y la actividad medioambiental.

De esta forma, el Plan de Actuación se estructura en dos partes diferenciadas: plan de actuación para la cooperación sectorial (Química y Medioambiente) y plan de cooperación intersectorial.

Encuentro empresarial España-Portugal: «Beneficios de la cooperación transfronteriza e intersectorial para las empresas de la industria química y medioambiental»

Este encuentro, que tuvo lugar durante los días 8 y 9 de junio de 2010 en Huelva, supuso la apertura del ciclo de encuentros empresariales transfronterizos entre Andalucía y Alentejo.

El encuentro sirvió como marco para el inicio de contactos y establecimiento de lazos de cooperación entre empresas e instituciones de apoyo españolas y portuguesas.

Además, durante el encuentro se reflexionó sobre la situación del momento y la mejora de la estrategia de la competitividad de los sectores químico y medioambiental de ambas regiones a largo plazo. Muestra de ello fueron las ponencias «Estrategias para la consolidación y diversificación industrial en la provincia de Huelva: la industria química y medioambiental a largo plazo», «La cooperación transfronteriza en la Junta de Andalucía» e «Innovación y cooperación en la industria química».

Por último, como actividad práctica, se visitó la Refinería La Rábida, del grupo industrial CEPSA (Palos de la Frontera. Huelva).

Encuentro empresarial España-Portugal: «La importancia del desarrollo económico transfronterizo basado en los sectores químico, medioambiental y energías renovables»

El segundo encuentro empresarial transfronterizo, que tuvo lugar el 22 de julio de 2010 en el Parque Tecnológico de Moura (Portugal), sirvió de marco para que empresas tractoras, auxiliares y afines de los sectores químico, medioambiental y de las energías renovables, tanto españolas como portuguesas, tomaran contacto entre ellas y con los agentes institucionales implicados en el desarrollo de ambos sectores y regiones, con la finalidad de establecer lazos de cooperación a futuro.

El encuentro contó con la presencia de cincuenta representantes empresariales portugueses y andaluces con el objetivo común de mejorar la competitividad de los sectores químico y medioambiental de las regiones del Alentejo y Andalucía.

Por último, como actividad práctica de cierre del encuentro, se visitó la empresa Moura Fábrica Solar.

Misión empresarial España-Portugal: «Desarrollo económico y cooperación transfronteriza en los sectores químico, medioambiental y energías renovables»

El tercer encuentro, que tuvo lugar durante los días 14 y 15 de octubre de 2010 en la localidad portuguesa de Sines, supuso un cambio respecto a los dos encuentros anteriores en cuanto al formato de celebración.

Se desarrolló un programa de visitas comerciales a instalaciones de referencia de los sectores químico y medioambiental ubicadas en el área industrial de Sines, a modo de misiones comerciales

Mesa de cooperación logística Andalucía-Alentejo

El principal objetivo del proyecto INTERPL@T es desarrollar una plataforma transfronteriza de cooperación interregional e intersectorial, para la mejora de la competitividad de los sectores químico y medioambiental. Dado que la configuración logística es un condicionante determinante para la cooperación empresarial, este trabajo se proponía analizar la situación y generar propuestas de cooperación logística para facilitar y mejorar la colaboración empresarial entre las regiones de Andalucía y Alentejo.

Con ese fin, se realizaron numerosas entrevistas a entidades públicas y privadas de ambas zonas que permitieron elaborar un diagnóstico de la situación, analizando, desde el lado de la oferta, la infraestructura de transportes de mercancías disponible, así como los cambios previstos o esperables en el corto y medio plazo. En este sentido, se celebró el día 23 de febrero de 2011 una Mesa de Trabajo en las instalaciones de la Autoridad Portuaria de Huelva, en la que participaron 40 personas pertenecientes a empresas y entidades representantes de los sectores químico, minero y agroalimentario de Huelva, junto con representantes de sectores industriales portugueses.

Tras la celebración de la Mesa de Trabajo, se envió a los participantes una encuesta para valorar el impacto económico y la sostenibilidad de cada una de las diez acciones identificadas.

Las principales propuestas surgidas en la citada Mesa, fueron recopiladas y analizadas en el documento «Propuestas de cooperación logística entre Andalucía y Alentejo».

Encuentro empresarial España-Portugal: «Ecoinnovación para la sostenibilidad del sector químico y medioambiental»

Esta última jornada, celebrada en Punta Umbría (Huelva) los días 23 y 24 de marzo de 2011, supuso el último acto público del proyecto INTERPL@T.

Más allá de dar a conocer las actividades de la Plataforma Transfronteriza para el Desarrollo Industrial y la Sostenibilidad Medioambiental, el objetivo de esta jornada de cierre del proyecto fue ofrecer a las empresas del sector químico y medioambiental una jornada que aportase nuevas líneas de pensamiento para proyectos de futuro en ambos sectores. En concreto, el evento se centró en:

- Mostrar el marco normativo ambiental presente y futuro en el que las organizaciones deberán desarrollar sus actividades, productos y servicios.
- Presentar los principales instrumentos de financiación de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que permitan mejorar la sostenibilidad de las organizaciones mediante la mejora ambiental de sus procesos y productos.
- Mostrar las iniciativas eco-innovadoras que permitan la prevención y el control de los aspectos ambientales asociados a las actividades, productos y servicios de las organizaciones.
- Facilitar contactos de cara al establecimiento de alianzas y cooperación entre las empresas de España y Portugal.
- Promocionar a las empresas e instituciones de los sectores químico y medioambiental de España y Portugal.

Programa de formación transfronteriza

El plan de formación INTERPL@T forma parte del programa de actuación para los sectores químico y medioambiental del Proyecto INTERPL@T. Las acciones formativas, que se han ofertado en la modalidad de teleformación, están enfocadas al conocimiento de temáticas útiles para el desempeño en la industria química y medioambiental y el fomento de una óptima cooperación entre las empresas de la zona objetivo del proyecto.

El objetivo general perseguido con este programa ha sido que el alumnado (integrado por directivos, mandos intermedios y personal técnico de empresas tractoras, auxiliares y afines del sector químico y medioambiental de las zonas de Huelva y Sevilla, así como del Baixo Alentejo y Alentejo Litoral), adquiera conocimientos actualizados y «claves» para la mejora de la competitividad en la zona transfronteriza objetivo del proyecto.

Fase 4: modelo de cooperación transfronteriza

El modelo de cooperación transfronteriza constituye uno de los objetivos últimos del proyecto INTERPL@T. En concreto, el proyecto prevé la generación de un modelo de cooperación de referencia que sea replicable en otros entornos territoriales y otros ámbitos de actividad, distintos a los tratados en el proyecto (la industria química y la industria medioambiental).

Este modelo de cooperación transfronteriza es un modelo teórico diseñado a partir de las experiencias y conclusiones obtenidas en el desarrollo del proyecto. Algunas de las medidas o actividades que se proponen han sido recogidas en el Plan de Actuaciones, resultante de la fase de Diagnóstico de los Sectores Químico y Medioambiental y otras son fruto de una reflexión sobre las actuaciones llevadas a cabo.

Características del modelo

El modelo de cooperación transfronteriza propuesto, parte de la utilización del concepto clúster como unidad de referencia para definir la estructura y funcionamiento del sistema de cooperación. De acuerdo con este concepto, los parámetros básicos de la cooperación serían los siguientes:

- La red de cooperación transfronteriza integrará tanto a las empresas como al conjunto de agentes de apoyo relacionados con los ámbitos de actividad y localizados en el marco territorial.
- Se definen tres niveles de cooperación en los que se basa el sistema transfronterizo: la cooperación entre empresas, la cooperación entre diferentes agentes de apoyo y la cooperación entre instituciones públicas. Estos dos vectores se podrán insertar, a su vez, en dos posibles ejes de cooperación transfronteriza: un eje de cooperación intrasectorial (red de cooperación dentro del sector) y un eje de cooperación intersectorial (red de cooperación con otros sectores o ramas de actividad relacionadas).

Bajo estos parámetros iniciales se articulan una serie de medidas que se insertan en un sistema de cooperación transfronteriza. Este sistema deberá orientarse hacia la consecución de unos objetivos operativos determinados. Entre estos se han señalado los siguientes como objetivos más relevantes:

1. Integración de carácter institucional entre los diferentes territorios transfronterizos, de manera que sirvan de marco de referencia para posteriores acciones de cooperación entre empresas o agentes de apoyo.

2. Integración e inteligencia de mercados, que faciliten la consideración conjunta de los respectivos mercados «nacionales».
3. Integración competitiva entre empresas y entidades para el impulso de la generación de iniciativas de cooperación entre industrias.

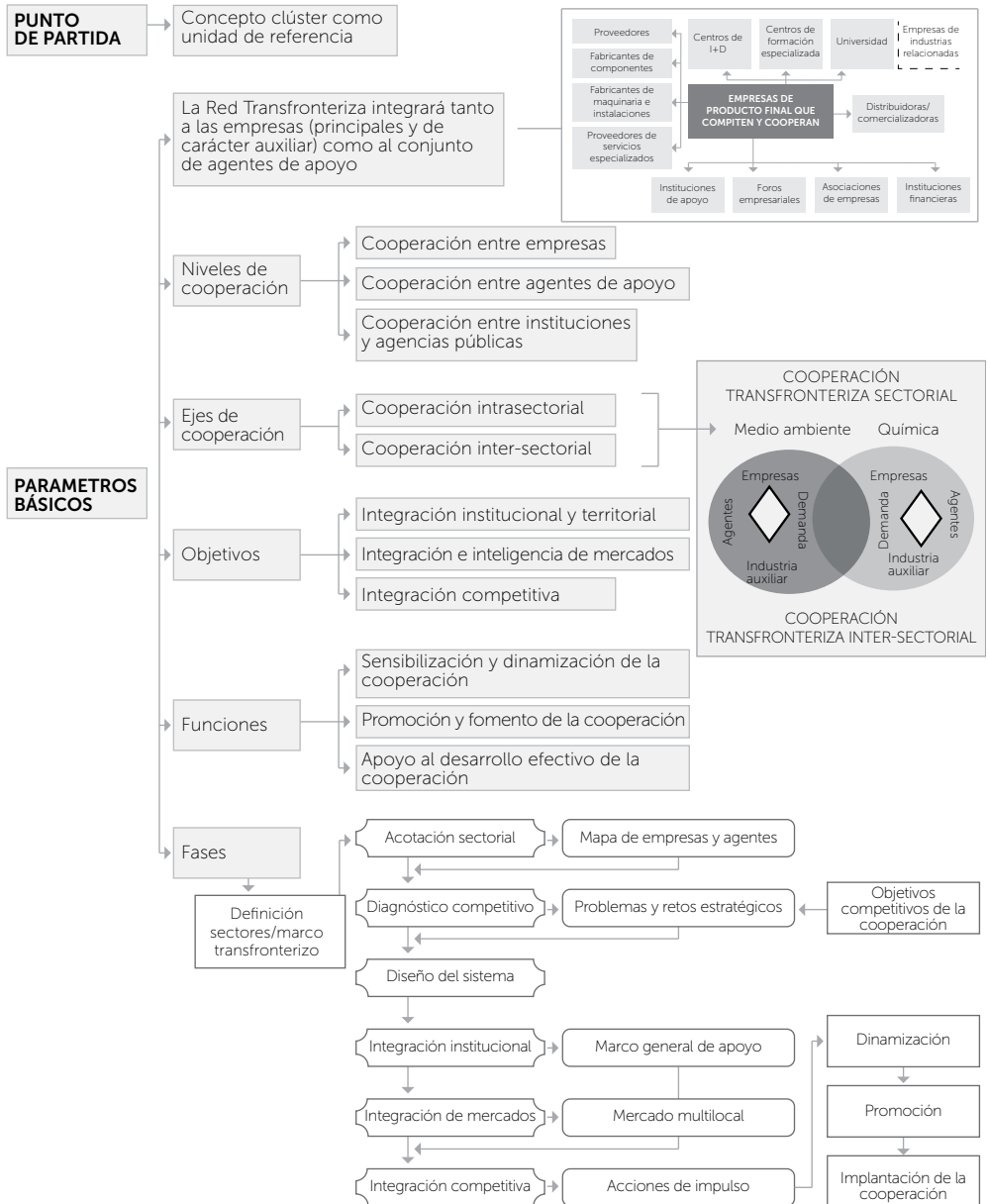
El grueso de las medidas e instrumentos del sistema de cooperación deben ir dirigidas al cumplimiento de tres funciones principales relacionadas con el impulso de estas estrategias cooperativas. Dichas funciones son:

- Sensibilización y dinamización de la cooperación.
- Promoción y fomento de la cooperación.
- Apoyo al desarrollo efectivo de la cooperación.

De acuerdo con todos los parámetros y premisas indicados, el modelo propuesto contempla un itinerario de acciones para la implantación y desarrollo del sistema de cooperación, articulado en las siguientes cinco fases secuenciales:

1. Acotación sectorial de empresas y agentes. Esta actividad está destinada a delimitar el sujeto principal del sistema de cooperación con la finalidad de acotar el universo de usuarios y beneficiarios así como la ulterior fase de análisis estratégico.
2. Acción de diagnóstico competitivo, con el fin de determinar los principales problemas y retos estratégicos que servirán para dar contenidos y formatos específicos a las actividades e instrumentos que integren el sistema; se trata de dotar de visión estratégica a la dinamización de la cooperación transfronteriza que se quiere perseguir.
3. Acciones institucionales para la cooperación transfronteriza. Se trataría de generar un marco de referencia para la cooperación transfronteriza entre empresas y agentes.
4. Acciones de integración de mercados, para ofrecer a los respectivos tejidos industriales de cada territorio la información y la inteligencia sobre los mercados de interés común para ambos territorios.
5. Acciones de integración competitiva, donde se recogerán el conjunto de medidas, actividades e instrumentos tendentes a impulsar la cooperación transfronteriza entre los territorios y sectores afectos al sistema.

GRÁFICO 1. DIAGRAMA DEL MODELO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA



5. CONCLUSIÓN

El modelo expuesto se orienta a la consecución de una red de cooperación transfronteriza con una finalidad estratégica principal, consistente en la mejora de la competitividad de un sistema industrial de carácter transfronterizo.

Para ello, resulta muy adecuado el concepto clúster, en la medida en que toma en consideración todos los determinantes que influyen en la competitividad de los sistemas o sectores industriales y conforme al cual van a participar en la red de cooperación tanto las empresas que desarrollan las actividades propias del sector de referencia como el conjunto de los organismos de apoyo que proveen de diferentes servicios relacionados con las mismas.

Por otra parte, es fundamental, con carácter previo al diseño del sistema de cooperación, la fase de análisis competitivo del sector o sistema industrial seleccionado para determinar los principales problemas, oportunidades y retos estratégicos del mismo, que van a ser la base del sistema de actuaciones de fomento de la cooperación transfronteriza.

El resultado último debe ser la configuración de un clúster transnacional en el que estén presentes iniciativas empresariales de cooperación en diferentes niveles (vertical y horizontal) junto con proyectos conjuntos de investigación e innovación, acciones transnacionales de formación o cualquier otra iniciativa relacionada con los factores citados y que se base en la complementariedad de las ventajas competitivas que posean cada una de las zonas geográficas adscritas.

El modelo de cooperación que se propone ofrece un elenco de actividades, instrumentos y herramientas susceptibles de ser implementadas en un sistema de cooperación transfronteriza, haciendo especial énfasis en la herramienta consistente en la puesta en marcha de una plataforma web de cooperación, dado su potencial de acceso generalizado desde cualquier punto geográfico y su utilidad como soporte permanente y continuado de difusión y de prestación de servicios de apoyo a la cooperación.

En todo caso, no se trata de un modelo cerrado y excluyente de otro tipo de medidas sino de carácter flexible, que sirva como guía u orientación para la puesta en marcha de sistemas de cooperación transfronteriza, adaptando las medidas, formatos y contenidos concretos de las actividades que se proponen a las peculiaridades de los sectores a los que se dirija, a los entornos de negocio en el que se desarrolla la actividad y al propio marco territorial transfronterizo en el que se desee implantar.

EL PAISAJE: HILO CONDUCTOR DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSNACIONAL DE ANDALUCÍA CON OTRAS REGIONES EUROPEAS

ANDREAS HILDENBRAND SCHEID Y SOPHIE PASLEAU CALLEJÓN

Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Junta de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

La Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda tiene una larga trayectoria (más de doce años) de impulso en proyectos de cooperación territorial a nivel transnacional, fundamentalmente en materia de paisaje.

En lo que respecta a los proyectos de cooperación territorial dedicados al paisaje, desde el comienzo de la década de los noventa muchas regiones en diferentes áreas geográficas de la Unión Europea (Arco Alpino, Arco Mediterráneo, Arco Atlántico, Noroeste, Báltico, etc.) han emprendido una acción conjunta en este campo. Han sabido aprovechar para el paisaje el apoyo financiero desde la UE a los programas de la cooperación territorial a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG (modalidades de cooperación transfronteriza, transnacional o interregional). Una de las regiones europeas más activas en la cooperación centrada en el paisaje ha sido Andalucía.

Para avalar la amplia experiencia de Andalucía, se destacan a continuación algunos hitos de la fructífera cooperación en el ámbito del paisaje desarrollado entre Andalucía y otras regiones europeas del Mediterráneo, siendo este espacio además uno de los ámbitos geográficos prioritarios de la acción exterior de la Junta de Andalucía.

2. LA EXPERIENCIA ANDALUZA EN LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA SOBRE EL PAISAJE

2.1. La exposición «Paisaje Mediterráneo» (1992)

Esta exposición, celebrada en el marco de la Exposición Universal de 1992 en Sevilla y fruto de la colaboración entre las regiones de Andalucía, del Véneto y del Languedoc-Rosellón, puso de manifiesto la significación universal del paisaje mediterráneo en el equilibrio del hombre y la naturaleza. Entre otros aspectos relevantes señaló los valores, problemas y perspectivas del paisaje mediterráneo, su percepción e interpretación en la pintura, la fotografía y el cine y la difusión de los modelos de este paisaje a través del turismo.

2.2. La Carta del Paisaje Mediterráneo (1992)

Ya en 1987 las regiones de Andalucía, del Véneto y del Languedoc-Rosellón iniciaron los trabajos preparatorios de esta Carta, que también se conoce como Carta de Sevilla. Esta Carta, firmada en 1992 en Sevilla por los presidentes de Andalucía, Toscana y Languedoc-Rosellón y adoptada por la III Conferencia de Regiones Mediterráneas en 1993, fue «tomada como base» por el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (Resolución 1994/256) para elaborar la Convención Europea del Paisaje.

En este sentido, esta Carta ha sido la semilla para la Convención Europea del Paisaje, promovida por el Consejo de Europa y aprobada en 2000 en Florencia, y por ello se puede afirmar que la Convención en gran parte ha nacido desde abajo (*bottom up*), gracias a la iniciativa de las regiones europeas interesadas en su consecución, especialmente Andalucía y Toscana.

2.3. La convocatoria del Primer Premio del Paisaje Mediterráneo (1999)

En 1999, las tres regiones firmantes en 1993 de la Carta del Paisaje Mediterráneo (Andalucía, Toscana y Languedoc-Rosellón se reencontraron y, junto con doce regiones italianas, francesas y españolas convocaron, dentro del programa INTERREG IIC (Mediterráneo Occidental y Alpes Latinos) el primer Premio Mediterráneo del Paisaje, que

fue entregado en el año 2000. Su objetivo era el de contribuir a la sensibilización de la sociedad y de los responsables políticos en torno al paisaje y a la exigencia cualitativa que deben cumplir las intervenciones en el territorio.

Este premio no fue la mera publicación de un palmarés de buenos planificadores, o una manera de dar a conocer a proyectistas innovadores. Significó sobre todo la voluntad de reunir a todos los que contribuyen desde su análisis o desde sus actuaciones a la invención y a la construcción del paisaje de hoy.

2.4. El proyecto PAYS.DOC. Buenas prácticas para el paisaje (2004-2007)

El Proyecto PAYS.DOC «Buenas Prácticas para el Paisaje» se realizó en el marco del Programa INTERREG III B para el espacio MEDOCC (Mediterráneo occidental). Persiguió el desarrollo y la aplicación práctica de los contenidos de la Convención Europea del Paisaje y de las orientaciones paisajísticas de la Estrategia Territorial Europea de 1999 a las políticas públicas concernidas (sobre todo territoriales, urbanas, ambientales, infraestructurales, agrarias, turísticas y culturales) a través de una serie de líneas de trabajo y de acciones relacionadas entre sí.

En este proyecto participaron 13 regiones europeas: las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Valencia y Cataluña (España), la región de Provenza-Alpes-Costa Azul (Francia), las regiones de Toscana, Umbria, Lacio, Emilia-Romaña, Piamonte, Lombardía y Basilicata (Italia) así como la prefectura de Magnesia-ANEM (Grecia). A Andalucía correspondió la coordinación general en su calidad de Jefe de Fila del proyecto.

El objetivo general de PAYS.DOC consistió en la mejora de la gestión y ordenación del paisaje mediterráneo mediante la identificación y valoración de las experiencias locales, que constituyan «buenas prácticas» para el paisaje, y sirvan como modelo para la elaboración de directrices y guías que se apliquen para garantizar una gestión adecuada de las transformaciones del paisaje.

Cuatro han sido las líneas de actuación, en las que las regiones socias centraron el intercambio y la puesta en común de sus diferentes experiencias regionales y elaboraron colectivamente las diferentes medidas asociadas a cada una de estas líneas:

- Observatorio Virtual de Paisajes Mediterráneos (coordinación: Junta de Andalucía).
- Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje y celebración de la II edición del Premio Mediterráneo del Paisaje (coordinación: Toscana).

- Guías con estrategias y directrices para la consideración del paisaje en diferentes políticas públicas (coordinación: Generalitat de Catalunya).
- Portal sobre el paisaje (www.paysmed.net, coordinación: Umbría).

2.5. El proyecto PAYS.MED.URBAN: el paisaje de alta calidad como factor clave para la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas mediterráneas (2009-2011)

PAYS.MED.URBAN es un proyecto de cooperación transnacional inscrito en el Programa de cooperación territorial de la Unión Europea para el espacio mediterráneo (Programa Operativo MED 2007-2013). Este proyecto se ha desarrollado entre abril de 2009 y diciembre de 2011 con la participación de 15 socios: las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia y el Consejo Insular de Mallorca por parte de España; las Regiones de Toscana, Umbría, Basilicata, Véneto, Lacio, Emilia-Romaña y Lombardía por parte de Italia; la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve (Portugal) así como KEKANEM (Development Company of Magnesia S.A.) en representación de la prefectura de Magnesia (Grecia). Asimismo participó como miembro asociado RECEP-ENELC, la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Implementación de la Convención Europea del Paisaje. Andalucía ejerció, en su calidad de Jefe de Fila del proyecto, las funciones y responsabilidades de la coordinación general de PAYS.MED.URBAN.

El objetivo del proyecto ha consistido en generar conocimientos y herramientas para las políticas públicas de las instancias locales, regionales y nacionales y las iniciativas privadas, que resultasen útiles para avanzar en la preservación, gestión y mejora del paisaje de las zonas urbanas y periurbanas.

La cooperación en el marco del proyecto se ha centrado en el intercambio y puesta en común de las diferentes experiencias regionales y la elaboración colectiva de diferentes actividades, inscritas en seis líneas de trabajo que, a su vez, han abarcado seis campos temáticos considerados cuestiones relevantes para la calidad del paisaje de las zonas urbanas y periurbanas:

- La gestión adecuada de los espacios libres periurbanos como elementos estructurantes del paisaje con importantes funciones ambientales y de uso social, considerando especialmente el papel de la agricultura periurbana.
- La atención a la calidad paisajística en la creación de las áreas de oportunidad económica (parques tecnológicos, empresariales, logísticos, etcétera).

- La calidad visual en las carreteras de acceso y entradas a los núcleos.
- La integración paisajística de las nuevas zonas residenciales en el espacio periurbano.
- La calidad visual y ambiental de los bordes urbanos y en la restauración de espacios degradados.
- La protección de la imagen e identidad urbana, con especial atención a las vistas exteriores de los núcleos urbanos.

Seis han sido las líneas de actuación, en las que las regiones socias centraron el intercambio y la puesta en común de sus diferentes experiencias regionales y elaboraron colectivamente las diferentes medidas asociadas a cada una de estas líneas:

- Observatorio Virtual de Paisajes Urbanos Mediterráneos (coordinación: Junta de Andalucía).
- Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje en Áreas Urbanas y celebración de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje centrado en el tema «Paisajes en cambio» (coordinación: Región de Murcia).
- Líneas-guía paisajísticas para actores locales responsables de la gobernanza territorial (coordinación Región de Lombardía).
- Actividades de sensibilización en paisaje (coordinación: Generalitat de Catalunya).
- Acciones piloto conforme al art. 6 del Convenio Europeo del Paisaje (coordinación Emilia-Romaña).
- Portal sobre el paisaje www.paysmed.net (coordinación: Umbría).

3. PAYS.MED.URBAN: EL PAISAJE DE ALTA CALIDAD COMO FACTOR CLAVE PARA LA SOSTENIBILIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LAS ÁREAS URBANAS MEDITERRÁNEAS

La premisa de la que parte PAYS.MED.URBAN es que un paisaje de alta calidad es un factor clave para la sostenibilidad y competitividad de las áreas urbanas. En estas áreas la calidad del paisaje no solo es relevante para la calidad de vida de los ciudadanos sino

que también es un elemento para atraer a las ciudades, empresas, turistas y nuevos residentes. Especialmente las empresas y profesionales de los sectores económicos más avanzados muestran claras preferencias por ciudades atractivas desde el punto de vista paisajístico y ambiental. El papel del paisaje de calidad como factor clave en la sostenibilidad y competitividad es relevante para todas las áreas urbanas europeas, pero especialmente la mediterránea, donde surgió y sigue prevaleciendo una forma urbana, la ciudad compacta, reconocida por los expertos como el modelo de ciudad más sostenible y especialmente ligada a una alta calidad paisajística.

Por tanto, el tema tratado por PAYS.MED.URBAN tiene también una dimensión y relevancia mediterránea, que abre un campo necesario e interesante a la cooperación entre regiones mediterráneas europeas.

3.1. Acciones del proyecto

El proyecto se desglosa en seis líneas de trabajo:

Creación de un Observatorio Virtual de Paisajes Urbanos Mediterráneos (coordinador: Junta de Andalucía)

Este Observatorio ha generado para una serie de puntos de observación en el territorio de cada socio un banco de imágenes fotográficas de paisajes urbanos y periurbanos representativas de los seis campos temáticos. Para cada imagen se ofrece un esquema común de descripción e interpretación de las tendencias de transformación de cada paisaje, que incluye recomendaciones para la intervención sobre los problemas paisajísticos detectados. Su finalidad es la creación de una base de conocimiento sólida y empírica para el análisis y la evaluación e intervención en el paisaje de las áreas urbanas mediterráneas.

Formación de un Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje en Áreas Urbanas y celebración de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje (coordinador: Región de Murcia)

Este Catálogo recoge para los seis campos temáticos del proyecto buenas prácticas (planes y programas, obras realizadas, experiencias de sensibilización y formación, actividades de comunicación, proyectos y concursos de ideas), identificadas mediante concursos y seleccionando entre ellas a los ganadores del III Premio Mediterráneo del Paisaje (PMP). El objetivo principal del Catálogo es la identificación y diseminación de buenas prácticas en paisaje urbano mediterráneo. De forma paralela, se trataba de incentivar la intervención continua a favor de un paisaje urbano de calidad a través de la celebración de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje con la temática «Paisajes Mediterráneos en proceso de cambio».

Elaboración de unas líneas-guía paisajísticas para actores locales responsables de la gobernanza territorial (coordinador: Lombardía)

Los socios han elaborado una guía con orientaciones para aportar a los actores locales una herramienta operativa de asesoramiento para sus decisiones sobre el paisaje en el ámbito del planeamiento urbanístico y territorial y de otras políticas con incidencia paisajística. Con este trabajo se pretende posibilitar a los actores responsables de la gobernanza territorial a nivel local en la toma de decisiones sobre la relevancia del paisaje en las áreas urbanas, ofreciendo asesoría técnica a través de líneas-guía consensuadas por los socios del proyecto.

Realización de Actividades de sensibilización en paisaje (coordinador: Generalitat de Catalunya)

Se desarrollaron varios talleres (*workshops*) y seminarios para debatir las características y los requisitos de la sensibilización en paisaje, como instrumento clave para la valorización de los paisajes urbanos y periurbanos en Europa. Los resultados se recogen en una guía práctica con reflexiones y criterios generales para llevar a cabo las experiencias de sensibilización. El objetivo es estimular a través de las actividades de sensibilización el interés de los actores de la administración local que debido a sus competencias en materia de urbanismo son responsables de muchas de las cuestiones paisajísticas.

Desarrollo de Acciones piloto conforme al art. 6 del Convenio Europeo del Paisaje (coordinador: Emilia-Romaña)

Estas acciones se realizaron en zonas urbanas y periurbanas sobre los seis campos temáticos del proyecto para experimentar propuestas de recualificación paisajística, involucrando a los ciudadanos mediante la participación pública. La intención de este trabajo ha sido contribuir a una efectiva implementación del Convenio Europeo del Paisaje (art. 6) con acciones piloto en áreas sometidas a una alta presión transformadora.

Apertura del portal de internet «PAYS MED-el portal de los paisajes mediterráneos» (coordinador: Umbría)

Este portal (www.paysmed.net), que integra los resultados tanto de PAYS.MED.URBAN como del anterior proyecto «PAYS.DOC Buenas prácticas para el Paisaje» (INTERREG IIIB MEDOCC), aporta un instrumento de divulgación y centro de documentación de los conocimientos sobre los diferentes tipos de paisajes mediterráneos, ofreciendo información sobre sus valores, problemas y retos, con especial consideración de la planificación y gestión paisajística de sus zonas urbanas y periurbanas. El portal se crea con la vocación de ofrecer un lugar donde se encuentre disponible de manera permanente y para el público general, la información relativa al paisaje urbano mediterráneo.

3.2. Resultados

a) Visión global

Entre los resultados cabe resaltar, en primer lugar, el rigor técnico y la calidad formal de las publicaciones, que ponen el conocimiento generado por el proyecto a disposición de los actores públicos y privados que pretendan intervenir sobre el paisaje en las zonas urbanas y periurbanas.

En segundo lugar, destaca el hecho de que el portal PAYS MED representa el nodo de información más completo que actualmente existe en Internet sobre los paisajes mediterráneos.

En tercer lugar, merece ser señalado que este proyecto ha supuesto la consolidación definitiva del Premio Mediterráneo del Paisaje, que tras tres convocatorias (2000, 2006 y 2010) ya ha adquirido una creciente reputación y que fue tomado como referente por el propio Consejo de Europa a la hora de diseñar el Premio del Paisaje del Consejo de Europa.

En suma, PAYS.MED.URBAN ha significado una aportación notable desde la iniciativa y cooperación de entes locales y regionales para promover la aplicación efectiva del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo de Europa. Asimismo, ha contribuido al desarrollo de las previsiones sobre los paisajes culturales y los paisajes urbanos, establecidas por la Unión Europea en la Agenda Territorial Europea y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobadas en 2007.

b) Visión pormenorizada

Observatorio virtual del paisaje urbano mediterráneo

El objetivo de esta línea de trabajo es la creación de un Observatorio Virtual de Paisajes Urbanos, característicos de la región mediterránea y, a su vez, representativos de los factores y procesos que intervienen en la transformación, cada vez más rápida y profunda, de los paisajes periurbanos mediterráneos.

Este Observatorio pretende ser de carácter virtual y, por tanto, se basa en la fotografía como recurso principal. Su pieza clave es la selección de un número significativo de escenarios (más de 330) que permitan una percepción global del paisaje urbano a través de sus distintas interpretaciones: la interpretación desde los mecanismos de la percepción que permita lecturas diversas de una misma realidad y el aprecio de sus valores estéticos, histórico-culturales y medioambientales; la interpretación analítico-científica desde una aproximación transdisciplinar; y también la interpretación desde el punto de vista de la ordenación y gestión de las nuevas actuaciones a insertar en el territorio.

El Observatorio Virtual del Paisaje Urbano Mediterráneo tiene como fin la creación de un sistema común de reconocimiento y observación basándose en un amplio banco de imágenes que permitan identificar distintos escenarios y situaciones comunes a las áreas urbanas mediterráneas y sus problemáticas.

A partir de una tipología básica fundamentada en las características de las unidades geográficas principales del Mediterráneo (llanura-colina-montaña); la tipología de los núcleos urbanos (área metropolitana-ciudad grande-ciudad media-ciudad pequeña-núcleo rural) que permitan visualizar la diversidad de asentamientos urbanos presentes en los diferentes territorios que se están estudiando en el proyecto, y que al mismo tiempo, puedan representar la realidad territorial de la región mediterránea. Y por último, los escenarios predeterminados por el proyecto basados en las seis áreas temáticas trabajadas en PAYS.MED.URBAN, relativos a las transformaciones del paisaje urbano, ya señaladas anteriormente.

En este sentido, se han identificado seis escenarios significativos y comunes al espacio urbano mediterráneo:

PAISAJES URBANOS (U)					
Espacios libres suburbanos (E)	UE	Sistema de espacios libres, cinturones verdes, pulmones urbanos	Pérdida del borde/frontera ciudad-campo, mezcla de usos y actividades propios de la ciudad y del medio rural	UI	Interfase rural-urbana (I)
Accesos urbanos (A)	UA	Entradas a las ciudades, imagen de la ciudad desde los accesos	Percepción externa del <i>skyline</i> , perfil, cromatismo, imágenes horizontales y verticales	UV	Vistas urbanas externas (V)
Urbanización (U)	UU	Crecimiento disperso de la ciudad, conurbación, difusión de los bordes de la ciudad compacta	Parques empresariales, tecnológicos y logísticos, ubicación empresas del sector servicios	UP	Áreas para la ubicación de empresas (P)

Para la selección de puntos de observación se han considerado los paisajes urbanos que permitan mostrar el enfoque de problemas y procesos de transformación por la intervención paisajística y la planificación urbanística y territorial. En este sentido, los puntos de observación también se han seleccionado en función de una primera diferenciación entre escenarios estables y escenarios de intensa transformación, considerando especialmente: áreas de rápido crecimiento residencial (suburbia); la expansión de las parcelaciones ilegales en el espacio libre periurbano; la transformación de los elementos que configuran la imagen de los núcleos urbanos y su afección directa a las vistas externas, etcétera.

El Observatorio Virtual del Paisaje Mediterráneo es un instrumento idóneo para el conocimiento de la riqueza, diversidad y tendencias evolutivas de los paisajes urbanos mediterráneos. El acceso al Observatorio Virtual en Internet (www.paysmed.net), sin duda, facilita la difusión de este conocimiento y, a su vez, contribuye a generar una mayor conciencia y sensibilidad de los ciudadanos respecto a la relevancia del paisaje como patrimonio y recurso para el desarrollo en las regiones mediterráneas.

El Observatorio Virtual del Paisaje Urbano Mediterráneo también puede ser una herramienta útil que sirva de apoyo para las diferentes políticas públicas que intervienen en la protección, ordenación y gestión del paisaje, tanto aquellas que tienen una «intención paisajística» como otras que sin ser el paisaje uno de sus objetivos primordiales, inciden de forma directa en él. Por ello, se han elaborado en cada ficha una serie de *Recomendaciones de Gestión* de carácter general.

Por otra parte, el funcionamiento en red del Observatorio Virtual del Paisaje Urbano Mediterráneo es una herramienta útil para realizar, sobre la base de un enfoque común, un análisis y valoración comparados de los paisajes urbanos de la región mediterránea a fin de identificar problemas comunes y definir acciones conjuntas de los socios.

El Observatorio Virtual del Paisaje Urbano Mediterráneo, además de su difusión a través del portal en Internet del proyecto, se publicó en forma de libro. En la publicación en papel se recogen para cada una de las regiones tres fichas, que figuran en las tres lenguas utilizadas en el marco del Proyecto PAYS.MED.URBAN. Las restantes fichas de cada región se encuentran en el CD que forma parte del presente libro. Estas fichas, que se presentan únicamente en la lengua original, vienen acompañadas por bases de datos, ofreciendo un motor de búsqueda que permite consultas selectivas.

Buenas prácticas para el paisaje: catálogo de buenas prácticas para el paisaje de áreas periurbanas y III Edición del Premio Mediterráneo del Paisaje

La línea de trabajo Buenas Prácticas para el Paisaje tiene como objetivo principal identificar actuaciones consideradas como buenas prácticas con incidencia en el paisaje periurbano de las áreas urbanas mediterráneas del territorio de los socios del proyecto. Se trata de poner en valor las buenas prácticas y que resulten ejemplares para todos los actores cuya actuación tiene incidencia en el paisaje urbano.

Para ello se elaboró y publicó un bando común en el territorio de todos los socios para la convocatoria de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje dedicado al tema «Paisajes Mediterráneos en proceso de cambio» y para la formación del Catálogo de Buenas Prácticas.

La III edición de los Premios Mediterráneos del Paisaje enlaza con los objetivos del proyecto PAYS.MED.URBAN, en el que se tratan aquellos aspectos paisajísticos que desempeñan un importante papel en el atractivo y en la capacidad competitiva de las áreas urbanas. Estos aspectos se resumen en seis campos temáticos sobre los que deberán versar las candidaturas presentadas:

1. Existencia de espacios abiertos periurbanos suficientes y bien gestionados, poniendo especial atención en las funciones de paisaje de la agricultura periurbana.
2. Ofrecer áreas «de oportunidad/de ocasión» bien diseñadas desde el punto de vista del paisaje para el asentamiento de empresas de los nuevos sectores económicos.
3. Calidad visual en los accesos y entradas a núcleos urbanos.
4. Integración paisajística de las nuevas zonas residenciales en el espacio periurbano.
5. Calidad visual y ambiental de los márgenes urbanos (punto de contacto entre zonas construidas y zonas sin urbanizar) y en la restauración paisajística.
6. Protección y mejora de la imagen e identidad urbana (vistas).

Las categorías del premio y del catálogo han sido las siguientes:

- Categoría A: Planes y programas
- Categoría B: Obras realizadas
- Categoría C: Experiencias de sensibilización y formación
- Categoría D: Actividades de comunicación
- Categoría E: Proyectos y concurso de ideas

En el ámbito del proyecto se recibieron 206 candidaturas: categoría A (32); categoría B (51); categoría C (30); categoría D (18); categoría E (75).

Las candidaturas recibidas por cada socio fueron valoradas en primer lugar por un Comité Regional de Selección compuesto por representantes de distintas administraciones competentes en la gestión del paisaje. Se seleccionaron cinco como número máximo que se trasladaron al siguiente nivel de selección. En segundo lugar un Comité Transnacional de Selección, compuesto por un miembro de cada socio, valoró 79 candidaturas y seleccionó cinco candidaturas de cada categoría que se trasladaron al siguiente nivel de selección. Todas las candidaturas seleccionadas por el Comité Transnacional

de Selección pasaron a formar parte del Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje. En tercer lugar un jurado internacional compuesto por cinco miembros de distintos países europeos, reconocidos especialistas en paisaje provenientes de distintos ámbitos de trabajo, para poder aportar diferentes enfoques a la hora de hacer una valoración multidisciplinar:

- por España, Rafael Mata Olmo (geógrafo);
- por la Red de Entidades Locales y Regionales para la Implementación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP-ENELC), Niek Hazendonk (arquitecto paisajista, Holanda);
- por Italia, Renato Rizzi (arquitecto);
- por Portugal, Joao Gomes da Silva (arquitecto paisajista);
- por Grecia, Mari-Noelle Duquenne (economista).

El palmarés de la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje fue el siguiente:

Categoría A

Primer Premio exaequo:

Andalucía, Plan de Equipamientos e Infraestructuras Culturales en Córdoba.

Emilia-Romaña, Junto a los bordes. Rehabilitación paisajística de los márgenes agrarios.

Categoría B

Primer Premio:

Lacio, Parque «Tor del Fiscale». Siete acueductos para un paisaje suburbano contemporáneo.

Mención

Andalucía, Parque Riberas del Guadaira.

Categoría C

Primer Premio:

Algarve, Fiesta de la Aldea de la Señora del Fuerte-El paisaje de mi imaginario.

Mención

Andalucía, Jornadas Paisajes Migrados.

Categoría D

Primer Premio:

Véneto, Territorios Lentos. Retratos, historias, mapas de la laguna (exposición y catálogo).

Mención

Lacio, El paisaje en la filmografía de Pasolini: buscando una memoria histórica urbana.

Categoría E

Primer Premio:

Lombardía, Parque Agrícola del sur de Milán - «Parco delle Risaie»

Mención

Murcia, Paisajes compartidos. Concurso de ideas para el Plan de integración de parques de Alcantarilla.

La ceremonia de entrega de premios se celebró junto al seminario de clausura del proyecto el pasado 11 de noviembre de 2011 en la ciudad de Sevilla.

El Catálogo de Buenas Prácticas para el Paisaje, además de su difusión a través del portal en Internet del proyecto, se publicó en forma de libro. En la publicación en papel se recogen 67 actuaciones e iniciativas representadas en fichas sintéticas. Se encuentran cada una de las actuaciones premiadas y mencionadas en la tercera edición del Premio Mediterráneo del Paisaje, además de todas las candidaturas que fueron seleccionadas por el Comité Transnacional de Selección. Las fichas se pueden consultar en su lengua original y en versión inglesa. En el CD que completa la publicación se incluyen las fichas de las actuaciones en todas las lenguas oficiales del proyecto (inglés, castellano e italiano).

Líneas-guía paisajísticas para actores responsables de la gobernanza territorial

El libro *Ámbitos Periurbanos: Líneas-guía paisajísticas para la gobernanza del territorio* se centra en las cuestiones ligadas al paisaje periurbano, fijándose los siguientes objetivos:

- mejorar la gestión de los espacios libres, con especial referencia al papel de la agricultura periurbana;
- mejorar la calidad medioambiental, estética y visual de las áreas marginales urbanas redefiniendo la relación entre la superficie construida y los espacios libres;
- ofrecer oportunidades de ubicación cualificadas a sectores de la nueva economía, proponiendo espacios bien proyectados;
- garantizar que los nuevos asentamientos se integren mejor en el paisaje;

- elevar el nivel de calidad paisajística y facilitar el reconocimiento de los accesos, como puerta de entrada a los núcleos urbanos;
- salvaguardar y valorizar la imagen externa de los ámbitos periurbanos.

Los resultados proceden de material muy diverso (estudios teóricos, planes, proyectos a nivel urbano y arquitectónico, iniciativas en fase inicial y actuaciones ya completadas relacionadas con diversos contextos geográficos y territoriales (áreas periurbanas de las grandes ciudades con procesos de fuerte urbanización, zonas de intensa actividad agraria e industrial alrededor de los centros menores).

Los destinatarios de las líneas-guía son organismos y agentes competentes en la gestión del territorio a nivel local que, teniendo en cuenta las tipologías de paisaje periurbano más frecuentes, definen unos criterios de actuación y gestión compartidos y aplicables en las distintas realidades consideradas. Dichos criterios se refieren a temas relacionados con la conservación y valorización de los recursos y de los elementos emergentes, de la mitigación del impacto de elementos de transformación/alteración y recualificación de áreas degradadas, abandonadas, profundamente modificadas, y de la contextualización de las nuevas actuaciones teniendo en cuenta las relaciones con el contexto, la compatibilidad y la calidad de la actuación.

Los análisis de los problemas y las propuestas de gestión de las líneas-guía ilustradas en el capítulo 3 se refieren a los siguientes ámbitos temáticos identificados por el proyecto:

- Agricultura periurbana.
- Zonas urbanas marginales.
- Ubicación de asentamientos ligados a la nueva economía.
- Integración de los nuevos asentamientos en el paisaje.
- Accesos urbanos.
- Salvaguardia y valorización de la imagen externa de las áreas periurbanas.

Cabe destacar que, de entre los distintos ámbitos temáticos tratados, el más vertebrado es el relacionado con la agricultura periurbana, ya que la relación entre la ciudad y el campo en sus diferentes articulaciones territoriales sigue siendo la más sensible frente a los conflictos ligados a los diferentes usos del territorio en competencia entre sí.

El último capítulo, que aborda el tema de la sensibilización y la participación, presenta conexiones con la línea de trabajo 4 del proyecto «Actividades de Sensibilización», en la línea de los contenidos del Convenio Europeo del Paisaje.

Sintetiza todas las iniciativas y acciones de utilidad para identificar a los agentes a los que se podría implicar en las actuaciones de recualificación/valorización/planificación de los paisajes periurbanos, y destaca hasta qué punto es preciso implicar a la población durante el proceso de planificación para conocer sus ideas, necesidades, valoraciones y consejos, y también para conectar mejor a las personas con el paisaje en el que viven, fortaleciendo —en este caso en concreto— la relación entre los habitantes y las áreas periurbanas.

El material de referencia que se ha utilizado para elaborar las líneas-guía se halla citado en el texto y en las notas al pie de las imágenes de forma resumida, remitiendo a la lista de referencia que se encuentra al final del texto. El mismo material —con excepción del que se ha elaborado para el resto de líneas de trabajo del proyecto— se adjunta en el CD que completa el volumen.

La sensibilización en paisaje, un reto para el siglo XXI

El Convenio Europeo del Paisaje, en su capítulo II establece que cada país se compromete a incrementar la sensibilización en paisaje de la sociedad civil, las organizaciones privadas y las autoridades públicas por lo que respecta al valor de los paisajes, el papel que tienen y su transformación. Asimismo, en el año 2008, las Recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las directrices para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (anexo 5) formulan como uno de los principales retos la necesidad de promover la sensibilización en paisaje, entendida como el hecho de que el conocimiento especializado sea accesible a todo el mundo. Es decir, que sea fácilmente accesible, estructurado y presentado de manera que pueda entenderse incluso por personas no especializadas.

Las mencionadas recomendaciones, al desarrollar los criterios e instrumentos de las políticas de paisaje, precisan que la sensibilización se ha de entender como un proceso de transmisión de conocimientos que se ejerce en todas las direcciones, desde quienes hacen las políticas hasta la población local, y al revés. Y en las recomendaciones relativas a la planificación paisajística se establecen que los planes o estudios de paisaje también tendrían que incluir disposiciones relativas a la sensibilización, la formación y la información de la población y de los diferentes agentes cuyas actividades afecten al paisaje (economistas, técnicos, administradores, etcétera).

Los primeros capítulos del libro —I, II y III— tienen un enfoque más bien epistemológico, definen el concepto de sensibilización en paisaje y reflexionan sobre la gestación y evolución de la sensibilidad paisajística tanto a nivel individual como social y legal.

El capítulo IV, que constituye el cuerpo central del libro, describe y caracteriza cinco estrategias de sensibilización que, fruto de la investigación, se han considerado como básicas: la comunicación, la mediación, la concertación, la participación y la educación. Entre otras cuestiones, se describe la naturaleza de cada una, su relación con la sensibilización, las principales modalidades existentes y algunas ideas clave para facilitar la aplicación.

El capítulo V expone, de una forma concisa, la secuencia metodológica para llevar a cabo un proceso de sensibilización, los objetivos y los criterios fundamentales que hay que considerar en cada fase.

Finalmente, el capítulo VI presenta diez ideas clave o reflexiones esenciales de la sensibilización en paisaje.

La publicación que se encuentra disponible en la web del proyecto (www.paysmed.net), al igual que todos los documentos preparatorios asociados a las diferentes fases de trabajo y a los talleres de participación regional, incluye un apartado de anexos que contiene las definiciones de sensibilización, los programas de los seminarios monográficos y las referencias de los casos de estudio aportados por las regiones, bibliografía y webgrafía de interés, el texto íntegro del CEP, las referencias a la sensibilización extraídas de las recomendaciones mencionadas así como la relación completa de las regiones participantes en el proyecto.

Desde el punto de vista formal, se ha optado por una publicación sobria, que dé prioridad a la legibilidad de cada edición bilingüe (catalán-inglés, castellano-inglés e italiano-inglés), que facilite la identificación de los apartados del texto y que sugiera cuestiones expuestas mediante dibujos alegóricos.

Paisajes de oportunidad. Convención Europea del Paisaje y Participación: las acciones piloto del proyecto PAYS.MED.URBAN

Las acciones piloto desarrolladas son proyectos urbanos complejos que conciernen problemáticas diferentes con respecto a los espacios urbanos y periurbanos, como por ejemplo: la calificación y gestión de los espacios abiertos, con particular atención a las funciones paisajísticas, ambientales, sociales y culturales de la agricultura periurbana; la calificación paisajística y/o el proyecto de nuevas áreas industriales a fin de que sean atractivas para la localización de las empresas de la nueva economía; la mejora paisajística de los accesos urbanos; la integración paisajística de nuevos distritos residenciales en áreas urbanas periféricas; la calidad visual y ambiental del medio urbano, de interrelación entre construcciones urbanas y áreas libres no construidas.

Según el artículo 6 del Convenio Europeo del Paisaje, cada socio de PAYS.MED.URBAN ha elegido un área donde afrontar una o más problemáticas usando, en sinergia con las administraciones locales competentes, formas de participación de las partes interesadas en cada territorio. Simultáneamente a las actividades técnicas, de análisis y de proyecto, se han planeado actividades de información, sensibilización y de participación pública, empleando metodologías diferentes (lluvia de ideas o *brainstorming*, reuniones públicas, *focus groups*, entrevistas semiestructuradas, laboratorios, talleres o *workshops*, mesas de discusión, etc.) y durante diferentes fases de trabajo (análisis, proyecto, definición de acuerdos y toma de posesión de cargos, etcétera).

La región Emilia-Romaña, coordinadora de las actividades, ha programado las acciones piloto sobre la base metodológica, proporcionando a cada socio una serie de herramientas operativas para identificar las problemáticas de cada área, detectar los actores locales interesados (*stakeholders*) y los intereses públicos y privados, definir los objetivos y los programas de trabajo de cada proceso, en sus diferentes componentes técnicos y de participación. Se han desarrollado estas actividades proponiendo cuestionarios estructurados para facilitar la recogida de información, a través de documentos explicativos y consultorías personalizadas.

Al comenzar las acciones en los territorios locales diferentes, el equipo regional ha controlado su desarrollo, ayudando a los socios con consultorías paso a paso y también publicando un boletín electrónico periódico (*newsletter*) sobre la situación de los trabajos en proceso.

Cada acción piloto se ha estructurado como sigue:

- análisis del paisaje actual;
- evaluación de las dinámicas de transformación;
- detección de los intereses existentes y de la parte interesada (*stakeholders*) para implicarla;
- definición de los objetivos de calidad paisajística y de un programa de trabajo operativo;
- individuación de acciones, propuestas de proyectos y de formas de acuerdos para la tutela ambiental, la gestión y la planificación del paisaje investigado;
- toma de posesión de cargos y transferencia de resultados para políticas de recuperación, valorización y recualificación territorial y urbana.

Cada acción ha tenido resultados muy diferentes. En general, con respecto al proyecto, podemos distinguir tres resultados diferentes que se refieren a los resultados materiales de cada acción:

- análisis paisajísticos y/o de percepción social del paisaje;
- herramientas y acuerdos de gestión compartida del paisaje;
- proyectos de transformación y recalificación del paisaje.

Además se debe añadir a todo esto la complejidad de los resultados inmateriales, obtenidos en términos de otorgamiento de poderes (*empowerment*) en las diferentes comunidades locales y en las oficinas de los entes locales involucrados. Las comunidades locales, con estas experiencias, son hoy más conscientes de su poder y de su capacidad de incidir sobre las decisiones del territorio cuando se participa en la gestión de lo público; las oficinas de las regiones, provincias y municipios, que han participado en el proyecto, han obtenido una confianza nueva en las propias capacidades de administrar el territorio dialogando con los actores sociales, económicos y ambientales.

Con respecto a la asunción de los compromisos, cabe recordar que los procesos están todavía en marcha.

Para no perder esta experiencia, sería necesario mantener la atención sobre los proyectos comenzados a través de una actividad periódica de monitorización y asegurar la difusión de los resultados en el portal de Internet www.paysmed.net, cuya actividad se prolongará más allá de la fecha de conclusión del proyecto.

Desde el punto de vista de los contenidos, las acciones piloto muestran y documentan cómo el campo de las soluciones es amplio y abierto a espacios creativos, con respecto a las herramientas, a las modalidades de compromiso, a las soluciones formales con más proyección y a la asunción de compromisos institucionales, económicos o sociales.

Portal de internet www.paysmed.net

El portal de internet de los Paisajes del Mediterráneo www.paysmed.net es un potente instrumento de comunicación y difusión de información de actividades, iniciativas, noticias y trabajos relacionados con el paisaje mediterráneo, así como centro de documentación y resultados del proyecto.

Creado en el seno del proyecto de cooperación transnacional del INTERREG IIIB MEDOCC, PAYS.DOC Buenas Prácticas para el Paisaje en 2006, se ha mantenido como por-

tal del proyecto sucesor PAYS.MED.URBAN, que continuando la misma línea de trabajo sobre el paisaje mediterráneo, se ha centrado en el paisaje urbano y periurbano.

Dentro del periodo del nuevo proyecto se lanzó el portal de Internet en marzo de 2010 con un diseño actualizado y recuperando toda la información y resultados de PAYS.DOC. Se añadieron nuevas secciones de interés: Centro de documentación, noticias, enlaces, galería de imágenes, videoteca, un espacio abierto para el intercambio de opiniones, glosario e información sobre los socios. Todas las líneas de trabajo del proyecto tienen su espacio donde se explica su desarrollo y se pueden consultar y descargar los resultados y productos finales de todas las líneas de trabajo (versión digital en pdf).

Hasta la fecha de finalización del proyecto (31-12-2011) se han recibido 26.000 visitas con 140.000 páginas vistas. La procedencia de la mayoría de usuarios que acceden al portal es Italia, Estados Unidos y España.

El socio que coordina la línea de trabajo del portal es la región de Umbría; este socio se ha comprometido a mantener abierto y activo el portal más allá de la fecha de finalización del proyecto, siempre contando con la colaboración de la red de socios para alimentar el contenido del mismo.

Otro de los objetivos, a la vez que buen resultado, de PAYS.MED.URBAN ha sido la formación y el intercambio de experiencias y opiniones entre los países participantes en el proyecto. Para este fin se han organizado cuatro seminarios de carácter transnacional en distintas sedes de las regiones socias. Se trata concretamente de cuatro regiones coordinadoras de líneas de trabajo que han desarrollado en los seminarios una temática relacionada con su propia línea de trabajo. Los seminarios celebrados han sido los siguientes:

- Primer seminario transnacional: «La valorización del paisaje en áreas urbanas» (Bérgamo, enero 2010).
- Segundo seminario transnacional: «Paisajes en evolución: políticas, herramientas y actores protagonistas para su manejo» (Rimini, junio 2010).
- Tercer seminario transnacional: «Paisaje y desarrollo económico: Buenas prácticas en las áreas periurbanas» (Murcia, noviembre 2010).
- Cuarto seminario transnacional y de clausura del proyecto: «El paisaje como activo para el desarrollo económico y como elemento a integrar por las actividades económicas emergentes» (Sevilla, noviembre 2011).

Expertos provenientes del mundo universitario, de la investigación, de la gestión y de la intervención directa en el paisaje urbano y periurbano han intervenido como ponentes. El nivel de participación en los seminarios ha sido muy satisfactorio.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Todas las actuaciones de cooperación en materia de paisaje llevadas a cabo han generado un importante valor intangible que consiste en el hecho de haber consolidado una amplia red entre regiones europeas mediterráneas interesadas en la cooperación sobre el paisaje. La cooperación transnacional ha demostrado su operatividad práctica y ha permitido consolidar y ampliar la cooperación entre regiones europeas mediterráneas en el ámbito del paisaje.

No cabe la menor duda de que la existencia de esta amplia red es un valor en sí mismo, un capital social que aporta una buena base para emprender otras futuras acciones de cooperación entre las regiones miembros de esta red, tanto en el ámbito del paisaje como en otras materias.

En este sentido, se mantiene intacto el propósito de continuar la cooperación sobre el paisaje, colaborando sobre nuevos temas y retos, que han de afrontarse desde la Administración pública a través de la protección, ordenación y gestión de los paisajes, es decir, los tres grandes ejes de acción marcados por el Convenio Europeo del Paisaje, y cuya finalidad última es potenciar el valor del paisaje como patrimonio natural y cultural, factor de diversidad e identidad cultural y activo cada vez más importante para el desarrollo y la competitividad de las regiones europeas mediterráneas.

En definitiva, la experiencia desarrollada durante estos años en cooperación transnacional sobre paisaje, ha permitido un fértil intercambio de experiencias implementadas a nivel regional y local, además de la profundización en el desarrollo de novedosas metodologías de trabajo. Todo ello ha permitido sentar las bases de instrumentos de gestión del paisaje a nivel de las regiones. Se trata de un enriquecimiento continuo que permite ahondar en ámbitos de gestión y líneas de trabajo que no siempre son prioritarias en las agendas de gobierno, pero que debido a su relevancia territorial, no se deben desdeñar.

PROYECTO PIDETRANS: EJEMPLOS PRÁCTICOS DE RESULTADOS DE **COOPERACIÓN** TRANSFRONTERIZA ENTRE **ANDALUCÍA Y PORTUGAL**

**ANTONIO DEL CURA TEMIÑO, BEATRIZ AZANZA HUARTE,
M^a DOLORES GALÁN MORENO**

Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio

La cooperación territorial está llamada a asumir una relevancia central en España y Portugal y es destacado el interés de los dos países en fortalecerla. En este sentido, y más concretamente dentro del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal para el periodo 2007-2013 (POCTEP), surge el proyecto PIDETRANS, en el que el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio viene trabajando junto con otras ocho entidades¹ de Andalucía y Algarve desde el año 2009. El objetivo principal de este proyecto de cooperación es la promoción del Bajo Guadiana y de la provincia de Huelva a través del fomento del desarrollo territorial y la creación de un empleo de calidad y de

1 Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana (ODIANA), Ayuntamiento de Vila Real de Santo António, Ayuntamiento de Alcoutim, Ayuntamiento de Castro Marim, Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios-Algarve (ANJE), Agencia de Desarrollo Regional Globalgarve, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Huelva, Federación Onubense de Empresarios (FOE).

infraestructuras que permitan ampliar los mecanismos de cooperación transfronteriza a nivel público-privado. Para ello se trabaja en el desarrollo de un conjunto de actividades transfronterizas que favorezcan el crecimiento económico del territorio fomentando el empleo y la innovación en sectores clave, a través del análisis de oportunidades de desarrollo económico y consolidación de redes de trabajo. También persigue la creación de servicios de apoyo al crecimiento empresarial a nivel local en los sectores del comercio, el turismo, los servicios y la industria. De esta forma, el proyecto se centra en la promoción y la puesta en marcha de herramientas e infraestructuras que tienen como principal objetivo desarrollar un nuevo espacio de crecimiento económico, basado en la creación de empleo y en la promoción de la competitividad de las empresas del territorio, así como en consolidar sectores clave en la zona como el comercio, el turismo, los servicios y la industria.

En el marco de este proyecto, el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio ha desarrollado una serie de actividades que han dado como resultado, entre otros elementos, los dos siguientes productos: un documento estratégico para el desarrollo empresarial de la zona fronteriza y una guía turístico-comercial de este territorio.

1. DOCUMENTO ESTRATÉGICO

El documento estratégico para la región transfronteriza del Bajo Guadiana en Huelva y Algarve se desarrolla en el ámbito de la acción 1 del proyecto «Oportunidades de desarrollo económico y activación de servicios de apoyo al crecimiento empresarial», y surge de la necesidad detectada por el conjunto de socios de disponer de un estudio actual del territorio y de una estrategia común de intervención que beneficie a ambas regiones en relación con el crecimiento de las economías locales. Es preciso destacar la relevancia de este producto del proyecto PI-DETRANS, que pretende servir al desarrollo empresarial del área transfronteriza, así como a su mejora integrada en el marco de proyectos de cooperación entre países vecinos.

El documento estratégico ha sido diseñado con el objeto de analizar el contexto en el que se integra, fundamentalmente con respecto a sectores específicos (turismo, comercio, servicios), así como para analizar la realidad de las empresas y las entidades locales, sus fortalezas y debilidades, para poder definir objetivos y estrategias concretas y funcionales. El documento está centrado en cuatro puntos clave:

- Definir los agentes clave para el desarrollo del territorio en los sectores de turismo-comercio-servicios.
- Identificar elementos condicionantes para el desarrollo y posibles soluciones y/o alternativas.

- Identificar actividades estratégicas y de intervención para la región, basadas en los resultados obtenidos con el estudio realizado.
- Identificar oportunidades de desarrollo en el territorio y apoyos/programas de financiación existentes en ambos países.

Desde el punto de vista metodológico, el documento de estrategia contiene un diagnóstico de la realidad actual y las tendencias de evolución de los sectores objetivo, centrándose en la interacción dinámica entre los agentes clave del territorio y su participación efectiva en el estudio llevado a cabo. La metodología seguida para el desarrollo del trabajo que ha dado lugar al documento se ha dividido en las cuatro siguientes fases:

- Fase 1. Análisis global
Incluye una definición exacta de los actores clave para el territorio y una segmentación estratégica de los sectores clave del territorio.
- Fase 2. Análisis segmentado
Análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de los sectores estratégicos clave del territorio.
- Fase 3. Definición de las Líneas Estratégicas
Planteamiento de actuaciones para mejorar la competitividad de las actividades consideradas estratégicas en los territorios de trabajo.
- Fase 4. Definición del Plan de Acción
Planteamiento de objetivos generales y específicos de cada línea estratégica definida, junto con el conjunto de acciones o intervenciones concretas para alcanzarlos.

Para la ejecución de los trabajos comprendidos en las distintas fases, se han empleado una serie de herramientas de apoyo:

- Análisis de diferentes bases de datos de actores regionales y locales presentes en el Bajo Guadiana y la Costa Occidental de Huelva.
- Encuesta a una muestra representativa de los actores regionales y locales, públicos y privados, del territorio del Bajo Guadiana, fundamentalmente empresas, asociaciones y autoridades públicas locales de los municipios de Alcoutim, Castro Marim y Vila Real de Santo António.

- Entrevistas personales a una muestra aleatoria de turistas y empresas turísticas y comerciales en los municipios de Huelva, Punta Umbría, Cartaya, Islantilla y Ayamonte.
- Análisis de buenas prácticas identificadas en clúster turísticos, por su carácter de mecanismo de probada eficacia para incrementar la competitividad y sostenibilidad del desarrollo socio-económico de los territorios.
- Estudio de la bibliografía existente sobre la Teoría de Clústers, de manera complementaria al análisis de buenas prácticas relativas a clústers turísticos de éxito.
- Análisis de documentos estratégicos de referencia para España y Portugal para garantizar la coherencia de este documento con las estrategias nacionales y regionales.

El documento se estructura en varios capítulos, realizándose en primer lugar una breve introducción, explicando el contexto del proyecto y el marco en el que se desarrolla el Documento Estratégico. Se realiza así mismo una caracterización de la zona de cobertura (tanto en Portugal como en España) y se explica la metodología de trabajo utilizada, así como el análisis DAFO realizado en común. Para concretar la estrategia definida, se apuntan las líneas estratégicas a seguir y se presenta un Plan de Acción que materializa el conjunto básico de intervenciones propuestas para la región fronteriza.

Como último apartado del documento, se aportan así mismo una serie de conclusiones del trabajo realizado:

- En el territorio del Bajo Guadiana el turismo sigue presentándose como el gran motor de desarrollo y como la principal motivación para la inversión, en particular a nivel de alojamiento, restauración y animación turística.
- En la identificación de oportunidades de desarrollo de actividades económicas en el territorio del Bajo Guadiana, el estudio realizado identifica tres sectores con potencial de futuro: energías renovables (energía solar y eólica), producción de frutos secos y salud y bienestar.
- En lo que respecta al territorio de la Costa Occidental de Huelva, las conclusiones obtenidas apuntan como oportunidad estratégica a la creación de un clúster orientado a la potenciación del binomio Comercio y Turismo (nueva economía turística).

- La materialización de estas estrategias pasa, de acuerdo a este estudio, por tres líneas:
 - » Implicación directa de la Administración Pública, en cuanto a inversión en nuevas infraestructuras, definición de políticas económicas y fiscales orientadas al desarrollo de las actividades económicas indicadas en el plan y definición de marcos legislativos y reguladores de políticas de ayudas y subvenciones financieras directas e indirectas.
 - » Formación de los Recursos Humanos. Adecuación de las políticas, planes y programas de formación profesional a las necesidades concretas de las empresas.
 - » Fomento de la cooperación entre empresas e instituciones, de ambos países, favoreciendo la creación de sinergias y el desarrollo de proyectos conjuntos.

2. GUÍA TURÍSTICO-COMERCIAL

La guía turístico-comercial surge como consecuencia de las conclusiones obtenidas de un estudio realizado en el marco del proyecto, que apuntaba a la necesidad de trabajar para la consecución de los siguientes objetivos:

- La introducción de mejoras en la comercialización y la promoción de los productos turísticos tradicionales.
- La potenciación de una oferta alternativa y complementaria que dé respuesta a otros segmentos de mercado.
- El desarrollo de una oferta mixta que tenga en consideración las capacidades comerciales de la zona.
- La satisfacción de manera ágil y eficaz de las necesidades de información de las empresas de los sectores de comercio y turismo de las zonas consideradas, así como de los turistas y el público en general.
- La mejora de la posición competitiva de las empresas a través de la introducción de la innovación.

Este estudio planteaba así mismo la necesidad de que, para alcanzar estos objetivos, se debían desarrollar una serie de actividades:

- Estudios de mercado periódicos sobre hábitos turísticos y de compra de los visitantes.
- Difusión de información turística y comercial a través de las TIC, generando contenidos y utilidades que favorezcan el impulso simultáneo de comercio y turismo.
- Acciones para desestacionalizar el turismo mediante la potenciación de los segmentos turísticos estratégicos para la zona.
- Puesta en marcha, animación y mantenimiento de un eje comercial transfronterizo Huelva-Algarve.
- Formación *on line* e intermediación laboral.

Algunas de estas iniciativas han sido puestas en marcha en el marco del proyecto PIDE-TRANS, como es el caso de las primeras actuaciones para la puesta en marcha, animación y mantenimiento de un eje comercial transfronterizo Huelva-Algarve. El Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio ha sido responsable de la fase de definición de esta iniciativa, coordinando una serie de trabajos que han dado como resultado la definición de los siguientes elementos relativos al eje comercial transfronterizo:

- El público objetivo de la iniciativa.
- Las características principales del entorno comercial y turístico.
- Los objetivos a alcanzar y la estrategia de desarrollo.
- Las conclusiones de los análisis de buenas prácticas realizados.
- Las acciones a ejecutar para la puesta en funcionamiento del eje.
- El valor distintivo de los nuevos servicios y su mercado potencial.
- La estructura organizativa necesaria para el despliegue de la iniciativa en el territorio.

Todos estos elementos se han plasmado en un documento de referencia para las partes implicadas en la puesta en marcha de esta iniciativa dentro del proyecto PIDE-TRANS.

El desarrollo de este eje comercial transfronterizo favorece el desarrollo de una oferta mixta que tenga en consideración las capacidades comerciales de la zona, potenciando las acciones promocionales y mejorando la oferta de ocio.

La prestación de nuevos servicios orientados a potenciar de manera conjunta el comercio y el turismo de la Costa de la Luz de Huelva y del Algarve constituye una gran oportunidad para las empresas de ambos sectores, que podrían experimentar un progresivo y constante crecimiento de la productividad y la competitividad.

El impacto que se deriva del acceso a unos servicios de estas características puede analizarse desde dos puntos de vista:

- Constituye una oportunidad inmejorable para que tanto las empresas turísticas como los comercios puedan beneficiarse de nuevas oportunidades de negocio:
 - » Modernización de los métodos de promoción.
 - » Aumento de la clientela potencial como consecuencia de la atracción de público a los actos promocionales que se organicen.
 - » Fidelización de la clientela tanto en Huelva como en el Algarve como consecuencia de la puesta en marcha de actuaciones conjuntas transfronterizas en los diferentes municipios del eje.
 - » Mejor valoración del cliente.
- Tiene amplias implicaciones para la sociedad y la economía:
 - » Concepción global de comercio, turismo y ocio en el espacio transfronterizo.
 - » Amplia oferta turística, comercial y complementaria.
 - » Incidencia en la innovación de las empresas.
 - » Creación de servicios mancomunados para los clientes.
 - » Modificación de los hábitos turísticos y de compra de los ciudadanos hacia modelos de mayor sostenibilidad.

En la actualidad, el principal reto al que se enfrenta esta iniciativa es garantizar su continuidad y su verdadero impacto en el medio y largo plazo. Por ello se trabaja para conseguir la implicación de Ayuntamientos de la zona, de empresas de turismo y comercio, y de entidades relevantes en el ámbito de la promoción turística y comercial del territorio, todo ello con el objetivo de ampliar el número de agentes locales que intervienen de manera activa en su animación y funcionamiento, y permitir que el eje comercial pueda alcanzar los objetivos para los que fue concebido.

Entre las acciones que se han definido para dotar de contenido al eje comercial, se encuentra la edición de una guía turístico-comercial, que ha sido el primer elemento desarrollado en la fase de puesta en marcha del eje comercial.

Esta guía se configura por tanto como un producto que pretende dinamizar el eje comercial transfronterizo Huelva-Algarve en su fase inicial de puesta en marcha, que potencie las actividades de compra y de visita turística transfronterizas. Con esta acción se persigue tanto contribuir a la mejora de la comercialización y la promoción de los productos

turísticos tradicionales como a potenciar una oferta alternativa y complementaria que dé respuesta a otros segmentos de mercado distintos de los tradicionales.

A partir de estos principios básicos, y de acuerdo con los análisis previos realizados ya mencionados, se eligen los municipios de Huelva, Punta Umbría y Ayamonte en la provincia de Huelva y Vila Real de Santo António y Alcoutim en el Algarve como municipios que pueden resultar beneficiados del desarrollo de una oferta mixta que tenga en consideración tanto los atractivos turísticos como las capacidades comerciales de la zona.

La guía se dirige, por tanto, a los visitantes de la zona definida, y pretende ser un instrumento que les permita maximizar el aprovechamiento de todos los atractivos que ofrece la misma. Ha sido editada en un formato de bolsillo en dos idiomas (español y portugués), y presenta a través de sus 130 páginas los activos turísticos y comerciales de los municipios seleccionados:

- Lugares incluidos dentro del eje, indicando los puntos de interés turístico más significativos de la zona para su visita.
- Actividades diarias que es posible realizar en el eje: incluyendo la oferta gastronómica y los productos típicos que se pueden comprar en cada zona, así como los horarios comerciales de los principales establecimientos de interés.
- Oferta de alojamiento.
- Oferta de transporte.

La presentación de estos contenidos se ha dividido en siete grandes capítulos:

- Sitios de interés turístico.
- Naturaleza y playas.
- Gastronomía.
- Compras.
- Tiempo libre.
- Fiestas y tradiciones.
- Organiza tu viaje.

Así mismo se ha elaborado una versión digital de la guía, que está disponible para su consulta en la página Web del proyecto www.pidettrans.eu

EL ESTRECHO, UNA LÍNEA DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL

**FRANCISCO BELLIDO INFANTES, ESTHER IZNÁJAR GARCÍA, TANIA
VALLE DELGADO**

Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación se constituye en diciembre de 2001, regulado en la Ley 10/2001, de 11 de octubre, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.

Esta entidad se define como una corporación de Derecho Público con personalidad jurídica propia, para la representación, relación y coordinación de las Cámaras de Comercio de Andalucía, especialmente en lo que se refiere al asesoramiento y colaboración con la Administración de la Junta de Andalucía.

Presenta capacidad y competencias, funciones y atribuciones reconocidas en la Ley 10/2001 que lo regula y su Reglamento de Régimen Interior aprobado por la Orden de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, de 25 de octubre de 2006.

De este modo corresponde al Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación la defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, configurándose como la institución representativa del conjunto de las Cámaras andaluzas cuyo principal objetivo consiste en procurar el impulso y, en general, el fomento de las actividades económicas de Andalucía.

El Consejo Andaluz de Cámaras actúa y pone en práctica todas aquellas iniciativas y proyectos que se consideran necesarios o beneficiosos para los intereses generales de la economía de Andalucía, partiendo de la información que transmiten las empresas a través de las propias Cámaras de Comercio y desarrolla una acción permanente para mejorar el entorno económico de las empresas.

Definición de «Capilaridad Red Cameral»

El Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, entidad integradora y coordinadora de la red cameral aporta un importante valor añadido dado el alcance y la capilaridad de sus actuaciones.

Esta capilaridad contribuye al mecanismo de divulgación a todos los puntos del territorio andaluz (ciudad/ámbito rural, etc.) y proporciona fortaleza a la ejecución de acciones por parte de esta entidad, pudiendo estar «presente» en toda la geografía andaluza. A tener en cuenta además que la marca «Cámaras» es una marca conocida y atractiva para el empresariado.

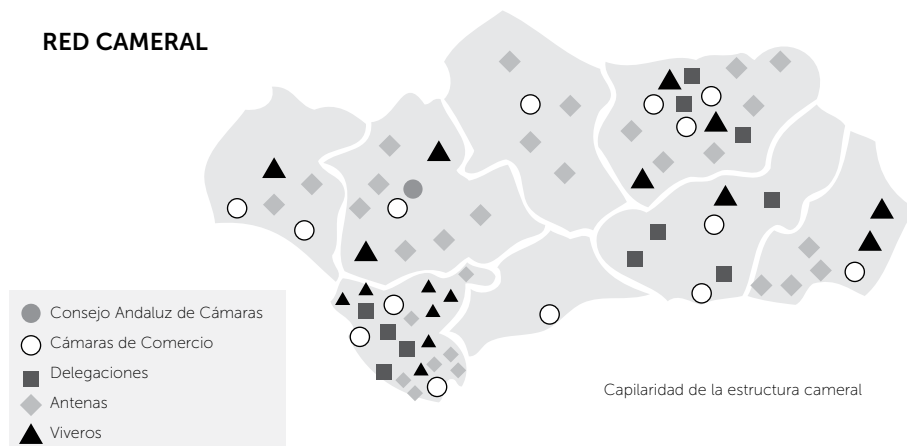
A través de esta capilaridad se pone a disposición del empresariado andaluz el apoyo y la experiencia del personal perteneciente a las Cámaras de Comercio de Andalucía.

Del mismo modo actúan como aval de garantía en la consecución de los objetivos marcados los siguientes aspectos:

Poder de convocatoria y proximidad al empresariado andaluz. Tal y como se ha mencionado anteriormente, la distribución geográfica, acorde con los objetivos de proximidad cameral, confiere una mayor difusión y garantía de los procesos de convocatoria del empresariado. En las zonas de más difícil acceso se procede a la convocatoria personalizada a empresarios/as por sus técnicos/as de referencia.

Capilaridad, capacidad de difusión y acercamiento a todo el territorio andaluz. De este mismo modo se llega de una forma más directa a todo el territorio andaluz y se establecen líneas de comunicación de fácil acceso al empresario/a y al técnico/a de la Cámara.

Capacidad técnica y experiencia en la implementación de proyectos dirigidos a la mejora de la competitividad empresarial. Proporcionada por el personal de las Cámaras de marcado renombre y amplia trayectoria en la implantación de proyectos y servicios para el empresario.

RED CAMERAL

2. PROYECTO RED CAMERAL DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ANDALUCÍA-MARRUECOS (RECAM)

Con la intención de mantener la continuidad en la estrategia y el aprovechamiento de los resultados de anteriores proyectos llevados a cabo por el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio en cooperación con las Cámaras de Comercio del Norte de Marruecos, como el Proyecto Almenara, surge el Proyecto Red Cameral de Cooperación Transfronteriza Andalucía-Marruecos (en adelante RECAM), en el marco de la primera convocatoria del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2007-2013 (en adelante POCTEFEX), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio ha liderado, en cooperación con las Cámaras de Comercio de Marruecos, el Proyecto RECAM.

El Proyecto RECAM está siendo ejecutado por un consorcio formado por un total de cuatro entidades localizadas en las regiones de Andalucía (España) y de Tánger-Tetuán, Taza-Alhucemas-Taounate y Oriental (Marruecos). Concretamente, las entidades que trabajan en la puesta en marcha del proyecto son:

- Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio: beneficiario principal y coordinador del proyecto.
- Cámara de Comercio de Tánger.
- Cámara de Comercio de Oujda.
- Cámara de Comercio de Taza.

El principal objetivo de este proyecto es el desarrollo de un conjunto de procedimientos y sistemas comunes para el mantenimiento futuro de un centro de referencia empresarial a través de una red cameral de asistencia al emprendedor formada por las Cámaras andaluzas y por las Cámaras de Tánger, Taza y Oujda.

Por su parte, los objetivos parciales del RECAM en su área geográfica de ejecución (Andalucía y las regiones de Tánger-Tetuán, Taza-Alhucemas-Taounate y Oriental en el Norte de Marruecos) son los siguientes:

- Coordinar los esfuerzos que ya realizan las Cámaras de Comercio en el ámbito de la creación y apoyo a la consolidación de empresas, estableciendo sistemas de trabajo comunes para las del sur de Andalucía y del norte de Marruecos.
- Tecnificar a la red marroquí de Cámaras de Comercio participantes en el proyecto, ofreciéndoles los instrumentos y tecnologías más apropiados y adaptados a sus singularidades para incrementar su eficiencia en el desarrollo de su trabajo y mejorar la calidad de los servicios que prestan a las empresas.
- Formar en el uso de nuevos sistemas, herramientas y tecnologías a los técnicos responsables de la atención a emprendedores, PYME y autónomos, mediante el desarrollo de acciones formativas presenciales y *on line*.
- Reforzar y dinamizar el tejido empresarial en los territorios marroquíes implicados en el proyecto, mejorando los servicios que sus Cámaras de Comercio prestan a las empresas y emprendedores y canalizando las oportunidades de asociación con empresas andaluzas.
- Profundizar en las relaciones empresariales y en el conocimiento mutuo de las realidades laborales y comerciales andaluzas y marroquíes para intensificar la colaboración y trabajo conjunto, a través de los tres intercambios y tres jornadas técnicas de trabajo previstas.
- Profundizar en el conocimiento anticipado de posibles oportunidades de empleo en el área geográfica de desarrollo del proyecto y negocio, mediante el desarrollo de dos estudios basados en la utilización de un sistema prospectivo.

Actualmente ya estamos en la fase de cierre y difusión de resultados del proyecto.

Metodología y objetivo final

Las actividades que se han ido desarrollando en el Proyecto RECAM son de un marcado carácter de transferencia de tecnología y *know-how*, cimientos sobre los que se establece el funcionamiento del Centro de Cooperación Empresarial¹, que pretende dar respuesta a una demanda de asesoramiento, formación e interconexión empresarial que existe en el enclave geográfico que nos ocupa. Son por tanto, intervenciones de un carácter eminentemente inmaterial.

Para ello, el proyecto se estructura en dos grandes fases de desarrollo fundamentales:

- Fase de transferencia de conocimientos, que incluye el desarrollo y adaptación de sistemas de trabajo, jornadas formativas presenciales y *online*, encuentros técnicos, prospección de oportunidades de empleo y negocio, y experiencias piloto formativas.
- Fase de diseño de la estructura futura de mantenimiento de la red, incluyendo la definición de actividades, de recursos y de infraestructuras, así como del plan de viabilidad y mantenimiento futuro del centro de referencia para el apoyo empresarial.

De forma más concreta, las actividades previstas y desarrolladas en el marco de este proyecto son:

- Diseño de procedimientos y sistemas de trabajo común.
- Detección permanente de oportunidades y yacimientos de empleo y negocio en el área transfronteriza a través de la ejecución de estudios prospectivos.
- Transferencia de herramientas y metodologías de éxito probado, en el ámbito del apoyo y la promoción de la creación y consolidación de pequeñas empresas, mediante la celebración de encuentros técnicos y jornadas formativas.
- Formación a jóvenes emprendedores en origen, integrada en pruebas piloto para el testeo de las herramientas de apoyo transferidas.

1 Se configura como un centro de repuesta a las necesidades de inversión, detección de nuevas oportunidades de negocio, creación y consolidación empresarial y, en definitiva, de una dinamización económica que aporte beneficios mutuos a ambas regiones.

- Transferencia de conocimientos entre técnicos especialistas en la asistencia para la creación y consolidación de empresas y la cooperación empresarial.
- Evaluación de las acciones desarrolladas en el marco del proyecto.

Resultados

En la siguiente tabla mostramos las acciones realizadas en el Proyecto así como los resultados alcanzados en cada una de ellas.

	ACCIONES	RESULTADOS
Formación	Agentes de asesoramiento transfronterizo	Más de 350 empresarios y emprendedores informados
	Ciclo seminarios <i>on line</i>	55 beneficiarios-1 ^{er} ciclo
Asesoramiento	Protocolos de actuación y herramientas <i>on line</i>	Herramienta creación de empresas Herramienta de consolidación empresarial Plataforma formación
	Experiencias piloto en Marruecos	Tres experiencias piloto en las cámaras marroquíes
Continuidad	Centro de referencia Andalucía-Marruecos	1 ^{er} modelo de funcionamiento-plan de viabilidad
Difusión e información	Nueve jornadas informativas (Almería, Córdoba, Granada, Jaén, Huelva, Málaga, Tánger, Taza y Oujda)	Más de 350 empresarios y emprendedores informados
	Tres encuentros de transferencia del conocimiento (Granada, Huelva y Málaga)	
Observación	Estudios prospectivos-método DELPHI	Dos estudios de oportunidades de inversión para pequeñas empresas andaluzas en las zonas Norte y Oriental de Marruecos: costa e interior.

Portal Web del Proyecto (www.recam.eu)

En dicho portal se encuentran plenamente accesibles las herramientas de asesoramiento y consolidación y la plataforma *online*, así como la herramienta prospectiva.

Cuenta con un área pública y una privada de acceso restringido a las Cámaras de la red.

Uno de los aspectos más destacables es la buena aceptación que han tenido las iniciativas incluidas en este proyecto, tanto en la región andaluza como en la región marroquí en la que se desarrolla el proyecto a través de sus Cámaras de Comercio, Industria y Servicios: Tánger, Taza y Oujda.

Estudios Prospectivos DELPHI

Se han realizado dos estudios prospectivos DELPHI sobre «Oportunidades de Inversión para las pequeñas empresas andaluzas en las zonas Norte y Oriental de Marruecos de Costa e Interior» publicados en la web del Proyecto RECAM, a través de la herramienta DELPHI del proyecto.

Las conclusiones desprendidas de estos estudios DELPHI nos indican que los expertos consultados estiman que las actividades en las que principalmente se producirán estas oportunidades de inversión serán:

Zona Costa

- Saneamiento de aguas y residuos sólidos.
- Climatización y calefactores solares de agua.
- Fabricación de equipos eléctricos.
- Agricultura e industria alimentaria.
- Materiales de construcción.
- Turismo.

Zona Interior

- Plataformas de manipulación y comercialización.
- Saneamiento de aguas y residuos sólidos.
- Climatización y calefactores solares de agua.

En relación con la posible demanda de empleo generada en los sectores con mayor demanda en Andalucía de trabajadores de las zonas Norte y Oriental de Marruecos sus principales características serán empleos para los que se requiera escasa formación (personal no cualificado) y cuentan con una reducida demanda interna.

En términos de demanda de empleo que pueda ser cubierta por trabajadores andaluces, en las zonas Norte y Oriental de Marruecos, el sector de las *energías renovables* será uno de los más destacados en los próximos cinco años.

Con respecto al papel de las Cámaras de Comercio para fomentar el proceso de inversión empresarial recíproco entre Andalucía y las zonas Norte y Oriental de Marruecos, y mejorar los resultados esperados, las acciones a desarrollar deberían ir en la línea de:

- Informar sobre los procedimientos para poner empresas en marcha, la legislación mercantil, laboral y fiscal y las facilidades o ayudas existentes para su implantación en estos territorios.
- Facilitar los contactos entre los empresarios de un mismo sector de ambos lados del Estrecho y organizar jornadas de sensibilización/formación.
- Intercambiar información y contribuir a la coordinación entre instituciones.

Seminarios *on line*. Descripción

Dentro de las actividades de transferencia de tecnología programadas en el marco del proyecto RECAM se encuentra la organización de acciones formativas a distancia sobre la base de un sistema *on line* de formación.

Estas acciones formativas, de acuerdo con lo establecido en el formulario de candidatura aprobado del proyecto RECAM, son una de las herramientas previstas por el proyecto para canalizar la transferencia de conocimientos, experiencias, metodologías y tecnologías entre las Cámaras de Comercio integrantes de la red. Se enmarcan en la línea de actuaciones promovidas por el programa POCTEFEX para la divulgación de las potencialidades de las actividades relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo y el apoyo a la puesta en marcha de iniciativas en estos ámbitos, el reconocimiento y divulgación de oportunidades de negocio, la prestación de servicios comunes a las empresas, el apoyo a la creación de redes de información y asesoramiento a PYMES y el fomento de las iniciativas empresariales mixtas hispano-marroquíes.

3. CONCLUSIONES

Fomento de la inversión

Las principales acciones que han fomentado la inversión empresarial son:

1. Marruecos se encuentra comprometido en el desarrollo de una política de atracción de la inversión privada nacional y extranjera.
2. Creación del Fondo Hassan II para el Desarrollo Económico y Social. Este ha dirigido importantes ayudas directas para el fomento de la inversión en sectores industriales con potencial de crecimiento y ha creado facilidades aduaneras que impulsan el clima de negocios.

3. Los procedimientos para instalarse en el país se han unificado y simplificado, y se han hecho más eficaces.
4. La Carta de Inversiones: régimen de convertibilidad. Este régimen garantiza la libre transferencia de beneficios y de cualquier producto de la liquidación o cesión de las inversiones.

La Inversión Directa Extranjera española depende principalmente de grandes operaciones puntuales, de ahí su fuerte fluctuación interanual.

Las inversiones marroquíes en España son escasas y con una evolución variable en función de operaciones puntuales. Los principales sectores de inversión por empresas marroquíes en España en los últimos años se han centrado, según su importancia, en:

- actividades inmobiliarias;
- construcción;
- hostelería;
- otras actividades empresariales y
- comercio al por menor, excluidos los vehículos a motor.

Oportunidades de negocios

Entre los sectores con necesidades de desarrollo que se conforman como oportunidades de negocio señalamos:

1. *Sector energético*: producción y distribución de energía eléctrica, construcción y gestión de plantas de energías eólica y solar, explotación de yacimientos petrolíferos.
2. *Sector transportes*: desarrollo de plataformas logísticas, concesiones de transporte urbano.
3. Sector telecomunicaciones.
4. Sector equipamiento hospitalario.
5. Sector construcción residencial.

Servicios públicos en régimen de concesión: tratamiento de agua potable y desalación, gestión de puertos, distribución de agua potable, electricidad, saneamiento y servicios de transporte urbano.

Sectores básicos que son a su vez oportunidades de negocio:

1. Infraestructura.
2. Turismo. Plan «Visión 2010»².
3. Equipamiento hospitalario.

Sectores intensivos de mano de obra:

1. Material eléctrico.
2. Componentes de automoción.
3. Aeronáutico.

Sector Energético. La oportunidad verde. Aquí podemos destacar:

1. Ley 13-09 de Energías Renovables³.
2. Programa Integrado de Energía eólica.
3. Plan Solar marroquí (Plan Solar Mediterráneo)⁴.

2 En el plan estratégico denominado «Visión 2010 por la propiedad industrial y comercial» elaborado por la Oficina Marroquí de Propiedad Industrial y Comercial (OMPIC-Office marocain de la propriété industrielle et commerciale), se establece cómo deben lograrse esos objetivos y una cultura de propiedad industrial creada en las empresas marroquíes. El plan Visión 2010 engloba cinco áreas principales, a saber: el entorno jurídico, la innovación y vigilancia de la tecnología, la comercialización y comunicación, y la estructura organizativa y los recursos humanos. Se trata de un plan en dos fases, la primera entre 2005 y 2007 y la segunda entre 2008 y 2010.

Esta iniciativa del Rey Mohamed VI de Marruecos en apuesta por el desarrollo sostenible recoge la posible contribución de la propiedad intelectual al desarrollo económico, cultural y social.

En el marco del plan nacional, el Ministerio de Industria y Comercio de Marruecos, de quien depende la Oficina de Propiedad Industrial, ha establecido objetivos dirigidos a reforzar la capacidad del sector comercial e industrial de Marruecos para actuar en los mercados mundiales, crear un entorno empresarial más competitivo y atraer la inversión extranjera.

- 3 La Ley de Energías Renovables (n° 13-09) recoge las condiciones de producción energética a partir de recursos renovables, así como las condiciones de comercialización y exportación de energía por parte de entidades públicas y privadas. La ley permite producir electricidad a partir de recursos renovables para un consumidor o un grupo de consumidores conectados a la red eléctrica nacional de media tensión (MT), alta tensión (AT) y muy alta tensión (MAT), siempre que estos consumidores se comprometan a utilizar esta energía para uso individual.
- 4 Aprobado en julio de 2008, en el contexto de la Unión por el Mediterráneo, se trata de un proyecto estratégico cuyo objetivo principal es el desarrollo de 20 GW de capacidad eléctrica renovable en la ribera sur del Mediterráneo, así como construir las infraestructuras necesarias para la interconexión eléctrica con Europa. El Plan Solar Mediterráneo aspira a la construcción de centrales solares de producción de electricidad en el desierto.

Sector Medioambiente. Carta nacional de Medioambiente⁵. En este sector destacamos:

1. Agua potable y desalación.
2. Residuos.
3. Espacios y reservas naturales.

Sector Infraestructuras. Aquí indicamos:

1. Plan Nacional de autovías.
2. Plan Nacional de carreteras rurales.
3. Plan administrativo nacional de puertos.
4. Plan Visión 2010 (aeroportuario).
5. Otros:
 1. Sanidad: Acción Santé 2008-2012
 2. Vivienda. Programa nacional para reducir el déficit de vivienda social.⁶

5 La Carta Nacional del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, como se le llamó oficialmente, lleva entre otras cosas a la creación de 16 observatorios regionales que entregan informes y recomendaciones anuales al Gobierno sobre asuntos ambientales y de desarrollo.

6 En materia de vivienda social, el Gobierno decidió dar una nueva dinámica a la economía social. Se trata de construir viviendas anuales durante un periodo temporal con el fin de luchar contra la vivienda insalubre, de fortalecer el desarrollo socio-económico, y permitir el acceso a viviendas aceptables.

COMUNICACIONES

MESA 2



LAS ESTRATEGIAS DE ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE: POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN COMO VÍAS PARA LA ESPECIALIZACIÓN Y EL CRECIMIENTO

Aplicación al caso de Andalucía

MANUEL JIMÉNEZ DÍAZ, GLORIA CADENA JIMÉNEZ

FAICO-Centro de Investigación y Tecnología

En los últimos años el concepto de *especialización inteligente* se ha convertido en una idea clave a la hora de diseñar políticas para el desarrollo económico y el crecimiento. Un paso más allá constituye el concepto de Estrategias de Especialización Inteligente (Smart Specialisation Strategies-S3). En este concepto subyace una idea que puede parecer simple: la de alcanzar la especialización en un número limitado de sectores en los que basar el desarrollo económico futuro. Sin embargo, se trata de una idea considerablemente compleja, ya que incluye conceptos de geografía económica, econometría y política. Se trata de priorizar a partir de un conocimiento y análisis en profundidad de las potencialidades regionales y sectoriales, evitando el enfoque dirigi-

do desde los poderes públicos, implicando al tejido empresarial e investigador de cada región en la definición de áreas con mayor impacto en la creación de riqueza.

Las S3 aparecen como un pilar central de la Estrategia Europa 2020¹, el marco global que define las políticas de la UE durante la presente década. Se trata de la Política de Cohesión reformada europea, que se basa en buscar las raíces del crecimiento al que se unen tres adjetivos clave: *inteligente, verde (o sostenible) e integrador*.

En el presente documento se pretende realizar un análisis preliminar sobre cómo llegar desde el concepto académico de *especialización inteligente* a la definición de políticas públicas de desarrollo económico. Específicamente, se tratará además de iniciar el análisis de cómo el concepto S3 puede ser aplicado al caso de Andalucía con vistas a obtener resultados óptimos en el próximo Marco Financiero Plurianual de la UE 2014-2020.

1. UN CONCEPTO A LLEVAR A LA PRÁCTICA. UN CRITERIO PARA LA ADJUDICACIÓN DE FONDOS

El enfoque de especialización inteligente ofrece ventajas para la modelización de políticas de desarrollo regional partiendo de una evaluación rigurosa de las competencias de investigación regionales y las capacidades de difundir conocimiento hacia el tejido empresarial.

Sin embargo, aunque los principios y la base teórica de la especialización inteligente comienzan a estar suficientemente desarrollados en el ámbito académico, no está tan claro aún el modo en el que pueden llevarse a la práctica en diferentes regiones con diferentes entornos socioeconómicos, trayectorias y mecánicas de desarrollo. En este sentido, se está desarrollando una gran labor desde la Plataforma S3 del JRC-IPTS en Sevilla.

Existe el firme propósito en la Comisión Europea de conseguir que las administraciones, tanto regionales como nacionales, de los Estados Miembros sean capaces de evaluar las formas de optimizar el impacto de los fondos públicos destinados a innovación. Esto pretende aplicarse a aquellos que aún no se han adjudicado correspondientes al actual periodo 2007-2013, pero sobre todo a los correspondientes al próximo marco financiero 2014-2020.

1 Existen referencias concretas al concepto de especialización inteligente en la Comunicación de la Comisión: EUROPA 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas 2010.

Este proceso pretende conseguir un mejor diseño de las futuras políticas regionales y un uso más eficiente de sus fondos a través de la evaluación de la adecuación de las estrategias de especialización inteligente presentados por los Estados miembros y las regiones.

No extraña por consiguiente que, conscientes de la importancia de contar con estrategias de especialización inteligente adecuadamente fundadas en estudios, las autoridades regionales estén desarrollando planes para disponer de estrategias de especialización con las que justificar el acceso de sus regiones a unos fondos regionales que, aunque se prevén tan generosos como en anteriores ocasiones, tienen cada vez un carácter más competitivo en el actual entorno de crisis y en una Unión Europea a 27 (y más) en la que acceden países con enormes necesidades de fondos regionales.

Como ha quedado establecido en números informes de grupos de expertos², la Comisión tiene una clara necesidad de optimizar la forma en la que se invierten los fondos de desarrollo regional: Durante años, la Comisión Europea ha estado apoyando el desarrollo de estrategias regionales de innovación. Estos esfuerzos han tenido un considerable impacto en el desarrollo y sobre la calidad de las estrategias regionales en numerosas áreas. Para reforzar estas dinámicas positivas, deberían diseñarse y adoptarse estrategias de especialización inteligente (o estrategias de innovación regional) correspondientes a los territorios cubiertos por los Planes Operativos de los Fondos estructurales. El SEG (Synergies Expert Group, Grupo de Expertos en Sinergias) considera que el enfoque propuesto por la especialización inteligente supone un modo efectivo de alcanzar estos objetivos, ya que implica poner de manifiesto la voluntad de las regiones de desarrollar al máximo sus infraestructuras y sus capacidades con el fin de apoyar áreas específicas de innovación de acuerdo con las necesidades específicas de sus territorios.¹

La Comisión está asimismo realizando grandes esfuerzos para desarrollar un marco conceptual adecuado en el que se definan adecuadamente el concepto y sus posibilidades de uso en la adopción de políticas regionales. Trabajando de manera coordinada, las direcciones generales DG REGIO y DG RESEARCH, han incluido en el Séptimo Programa Marco (la gran iniciativa europea para la I+D en el periodo 2007-2013), dentro del programa SSH (Socio-economic Sciences and Humanities-Ciencias Socioeconómicas y Humanidades) una convocatoria específica en la que se solicitan propuestas de proyectos de investigación a financiar. En concreto, en el programa de trabajo de SSH³

2 Informe final del Synergies Expert Group, junio 2011.

3 European Commission C(2011)5068 of 19 July 2011. FP7 Cooperation Work Programme: Socio-economic Sciences and Humanities.

se encuentra el *topic* SSH.2012.1.1-3. Especialización inteligente para la innovación regional. La descripción de antecedentes y objetivos de la convocatoria es francamente interesante para conocer cuál es la idea de la Comisión Europea sobre la utilidad y viabilidad del concepto:

«La especialización inteligente ha pasado a ser un importante concepto y fundamento normativo para las políticas regionales de innovación. Promueve el uso eficiente, eficaz y sinérgico de la investigación pública y de las inversiones en innovación y apoya a los Estados Miembros y las regiones en la diversificación y mejora de sus sistemas económicos actuales, así como en el fortalecimiento de sus capacidades y potencialidades de generar innovación. Tiene como objetivo la identificación de factores de competitividad y cuellos de botella para la innovación, así como la concentración de los recursos disponibles en las prioridades clave. También pretende aprovechar la diversidad regional, evitando la uniformidad, duplicación y fragmentación de los objetivos de inversión regional. Combina el establecimiento de prioridades (UE para 2020, Unión por la Innovación), con la puesta en práctica de dinámicas y procesos de descubrimiento empresarial que involucren a los actores clave de la administración, la economía, el mundo académico y otras instituciones generadoras de conocimiento sobre la base de un sólido vínculo de asociación».

La Comisión claramente considera que el concepto de especialización inteligente tiene potencial para aprovechar oportunidades en la programación conjunta y también en la cooperación transnacional. De esta manera se podría conciliar a las potentes fuerzas centrípetas que impulsan la constitución de clústeres de nivel mundial con una distribución geográfica relativamente equilibrada de las capacidades de innovación entre países y regiones.

Con este fin se ha creado una Plataforma de Especialización Inteligente, gestionada por el JRC-IPTS, localizado en Sevilla, que prestará asistencia a los responsables de las políticas de innovación nacionales y regionales. Colaborarán y apoyarán el desarrollo y revisión de las estrategias de especialización inteligente, permitiendo el análisis integrado de las posibilidades de financiación de la UE mediante programas y actividades de apoyo a las políticas en materia de investigación, regional, empresarial, innovación, sociedad de la información relacionada con la sostenibilidad, políticas de salud y educación. La Plataforma llevará a cabo análisis y recopilación de los datos necesarios para diseñar estrategias de especialización inteligente y específicamente para evaluar su aplicación y el impacto sobre el crecimiento inteligente. La convocatoria FP7-SSH descrita más arriba ha sido lanzada específicamente para apoyar a la Plataforma de Especialización inteligente, proporcionándole orientación metodológica, bases de análisis e inteligencia estratégica en el proceso que va desde el diseño hasta la implementación y la evaluación del impacto de las estrategias en cada región.

Una crítica que puede hacerse al uso de concepto de conceptos tecnológicos es la de la vaguedad. En la literatura disponible sobre estrategias de especialización inteligente, a la hora de abordar qué tecnologías pueden incorporar más potencialidad de crecimiento abundan conceptos como 'ICT' (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) e incluso 'GPT' (General Purpose Technologies, Tecnologías de uso general o polivalentes). El uso de términos tan genéricos, necesario posiblemente a la hora de discutir conceptos desde el punto de vista econométrico o geográfico, impide posiblemente un acercamiento desde posiciones más próximas a los investigadores y tecnólogos. Por poner un ejemplo, es difícil ver cómo pueden estudiarse el impacto de tecnologías ICT del tipo «banda ancha para telecomunicaciones» y «robótica aplicada» dentro de un mismo concepto lógico. La primera, claramente considerable como una GPT, es una tecnología de difusión masiva con claro impacto en tejidos no solo industriales, mientras que tecnologías como la segunda tienen un alto impacto económico pero en ámbitos claramente especializados y de uso restringido.

Origen

El origen del concepto de *especialización inteligente* surge en el seno del Grupo de Expertos «Knowledge For Growth», en una serie de nueve informes sobre política regional entre 2006 y 2009 realizados por Bart van Ark, Dominique Foray, Bronwyn Hall y Paul David.⁴

Entre otros temas, estos informes trataban de estudiar la diferencia de productividad entre las economías europea y americana, siempre en favor de esta última. Entre otras conclusiones, estos autores concluyen que estas diferencias provienen principalmente de un menor grado de especialización tecnológica, así como de una menor capacidad de priorizar esfuerzos y recursos a nivel regional. Todo ello, acompañado de la falta de integración de mercados que aqueja aún a la economía europea pese a los esfuerzos que se llevan realizando en las últimas décadas. Los autores se cuestionan si podrían existir alternativas a las políticas existentes que dispersan las inversiones en un amplio número de áreas tecnológicas, teniendo como consecuencia un impacto muy limitado en términos económicos en dichas áreas. Como alternativa, aparece la posibilidad de formular estrategias en las que se fomente la inversión en un número limitado de áreas que complementen los recursos productivos ya existentes, con el objetivo de ampliar las capacidades de la región creando ventajas comparativas con las demás.

4 FARAY, D.; DAVID, P. y HALL, B. (2009). «Smart Specialisation. The Concept».

Como los propios autores originales y posteriores estudiosos admiten, se trata de una idea bastante simple en su concepción, posiblemente con bastantes antecedentes en la literatura. Sin embargo, esto es solo en primera aproximación: debe tenerse en cuenta que la idea básica no consiste en desarrollar políticas industriales y tecnológicas dirigidas y planificadas desde la administración. No se trata de escoger una serie de sectores ganadores que se señalen desde el poder regional. La búsqueda de la especialización inteligente tampoco significa la realización de un simple ejercicio de prospectiva tecnológica, sino que se trataría de un «proceso de descubrimiento» que pueda llegar a revelar qué es aquello que una región hace o puede llegar a hacer mejor en términos de ciencia y tecnología. En este proceso el conjunto de actores relacionados con el mundo empresarial debe jugar un papel clave de aquellas áreas con más posibilidades de futuro, no solo porque a ellos corresponderá en última instancia la puesta en práctica de las actividades industriales y tecnológicas elegidas, sino porque son los únicos que realmente comprenden las necesidades de adaptación a los entornos locales de competencias, infraestructuras y demás condicionantes.

Uno de los riesgos básicos a los que puede enfrentarse el concepto S3 cuando se utiliza desde las administraciones para el diseño de políticas públicas es precisamente el de un posible exceso de dirigismo: el organismo correspondiente selecciona tres, cinco o siete sectores (posiblemente aquellos en los que más inversión pública se haya hecho en los últimos años, elegidos en muchos casos con criterios voluntaristas) y los selecciona como objetivo de la especialización.

En realidad el planteamiento es que los responsables políticos deben asumir un papel secundario en la selección de las áreas adecuadas en las que centrar la especialización de una región. Se trataría de un rol básicamente de apoyo a los sectores económicos y tecnológicos que realmente pueden realizar esta identificación y selección: las administraciones pueden actuar proporcionando el apoyo básico al proceso, dotando de medios a instituciones educativas, empresariales y de apoyo a las actividades de investigación, transferencia tecnológica y fomento del desarrollo económico. Deben asimismo fomentar que empresarios e instituciones de generación de conocimiento (básicamente universidades y centros tecnológicos) se impliquen en la identificación de las áreas más prometedoras de la región. Pueden colaborar en la recopilación y difusión de información sobre tecnologías emergentes y oportunidades comerciales que surjan de estas o incluso de restricciones por la aparición de legislación y/o normativas regulatorias. Igualmente pueden proporcionar ayuda a los empresarios locales para coordinar la forma en la que se establecen vínculos entre ellos y con los centros existentes de generación de conocimiento, haciendo que se refuercen mutuamente, compartiendo los conocimientos genéricos que permitan acelerar el proceso de descubrimiento de las áreas de especialización.

Sin embargo hay algo que no se espera de los responsables políticos: una actitud dirigista en virtud de la cual se decida que una serie de sectores son los «ganadores» sin una sólida base de estudios que sustente y apoye las decisiones adoptadas y sin un acuerdo general entre los agentes tecnológicos y económicos que pueden llevarla a la práctica.

Sistemática y medición

Si se desea utilizar la especialización inteligente como metodología o estrategia para impulsar el crecimiento regional, es absolutamente necesario contar con herramientas que permitan la observación y monitorización de su aplicación y la medición de sus efectos.

Diversos autores han analizado este tema, abordando la necesidad de indicadores e incluso planteando que debe iniciarse un amplio debate sobre la cuestión⁵ si queremos pasar de la discusión académica a la implementación. La especialización inteligente, como concepto aplicable a las políticas de innovación puede ser el catalizador de iniciativas de la Comisión Europea y la OCDE⁶. Sin embargo, si se desea atraer la atención de los gestores que pueden transformar el concepto en políticas y si se desea trasladar el ámbito de la discusión de las cuestiones conceptuales a la evidencia empírica, es de vital importancia demostrar que es posible realizar mediciones estadísticas, de manera que tanto dichos gestores como los especialistas comiencen a participar en el debate.

El objetivo final es disponer de procedimientos de medición que conduzcan a la generación de una serie de indicadores válidos (relacionados con ciencia, tecnología y desarrollo económico) y a la recogida regular de datos sistemáticos. De otra forma, la especialización inteligente no contará con suficiente visibilidad y los gestores públicos no tendrán medios para realizar el seguimiento de los progresos, evaluar las transformaciones estructurales conseguidas y comparar el rendimiento alcanzado con el que se lograría con políticas alternativas. Parece pues evidente la necesidad de poner en marcha estudios piloto sobre la base de estadísticas existentes para demostrar que la especialización inteligente es medible y que las estadísticas globales se pueden producir.

David, Foray y Hall han propuesto un conjunto provisional de indicadores para discusión, mejora y prueba a cargo de los grupos de trabajo que van formándose en diferentes regiones europeas relacionados con la especialización inteligente. Pueden distinguirse dos tipos de indicadores:

5 DAVID, P. y FORAY, D., «Measuring Smart Specialisation: the concept and the need for indicators». David, P. Foray.

6 Programa de trabajo 2011-2012 del Comité de Política Científica y Tecnológica de la OCDE.

En primer lugar estarían los relacionados con la implementación del proceso de descubrimiento de las áreas de especialización: la especialización inteligente a menudo implica a una industria que ya existe en la región. La definición de los sectores pertinentes en este caso es sencilla, ya que los datos existen. Una idea interesante sería, pues, cuestionarse acerca del nivel de degeneración de patentes a nivel mundial en estos sectores, es decir, en qué áreas patentan más las empresas de otras regiones que están en el mismo sector industrial, todo ello acompañado de estudios realizados a las empresas de los sectores más fuertes de la región para localizar los problemas tecnológicos a los que se enfrentan. Otra cuestión que puede plantearse es si existen sinergias potenciales entre dos o más industrias que son fuertes en un área tecnológica cercana.

Para el proceso de evaluación de los efectos se propone:

- Observación del proceso de descubrimiento empresarial, incidiendo en la capacidad de entrada de las empresas en actividades nuevas y no tradicionales.
- Indicadores de especialización tecnológica, como las patentes, con seguimiento temporal para seguir su evolución.
- La innovación como co-invencción de aplicaciones de tecnologías de uso general en los principales sectores de la economía local.
- Correlación entre la I+D y la especialización en formación y las estructuras económicas, como guía para futuras asignaciones presupuestarias.
- Redes de especialización inteligente entre regiones: co-patentes, co-publicaciones.
- La formación de clústeres como expresión geográfica de la especialización inteligente.

Ante los indicadores sugeridos, podemos observar que es este un campo aún abierto para el desarrollo de nuevos indicadores y para el contraste y evaluación de los mismos por grupos S3 trabajando en paralelo en diferentes regiones europeas.

Aplicación a las políticas regionales. La S3P del JRC-IPTS

Una vez establecido claramente el concepto, queda el importante paso de la traslación a políticas concretas: una estrategia de especialización inteligente finalmente consistirá en nada más (y nada menos) que una estrategia plurianual para desarrollar un conjunto de políticas de investigación y tecnología a nivel nacional o regional, con todo el sistema de innovación existente como actor clave. Se define por tanto un conjunto de políticas y el marco presupuestario se centra en un número limitado de prioridades dirigidas a estimular el crecimiento inteligente. La estrategia es precedida por un análisis en profundidad de todos los activos (económicos, formativos, de investigación) de la región, con objeto de determinar las fortalezas, debilidades y oportunidades emergentes ante

la evolución previsible del mercado, con objeto de identificar las ventajas competitivas actuales y potenciales en comparación con otras regiones.

En este estudio preliminar se deben abordar los siguientes temas:

- Detección e identificación de cuellos de botella institucionales y sistémicos que dificulten la especialización inteligente y la posible necesidad de reformas que lleven a su eliminación o, al menos a su control.
- Desarrollo de procesos de evaluación por homólogos de las estrategias desarrolladas. Identificación de puntos comunes y divergentes en comparación con las estrategias de regiones comparables.
- Estudio del papel de las organizaciones (empresariales, educativas, de investigación) y su interacción para el desarrollo e implementación de estrategias de especialización inteligente.
- Organización de estudios, seminarios y conferencias con el objetivo de generar indicadores y contrastar los ya utilizados.
- En aquellas regiones menos desarrolladas, estudio comparativo de sus sistemas de investigación e innovación, con objeto de identificar problemas específicos origen de la falta de desarrollo en el pasado, para optimizar el impacto de las nuevas estrategias desarrolladas.

En cuanto al paso del diseño de la estrategia en sí misma, es un tema que posiblemente queda bastante más allá de los límites del presente documento. Sí debe comentarse sin embargo que comienza a existir trabajo ejecutado al respecto. Destacaremos la denominada Guía RIS 3⁷ (RIS3 Guide) realizada por la Plataforma de Especialización Inteligente (Smart Specialisation Platform) <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/s3platform.cfm> del Instituto de Prospectiva Tecnológica (JRC-IPTS) de la Comisión Europea, localizado en Sevilla.

En este extenso documento los autores, posiblemente uno de los grupos de expertos con mayor conocimiento y experiencia en materia de política regional de innovación en general y en el área S3 en particular, realizan un pormenorizado desglose de las bases que sustentan la aplicación de la especialización inteligente como mecanismo de desarrollo

7 FORAY, D.; GODDARD, J.; GOENAGA, X.; LANDABASO, M.; McCAN, P.; MORGAN, K.; NAUWELAERS, ORTEGA-ARGILÉS, R. y MULATERO, F., RIS 3 Guide. Draft 12-12-2011.

de políticas regionales de innovación. Analizan igualmente el contexto y el fundamento de las estrategias de especialización inteligente (S3), sus fundamentos económicos y los principales motivos que justifican la adopción de «estrategias regionales de innovación para la especialización inteligente» (*Regional Innovation Strategies for Smart Specialisation-RIS3*). Analizan asimismo el papel y las posibilidades de actuación de los distintos agentes implicados y los que denominan «instrumentos de aplicación de políticas» (universidades, clústeres, infraestructuras de investigación y conocimiento, políticas públicas de aprovisionamiento, tecnologías habilitantes clave, instrumentos y entidades financieras, etc.). Pero sobre todo, aportan una posible vía para el diseño y puesta en práctica de estrategias de especialización inteligente como base para el diseño de políticas regionales.

Proponen un proceso en diez pasos clave para diseñar una estrategia RIS3:

1. Proponer una visión: «un sueño» o visión compartida sobre qué metas puede alcanzar en un futuro próximo la región, estableciendo un objetivo ambicioso pero creíble, a menudo desde criterios y puntos de partida políticos.
2. Diseño y gobernanza RIS3: definir el alcance de la estrategia, garantizando la participación de todos los agentes (privados y públicos) y las formas de interacción adecuadas entre todos ellos. Definir enfoque y ritmo de avance.
3. Análisis del potencial regional para la innovación basada en la diferenciación. Detección de deficiencias y potencialidades. Análisis de posibilidades de acción por áreas y recursos (públicos, humanos, educativos, empresariales, financieros).
4. Preparación y discusión amplia de posibles escenarios, determinando en función de la posición inicial de la región los posibles escenarios de evolución. Para ello se deben tener en cuenta los marcos conceptuales definidos en las estrategias europeas de crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento inclusivo.
5. Selección de las áreas prioritarias para las estrategias regionales de especialización: adoptar decisiones teniendo en cuenta una serie de criterios para filtrar el rango de áreas susceptibles de priorización:
 1. Posibilidad de posicionamiento internacional de la región como nodo local de la escena mundial en esas áreas concretas.
 2. Existencia de activos clave (sobre todo habilidades y mano de obra especializada) de importancia para las áreas seleccionables. Posibles combinaciones originales de estos activos (intersectoriales; interclústers)

3. Especial capacidad de los actores locales para aprovechar las fuentes de conocimiento exteriores y otros *inputs* necesarios para desarrollar innovaciones en esas áreas.
6. Definición de paquetes de políticas coherentes, proyectos piloto y objetivos medibles. Todo ello en paralelo con objeto de que los planes de acción se refuercen con la información proveniente de los pilotos.
7. Integración de mecanismos de seguimiento y evaluación en la estrategia. Definición de sistemas de monitorización, incluyendo objetivos, resultados esperados y resultados obtenidos. Medición del impacto.
8. Dotar a la región de recursos y capacidades de inteligencia política estratégica. El diseño, aplicación y gestión de una estrategia RIS3 exigirá de las autoridades y agencias públicas un importante esfuerzo para el que se necesitará contar con recursos técnicos y humanos especializados, que permitan estimular la interacción entre universidades, industria, centros de investigación, poderes públicos, etc. Se hace necesario establecer alguna forma de unidad de «inteligencia política» dentro de los círculos regionales de toma de decisiones, con personal calificado para apoyar la función de aprendizaje en el sistema. Se propone que esta unidad disponga de un cierto grado de libertad para llevar a cabo análisis de políticas a demanda, pero también por iniciativa propia. Estas unidades también gestionarían las evaluaciones, pero no la realizarían ellas mismas, ya que no contarían con la plena independencia que se necesita para cumplir esta función.
9. Comunicación de la RIS3. Este paso ha de realizarse desde el primer momento de la adopción de la estrategia. En la estrategia de comunicación deben tenerse en cuenta:
 - Definición de objetivos:
 - Identificación de los grupos de interés y la motivación de cada uno.
 - Definición de las herramientas de comunicación tradicionales (webs, boletines, folletos, publicaciones específicas, conferencias y seminarios, prensa y TV).
 - Definición de las herramientas de comunicación activa (actividades proactivas como las visitas a grupos de interés, talleres concertados, mesas redondas, reuniones con políticos locales y regionales, etcétera).
10. Revisión por pares y actualización de la RIS3. Esta es una característica clave de las estrategias RIS3. Se trata de asegurar que el proceso se realiza de manera continua y que se realimenta a sí mismo, ya que las condiciones del entorno económico estarán en continua evolución tanto en el interior de la región como a nivel nacional, europeo

e internacional. Debe garantizarse por tanto que se cierra el círculo, utilizando la información que se obtiene en cada paso de la implementación y que el desarrollo de esta es revisado por expertos independientes, posiblemente con la participación de gestores RIS3 de otras regiones.

Algunos especialistas⁸ han citado como problemas clave para la traslación de las S3 aspectos tanto analíticos como empíricos, en cuyo análisis no entraremos, pero que derivan de la aplicación espacial de un concepto no referido a un espacio concreto y al planteamiento sobre si el concepto debe ser aplicado como herramienta de desarrollo regional cuando favorece a regiones que ya son núcleos tecnológicos, con avanzados sistemas tecnológicos y económicos. A esto se une la carencia de marcos estratégicos para la aplicación sobre el terreno de las S3. Claramente es en esta última dirección en la que la Plataforma SP3 y la guía mencionadas, están significando un avance crucial.

Las S3 en Andalucía

Andalucía ha sido tradicionalmente una receptora neta de Fondos de Cohesión, que han significado un impulso clave para el desarrollo de la Comunidad. Sin embargo, la región afronta a partir de 2014 el problema del final de su derecho a recibir Fondos de Cohesión debido a que ya supera el umbral del 75 % de la renta europea, tanto por efecto de crecimiento propio como por el denominado «efecto estadístico» por el cual la media de renta europea disminuye sensiblemente tras la incorporación de países pobres del este de Europa.

Aun contando con que se establezca una categoría de regiones intermedias (que superen el objetivo de convergencia situado del 75 % de la renta media de la UE pero aún no alcancen el 90 %) que a partir de 2013 puedan beneficiarse de unas ayudas transitorias, es claro que el nivel de exigencia de Bruselas para la aportación de fondos va a incrementarse significativamente en los próximos años. Parece una decisión clara de la Comisión que en el próximo marco financiero, la disponibilidad de fondos provenientes de las Políticas de Cohesión, pero también de Investigación y Competitividad van a estar ligadas a la identificación y puesta en práctica de estrategias de especialización inteligente y, desde luego, a la evaluación del grado de consecución de los objetivos planteados.

8 MACCANN, P.; ORTEGA-ARGILÉS, R., *Smart Specialisation, Regional Growth and Applications to EU Cohesion Policy*. Economic Geography, working paper, 2011.

Conscientes de la necesidad de contar con una estrategia en este sentido, la Administración andaluza está trabajando, a través de la Agencia IDEA (Agencia de Desarrollo Regional) en el desarrollo de estrategias S3, aunque aún no se ha publicado un calendario específico de acciones. Sí se están desarrollando en 2011 y 2012 importantes jornadas en colaboración con la SP3 del IPTS con objeto de definir bases metodológicas y conceptuales de la estrategia propia andaluza. Se está procediendo a movilizar de esta forma a los expertos de la región, en un enfoque de abajo hacia arriba como marca la definición de la estrategia S3.

Tradicionalmente Andalucía ha identificado siete sectores estratégicos: aeronáutico, TIC, agroindustria, biotecnología, metalmecánico, energía/medio ambiente e industria cultural. Posiblemente una tentación en la que no debería caerse sería la de considerar las S3 para la región como una justificación de que son esos y no otros los sectores en los que centrar la especialización en la región. Independientemente de que esas hayan sido las apuestas en años anteriores, la identificación de sectores en los que la región puede destacar debe realizarse por el conjunto del tejido económico y tecnológico. Falta aún trabajo en este sentido y urge la labor de liderazgo (que no dirigismo) de la Administración en este sentido.

Andalucía debe beneficiarse del hecho de que, por una vez, el centro que desarrolla la principal labor de asesoramiento sobre las S3 en Europa (IPTS) esté situado dentro de sus fronteras, lo que permitirá una colaboración estrecha y la posibilidad de conocer de primera mano el avance y evolución de las estrategias en Europa.

La región debe asimismo contribuir a desarrollar adecuadamente modelos propios e incrementar y contrastar indicadores, colaborando con la estrategia general S3 pero sin perder de vista sus especificidades geográficas e históricas, que marcarán de manera insoslayable cualquier estrategia que pretenda establecerse.

Es pronto para evaluar si las S3 van a constituir el paradigma de las políticas de desarrollo regional en Europa en el futuro o caerán en desuso tras un tiempo en primera línea (como ha ocurrido con anteriores ideas). La utilización y preeminencia del concepto S3 va a depender fuertemente de cuán estrecha sea la identificación que en el nuevo marco financiero 2014-2020 se realice entre S3 y acceso a fondos, es decir, que realmente sea este criterio y no otros el que determine o facilite dicho acceso. Sin perder de vista este interés, las estrategias S3 ofrecen claras oportunidades para el desarrollo tecnológico y económico de una región, al establecer un marco lógico, estructurado y coordinado a nivel europeo. Estas posibilidades justificarían por sí mismas los esfuerzos necesarios para su definición e implantación en la región.

EUROREGION ALENTEJO- ALGARVE-ANDALUCÍA: VIABILIDAD Y EXPECTATIVAS DE **FUTURO** DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISCURSO

TERESA GONZÁLEZ GÓMEZ Y ESTRELLA GUALDA CABALLERO¹

*Grupo de Investigación «Estudios Sociales e Intervención Social»
Universidad de Huelva*

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación transfronteriza se ha convertido para la Unión Europea en un objetivo crucial del tratado constitucional y uno de los tres pilares de la cooperación territorial en la Política de Cohesión regional. Esta prioridad obedece a un doble proceso. Por un lado, la tendencia histórica al creciente rol de las regiones entre países, extralimitando las fronteras de las naciones europeas (Perkmann, 2002; Perkmann y Sum, 2002). En Europa durante siglos ha habido espacios transfronterizos entre países, aunque es recientemente cuando estos han evolucionado hacia proyectos políticos más ambiciosos y como alternativas políticas de gobernanza que se añaden a los Estados-Nación y a las instituciones intergubernamentales. Todo esto ocurre en un contexto de creciente énfasis en los discursos oficiales europeos sobre la relevancia de la descentralización en los

¹ Estrella Gualda pertenece también al Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações, Universidade do Algarve.

procesos de decisión política. Por otro lado, también ha contado la necesidad existente en la Unión Europea de armonizar los estándares socioeconómicos de las poblaciones de las distintas regiones para afianzar el proceso de integración y cohesión europea.

Por ello, en las últimas décadas la Unión Europea ha promovido la creación de distintas figuras institucionales de cooperación transfronteriza como las «comunidades de trabajo» y las denominadas «eurorregiones». Estas nuevas agencias institucionales son parte de una meta final programada en la Política Europea de Cohesión entre los Estados miembros. A principios de 2000 había más de setenta eurorregiones denominadas bien como eurorregiones o como comunidades de trabajo (Perkmann, 2002; Parlamento Europeo, 2005). Desde la creación de la primera eurorregión en 1958 entre la frontera germano-holandesa tuvo lugar un periodo de florecimiento pausado de nuevas eurorregiones. Aunque es a partir de los noventa cuando el número de eurorregiones crece rápidamente motivado por el estímulo financiero y programático creado por la Comisión Europea desde 1990 a través de los programas INTERREG, seguidos de PHARE y TACIS (AEBR, 2000:7). La cobertura es tal que prácticamente en la actualidad la mayoría de las administraciones locales y regionales de áreas fronterizas participan de alguna forma en proyectos de cooperación transfronteriza. En este contexto surgen las eurorregiones y/o comunidades de trabajo en la frontera hispano lusa: desde la primera de ellas entre Galicia y el norte de Portugal creada como comunidad de trabajo en 1991² hasta la más reciente, la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía, constituida en 2010.

Dentro de esta amplia diversidad, las eurorregiones se definen como entidades creadas bajo unos criterios flexibles, capacitadas para llevar a cabo proyectos de cooperación transfronteriza que surjan del interés de las autoridades sub-nacionales a través de fronteras nacionales (Perkmann, 2003: 7). También Lepik las define como estructuras que promueven la cooperación entre autoridades vecinas locales o regionales de distintos países (2009: 279). Su intención es llegar a convertirse en un actor crucial en la actividad de la región fronteriza abarcando una gran diversidad de ámbitos de actuación que conlleven al fortalecimiento de las condiciones socioeconómicas de la región fronteriza. No constituyen un nuevo tipo de administración y su capacidad de trabajo está limitada a las competencias de las instituciones que la componen. La mayoría de ellas son regiones fronterizas a pequeña escala, aunque algunas pueden llegar a comprender a países enteros. Carecen de entidad legal y su constitución puede variar desde las comunidades de trabajo hasta organizaciones no gubernamentales (Perkmann, 2002). Conforme a la Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza de la AEBR (Asociación Europea de Regiones Fronterizas), las eurorregiones en términos de estructura organizativa pueden adoptar distintas formas. En cualquiera de estas,

2 <http://www.galicia-nortept.org/index.php/es/comunidad-de-trabajo>.

las eurorregiones buscan desarrollar una estrategia de cooperación transfronteriza con partenariado multinivel (autoridades locales, regionales, nacionales) con objetivos de actuación en distintos ámbitos —infraestructura, economía, cultura, sanidad, etcétera— (AEBR, 2000).

Estos criterios conceptuales han resultado cruciales para que la cooperación transfronteriza y las eurorregiones hayan sido consideradas como estructuras democráticas de gobernanza *bottom-up* (abajo-arriba) de la Política de Cohesión e Integración Europea. La AEBR en su Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza subraya el valor atribuido a la cooperación transfronteriza del «fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de estructuras administrativas locales/regionales» (AEBR, 2000: 8). En este sentido, las eurorregiones están circunscritas a un repertorio institucional que las acredita como estructuras democráticas con suficiente solvencia para afrontar cuestiones locales y regionales que afecten a la región fronteriza. Por ello, en el discurso institucional las eurorregiones son concebidas como agencias descentralizadas con naturaleza democrática que tienen el conocimiento de primera mano de la realidad fronteriza. También así lo refleja la Eurorregión AAA en el PACTS-3 Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Alentejo, Algarve, Andalucía. En su fase diagnóstica se contempla el «fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y de la sociedad civil. Esta fase parte de la convicción de que la participación de los agentes implicados en el Plan es una buena práctica que mejora la gobernanza»³.

Siguiendo a Medeiros (2011), la eurorregión es un tipo ideal de cooperación transfronteriza o modelo genuino de cooperación transfronteriza, en lugar de una institución fronteriza. Conforme a los criterios en los que se basa para establecer una tipología de modelos posibles de cooperación transfronteriza este tipo ideal implica que los procesos de decisión se implementan con un enfoque multinivel. Los flujos fronterizos son fuertes y conllevan unos efectos socioeconómicos positivos a cada lado de la frontera. Existen servicios públicos compartidos por la población de la zona fronteriza. Existe también una cooperación consolidada en el ámbito económico y académico (empresas y universidades); por otro lado, la sociedad civil y los actores locales tienen una participación importante y continua en los procesos de cooperación transfronteriza. También este modelo ideal llega a darse cuando existe una identidad cultural fuerte (Medeiros, 2011). Sin embargo, en realidad muchas de las actualmente denominadas eurorregiones no se corresponden, atendiendo a sus actuaciones, al modelo teórico ideal descrito de eurorregión. En el caso de la Eurorregión AAA, se trata de una estructura recientemente creada y lógicamente todavía alejada de este tipo ideal. No obstante, en su Plan de Actuación se refleja claramente la intencionalidad de aspirar a un estado deseable de cooperación, y de integración socioeconómica.

3 http://www.euroaaa.eu/site/parameters/euroaaa/files/File/Pacta/DIPTICO_INFORMACION_PACTA3_ESP.pdf.

El estudio de estas eurorregiones recae sobre el papel que pueden ejercer como actores clave de la cooperación transfronteriza en las regiones fronterizas, así como en el alcance real de lo que están llamadas a representar siguiendo este modelo teórico ideal de cooperación antes descrito. Muchas de las eurorregiones del mapa europeo están todavía en un proceso de construcción, y algunas están consideradas como «laboratorios de la integración europea» (Knippenberg (2004). En este sentido, por ejemplo, el modelo ideal de Medeiros no llega todavía a darse en todas las áreas de cooperación transfronteriza de la frontera hispano-lusa o de la frontera noruego-sueca (Medeiros, 2011). Otros estudios sobre eurorregiones a lo largo del mapa europeo reflejan una amplia diversidad de factores que dificultan la cooperación transfronteriza. Knippenberg (2004) destaca que los factores que más dificultan una verdadera integración en la Eurorregión Maas-Rhine son sistemas legislativos nacionales, los medios de comunicación e información centrados en temas nacionales, y sobre todo culturas nacionales e identidades diferentes. La frontera hispano-lusa arrastra un problema estructural de gran asimetría institucional entre las instituciones portuguesas y españolas (Fernández, 2008). Otros encuentran en las relaciones históricas conflictivas y de distintas identidades culturales un factor clave para la mayor cooperación e integración (Leibenath, 2007).

En general, la proliferación en las décadas de los noventa de las eurorregiones ha despertado el interés desde distintos enfoques: económicos, institucionalistas, políticos y de gobernanza, de geografía, social-cultural e identitarios, etc. (Perkmann y Sum, 2002: 9). Más concretamente, en la AEBR, consciente de ciertos modos de gobernanza en los proyectos de cooperación transfronteriza y en estas instituciones fronterizas, se cuestiona el modo apropiado para cooperar. En un esfuerzo por mejorar la gobernanza de estas nuevas formas institucionales de cooperación, la AEBR establece una serie de recomendaciones y buenas prácticas para orientar a los beneficiarios e instituciones en general en el diseño e implementación de proyectos de cooperación transfronteriza ligadas directamente a procesos descentralizados de decisión política y la inclusión de todos los actores institucionales de las regiones fronterizas (AEBR, 2008).

Desde esta diversidad el estudio de casos analiza el papel de estas nuevas estructuras en las regiones transfronterizas a la luz del discurso institucional-político. Para ello, el análisis del discurso se convierte en un método que permite reflejar la opinión colectiva de aquellos actores involucrados en procesos de cooperación transfronteriza como hacen Lepik (2009) o Grix y Knowles (2002). Estos estudios de casos tratan de valorar el papel que estas nuevas agencias tienen desde la opinión de los actores más relacionados con la cooperación transfronteriza, así como los aspectos clave que dificultan o facilitan el desarrollo deseable de estas instituciones hacia ese modelo teórico ideal de cooperación de Medeiros. Y es en este contexto analítico donde se sitúa este trabajo.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La presente comunicación tiene como objetivo analizar la evaluación que distintos actores sociales que trabajan en el área de cooperación Alentejo-Algarve-Andalucía hacen sobre la Eurorregión AAA, valorando tanto las expectativas de futuro como las reivindicaciones respecto a la experiencia previa en cooperación transfronteriza en la zona de estudio. Con ello, este trabajo pretende contribuir a la discusión sobre el papel de la Eurorregión en la zona y sobre los retos que afronta para alcanzar el modelo de gobernanza multinivel que se viene a reflejar en el discurso institucional de la integración europea y por ende en la cooperación transfronteriza.

Esta investigación se diseña desde una perspectiva multi-método que permite llevar a cabo un trabajo empírico sobre la región fronteriza entre Alentejo-Algarve-Andalucía entre 2010 y 2011. El trabajo de campo ha consistido en dos fases. En una primera, se han realizado un total de veintidós entrevistas semi-estructuradas a expertos (once en España y once en Portugal). Se consideró como expertos a personas con una amplia experiencia en proyectos fronterizos y/o que han estado continuamente involucrados en la cooperación transfronteriza. Estos expertos proceden de distintas instituciones públicas y privadas tanto a nivel local, supra-municipal, o comarcal, provincial y regional. Junto con las entrevistas semi-estructuradas se aplicó un módulo de preguntas para realizar un análisis de las redes sociales personales de los expertos entrevistados. Con este módulo también se recogen distintas variables demográficas de las redes personales así como variables de las mismas relaciones personales. Del total de las veintidós personas entrevistadas solo cumplieron el módulo de análisis de redes sociales diecinueve expertos. La técnica utilizada para la selección de la muestra de expertos es conocida como «bola de nieve», a partir de contactos preexistentes en la zona, las conversaciones con técnicos y políticos, así como la asistencia a distintos encuentros relacionados con la cooperación transfronteriza en Andalucía, a partir de los cuales se accede a expertos de las regiones de Alentejo y Algarve.

Posteriormente, en una segunda fase, se realizan entrevistas semi-estructuradas con apoyo del correo electrónico a representantes de instituciones que han participado en proyectos aprobados del POCTEP a cada lado de la región fronteriza Alentejo-Algarve-Andalucía. Estas entrevistas abordan distintos aspectos relacionados con la naturaleza de las relaciones de cada institución con organismos del país vecino en materia de cooperación transfronteriza. Partiendo de la base de datos tanto de la primera y segunda convocatoria de proyectos del POCTEP se envía un cuestionario a todos aquellos contactos de instituciones que aparecen como Jefes de Fila en los proyectos aprobados. Del total de veintinueve proyectos aprobados por el programa operativo, nos contestaron once expertos en representación de las instituciones para las que trabajan en este programa.

A partir de las entrevistas realizadas en ambas fases, se ha llevado a cabo un análisis de contenido cualitativo utilizando el programa Atlas.ti. En este programa las veintidós entrevistas han sido codificadas para un análisis pormenorizado del discurso. Las entrevistas fueron codificadas para responder a los objetivos de la investigación. Para la realización de esta comunicación se han utilizado los códigos Eurorregión, que recoge la opinión general de los expertos sobre la Eurorregión AAA en un amplio sentido, y el código «relaciones institucionales» a través del que se clasificaron los discursos relativos a la opinión de los expertos sobre la naturaleza de las relaciones institucionales en la zona, tanto en intensidad como en calidad, así como aspectos de las relaciones entre instituciones a nivel local y regional.

Con la finalidad de garantizar el anonimato de los expertos entrevistados y siguiendo las pautas habituales en la investigación social de corte cualitativo, las citas que se incluyen en la discusión de esta comunicación han sido anonimizadas. No obstante, se aportan algunos datos que corresponden al perfil de cada entrevistado para que pueda visualizarse la relación existente entre el perfil del entrevistado y la naturaleza del discurso en el que se apoya cada cita⁴.

3. EL ROL DE LA EURORREGIÓN ALENTEJO-ALGARVE-ANDALUCÍA

Al abordar los distintos argumentos que expertos del lado español y del portugués hacen en su evaluación de la recientemente creada Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía, se pueden distinguir dos discursos claros. Por un lado, la perspectiva y evaluación que hacen fundamentalmente los actores locales cuyo ámbito de actuación es el más cercano a la raya fronteriza. Este discurso pertenece a expertos de distintas instituciones en el que el hecho fronterizo no es solo una reciente oportunidad de desarrollo sino una dimensión natural, estructural e histórica de la propia realidad socio-económica de sus territorios. Por otro lado, existe un discurso regional más amplio sobre el que se fundamenta institucionalmente la creación de la Eurorregión AAA y para el cual la frontera se convierte en un eje transversal de la actuación política en todos los ámbitos posibles: sociedad, educación, sanidad, cultura, economía, etcétera.

En esta sección presentamos cómo es valorada la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía en general por la mayoría de los expertos entrevistados y qué rol entienden que

4 Las entrevistas aparecen citadas como (E, país, perfil laboral, institución, año). Las citas referentes al análisis de redes institucionales aparecen como (ARS, país, jefe de fila de proyectos, año).

debe tener esta institución de gobernanza multinivel. En primer lugar, partiendo del discurso de expertos de instituciones regionales, la emergencia formal de la Eurorregión AAA ha constituido principalmente un proceso de creciente institucionalización de una red previa de trabajo y de relaciones institucionales formales que cada vez estaban más consolidadas. Es la culminación de un proceso continuo de cooperación que ha llevado varias fases que van desde el desarrollo de los protocolos de cooperación a la constitución de las comunidades de trabajo bilaterales entre Andalucía-Algarve y Andalucía-Alentejo, y finalmente de la Eurorregión AAA. Antes de la creación de esta Eurorregión ya se venían produciendo una serie de reuniones entre las instituciones regionales de cada región que aunque partían de los acuerdos bilaterales (Fernández, *et al.*, 2008) acababan siendo reuniones tripartitas «porque a pesar de los protocolos entre las dos partes se coincidía con naturalidad y de ahí surgió la idea...» (E21, Portugal, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011). En este sentido, la Eurorregión AAA llega también a plantearse por las instituciones regionales como una meta en sí misma para materializar un estado deseable de cooperación institucional transfronteriza entre las regiones de Alentejo, Algarve y Andalucía.

Este nivel de institucionalización deseable abre todo un abanico de oportunidades de desarrollo socioeconómico en las tres regiones. La Eurorregión se plantea como un agente dinamizador y coordinador de todas las actuaciones de cooperación transfronteriza que surjan entre las tres regiones, así como de todos los actores institucionales tanto públicos como privados. Por un lado, algunas personas sugieren el rol de dinamizador de iniciativas de desarrollo fronterizo en distintos campos de actuación, capaz de facilitar el desarrollo de propuestas que surjan de entre distintos actores: «¡No queremos hacer todo! No es eso, sino queremos dinamizar y facilitar la intervención» (E21, Portugal, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011). Por otro lado, la Eurorregión llega a ser la respuesta institucional más conveniente para las instituciones regionales ante la necesidad de hacer una actuación conjunta que favorezca el desarrollo complementario entre los dos lados de la frontera. Se describe como una institución global capaz de coordinar a todos los actores institucionales que vienen realizando proyectos o actividades de cooperación transfronteriza: «no pretende ser otra cosa que un marco de trabajo para todas estas relaciones transfronterizas que se vienen desarrollando, haciendo nosotros desde el nivel regional un esfuerzo de coordinación» (E8, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011).

Se argumenta también que en este rol como agente institucional coordinador podrá llegar a *maximizar* los resultados de aquellas actuaciones individuales o sectorizadas en cooperación transfronteriza. Así, el objetivo de la Eurorregión es incluir a todos los

posibles actores que están involucrados en cualquier área de actuación y que la Eurorregión aspira abarcar: «pasa obligatoriamente por la coordinación de actores, por la coherencia de actuaciones, por la evaluación de impacto de resultados... y, en ese sentido, creo que no hay otra manera de hacerlo que a través de un instrumento coordinado que puede proporcionar la Eurorregión» (E8, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011). «La idea es coordinar todas las actuaciones que ya existen sobre el terreno» (E7, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011). En este sentido, se viene planteando la Eurorregión como el actor institucional mejor conectado y posicionado en la estructura de redes institucionales, aspirando a ser un intermediario o *bróker institucional* de la cooperación transfronteriza, capaz de coordinar y poner en relación a instituciones a cada lado de la frontera, bien facilitando relaciones ya existentes, bien promoviendo el establecimiento de nuevas redes institucionales. Una de las dificultades a las que se alude habitualmente, como subrayaba uno de los técnicos de proyectos POCTEP entrevistados al hilo del análisis institucional son los «diferentes tiempos de ambas administraciones, situaciones políticas distintas, y cambios en los equipos que enlentecen la coordinación» (ARS3, España, Jefe de Fila de Proyectos, 2011).

Otro aspecto comentado por algunos expertos es que la Eurorregión puede *equilibrar* el peso de cada región en la zona. Aunque esta está formada por tres regiones bien delimitadas, para estos expertos la región del Alentejo no ha tenido hasta el momento el mismo interés en cooperar y por tanto el mismo peso como actor institucional en la región fronteriza, manteniendo mayor intensidad de cooperación con Extremadura, en concordancia con su mayor territorio fronterizo con esta región española. En este sentido, la Eurorregión podría suponer una estructura que incentive el interés y peso político del Alentejo y equilibre la presencia de actores institucionales de dicha región frente al resto en la región fronteriza AAA: «El Algarve... es un socio claro. Sin embargo, el Alentejo... la relación con el CCDR del Alentejo es muy complicada porque la vinculación que tiene con el territorio de la región fronteriza es mínima» (E9, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución privada, 2011).

Sin embargo, este papel de coordinadora de la Eurorregión y de «maximizadora» de esfuerzos no solo es en cuanto a las relaciones institucionales fronterizas entre actores españoles y portugueses. Se espera que tenga un papel coordinador dentro de cada región, y que sea igualmente capaz de solventar problemas de coordinación institucional que hasta ahora llegan también a producirse entre actores institucionales de las tres regiones.

Algunos afirman que las relaciones fronterizas entre instituciones portuguesas y españolas llegan a ser mejores a veces que las relaciones internas entre instituciones

españolas «que no me ha gustado tanto por ejemplo esta entidad que representaba a otras. Nuestra propuesta portuguesa tenía más impacto que las de los vecinos y se notaba un poco más tensa la relación entre estas entidades españolas que con nosotros» (E19, Portugal, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011)... «Entiendes que las relaciones entre estas dos entidades no debe ser muy buena, ¿no?, o no funciona como debería. Entonces ahí no lo veo bien» (E9, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución privada, 2011). En este sentido, la Eurorregión puede suponer una lección aprendida de errores y una oportunidad para redirigir la cooperación transfronteriza, evitando actuaciones paralelas de experiencias pasadas: «hemos detectado que ha sido la descoordinación de esfuerzos, un poco a lo mejor actividades paralelas en distintos ámbitos que han generado menos impacto que si hubiera tenido por lo menos una coordinación» (E8, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011). Por ello, la Eurorregión podría ser un agente capaz de minimizar los efectos de la descoordinación institucional que hasta ahora caracteriza gran parte de la cooperación transfronteriza en la zona, no necesariamente entre instituciones a cada lado de la frontera, sino más bien entre las instituciones dentro de cada país o región (González y Gualda, 2010). También Lepik (2009) se refiere a esta descoordinación institucional al destacar la falta de diálogo entre instituciones dentro de una misma región o país, como factor que resta efectividad a las posibilidades de la cooperación transfronteriza en la región báltica.

Para algunos expertos existe también una doble dimensión en el rol dinamizador que atribuyen a la Eurorregión. Por un lado, la Eurorregión implica un desarrollo interno hacia dentro, sobre la frontera, y a nivel local. Por otro lado, la Eurorregión también plantea un desarrollo más amplio del conjunto de las tres regiones. Esto implica una visión más global e internacional en la que la Eurorregión AAA se presenta frente a Europa como una región fronteriza, más amplia territorial y políticamente, como un nuevo eje territorial competitivo y de desarrollo. La Eurorregión se erige como una institución que puede suponer un fortalecimiento de las capacidades y recursos de los actores locales, especialmente en el lado español, ya que son más pequeños demográficamente y tienen menos competencias en comparación con los municipios portugueses. Desde las instituciones regionales como la Junta de Andalucía y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) de Algarve y Alentejo se argumenta que la Eurorregión tiene como objetivo el desarrollo de la zona más fronteriza circunscrita a la frontera marcada por el Guadiana. Se trata de un objetivo de desarrollo fronterizo más local y claramente territorial ajustado a la provincia de Huelva en el lado español y a los territorios más fronterizos del Alentejo y el Algarve. Esta función u objetivo de la Eurorregión es también la que más defienden los actores institucionales locales: «Hay naturalmente una lógica macro y que tiene que existir, naturalmente. Pero tiene que existir también un área

de intervención prioritaria que es la zona de frontera. Los Ayuntamientos, los pueblos de frontera que tienen que tener una discriminación positiva comparativamente con el resto de las sub-regiones, que constituyen la Eurorregión» (E5, Portugal, Técnico en CTF, institución pública, 2011).

Para ello, la Eurorregión es también un proyecto de desarrollo más amplio que acerca los intereses de los centros económicos y políticos del Alentejo, Algarve y Andalucía. Estas tres regiones encuentran una nueva estructura en la que aproximar además no solo Sevilla, Faro, Évora o Lisboa sino otros territorios que hasta ahora se habían mantenido más alejados. Por tanto, actores tanto públicos como privados de otras zonas de Andalucía, Algarve y Alentejo encuentran en la Eurorregión un actor dinamizador, de aproximación a nuevos nichos de interés.

Este potencial de desarrollo y nueva dimensionalidad territorial más allá de las NUTS III preferentes o básicas, confiere a la Eurorregión y a las regiones un mayor potencial como *lobbies* y actores políticos tanto a nivel nacional como europeo. «Divulgar suroeste europeo todavía más, porque no se conoce el suroeste de la península, el suroeste de Europa, y divulgar esta cuestión en conjunto a más nivel» (E17, Portugal, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011)... «Entonces con la Eurorregión queremos extender un poco más el ámbito de influencia de la cooperación transfronteriza» (E8, España, técnico en cooperación transfronteriza, institución pública, 2011).

Por tanto, la Eurorregión se concibe por un nivel de actuación micro, centrado en el territorio exclusivamente fronterizo, y un nivel macro de proyección al exterior alejado de la frontera que expande el ámbito de actuación más allá incluso de las NUTS adyacentes (Alentejo Litoral, Córdoba, Sevilla y Cádiz). Se trata pues de un proceso de ampliación de la región fronteriza en la que las instituciones regionales han realizado un proceso de expansión territorial y política de la cooperación fronteriza; esta estrategia de ampliación o «re-scaling» aparece también vinculada un nuevo discurso institucional regional (Perkmann y Sum, 2002). Es en esta doble visión de desarrollo hacia dentro y hacia fuera donde el discurso entre expertos locales y regionales empieza a dividirse. La Eurorregión y su carácter expansivo es valorada positivamente por los actores locales cercanos a la frontera, aunque es considerada a la vez como un proceso de alienación de la frontera. Es decir, la frontera deja de pertenecer como recurso exclusivamente a aquellos que viven en ella, y se convierte en el paso fronterizo de nuevos posibles actores institucionales que están bastante alejados de la realidad fronteriza. La función de coordinador a nivel macro de la Eurorregión puede acercar los centros de decisión regionales, pero puede por esta misma razón alejar los territorios fronterizos.

4. EXPECTATIVAS DE FUTURO POSITIVAS FRENTE AL ESCEPTICISMO INSTITUCIONAL HACIA LA EURORREGIÓN Y LA REIVINDICACIÓN DE LA FRONTERA

La mayoría de los expertos tienen expectativas muy positivas sobre la nueva Euro-región en construcción. Es precisamente el rol de coordinación y dinamización la razón por la que muchos expertos esperan que se convierta en el actor más importante en la gestión de proyectos de cooperación transfronteriza y en el desarrollo de una estructura de redes institucionales entre las instituciones públicas y privadas que acometan cualquier iniciativa fronteriza. Concretamente, para los representantes políticos locales hay una gran expectación y confianza en la Eurorregión, y esperan que sea un actor importante para la región fronteriza entre Alentejo, Algarve y Andalucía: «Yo confío en la Eurorregión ahora mismo, confío bastante, mucho realmente, pero no dejan de ser proyectos, lo que tenemos que luchar nosotros es que esos proyectos después repercutan en los ciudadanos del territorio, pues que esos proyectos los vincule, que realmente se vea» (E14, España, Político, Institución Pública, 2011). Esta confianza se debe a que la Eurorregión ha sido creada por las instituciones regionales dentro de cada país, que son en sí mismas representaciones territoriales de los gobiernos portugués y andaluz. Esta génesis es percibida en general entre expertos de instituciones locales como el interés político claro finalmente sobre la cooperación transfronteriza como instrumento de desarrollo de la zona de frontera. Otros ven en la Eurorregión el umbral hacia la cooperación transfronteriza de «segunda generación» basada en la gestión de servicios comunes. Y a largo plazo la Eurorregión puede ser la oportunidad para alcanzar objetivos concretos, como mejorar la calidad de vida de la zona fronteriza comprendida por las NUTS III básicas, y un mayor empleo para la población de la frontera. En definitiva, la oportunidad para un desarrollo sostenible en una zona caracterizada por el creciente envejecimiento poblacional y un pobre nivel de desarrollo socioeconómico (Gualda *et al.*, 2008).

Obviamente la mayoría de los expertos son conscientes de que hasta el momento están ante una fase inicial de la Eurorregión. Su propia constitución ha supuesto un nuevo punto de partida para encaminar los futuros proyectos fronterizos hacia una mayor integración europea. Sin embargo, ante los incipientes pasos tanto políticos como de gestión que están llevando a cabo en la Eurorregión, muchos de los expertos se muestran cautelosos a la hora de hacer una valoración definitiva sobre el futuro de la misma, y fundamentalmente sobre el futuro de la zona fronteriza. En este sentido, aquellos expertos de instituciones locales y cercanas a la frontera presentan un discurso más crítico sobre la Eurorregión AAA, en relación al discurso regional más neutral y optimista. Esta visión más crítica se basa no solo en el proceso de expansión territorial y política de la región

fronteriza en la dimensión macro de la Eurorregión comentada anteriormente, sino también a ciertas formas de actuación política de las instituciones regionales en las que la Eurorregión se ha constituido.

En su dimensión micro para las instituciones regionales la Eurorregión AAA tiene entre sus objetivos conseguir un conocimiento global e integral del territorio fronterizo así como ejercer una gobernanza multinivel donde los actores locales también participen, llevando a cabo por tanto un proceso de gestión política de abajo-arriba o *bottom-up*. Estos objetivos son claramente complementarios y paralelos a una estrategia de expansión de la cooperación transfronteriza más allá de los NUTS III: «No podemos ver la Eurorregión como una limitación, por tanto nos gustaría que todo el Alentejo estuviese envuelto, y toda Andalucía también estuviese envuelta. La cuestión es que por cuestiones de proximidad es más fácil acontecer iniciativas de instituciones cuando hay una proximidad, es más fácil colaborar del lado de Huelva que de una zona de Almería, pero no es exclusiva» (E21, Portugal, técnico en CTF institución pública, 2011). Sin embargo, son precisamente estas metas a nivel regional los principales motivos de discordancia en los actores institucionales locales.

La mayoría de los expertos entrevistados evalúan de forma negativa la manera en la que la Eurorregión ha sido constituida desde el principio. Este discurso aparece tanto en el lado español como en el lado portugués, e indistintamente de si el experto pertenecía a una institución local o supra-municipal. Y se trata de un argumento bastante afianzado en la opinión colectiva de los actores institucionales locales. La mayoría de estos actores locales argumentan haber tenido conocimiento de la Eurorregión una vez creada. El flujo de información de los actores políticos regionales hacia actores políticos locales se ha producido una vez creada la Eurorregión. Por tanto, el conocimiento que estos actores locales tienen sobre esta nueva institución fronteriza llega a ser fruto del esfuerzo que estos hacen para tomar contacto y establecer una relación con las instituciones regionales. Este discurso contradice la realidad formal descrita institucionalmente sobre la Eurorregión, que contempla en su documentación la inclusión de los actores locales de la zona fronteriza, así como también lo refleja el discurso de las instituciones regionales: «Siempre intentamos mantenerlos informados de todas las iniciativas, y ellos igualmente» (E7, España, técnico en CTF institución pública, 2011).

Sin embargo, la mayoría de los actores institucionales locales, con años de experiencia en el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza, argumentan que siendo actores clave de desarrollo en la zona, no han recibido información. Para estos expertos, muchas instituciones locales cercanas a la frontera no tenían conocimiento de la Eurorregión y/o han llegado a tener conocimiento de esta por otros medios.

Posteriormente a su creación, estos expertos también argumentan que la posición actual de los actores locales ha venido siendo de testigos de los pasos institucionales realizados por las regiones para la constitución de la *Eurorregión* y su fase inicial de desarrollo. Esta fase inicial se ha basado principalmente en un proceso de investigación y conocimiento sobre la frontera y el río Guadiana, en cuanto a las potencialidades y debilidades. La frontera y el río son los ejes principales de desarrollo, tanto para el territorio fronterizo como para el conjunto de las regiones. Igualmente, se ha iniciado un proceso de toma de contacto propiciado por la *Eurorregión* entre todo tipo de actores públicos y privados de distintos campos de actuación. En estas gestiones, algunos expertos argumentan el esfuerzo particular de los actores institucionales locales por establecer una relación institucional sólida con la *Eurorregión*, siendo la relación institucional local-regional promovida por los actores locales más interesados. Igualmente los expertos de instituciones locales defienden la necesidad de ir más allá de la participación política que han tenido hasta ahora con la asistencia a foros, seminarios o encuentros realizados a nivel regional. Esta forma de participación resulta una participación residual o en forma de audiencia, una vez las decisiones políticas y relevantes para las instituciones locales se han tomado.

Aquellos actores que se encuentran en una posición de observadores y analistas advierten que para que la *Eurorregión* se erija como coordinador clave y líder en la cooperación transfronteriza de la zona debe incluir a los actores locales en los procesos de toma de decisiones y actuación política. Ya que hasta el momento la construcción de la *Eurorregión* se ha realizado sin incluir a los actores locales. La *Eurorregión* debe tener una base política local de igual relevancia que la participación regional. Esta reivindicación de la participación local no solo aparece en el discurso de los expertos, instituciones como la AEBR (2006) cada vez insisten más en este proceso político de abajo-arriba (*bottom-up*), así como previos estudios en la zona fronteriza (Gualda *et al.*, 2008).

Por tanto, la *Eurorregión* puede llegar a representar para los actores institucionales locales una posible centralización política de la cooperación transfronteriza de la zona hacia las regiones. Existe en el discurso de la mayoría de los expertos locales un posicionamiento de recelo político hacia las instituciones regionales, que se debe a un proceso inicial de exclusión de los actores locales en el diseño y construcción de la *Eurorregión*; «Nadie se ha puesto en contacto con nosotros para darnos algún tipo de posibilidades de opinar, de participar. Sí que es verdad incluso que tú te lees la normativa que la regula y ahí está esa posibilidad! Nosotros incluso les hemos dicho que cuando se creen esos órganos, que cuenten con nosotros, que somos la frontera» (E2, España, técnico en CTF, institución pública, 2011). Y a un flujo de la informa-

ción institucional de arriba-abajo (*top-down*) valorado como: «Yo no tengo mucha información de lo que está haciendo. Sé que se ha creado, pero no lo sé qué se está haciendo en la Eurorregión» (E4, Portugal, técnico en CTF, institución privada/ONG, 2011). Este discurso más negativo hacia el papel de las regiones en la Eurorregión y la infra-representación de los actores locales fronterizos se ve acentuado por la ampliación de la Eurorregión a todo el territorio regional, fundamentalmente en el caso de Andalucía y Alentejo.

Por otra parte, aparece una clara reivindicación de la frontera como «elemento identitario» y motivo principal en el que fundamentar la base y objetivos de la Eurorregión. Para los representantes políticos locales la frontera es percibida como un recurso propio que les garantiza como protagonistas de las iniciativas de cooperación transfronteriza. Por ello, para muchos de los expertos entrevistados la base incluso física de la Eurorregión debería estar cercana a la frontera, en lugar de situarse en los centros políticos de decisión de las regiones como Sevilla. «Y todo lo que se hiciese en materia de cooperación transfronteriza tiene que estar en Huelva» (E6, España, técnico en CTF, institución pública, 2011. «El centro de la cooperación transfronteriza debería estar en la zona transfronteriza con Portugal» (E1, España, técnico en CTF, 2010). Surge en el discurso de los expertos más cercanos a la frontera, y más concretamente entre los representantes políticos locales, una clara reivindicación de la frontera y de los territorios cercanos a ella como «la avenida principal» para la articulación política de la Eurorregión: «El río es la calle central, entonces ya no somos la periferia. Si él es la calle central de la Eurorregión se acabó la periferia para nuestra zona» (E15, España, político, institución pública, 2011). Estos argumentos demuestran la progresiva auto-identificación entre los actores locales con la periferia no solo territorial, sino también política (González y Gualda, 2010). Territorialmente porque están en una periferia nacional, en la frontera nacional marcada por el Guadiana. Políticamente porque se sienten excluidos en los procesos de decisión política, como ha sido la constitución de la Eurorregión.

5. VIABILIDAD Y FUTURO DE LA EURORREGIÓN

En la creación de esta Eurorregión se está dando un proceso de expansión no solo territorial o conocido como re-fronterización o re-territorización, sino también político, que normalmente van acompañados. Este proceso de re-definición de la zona fronteriza puede conllevar a nuevos procesos de flujos económicos y sociales y a una renovación del papel político de las distintas instituciones políticas, locales, supra-municipales y regionales, y consecuentemente a un nuevo modelo de gobernanza multinivel en la zona.

Por otro lado, existe en general una actitud crítica al carácter expansivo de la Eurorregión hacia el conjunto de las regiones y hacia el modelo de gobernanza unilateral que hasta ahora ha sido liderado por las regiones en la Eurorregión AAA. El discurso que se resalta en esta discusión es de gran relevancia no solo académica sino también política. Ya que indudablemente es el discurso subyacente a la relación institucional que hasta el momento mantienen los actores institucionales locales y regionales implicados de una forma u otra en la Eurorregión. El futuro desarrollo de la misma y su modelo de gobernanza multinivel está íntimamente ligado al modelo de relación institucional que se desarrolle en el futuro entre las instituciones de distintos niveles: local, supra-municipal, provincial y regional.

En este sentido, es importante que las relaciones institucionales adquieran el estado deseable para una gobernanza realmente multinivel siguiendo incluso las recomendaciones de la AEBR (Ahner, 2010). Por ello, la viabilidad de la Eurorregión como institución fronteriza a convertirse en el mayor agente coordinador y dinamizador de la cooperación transfronteriza depende en gran medida de los procesos de interacción entre los distintos actores institucionales, así como del peso político que cada uno tendrá en los procesos de decisión y actuación política de la Eurorregión. Algunos expertos argumentan que esta viabilidad como bróker multinivel debe basarse en o ir precedida de un ambiente de proximidad entre los actores institucionales: «Tiene que haber primero ese encuentro más de proximidad, a veces ahí funcionan las cosas. Cuando comienzas a expandir una gran Eurorregión y un gran partenariado» (E16, Portugal, técnico en CTF, institución pública, 2011). Esto hace referencia al estado deseable de gobernanza multinivel, basada en el establecimiento de relaciones fluidas donde el flujo de información sea continuo y en dos direcciones, tanto *bottom-up*, como *top-down*.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el análisis se ha realizado una mirada introspectiva a la experiencia directa de los expertos en cooperación. Existe en general entre los expertos un discurso ambivalente en torno a la Eurorregión AAA. Por un lado, la evaluación sobre su constitución es recibida muy positivamente. Esta institución de gobernanza multinivel puede suponer un antes y un después en la trayectoria de cooperación transfronteriza en la zona. Implica una consolidación de las relaciones institucionales fronterizas. Es una oportunidad para mejorar el desarrollo de proyectos fronterizos, bajo una estructura global en la que participarían una gran diversidad de actores institucionales coordinados por la Eurorregión. Y para los actores locales la Eurorregión puede significar la mejor herramienta para el desarrollo de los pueblos y localidades fronterizas.

No obstante, este optimismo institucional viene acompañado igualmente de una evaluación negativa de experiencias previas entre actores institucionales locales y regionales. Esto hace que se den igualmente actitudes de recelo y desconfianza hacia esta nueva institución. A lo largo de la discusión se ha detallado cuáles son hasta el momento las principales incidencias negativas que aparecen en el discurso que emerge sobre la Eurorregión como posible actor relevante y coordinador de la cooperación transfronteriza en la zona, esto es, unos flujos de información deficientes desde las instituciones regionales hacia las locales más vinculadas a la frontera, así como unas relaciones institucionales de exclusión en las que las instituciones locales participan escasamente en los procesos de decisión política.

Es de destacar que las evaluaciones hechas por expertos de Alentejo, Algarve y Andalucía tienden en realidad a reflejar aspectos también estudiados en otras regiones. Estudios como los realizados en la Eurorregión del Mass-Rhine (Knippenberg, 2004), Eurorregión ProViadrina (Grix y Knowles, 2002) y en la Región Báltica (Lepik, 2009) vienen a consolidar los argumentos discutidos en este trabajo. Aspectos como exclusión de los procesos de decisión política, ausencia de un sistema regular de comunicación son factores comentados por Lepik con respecto a la región báltica y que en el caso de la Eurorregión AAA los expertos también han planteado. La mezcla de representantes de instituciones de todos los niveles es crucial para llegar a una cooperación transfronteriza exitosa (Lepik, 2009). Grix y Knowles hacen referencia a la necesidad de establecer una relación continua entre los actores involucrados y unos medios claros para el intercambio de información para que la Eurorregión Pro-Viadrina sea realmente una «maximizadora» de la cooperación transfronteriza.

AGRADECIMIENTOS

Los datos de esta comunicación proceden de una tesis doctoral en curso de una de las autoras, denominada «Capital social aplicado a la gobernanza en la cooperación transfronteriza». Agradecemos por ello a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa por conceder el Incentivo para la Formación de Personal Docente e Investigador a Teresa González Gómez (resolución 24 de febrero de 2010).

Esta comunicación se ha enriquecido de nuestra participación en el proyecto «Identidad europea, identidades fronterizas e identidades locales en Andalucía y Algarve» (Ref.: SGAEX/SRICI/CR, nº exp. 08.44103.82ª.015), Grupo de Investigación «Estudios Sociales e Intervención Social» de la Universidad de Huelva (SEJ-216), financiado por la Consejería de la Presidencia, Secretaría de Acción Exterior, y dirigido por Estrella Gualda Caballero.

Igualmente este trabajo se ha beneficiado de nuestra participación en el proyecto «Análisis territorial y cooperación transfronteriza de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía: balance histórico y potencialidades para el nuevo marco europeo 2014-2020». Código SEJ-7661. Universidad de Huelva. Proyecto de Investigación de Excelencia (convocatoria 2011). Financiado por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, Junta de Andalucía. Secretaría de Universidades, Investigación y Tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

- AEBR (2000), *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. Third Edition, Gronau.
- AEBR (2006), «White Paper on European Border Regions», Gronau.
- AEBR (2008), «Cooperation Between European Border Regions». *Review and Perspectives*. Gronau: Nomos.
- AHNER, D. (noviembre, 2010), «Improving Governance in programmes and projects». Carta a Comisión Europea de la DG Regio. Gronau.
- BORGATTI, S. P.; EVERETT, M.G. y FREEMAN, L. C. (2002), *Ucinet 6 for Windows*. Harvard: Analytic Technologies.
- FREEMAN, (2004), *The development of Social network Analysis. A Study in the Sociology of Science*. Vancouver, Canada: Empirical Press.
- GONZÁLEZ, T. y GUALDA, E. (2010), «Citizens' local perceptions of Crossborder Cooperation in the southern Portugal-Spain area. A contribution to the bottom-up political process». Comunicación presentada en Conferencia de la Red de Investigación 32: Sociología Política. Asociación Europea de Sociología. Lille, Francia. 1-13.
- GRIX, J. y KNOWLES, V. (2002), «The Euroregion and the maximization of social capital: Pro Europa Viadrina. *Regional and Federal Studies*», 12 (4), 154-176.
- HANNEMAN, R. A. y RIDDLE, M. (2005), *Introduction to social network methods*. Riverside, CA: University of California, Riverside. Accesible en <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>.
- KNIPPENBERG, H. (2004), «The Maas-Rhine Euroregion: A Laboratory for European Integration?» *Geopolitics*, 9 (3), 608-626.

LEIBENATH, M. (2007), «Europeanization of cross-border governance? A case study on the cause, form and consequences of a co-operation project in German-Polish-Czech Border triangle». *Space and Polity*, 11 (2), 151-167.

LEPIK, K. L. (2009), «Euroregions as Mechanism for Strengthening Cross-Border Cooperation in the Baltic Sea Region». *Trames*, 13 (3), 265-284.

MEDEIROS, E. (2011), «(Re)Defining the Euroregion Concept». *European Planning Studies*, 19 (1), 141-158.

PARLAMENTO EUROPEO, (2005), «Proyecto de Informe sobre la Función de las Euroregiones en el Desarrollo de la Política Regional», 2004/2257 (INI).

PERKMANN, M. (2002b), «Euroregions. Institutional entrepreneurship in the European Union». En: Perkmann, M., Sum, N.-L. (eds.), *Globalization, regionalization and cross-border regions* (103-124). Houndsmills, New York: Palgrave.

PERKMANN, M. y SUM, N.-L. (2002), «Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions». En: Perkmann, M. and Sum, N.-L. (eds.), *Globalization, regionalization and cross-border regions* (3-24). Houndsmills, New York: Palgrave.

PERKMAN, M. (2003), «The Rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation» en <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc103mp.html> in 2002.

EL MODELO REGIONAL DE MARRUECOS

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide*

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente, puede observarse en Marruecos un enorme interés de sus poderes públicos por la regionalización del país, y eso que de las regiones hablaba ya la Constitución marroquí de 1996. De este renovado interés es harto expresivo el discurso real de 2010.

En él hablaba Mohamed VI de la regionalización ampliada y de crear una Comisión Consultiva *ad hoc*, de carácter multidisciplinar, con el objetivo de buscar un modelo nacional de regionalización avanzada que tuviese en cuenta las especificidades de Marruecos.

Según el monarca, se trataba de diseñar un modelo nacional de regionalización que no cayese en el mimetismo ni en la reproducción, al pie de la letra, de las experiencias extranjeras en tal sentido. Más claramente, el objetivo era definir los fundamentos de un modelo de regionalización vanguardista que, incluso, pudiera servir de ejemplo a imitar para los países en desarrollo.

La concepción resultante había de apoyarse en cuatro pilares:

1. La regionalización avanzada debe ser la confirmación democrática de la unidad del Estado, de la nación y del territorio, dentro de la riqueza cultural de Marruecos.
2. La consagración del principio de solidaridad, de modo que la regionalización no se redujese a una simple redistribución de competencias.
3. La búsqueda de la armonización y del equilibrio (tocante a las competencias y a los medios), así como de la prevención de interferencias entre las diferentes colectividades locales, autoridades e instituciones.
4. La adopción de una desconcentración amplia, indispensable para una regionalización juiciosa en el marco de una gobernanza territorial eficiente, fundada sobre la correlación y la convergencia.

«Nuestra ambición personal, añadía el monarca, es pasar de una regionalización naciente a una regionalización avanzada, de esencia democrática y vocación por el desarrollo».

2. EL INFORME DE LA COMISIÓN CONSULTIVA SOBRE LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA

Del objetivo descrito en el discurso del monarca marroquí se han ocupado, sucesivamente, dos documentos.

El primero en el tiempo carece de naturaleza normativa, y el segundo es la Constitución marroquí resultante de la reforma de 2011. En cuanto al primero de tales documentos, es el Informe de la Comisión Consultiva sobre la regionalización avanzada, creada *ad hoc* por el rey de Marruecos, el cual apenas define, a grandes rasgos, la vertiente territorial del fenómeno. Si bien subraya el informe, en primer término, la necesidad de comunicar al nuevo modelo regional de una dimensión democrática (se pronuncia expresamente sobre la composición y elección de los consejos regionales y las facultades ejecutivas de los presidentes de los Consejos Regionales); de otra dimensión de género (se habla de la equidad hombre-mujer); y precisa que esa democracia debe ser participativa.

En segundo lugar trata de las competencias regionales, a cuyo respecto apela a la preeminencia de la región sobre las demás colectividades locales (acerca de las cuales algo dice de los consejos de prefectura y provinciales) en materia de desarrollo integra-

do. Aunque lo más sobresaliente del informe es su interés por que presida la regionalización la idea del desarrollo integrado (al respecto trata de la nivelación social de las regiones, la optimización de los recursos financieros de las regiones, de la ampliación de los recursos regionales con nuevas dotaciones económicas, de los recursos procedentes del Estado, de la presencia regional en la aprobación de los presupuestos estatales y de la solidaridad interregional).

3. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL SOBRE LA CUESTIÓN REGIONAL

De todo ello se ha hecho eco la reforma constitucional de 2011 que configura a Marruecos compartimentado en regiones, prefecturas, provincias y municipios. Entes a los que define como personas morales de Derecho público y gestoras democráticas de sus asuntos. En el caso de las regiones añade la Constitución que contarán con Consejos elegidos democráticamente.

La Constitución vigente, además, sienta los principios basilares de la referida organización territorial y dice que reposa sobre la libre administración, la cooperación y la solidaridad. Asegura la participación de las poblaciones concernidas en la gestión de sus asuntos y favorece su contribución al desarrollo humano integrado y duradero.

También señala la Constitución que las regiones participan en la ejecución de la política general del Estado y en la elaboración de las políticas territoriales a través de representantes en la Cámara de Consejeros; que los presidentes de los Consejos Regionales ejecutan las deliberaciones y decisiones de estos Consejos; que se pondrán en funcionamiento mecanismos para favorecer la implicación de los ciudadanos y de asociaciones en la elaboración y el seguimiento de los programas de desarrollo. Paralelamente atribuye a los ciudadanos el ejercicio del derecho de petición para inscribir en el orden del día del Consejo una cuestión relevante de su competencia.

Sobre la base del principio de subsidiariedad, la Constitución asigna a las regiones competencias propias, compartidas con el Estado y las que este último les transfiera. Para su ejercicio les confiere poder reglamentario.

En cuanto a su financiación dice la Constitución que las regiones dispondrán de recursos financieros propios y procedentes del Estado. Añade que toda transferencia de competencias del Estado hacia ellas debe acompañarse de los recursos correspondientes. Crea, temporalmente, un fondo de nivelación social destinado a la reabsorción de défi-

cits en materia de desarrollo humano, de infraestructuras y de equipamiento. También crea un fondo de solidaridad interregional destinado a repartir, de manera equitativa, los recursos para reducir las disparidades entre las regiones.

Por otro lado, niega la Constitución que ninguna colectividad territorial, incluidas las regiones, pueda ejercer tutela sobre otras. Coherentemente con ello asigna un papel preeminente a los demás entes territoriales en la elaboración y seguimiento de los programas de desarrollo regional y de los esquemas regionales de ordenación del territorio. Permite, cuando sea necesario, el concurso de varias colectividades territoriales para la realización de un proyecto común, dejando en manos de las colectividades concernidas la decisión sobre el modo de cooperar al efecto. De ahí que consienta la agrupación regional para compartir medio y programas.

No olvida la Constitución establecer los mecanismos de relación entre las regiones y el Estado. En tal sentido, indica que, en ellas, los *Walís* representan al poder central, para asegurar en nombre del Gobierno, la aplicación de las leyes, ejecutar los reglamentos y decisiones gubernamentales y ejercer el control administrativo. A su respecto añade que asisten a los presidentes de los Consejos regionales en la ejecución de los programas de desarrollo, coordinan la actividad de los servicios desconcentrados de la Administración central y velan por su buen funcionamiento.

No obstante, a cuanto se lleva dicho del tratamiento constitucional de las regiones debe añadirse que la propia Constitución convoca a la Ley Orgánica para precisar: a) las condiciones de gestión democrática por las regiones de sus asuntos, el número de consejeros, las reglas relativas a la elegibilidad, a las incompatibilidades y a los casos de interdicción por cúmulo de mandatos, así como al régimen electoral y a las disposiciones destinadas a asegurar una mejor participación de las mujeres en el seno de estos Consejos; b) las condiciones de ejecución de las deliberaciones y de las decisiones de los Consejos regionales; c) las condiciones de ejercicio del derecho de petición; d) las competencias propias, las compartidas con el Estado y las transferibles a las regiones; e) el régimen financiero de las regiones, incluyendo: la definición de las fuentes de ingresos regionales, así como los recursos y modalidades de funcionamiento de los fondos que crea, esto es, de nivelación social y de solidaridad interregional.

Del referido tratamiento constitucional de la regionalización avanzada tan solamente se destacará aquí la naturaleza puramente administrativa que le confiere la Constitución al fenómeno regional; el papel que esta parece reservarle a la región como motor para el desarrollo económico del país. Dicho sea sin perjuicio de la naturaleza apenas esbozada en la Constitución del fenómeno regional, precisado de una Ley Orgánica para su concreción definitiva.

4. POSIBLE OBJETO DE LA COOPERACIÓN

Pues bien, se estima que Andalucía, a través de sus universidades puede aspirar a una colaboración en la discusión, todavía en ciernes, acerca de la regionalización en Marruecos. Por más que, discurso real, recién referido, busque dotar de originalidad al modelo marroquí de regionalización, contribuirá, sin duda, a concluir felizmente esa tarea el debate sobre las experiencias de otros países en el terreno de la regionalización. Bien sea para rechazar o bien para asumir algunos elementos, cuando menos, de otros países. El alto grado de conocimiento alcanzado por las universidades andaluzas, sobre las experiencias europeas y americanas en torno a la descentralización, convierte a sus profesores en un referente para la Universidad marroquí, que, a la postre, está llamada a participar de manera protagonista en la definición del modelo regional marroquí.

En definitiva, entre las universidades andaluzas y marroquíes, en general, y rifeñas, en particular, puede ampliarse la colaboración ya existente en otros terrenos hacia el de la regionalización. Incluso esta puede extenderse a la transferencia de conocimiento en torno a la autonomía de Andalucía, que tan útil puede resultar para regiones como la de Tánger-Tetuán.

Esta colaboración se desarrollará de acuerdo con las coordenadas presentes en el discurso real. De modo que se tendrá presente el carácter administrativo y no político de la descentralización perseguida.

Al fin y al cabo la Academia ha inspirado al mundo de la política la importancia de desplegar en la región transfronteriza formada por Andalucía y el norte de Marruecos las políticas sectoriales que, en materia turística, agrícola, artesanal, pesquera, medioambiental, vienen desarrollándose con éxito en los últimos tiempos. En los trabajos académicos, efectivamente, está el origen remoto de las estrategias políticas que la Junta de Andalucía, desde la década de los noventa, despliega en dicho espacio homogéneo.

En esta tarea ha sido determinante la actitud de la Consejería de la Presidencia y, en particular, de la Secretaría General de Acción Exterior, que en 1999 creó la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, en donde la cultura es considerada el mejor vehículo para el diálogo en un contexto político complejo y en donde su principio rector es la promoción del diálogo, la paz y la tolerancia entre pueblos y culturas del Mediterráneo.

A mayor abundamiento debe reseñarse que la cooperación transfronteriza con Marruecos es uno de los objetivos políticos principales de la Junta de Andalucía, atenta

a las siguientes áreas de actuación prioritarias: los valores comunes, las políticas de integración y el desarrollo económico y social. Para lo cual se cuenta desde éste ente autonómico con organizar encuentros encaminados a la transferencia de conocimientos útiles para ambos.

La cultura constituye un elemento clave en el conocimiento mutuo y, por tanto, en el reforzamiento del vínculo simbólico de las identidades regionales. Así lo ha reconocido la Junta de Andalucía, que ha perseguido imprimir a sus políticas culturales, además, la impronta del multiculturalismo y de la interculturalidad.

5. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA A LOS TÉRMINOS DE UNA POSIBLE COOPERACIÓN CON MARRUECOS EN EL TERRENO DE LA REGIONALIZACIÓN AVANZADA

Como ha quedado dicho, en su referido discurso de 2010, Mohamed VI sentaba los pilares del nuevo modelo regional marroquí por diseñar. Conviene tenerlos presentes en todo momento, a la hora de efectuar cualquier análisis a su respecto. Tampoco debe olvidarse que se trata de un proceso, el de la regionalización, inacabado. Del fenómeno apenas están determinadas, a grandes rasgos, su vertiente territorial, en el informe realizado al respecto por la Comisión Consultiva creada por el rey de Marruecos. Quiere eso decir que están aún por definir los aspectos jurídico-administrativos de la regionalización anunciada y que eso abre el camino a una posible colaboración al respecto gracias a las construcciones, formuladas desde las universidades andaluzas, sobre la cuestión regional en España y otros países de Europa y América, las experiencias atesoradas por la Administración de la Junta de Andalucía en este terreno, sistematizadas también por los estudiosos del Derecho público andaluces.

Tal es el marco de una posible cooperación sobre el futuro modelo regional marroquí, de acuerdo con las referidas coordenadas del discurso real. A los efectos que aquí se persiguen, este debe comenzar con un reconocimiento de la pluralidad de Marruecos, rico por la multiplicidad de sus afluentes culturales y su diversidad espacial. Aspectos ambos parcialmente aludidos en algunas disposiciones de la Constitución de 2011, que a título de ejemplo, no en balde ha reconocido la lengua *amazig* como lengua oficial.

Respecto a las futuras competencias de las regiones, armónicas y equilibradas, conviene comenzar con propuestas que eviten los conflictos. Con la dificultad que eso entraña en todo estado compuesto, pues no se advierte cómo evitar la categoría de las competen-

cias compartidas entre el Estado y las regiones (a que obliga el carácter administrativo y no político de la descentralización perseguida), con base en las funciones legislativa y reglamentaria. Tal vez la temporalidad de ambas acciones o la exclusión completa de facultades normativas a las regiones pueda solventar el problema. Aunque la segunda Cámara parlamentaria marroquí, en su actual diseño constitucional, puede convertirse en un instrumento útil al respecto.

Sobre la solidaridad entre las regiones y entre estas y el Estado, la experiencia autonómica española tiene fórmulas exportables. Entre las más destacadas, el Fondo de Compensación Interterritorial.

En cuanto a la simple desconcentración, que priva de dimensión política a las futuras regiones marroquíes, se cuenta con la experiencia que pueden aportar en este terreno las Diputaciones anteriores a la Constitución de 1978 y la propia experiencia regional marroquí.

No se olvide, sin embargo, que el objetivo es concretar la cooperación con el Norte de Marruecos y que la región actualmente existente de Tánger-Tetuán se muestra idónea para convertirse en el sujeto inmediato de la acción o acciones a concretar.

En concreto, sería sumamente útil contar con uno o varios equipos de trabajo con la intermediación del «Centro Euro-árabe de Estudios Jurídicos Avanzados», en Andalucía (Universidad Pablo de Olavide), por una parte, y del «Centro de Altos Estudios en Autonomía regional y local para la transferencia de Conocimientos entre profesores e investigadores universitarios españoles y marroquíes» (Universidad Abdelmalek Essaadi), por otra. Tales instituciones universitarias acogerían los grupos de trabajo que se juzguen oportunos, los cuales, a su vez, crearán o no subgrupos, según se determine, cada uno de los cuales acopiará información precisa sobre las experiencias españolas de interés para las necesidades marroquíes. Lo que exigirá contar con una coordinación en la que convendría integrar, cuando menos, a los directores de las dos instituciones universitarias anteriormente mencionadas.

En todo caso, los grupos y, los subgrupos de trabajo, redactarán un texto o varios que sirva o sirvan de base para el debate y discusión posterior entre marroquíes y españoles, integrantes de los equipos previamente creados y con invitados, investigadores especialistas en la materia a tratar, e incluso con políticos igualmente especialistas en el asunto, por su experiencia, obviamente procedentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la región de Tánger Tetuán. Como resultado se irán redactando documentos destinados a publicarse en castellano y árabe.

6. BENEFICIOS INMEDIATOS Y MEDIATOS DE LA PROPUESTA

La propuesta de cooperación recién descrita, siquiera sea en términos sucintos, permitirá, de manera inmediata, que profesores y estudiantes, españoles y marroquíes, conozcan las respectivas realidades regionales recíprocamente. Mediatamente se confía en que pueda servir para orientar a las autoridades marroquíes, en especial a las de la región de Tánger Tetuán, para acometer con éxito su futuro. Pero también es posible que la propuesta oriente sobre el modo de resolver problemas en tantas políticas sectoriales como hoy se desarrollan en la región transfronteriza, con el consiguiente beneficio en este último caso, para las autoridades andaluzas.

LA IMPLANTACIÓN DE LA **GOBERNANZA** **LOCAL EN MARRUECOS:** CONDICIÓN PREVIA PARA LA **COOPERACIÓN** **TERRITORIAL EUROPEA**

MARÍA TERESA GONZÁLEZ SANTOS

*Politóloga e investigadora
Universidad de Granada*

1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE MARRUECOS

La descentralización de Marruecos plantea un cambio que afecta al papel del Estado y que configura un nuevo mapa institucional. El sistema de organización política y territorial de Marruecos, a lo largo de su historia, viene definido por el concepto de *Majzén*. Este designa el poder político, y a la vez, su ordenación territorial. Está fundamentado en una centralización del poder, que se diluye en una compleja red de administración indirecta, con forma reticular. Así, esta configuración reticular del poder permite el control en un espacio amplio, con ramificaciones sociales y de alianzas diversas. Esta forma de ejercicio del poder es la misma en la cual se asienta el poder político en el Marruecos contemporáneo. De esta forma, la relación entre el Estado y el *Majzén* es muy compleja (Planiel, 2009).

En oposición al *Majzén*, está la *Siba*, que designa los espacios periféricos, alejados del centro, y a menudo marginales por sus características económicas y culturales (Planiel, 2009).

A partir de las enormes transformaciones económicas y sociales, del hábitat, de las condiciones del acceso al trabajo y a los servicios, se produce un nuevo proceso de desarrollo y, por lo tanto, de nuevas transformaciones políticas: la descentralización del Estado y, por ende, el reconocimiento de la sociedad plural.

Estos cambios provocaron un nuevo orden político y un nuevo concepto de autoridad, sobre todo con la llegada de Mohamed VI al poder. Además, las presiones externas, como las políticas de ajuste estructural, la comunidad marroquí en el extranjero y la deslocalización del sistema productivo internacional, influyeron de forma decisiva. Por lo tanto, estos factores llevaron a Marruecos a enfrentarse muy rápidamente a los cambios, desarrollando una política fundamentada en la concertación y el consenso, obligándole a redefinir sus relaciones con los territorios a fin de reconocer sus especificidades y a hacerles partícipes de esta nueva modernización y liberalización (Planiel, 2009). Así, el inicio de la descentralización implicó un nuevo rol del Estado en el que se procede a la privatización de gran parte de sus rentas (Hibou, 1998), y a la territorialización de las políticas públicas (El- Kadiri, 2007).

La descentralización del Estado en Marruecos supera el nivel político-administrativo, ya que alcanza el espacio público, provocando la aparición y el desarrollo de la sociedad civil y de los gobiernos locales con sus cargos electos, surgidos del proceso de descentralización y que constituyen los nuevos actores. Estos nuevos actores tienen la oportunidad de participar en este nuevo proceso. El recorrido cronológico de la descentralización marroquí se inició en los años sesenta, pero no fue hasta los años ochenta que alcanzó un mayor desarrollo, siendo a partir de la llegada de Mohamed VI al poder, cuando en el año dos mil, emergió un «Gran Debate Nacional» que impactó en la opinión pública (El- Kadiri, 2007).

2. DISEÑO TERRITORIAL DE MARRUECOS

Rápidamente, pasamos a describir el nuevo diseño territorial de Marruecos, que abarca tres niveles territoriales, considerados como «Colectividades Locales», dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía financiera.

Estas son, por orden creciente:

- la comuna;
- la provincia o Prefectura;
- la región.

No tienen relación jerárquica entre sí, pero todas las «Colectividades Locales» poseen un órgano electo. Así, tenemos el Consejo Comunal, las Asambleas Provinciales o Prefectorales, y el Consejo Regional.

Estos órganos están sometidos a los representantes del poder estatal y del poder ejecutivo, es decir, del Gobierno. Sus representantes son:

- El *caid* para la comunidad rural.
- El *pachá* para la comunidad urbana, esto es, el distrito o municipio.
- El gobernador, para la Prefectura o provincia.
- El *wali*, para la región (El- Kadiri, 2007).

Estas autoridades constituyen el órgano ejecutivo de las «Colectividades Locales» y disponen de competencias delegadas por parte de los Ministerios, especialmente del de Interior, en el marco de la desconcentración.

En la actualidad, la conformación del territorio marroquí es:

COMUNAS	PROVINCIAS	REGIONES
1.552	71	16 (creadas en 1996)
Urbanas: 252	Urbanas: 26	
Rurales: 1.300	Rurales: 45	

Es la comuna el órgano protagonista de nuestro estudio, siendo la entidad más antigua y el elemento fundamental de la descentralización en Marruecos. Surgió en 1960 a raíz de la promulgación de una Carta Comunal con pocas competencias pero con el objetivo de despertar a los poderes locales, tribales o comunitarios. En 2002 se refuerzan sus atribuciones, acentuando su autonomía, con la tutela administrativa directa del Ministerio del Interior (El-Kadiri, 2007). Cuenta con competencias propias, transferidas y consultivas. El cometido general de las tareas del Consejo Comunal está basado en el desarrollo económico y social de la Comuna (PNUD, 2003).

Con el surgimiento de la sociedad civil en las comunidades locales en Marruecos a partir del proceso de descentralización, se hace imprescindible la implantación de prácticas de gobernanza, ya que los distintos colectivos, asociaciones y organizaciones en que se articula la sociedad local, son actores imprescindibles en la gestión de los distintos problemas que afectan a la comuna y, también, en la participación para la formulación y desarrollo de las políticas llevadas a cabo por el gobierno comunal. Esto entra de lleno

en el paradigma de la gobernanza local. Este sistema es el ideal, puesto que da entrada a la participación de los distintos actores (empresas, asociaciones, ONG, etc.), y es por ello que la participación es la vía a través de la cual la sociedad civil se implica en la solución de los problemas de la comunidad local para así alcanzar el desarrollo económico y social como elemento principal del concepto democrático.

3. LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

De antemano conviene hacer una distinción entre el concepto de participación y el de democracia. La participación política abarca un gran número de actividades, desde la participación en la elección de los representantes políticos hasta la transmisión de *inputs* de demanda; ver en la televisión las noticias acerca del Gobierno; militar en un partido político, y más. Así, la participación se convierte en un concepto comodín.

La democracia participativa se justifica por la necesidad de las sociedades contemporáneas de democracia directa. Ya, Rousseau, como defensor de la democracia radical, propugnó una democratización de la política bajo la legitimidad de los principios igualitaristas. Para él solo había una condición, y esta sería el tamaño de las sociedades, limitando la aplicación de la democracia directa a comunidades pequeñas.

Pero la justificación de la democracia representativa viene dada por el gran tamaño de las sociedades modernas de masas, donde estas se encuentran alienadas por la política. Así, la democracia está desvirtuada por el gobierno representativo, participando cada cuatro años en el recambio del gobierno. Eso provoca una tendencia de cambio hacia una verdadera democratización que satisfaga las ansias de participación de la ciudadanía.

El tamaño ya no es un argumento para que la participación directa no pueda practicarse, gracias a los adelantos tecnológicos, que con terminales informáticas y en un espacio corto de tiempo, pueden hacer realidad este tipo de participación.

Pero en la mediación de la participación política en la democracia representativa, el poder se ha desplazado hacia organizaciones especializadas de mediación, tales como los partidos políticos. Esto ha provocado una profesionalización de la política, donde los problemas complejos requieren un conocimiento especializado para su gestión. La profesionalización deriva en oligarquía, y esta toma decisiones dentro de la democracia. Pero la participación directa, en cambio, favorece la particularización de la política y la acción del interés general en el juego de los intereses sociales corporativos.

Por lo tanto, nos encontramos ante el desafío de la participación en la democracia representativa, donde el núcleo del problema se encuentra en la mediación del poder monopolizado por los partidos políticos, que en la actualidad son cada vez menos transmisores del interés general.

Así, la participación directa en el nivel local contrarresta este problema, al satisfacer los deseos de participación en el interés general. En último término, ambas se equilibran aunque tienen lógicas distintas. Cuanta más participación hay en el sistema político, mayor es la estabilidad y la gobernabilidad. Desde la perspectiva del sujeto participante, aumenta su capacidad para juzgar los asuntos públicos e influir en la toma de decisiones (Vilas Nogueira, 2007).

4. INSTRUMENTOS Y MODELOS DE PARTICIPACIÓN

Existen varios dispositivos para la participación ciudadana, a partir de los cuales se pueden construir varias tipologías y modelos partiendo de experiencias concretas (Font, 2001).

- *Las Asambleas.* Son los pilares de la democracia en Suiza, ya que los mecanismos institucionales se apoyan en exclusiva en ellas.
- *Los referendos.* Son el elemento fundamental de la democracia local en EEUU y Suiza. En los últimos tiempos han ganado popularidad en algunos países europeos en el ámbito local.
- *Los fondos de distrito.* A veces los ciudadanos consideran que tienen un derecho a la utilización de las finanzas públicas, que les permiten decidir acerca de algunos proyectos que a la Administración le toca ejecutar. Es un instrumento cada vez más generalizado.
- *El desarrollo comunitario.* Es un mecanismo que proporciona a los habitantes la gestión de centros de proximidad con fondos del gobierno local, de programas nacionales o de fondos privados.
- *Los presupuestos participativos.* Procedentes de Porto Alegre, están enfocados hacia la vinculación de los ciudadanos con la deliberación de los presupuestos, más allá del ámbito del distrito.
- *Los jurados ciudadanos.* Formados por un pequeño número de ciudadanos elegidos por sorteo, están orientados para emitir una opinión consultiva, a partir de un debate argumentado, sobre una cuestión que determinan las autoridades locales.

- *Las comisiones consultivas.* Compuestas por ciudadanos delegados de asociaciones o grupos de interés y representantes políticos que debaten acerca de temas concretos o políticas sectoriales.
- *Los Planes Estratégicos participativos y los Planes de Desarrollo Comunitario.* En una ciudad o distrito asocian ciudadanos individuales u organizados con la planificación urbana y social de los territorios. O las Agendas 21 Locales, que son instrumentos dirigidos a asociar grupos de interés con las asociaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Proporcionan una planificación indicativa y están principalmente extendidas en España y Alemania.
- *Los mecanismos de representación de los ciudadanos-usuarios en los servicios públicos.* Asocian a los usuarios con la gestión de servicios públicos municipales.
- *La Mesa redonda del sector público-privado.* Como mecanismo de la gobernanza en la cooperación público-privada, muy desarrollada en los últimos años.

Otra clasificación estaría en función del tipo de participantes. Así tenemos:

- *El modelo fundamentado en la representación de los sectores de la sociedad.* Enmarcado en el neocorporativismo, en el que las iniciativas de participación local vienen dadas sectorialmente y donde las mujeres, los mayores y los discapacitados están representados.
- *El modelo de fuerzas organizadas de la sociedad civil.* Consiste en que el Estado delega parte de sus prerrogativas a asociaciones de ciudadanos implicados en la labor de trabajos de utilidad pública. Es muy típico del mundo anglosajón. Existe el riesgo de que los dirigentes de estas asociaciones sean cooptados por el poder que se les confiere, en detrimento de los miembros de base, ya que este es un fenómeno bastante frecuente.
- *El modelo de voluntariado.* Su mejor muestra es la Asamblea de Barrio. Las asociaciones juegan un papel activo en este modelo, pero desde el punto de vista institucional no tienen un estatus privilegiado. Tienen el inconveniente de que cuenta con un número escaso de participantes y, por consiguiente, puede que no sea suficientemente representativo de la población.
- *El modelo de sorteo para la elección de un grupo de ciudadanos.* Se trata de los «jurados ciudadanos», que los más heterogéneos de todas las estructuras participativas de democracia. Este modelo tiene la ventaja de carecer de identidad concreta, por lo que se elimina el problema de monopolización del poder por parte de los delegados. Tiene pocas posibilidades de ser burocratizado.

- *El modelo de referéndum.* Se puede distinguir entre plebiscito (organizado por petición de las autoridades políticas), y referéndum (de iniciativa popular, a instancias de los ciudadanos). La legitimidad del referéndum, si la participación es suficiente, supera a la democracia representativa. Es utilizado para validar decisiones políticas o constitucionales.

Estos cinco modelos tipológicos son analíticos, ya que en la práctica se suelen dar en combinación unos con otros. En el caso de Alemania, los jurados ciudadanos suelen integrar un órgano asociativo, y otro, formado por ciudadanos elegidos por sorteo.

En los presupuestos participativos, los ciudadanos son elegidos por sorteo, mientras en España, están basados en la participación de ciudadanos voluntarios y de asociaciones.

No obstante, las iniciativas participativas están afectadas por problemas muy parecidos (Gret y Sintomer, 2003), pero las respuestas de las distintas experiencias son diferentes.

Seguidamente, pasamos a analizar la iniciativa participativa.

La participación

¿Cómo afectan estos mecanismos a la participación ciudadana con respecto a la democracia representativa clásica?

La participación en la elaboración de las propuestas participativas es muy escasa (cuantitativamente del 1 %) (Sintomer, 2007). Los demás modelos solo tienen en cuenta a los *stakeholders* (individuos que poseen poder o que son portadores de responsabilidades), o un grupo de ciudadanos designados por sorteo. Por lo tanto, estas prácticas amplían la esfera política a los ciudadanos en las deliberaciones, pero su número es bastante escaso respecto a la población en general.

Cualitativamente, los resultados son divergentes. En las estructuras participativas son más frecuentes las mujeres que en los partidos políticos, pero dejando las bases y tomando los Consejos Participativos, disminuye su número. En cuanto a las clases más desfavorecidas, siguen un comportamiento similar, pero aún más pronunciado.

En el modelo de Jurados Ciudadanos, al celebrarse en un ámbito restringido, sus debates tienen un débil impacto público, por lo que pueden verse abocados a una marginación por parte de la sociedad civil organizada, disminuyendo así la visibilidad de sus virtudes.

El modelo que se ocupa de los representantes ciudadanos organizados está limitado, puesto que no se ocupa de los individuos no pertenecientes a las organizaciones y que son, casi siempre, de las clases más desfavorecidas.

Tampoco la participación del voluntariado en Asambleas de Barrio o la movilización de grupos es muy representativa de la diversidad social real de las ciudades (Sintomer, 2007).

La eficacia

Otra disfunción de la iniciativa participativa es la eficacia. Esta, para la teoría elitista, está ligada a unas competencias adquiridas que los ciudadanos comunes no poseen, por lo que no estarían preparados para la resolución de los problemas públicos (Schumpeter, 1951).

Pero este prejuicio se ve superado por la integración de las ciudades en la modernización de la Administración y en el control por parte de las asociaciones; también en la institucionalización de la participación que proporciona coherencia a la acción pública.

La escala

La proximidad facilita el anclaje de los debates en unos problemas concretos. El primero es el comportamiento localista de «sí, pero no en mi patio».

El segundo es la situación de frustración que se puede producir al intentar resolver problemas que superan el nivel de proximidad local a otra escala.

El tercero es la fragmentación de la sociedad organizada en asociaciones, movimientos o grupos sociales.

La limitación del contexto a lo microlocal y local provoca que, al disponer de escasos medios para influir en las decisiones de una escala superior de gobernanza, se produce una elevación hacia la generalidad, siendo aquí la escala fundamental, ya que los asuntos locales o microlocales corren el riesgo de confinarse en la proximidad, y las iniciativas participativas deben ampliarse para aumentar la transformación de las políticas. Por ello, la escala es hoy uno de los desafíos más difíciles de la participación local.

La instrumentalización

La instrumentalización de las asociaciones o grupos organizados de ciudadanos corre el riesgo de una disolución, con la consecuente desaparición del contrapoder que ejerce

la sociedad civil sobre el Estado. Existe la posibilidad de cooptación de líderes asociados (como ya se dijo anteriormente) hacia puestos de responsabilidad institucional, lo que conllevaría la subordinación de las asociaciones o de los grupos organizados, amenazando la autonomía de la sociedad civil. La democratización pasa por la existencia de organizaciones independientes de ciudadanos y de asociaciones dispuestas a la resolución, en cooperación, de los conflictos (Fung y Wright, 2003).

Perfilando el análisis de la participación en el nivel local, pasamos a mencionar y describir someramente los cinco modelos de democracia participativa.

El modelo «managerial»

En este modelo, la gobernanza se sitúa en la cooperación público-privada, con predominio de actores económicos en la intervención del proceso, desempeñando los ciudadanos, asociaciones y ONG y el resto de los actores privados un papel secundario.

Las interacciones participativas están despolitizadas, y el poder local está debilitado. Aquí, la gestión participativa de los mecanismos de gobernanza que capacitan para la toma de decisión se encuentra en los responsables más que en las demandas de los intereses organizados. La politización del proceso es baja (Sintomer, 2007). Se trata de un modelo bastante extendido en Italia y en los países anglosajones.

El modelo de «modernización participativa»

En él, la participación es secundaria en la modernización del Estado local, la orientación hacia el mercado y las reformas de la estructura interna (NGP). Los ciudadanos están implicados como consumidores de servicios públicos y no tienen gran peso en las decisiones. La dinámica de los procesos no está politizada porque se halla orientada a la gestión política y no a la lucha entre los partidos. La participación está asociada al *top-down* y los movimientos sociales no se movilizan en estas cuestiones. La participación se orienta hacia la transparencia de la Administración, las cartas de calidad de los servicios, la responsabilidad de los funcionarios y el acceso a la información.

El modelo de «democracia de proximidad»

Es un modelo que encierra un doble sentido. En sentido geográfico, significa la participación a una escala microlocal (de barrio). La gestión es más eficaz por el aporte de la sabiduría y el conocimiento de los individuos. En sentido político, la proximidad disuelve las formas elitistas de democracia, desarrollando el diálogo entre gobernantes y gober-

nados. Pero la democracia de proximidad no tiene efectos redistributivos, solo busca la inclusión social y el fomento de la paz social.

Los representantes políticos conservan el monopolio de las decisiones, excepto en las exiguas propuestas de barrio (escala microlocal).

La sociedad civil no es independiente, debido al modelo *top-down*, y las reglas de participación son poco transparentes, estando los debates sometidos a procesos de «escucha selectiva», por parte de los representantes políticos.

Este es un modelo muy extendido en Francia y el más influyente en Europa.

El modelo de *empowerment*

El eje fundamental de este modelo es la disociación entre las estructuras participativas del Estado y la política institucional.

Este modelo se hace patente en donde unas ONG poderosas, es decir, con grandes recursos financieros y donde el gobierno local es débil, se apoya en entes independientes de desarrollo comunitario. La sociedad civil tiene un gran nivel de autonomía y los mecanismos de participación poseen capacidad decisoria.

Los responsables políticos apenas tienen un papel o están ausentes. Este modelo es de *bottom-up*, y debido a la profesionalización de las asociaciones comunitarias, la envergadura de los proyectos es grande y, por ello, los proyectos se dilatan en el tiempo, apoyándose cada vez más en el mercado.

Este modelo puede favorecer el *empowerment* de los individuos más desfavorecidos, lo que redundaría en justicia social.

El desarrollo del proceso de este modelo es muy desigual, y va desde la opacidad hasta la delimitación de reglas claras, según sean los contextos.

Es un modelo de implantación fuerte en el mundo anglosajón, Europa del Este y el Tercer Mundo.

El modelo de «democracia participativa»

En este modelo, los procesos participativos están muy politizados y sujetos a una consecución exitosa de los objetivos de los políticos a la hora de la generación del consenso.

En él se crean varias instituciones con verdadero poder de decisión o de codecisión, y por ello los mecanismos deben tener unas reglas muy claras.

Hay una red asociativa muy movilizadora y la sociedad civil es autónoma.

Las dinámicas *top-down* y *bottom-up* están cruzadas, pero la institucionalización de la participación puede provocar el anquilosamiento del proceso y de la cooperación, por el riesgo de burocratización y clientelismo.

Tiene un efecto redistributivo y la gestión de la democracia participativa está ligada a la modernización del Estado, pero este proceso es lento.

Es un modelo que encontramos en América Latina, pero está poco implantado en Europa, aunque de forma dispersa se halla presente en Italia y España en algunos presupuestos participativos (Sintomer, 2007).

La participación y su intensidad viene dada por la información, la consulta, la codecisión y la cogestión, donde solo podrá ser gobernanza cuando los ciudadanos poseen estos dos últimos mecanismos (Navarro, 2002).

5. GOBERNANZA Y SOCIEDAD LOCAL

La idea de colectividad o sociedad local también puede estar propiciada por actores locales, es decir, no surgen espontáneamente. Pero para asegurar que estas identidades se desarrollen, harán falta espacios y escenarios donde los actores locales se conozcan, sobre la base del reconocimiento común y de proximidad y así, puedan colaborar para conseguir objetivos de interés general. Aquí surge el concepto de capital social, que pone el acento en los componentes culturales y cívicos para el buen funcionamiento de los conceptos locales de cooperación y relación de las redes (Putnam, 1999).

El trabajo del Gobierno local es procurar que su colectividad alcance sus objetivos, y en este aspecto, es fundamental la creación de los contextos donde los ciudadanos quieran y puedan participar, como dijimos anteriormente. El gobierno local tiene un rol de guía en los debates y discusiones a través del cual crear visiones comunes y asegurar los recursos más apropiados para que puedan materializarse, contando con los recursos público-privados. Es por ello que las estructuras políticas del gobierno local deben reunir la capacidad de dirección de una manera sutil y la creación de oportunidades, para favorecer la participación de la ciudadanía.

La gestión de los problemas que afectan a los ciudadanos, tales como la calidad de la enseñanza, el desempleo o la seguridad, necesita un liderazgo no únicamente desde el gobierno, sino también desde la sociedad civil. El papel de este es que se actúe de forma colectiva y con eficacia para afrontar estos y otros problemas cruciales para las sociedades locales en particular.

El Gobierno no debe actuar aumentando la provisión de servicios, sino comprometerse en obtener los resultados que espera la comunidad con los inversores locales. Para conseguir esto, en el marco del gobierno local y su territorio, en la gobernanza local, debe disponer de capacidad de apertura, de orientación de los ciudadanos-clientes, de reflexión y de acción integrada. Aunque existen muchos más valores en el sistema de gobernanza local (Stoker, 1996).

La apertura como característica del sistema democrático, en el que tienen que estar todos los que lo integran, pero no por ello han de participar todos en los asuntos públicos, ya que puede haber ciudadanos que decidan no invertir su tiempo en el activismo político o en asuntos de la comunidad. Lo que sí es importante en una buena administración, que el sistema sea abierto, que no limite la disidencia y que reduzca la desventaja de los que tengan menos oportunidades de participar.

Para Held (1987), la cuestión es que exista la correcta participación en el proceso de gobierno. El derecho de los ciudadanos y la oportunidad de participar en la vida pública tiene que estar reconocido, aunque no por ello todos tengan la obligación de participar.

Lo importante de la apertura es que no exige una continua participación directa a gran escala, sino que debe funcionar en base a la práctica democrática y garantizar el derecho y las posibilidades de participar. Así pues, la apertura es un valor central en la gobernanza local.

La orientación al ciudadano-cliente conlleva una participación ciudadana que se refiere al consumo de un servicio. Estas intervenciones son de corta duración, de bajo coste para el ciudadano y deben ser respondidas por la organización competente, aunque estas intervenciones no siempre conllevan la satisfacción del cliente. Pero en ellas, se emplea poco tiempo y bajo esfuerzo.

La reflexión es esencial porque los ciudadanos necesitan soluciones comunes a sus problemas comunes. Las visiones comunitarias derivarán en objetivos y políticas para el bien común. Las instituciones políticas locales deben habilitar escenarios para la reflexión colectiva, dada su accesibilidad y cercanía a las comunidades de ciudadanos.

La acción integrada en las sociedades locales modernas no debe ser dependiente de la burocracia, aunque la burocracia efectiva y la habilidad profesional son componentes necesarios para la gobernanza local.

La tarea de dirección del trabajo diario de gobierno puede recaer en profesionales, administradores y otros empleados públicos, pero hay cuestiones muy importantes como la pobreza, el medio ambiente o la seguridad, que necesitan una capacidad de acción que va mucho más allá del papel tradicional de la burocracia. Para Stoker (2002), se deben combinar los recursos del gobierno con los de la sociedad civil. Este autor habla de la «capacitación» de la sociedad civil y otros hablan del papel «catalizador» del gobierno. La interdependencia gubernamental y de la sociedad civil para hacer frente a los retos socioeconómicos se centra tanto en la cooperación y en la coordinación dentro del gobierno como entre el gobierno y la sociedad. Por lo tanto, la administración local debe habilitar espacios para la acción integrada.

La capacidad de cooperación de la comunidad es un recurso que emana del capital social. Este es una combinación de diversos elementos tales como las redes de trabajo, la confianza, las expectativas, los medios de comunicación, las normas y sanciones, etc. Es un recurso muy complejo que fluye a través de la interacción y las relaciones entre los individuos, asociaciones y organizaciones. Se crea y se destruye, porque se basa en la confianza, y una vez que se quiebra esta, es muy difícil restablecerla.

El capital social se crea y se facilita, dependiendo de los contextos. Las reservas de capital social preparan el terreno para que las acciones colectivas y de colaboración puedan llegar a su fin.

Como formas de capital social, tenemos a las asociaciones de vecinos, asociaciones culturales, clubes deportivos, cooperativas, etc., y todas ellas forman las redes de organización social. Cuanto más complejas sean las redes sociales, más cooperación generan entre sus miembros para conseguir beneficios mutuos. La información fluye a través de las redes de trabajo, que están apoyadas en la honradez de los individuos, los grupos y las organizaciones. Las normas y las sanciones están para promover o inhibir comportamientos no deseados.

El capital social se basa en las relaciones entre sus participantes y tiende a acumularse con su uso: la colaboración produce más colaboración; la acción produce más acción. Pero el capital social no tiene dueño al ser intangible. Es creado, mantenido, inhibido o destruido por las interacciones, pero no pertenece a nadie.

El trabajo en red, las normas y sanciones, la confianza y la honradez son favorecedores de la acción colectiva, ahorrando los costes de transacción necesarios para la seguridad, por ejemplo. Las reservas de capital social están relacionadas con la salud y la calidad

de vida de los ciudadanos; con la activación de las instituciones políticas aumenta la seguridad y ello hace que la economía crezca, ya que al disminuir los costes de transacción se reduce el fraude, elevando el rendimiento económico.

El capital social proporciona cohesión a través de las asociaciones y organizaciones civiles, relacionándose de una manera positiva con la gobernanza. Es más, en los círculos de las autoridades académicas y de los políticos se piensa que el capital social es la propia esencia de la gobernanza por el papel que juega en los ámbitos políticos, sociales y económicos.

6. LA GOBERNANZA Y EL GOBIERNO EN RED

El cambio del Estado a las redes supone la transición desde el gobierno jerárquico tradicional hacia el gobierno de las redes.

La acción de gobernar pretende la solución de los conflictos sociales, pero estos generan una tensión territorial. La articulación del gobierno con el territorio, el espacio que contiene una comunidad con unas capacidades de gobierno, se encuentra en un proceso de transición a causa de dos fenómenos: la globalización y el localismo (proximidad territorial).

Estos dos procesos están erosionando el Estado-Nación por arriba y por abajo. Las presiones de la globalización y el localismo están modelando un territorio que se organiza de modo reticular: la red.

Esta define tanto la realidad del mundo actual como una manera distinta de gobernar ese mundo a través de otras formas de regulación.

La nueva configuración en red de la sociedad y la economía se adapta al territorio en la actual situación.

La desaparición del anterior *continuum* territorial y la emergencia del paradigma de la gobernanza originan una nueva forma de gobierno en red.

Las redes de múltiples actores interdependientes con relaciones de consenso o conflicto y con una distribución del poder más o menos asimétricas son los nuevos espacios de regulación social. Después, las ideologías políticas determinarán las posiciones y los roles de cada actor (Brugué, Gomá y Subirats, 2002).

Las redes de actores son variables independientes o explicativas de los contenidos y los rendimientos de las políticas, junto con otros de orden estructural. A partir de esto, hay que analizar dos cuestiones. Una, en la que debemos definir el concepto de red desde sus elementos principales; y otra, en la que se abordarán qué mecanismos de gestión y liderazgo tienen las redes desde la perspectiva pública.

La definición de red viene caracterizada por tres rasgos: la no existencia de un centro jerárquico y la interdependencia (heterarquías); dependencias mutuas a la hora de resolver problemas y la existencia de unas interacciones estables.

Pero si la organización jerárquica depende de la dirección de la cúpula, y el mercado tiene sus propios mecanismos de regulación, ¿cómo puede dirigirse una red de actores y la regulación del conflicto social en el espacio de la gobernanza?

En un primer momento, hay que gestionar las interacciones internas sobre una red de actores preexistente para activar, generar o intensificar interacciones y propiciar canales que serán utilizados hacia objetivos definidos desde la visión pública. Tras esta se activará la red y se pondrá en movimiento, remarcando las interdependencias, para destacar los puntos nodales e impulsar las políticas.

En un segundo paso, se fortalecerá la densidad relacional, minimizando los riesgos de la interacción: se explorarán los escenarios de suma positiva y se dispondrá de instrumentos de regulación de conflictos para reducir las incertidumbres.

Y por último se promoverá la intermediación a través del liderazgo, buscando denominadores comunes para generar confianza, diálogo y consenso. Por lo tanto, la configuración de la red estará ocupada por las fuerzas capaces de generar objetivos estratégicos y la activación de relaciones, para construir espacios de intermediación y desbloquear debates enquistados. Esto no garantiza el control estricto del proceso, pero ayuda al aumento de la pluralidad pública (Kickert, 1997).

En ocasiones, la estructura de la red es poco propicia para ciertas políticas y debe alterarse e incidir en la configuración básica de la red, haciéndola más permeable para dar entrada y salida a los distintos actores, aumentando su densidad y su heterogeneidad. Incidiendo sobre las distribuciones del poder, y alterando las asimetrías de modo que la red no pueda ser monopolizada por ningún actor, se opera mediante la distribución de recursos normativos, económicos, simbólicos, etc. O en los valores y las percepciones desde la estrategia pública, introduce marcos de referencia, generando una hegemonía cultural a través del discurso y los paradigmas políticos, en concordancia con la estrategia de políticas que se quiere impulsar.

El nivel local, como actor protagonista en el desarrollo, fruto de la posición de los fenómenos de globalización y localismo, es un elemento central, ya que los niveles locales de las regiones, ciudades, barrios y entes locales, son considerados como sociedades, que además, presentan particularidades económicas y sociales y que se estructuran por medio de las acciones políticas locales (Brugué, Gomá y Subirats, 2002).

7. CONCLUSIONES

El Estado moderno es hoy más cooperativo y las redes han aumentado. Estos cambios en el paradigma de la gobernanza inicial se fueron acomodando a partir de la «extensión» del concepto. Pero contando con el fenómeno de la globalización, aumentar la «extensión» crearía una disfuncionalidad en el paradigma, por lo que es posible que se plantee un nuevo objeto de estudio.

Las causas de las transformaciones de la democracia están provocadas por la velocidad de los cambios sociales en ciencia y tecnología; en la difusión del mercado, la fragmentación social; los nuevos valores sociales y estilos de vida; los nuevos riesgos en medio ambiente, tecnológicos, de seguridad, etc.; la globalización e interdependencia económica y cultural. Todo ello, unido al impacto de los procesos de integración supraestatal ha provocado una crisis de la política frente a las demandas crecientes.

Otra de las causas es la mayor complejidad y diferenciación de las administraciones públicas y los distintos tipos de gobierno; de la información; la exclusión social; las migraciones; el mercado del trabajo; la sanidad; la seguridad; y las nuevas identidades.

La insuficiencia y los límites de la regulación jerárquica y centralizada tradicional, incapaz de asumir la articulación del consenso, la interdependencia de los problemas (sostenibilidad, transportes, desarrollo urbano, etc.); las rigideces organizativas; la creación de autoridades independientes; la reducción del espacio público.

Por último, asistimos a una crisis de los paradigmas tradicionales de modelos de gobierno representativo; modelo burocrático; de regulación; y una crisis de legitimidad que hace muy difícil la gobernabilidad de la sociedad.

Así, estamos ante la emergencia del nuevo paradigma de la gobernanza local como respuesta a todos estos desafíos, como nuevo estilo de gobierno para la regulación de la complejidad social, a través del liderazgo, la coordinación, la cooperación, la movilización de recursos e integración de intereses fragmentados, la participación pluralista, la gestión de los procesos de organización complejos, con implicación para las administraciones.

Para afrontar todos estos retos en el gobierno local, este ha de abordar los problemas desde dos perspectivas: gestionar y gobernar. Gestionar las instituciones locales, con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión y la prestación de los servicios municipales básicos para los ciudadanos, ya que su dimensión administrativa y política debe encuadrarse en la nueva reconfiguración de los escenarios, marcada por la globalización. Y, gobernar aumentando la capacidad de impulso y liderazgo desde los representantes políticos y con todos los actores para desarrollar una acción integrada que persiga el desarrollo en el interés del bien común.

La gobernanza, en definitiva, como una nueva forma de gobernar, basada en la participación ciudadana, el consenso social y la visión estratégica, es la condición previa para la implementación de la gobernanza multinivel y, por lo tanto, como vehículo de las políticas para la cooperación territorial europea hacia Marruecos.

8. BIBLIOGRAFÍA

BRUGUÉ, J.; GOMÀ, R. y SUBIRATS I HUMET, J. (2002): «De la pobreza a la exclusión social: Nuevos retos para las políticas públicas», en *Revista Internacional de Sociología*, nº 33, pp. 7-45.

EL KADIRI, N. (2007) «Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc», en Lapèze J, El Kadiri N., Lamrani N. (dir.), *Éléments d'analyse sur le développement territorial, Aspects théoriques et empiriques*, pp. 15-28.

FONT, J. (dir.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.

FUNG, A., y WRIGHT, E. O. (eds.) (2003): *Deepening democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London/NewYork.

GRET, M. y SINTOMER, Y. (2003): *Porto Alegre, la esperanza de otra democracia*, Debate, Madrid.

HELD, D. (1987): *Models of democracy*. Cambridge: Polity.

HIBOU B. (1998) : «Retrait ou redéploiement de l'Etat ?», *Critique internationale*, nº 1, pp. 151-168.

KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H. y KOPPENJAN, J. F. M. (1997): «Managing networks in the public sector: findings and reflections», en W.J. M. Kickert, E. H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.

NAVARRO GÓMEZ, C. (2002): «Gobernanza en el ámbito local», en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 oct.

PLANIEL, S. (2009): «Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain». *L'Espacepolitique*. 7, 2009-1.

PNUD (2003): *Gouvernance et accélération du développement humain*, Rapport sur le Développement Humain, Maroc, p. 102.

PUTNAM, R. (1999): *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks. Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

SCHUMPETER, J. (1951): *Capitalisme, socialisme et démocratie*. París: Payot.

SINTOMER, Y. (2007): «La participación ciudadana como tendencia política europea», en *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, M. Arenilla Sáez (dir.). Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Actas nº 12.

STOKER, G. (ed.) (1996): «Redefining local democracy», en Pratchett, L; D. Wilson (ed.). *Local Democracy and Local Government*. Londres: MacMillan.

VILAS NOGUEIRA, J. (2007): «Marco conceptual de la participación en el gobierno local: pros y contras», en *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, M. Arenilla Sáez (dir.). Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. Actas nº 12.

ANÁLISIS DEL CONTROL FINANCIERO DEL FEDER EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ

Universidad de Sevilla

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA PROBLEMÁTICA

Las finanzas públicas constituyen un ámbito cuya relevancia ha ido adquiriendo una especial preeminencia en los últimos años en las agendas de Gobiernos de todo el mundo. Crisis fiscales y escándalos de corrupción han contribuido a resaltar la importancia del control financiero en el contexto histórico de crisis del Estado social. En la Unión Europea (UE) este fenómeno se ha manifestado con una especial intensidad, viniendo acompañado de polémicas como la preocupación por la continua expansión de las fronteras de la UE o la fatiga fiscal de los contribuyentes netos al presupuesto, todo lo cual ha contribuido a un aumento del euroescepticismo.

En este contexto histórico de preocupación por el uso que se hace de los fondos públicos, el control financiero y la fiscalización adquieren una particular importancia al concebirse como mecanismos a través de los cuales se aumenta la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas y se reduce el riesgo de malversación,

en un escenario de creciente complejidad institucional en el que múltiples actores (con frecuencia situados en niveles territoriales distintos) participan como agentes en la implementación de políticas públicas.

Una preocupación especial por el control del gasto público se produce en la UE a partir de 1993, cuando el Tratado de Maastricht otorga rango de institución al Tribunal de Cuentas de la UE (TCEu), y le asigna la elaboración anual de una «Declaración de Fiabilidad», sobre la fiabilidad de las cuentas de la Unión y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Desde entonces el TCEu no ha otorgado una sola Declaración de Fiabilidad positiva, encontrando siempre partidas presupuestarias en las que el nivel de error financiero supera el umbral de materialidad. En este contexto, los procedimientos de descargo parlamentario de las cuentas anuales se han convertido en eventos altamente mediáticos. En 1998 la denegación por el Parlamento Europeo del descargo presupuestario adquirió una enorme repercusión, al generar una crisis institucional que desembocaría en la dimisión de la Comisión Santer un año más tarde (Ringe, 2005).

2. EL PROBLEMÁTICO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Una de las principales actividades de la UE es la gestión de programas de subvenciones. Desde 1957 la proporción y la cantidad de programas de subvenciones financiados por la UE y sus organizaciones predecesoras ha aumentado continuamente, y en la actualidad la práctica totalidad del presupuesto de la UE se dedica al pago de subvenciones.

De entre las políticas sujetas a programas de subvenciones, la cohesión económica, social y territorial ocupa un lugar predominante. El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) establece que, «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial» (prestando especial apoyo a las regiones transfronterizas). Por su parte, el artículo 175 TFUE señala que esta acción será apoyada a través de fondos con finalidad estructural.

Los programas de Cohesión Económica, Social y Territorial, título competencial en el cual se enmarca la cooperación territorial europea (CTE), suponen el área política con mayor incidencia de error financiero. Esto se debe a que la gestión de los Fondos estructurales se somete a determinadas particularidades que los hacen más propensos al error financiero:

Cogestión

La Cohesión Económica, Social y Territorial es una competencia compartida de acuerdo con el artículo 4.2 TFUE. El hecho de que tal competencia sea compartida implica que entra en juego el principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE), por el cual «la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». Por su parte, el art. 5.4 TUE señala que «En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados». Como resultado de la interpretación que el Consejo de la UE ha hecho de ambos principios, el Reglamento financiero de los Fondos estructurales 1083/2006, señala que en lo concerniente al gasto de los Fondos estructurales, «la responsabilidad principal de la ejecución y del control de las intervenciones debe corresponder a los Estados miembros».

En la práctica, los principios arriba señalados implican que son los Estados miembros y sus regiones los que sobre el terreno conceden o deniegan el dinero para los proyectos que son llevados a cabo por los beneficiarios. Sin embargo, a pesar de que son los Estados miembros los que tienen la responsabilidad sobre el terreno, es la Comisión la que asume la rendición de cuentas, de acuerdo con el artículo 317 del TFUE: «La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros». La Comisión tiene una responsabilidad política que se sustancia ante el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE mediante el descargo presupuestario, mientras que los Estados miembros tienen una responsabilidad financiera que se sustancia a través de las suspensiones de pagos y las correcciones financieras.

Como resultado de las disposiciones de derecho europeo originario y derivado señaladas, la Comisión se erige como responsable del uso que los Estados miembros hacen del presupuesto de la Unión. En principio, esto no debería ser un problema si hubiese un alineamiento perfecto entre las necesidades y las preferencias de las políticas de gestión financiera de la UE y de los Estados miembros. Sin embargo, *ese no es el caso*, por distintos motivos:

1. Las complejidades inherentes al marco normativo de gestión financiera de la UE generan malentendidos entre los actores involucrados en el proceso de ejecución y control presupuestarios.

2. Los Estados miembros a veces eligen de manera consciente no seguir las normas europeas relativas a la ejecución y el control presupuestarios. Existe en este sentido un recelo a gastar los fondos europeos de la manera que se fija en Bruselas, y en ocasiones los Estados miembros consideran los fondos europeos una especie de «beneficios extraordinarios»¹.
3. Mientras que los costes de crear y operar el sistema de control financiero son soportados por los Estados miembros, los beneficios derivados de tales controles se añaden al presupuesto de la UE. Los errores detectados en la ejecución presupuestaria se incorporan a las cuentas de la Unión, no a la de los Estados miembros. Esto deriva en una escasa motivación por parte de los sistemas de control externo (Tribunales de Cuentas, Parlamentos) de los Estados miembros para controlar el uso adecuado de los fondos de la Unión. De la misma forma, las correcciones financieras que se puedan imponer como resultado de los errores detectados por los sistemas de control dan lugar al reembolso de los fondos al presupuesto de la Unión, no al de los Estados miembros. Esto determina una escasa motivación por parte de los sistemas de control interno de dichos Estados².

En definitiva, el hecho de que los Fondos estructurales sean sometidos a cogestión genera un dilema del principal-agente, en el que la Comisión (principal) asume la responsabilidad del gasto de fondos que no son ni certificados ni autorizados por la misma. Todo lo cual contribuye a la altísima incidencia de ilegalidades e irregularidades en la gestión financiera de los Fondos estructurales.

Multianualidad

La segunda particularidad que presenta la gestión de los Fondos estructurales es el carácter multianual de los Programas Operativos.

El primer problema que plantea la multianualidad es que, mientras que la Comisión asume la responsabilidad de la correcta ejecución de los pagos en el plazo de los siete años que dura un PO, a través en su caso de correcciones financieras que se imponen a

1 Y esto se comprueba en casos ilustrativos como la disputa entre el Reino Unido y la Comisión Europea en torno al programa RECHAR para el desarrollo del noreste de Inglaterra a comienzos de los años 90. Ver en este sentido Bache (1999).

2 El problema de la baja motivación de los agentes puede solventarse en parte mediante la identificación de intereses entre principal y agente, lo que de hecho trata de conseguirse mediante la cofinanciación (en cooperación territorial europea, los Estados miembros tienen que financiar un mínimo del 25 % del montante de las acciones). Sin embargo, esta solución no es perfecta, puesto que los Estados acabarán preocupándose solo de la parte de los fondos que han cofinanciado.

lo largo de tal periodo, el TCEu analiza solo una «fotografía» del año que audita en cuestión. Esto implica que, si una corrección financiera se impone después del año en que el error se produjo, no cuenta para el TCEu: el Tribunal solo tiene en cuenta las correcciones financieras (es decir, la recuperación de fondos impropriamente desembolsados) en el caso de que se detecten y se impongan en el mismo año en que se produjo el error.

El segundo problema es que, como resultado de la multianualidad, el riesgo de error fluctúa a lo largo de las distintas fases del periodo de programación. En las últimas etapas del periodo de programación financiera el riesgo es mayor que en las etapas intermedias. Esto es así porque en las últimas etapas existe un apresuramiento por parte de los Estados miembros por certificar gastos antes de que el periodo financiero termine y no se puedan hacer más pagos. Y lo mismo pasa con las etapas iniciales debido al pago de anticipos por la Comisión para poner en marcha el PO.

Complejidad en las reglas de subvencionabilidad

La tercera particularidad de los Fondos estructurales que los hace más propensos al error financiero reside en la mayor complejidad de las reglas de subvencionabilidad. A diferencia de otras políticas sectoriales de gestión compartida como agricultura (donde gran parte de los pagos se someten a un régimen de pago único por superficie), en los Fondos estructurales las subvenciones tienen que cumplir con un complejo cúmulo de normas y políticas (concernientes a materias como contratación pública, ayudas estatales, protección ambiental, igualdad de oportunidades...). Como el marco regulativo es complejo, las posibilidades de infringirlo de manera voluntaria o involuntaria aumentan, y el correspondiente riesgo financiero es mayor.

Esto se produce particularmente en la CTE, donde las normas aplicables son tanto europeas (que establecen un mínimo de garantías en lo relativo a los principios de transparencia, publicidad y libre concurrencia) como nacionales de los países involucrados en el PO, así como otras normas que los países socios puedan acordar. A este respecto, hay que señalar que si bien los países socios pueden acordar una serie de reglas de subvencionabilidad comunes, estas normas que se hayan acordado no excluyen la posibilidad de que una norma nacional más estricta haya de aplicarse. Es decir, que no podrán bajar el nivel de exigencia nacional aplicable a cualquier otro tipo de subvenciones.

No siempre resulta claro cuál de las normativas es aplicable y a veces las autoridades de gestión, de certificación o los beneficiarios pueden caer en errores involuntarios al dudar sobre qué normativa aplicar. También se añade a la confusión el hecho de que los beneficiarios de un mismo proyecto tengan que seguir reglas diferentes por estar

situados a ambos lados de la frontera (obligatoriamente un proyecto ha de contar con presencia de beneficiarios de ambos países: art. 19.1 Reglamento 1080/2006).

La complejidad de las reglas de subvencionabilidad presenta desafíos especiales en el caso del gasto del FEDER, donde hay que tener en cuenta que los gastos subvencionables deben cumplir con unos requisitos extremadamente específicos como los siguientes:

- Ser efectuados y pagados por los beneficiarios del proyecto en el periodo de subvencionabilidad del Programa (sin perjuicio de condiciones más restrictivas fijadas en los términos de decisión del Comité de Gestión que aprueba el proyecto), teniendo en cuenta la fecha de inicio y finalización del proyecto que haya sido aprobada.
- Ejecutarse (o demostrar su incidencia) en territorio elegible.
- Corresponderse con actividades elegibles en el marco del Programa e incluidas de manera concreta y detallada en los Formularios de Candidatura y Financiero presentados.
- Ser verificables. Es decir, debe existir constancia documental de su realización, pago y contabilización. A estos efectos resulta importante tener en cuenta el concepto de «pista de auditoría», que hace referencia al sistema de registro que permite probar cómo y dónde se ha gastado el presupuesto. Se contabilizan los gastos que hayan sido efectivamente realizados y pagados, de manera que durante todo el PO y hasta pasados tres años desde la finalización del mismo:
 - » Se mantienen las facturas y justificantes de pago o documentos de valor probatorio equivalente con la explicación pertinente.
 - » Se mantienen las pruebas físicas de que las actividades se han realizado y que se ha procurado una buena relación calidad precio.

En lo concerniente a la contabilización de las subvenciones, hay que señalar que los beneficiarios han de mantener un sistema de contabilidad separado con normas propias para registrar las ayudas europeas, lo cual supone una complejidad que puede desconcertar a ciertos beneficiarios.

Algunos de los fallos más comunes en las subvenciones del FEDER en la CTE son (Junta de Andalucía, 2011): registros de tiempos de dedicación (*timesheets*) no existentes; imputación de gastos generales sin explicación del método utilizado; inclusión de gastos no elegibles; falta de firmas; fechas erróneas; cambios en el presupuesto realizados sin aprobación de la Autoridad de Gestión; inversiones y otros costes no claramente es-

pecificados; expedientes de contratación incompletos; reglas de contratación pública incumplidas; nombre del proyecto no incluido en las facturas; facturas pagadas después de haberse recibido los fondos; pagos realizados sin facturas (solo extractos bancarios); facturas no originales; logo de la UE no incluido en las publicaciones.

Complejidad del marco institucional

El flujo de subvenciones que se produce en los POs financiados por los Fondos estructurales, y más concretamente los financiados en el marco del objetivo de CTE se somete a una compleja «cadena de mando», en la que están implicados una multiplicidad de actores de naturaleza heterogénea: tanto públicos como privados, tanto nacionales como supranacionales o subnacionales. Existe un gran número de autoridades responsables de la implementación de los programas (Comisión, autoridades nacionales, organismos intermedios, beneficiarios principales...) y un número y variedad todavía mayor de beneficiarios.

Por otro lado hay que tener en cuenta las diferencias culturales y lingüísticas entre los actores que se produce en la CTE. Los proyectos de cooperación implican trabajar con socios de diferentes países, con diferentes culturas y lenguas.

En definitiva, esta compleja cadena de mando puede provocar incoherencias y distorsiones en la forma de aplicar e interpretar las políticas y normas financieras. Todo lo cual redundará en un mayor riesgo de realizar transacciones ilegales o irregulares.

3. EL MARCO DE GOBERNANZA

Ante la necesidad de coordinar y cooperar entre niveles de gobernanza para controlar que el gasto del presupuesto de la Unión no se haga de manera ilegal o irregular, se establece un «marco de gobernanza». Este marco se construye a partir de mecanismos «duros» y mecanismos «blandos». Los mecanismos duros comprenden normas jurídicamente vinculantes cuyo cumplimiento deriva de su coercitividad. Estas normas establecen un marco de actuación para los actores de gobernanza así como una serie de requisitos mínimos y garantías. Los mecanismos blandos comprenden normas tanto jurídicas como no jurídicas cuyo cumplimiento no deriva de su coercitividad, sino de mecanismos sociales como la persuasión, reciprocidad o transculturación. Estas son normas que se derivan de procedimientos como la negociación de los POs, la participación en los comités de seguimiento, conferencias y encuentros anuales entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros, la celebración de seminarios y la publicación de notas orientativas y de buenas prácticas y manuales de procedimiento.

Con el actual marco normativo (inspirado por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como hemos señalado más arriba), es la Comisión la que asegura que se cumplen las pautas de coordinación y cooperación establecidas en el marco de gobernanza (de acuerdo con su posición de «guardiana de los tratados»). La función de la Comisión es «controlar el control» desempeñado por los Estados miembros, ejerciendo un control indirecto de los POs: la Comisión supervisa los POs y trata de asegurar que los sistemas de gestión, seguimiento y auditoría funcionan de manera correcta respetando los principios establecidos en el marco de gobernanza. Para ello, la Comisión establece una serie de controles de sistemas *ex ante*, reforzados con controles de transacciones *ex post* realizados *in situ* por sus servicios (actuando como circuito de garantía).

En cuanto a los instrumentos a disposición de la Comisión para asegurar el cumplimiento con los mecanismos de coordinación y cooperación en el control financiero, la Comisión cuenta con un abanico de instrumentos. En primer lugar operan los instrumentos «blandos», tales como las llamadas de atención a las autoridades de los Estados miembros o el recurso a la denuncia de malas prácticas a través de la publicación y difusión de los resultados de las auditorías. Por otra parte se encuentran los instrumentos «duros», tales como la interrupción o la suspensión de pagos en el caso de que las autoridades hayan fallado en su desempeño de prevenir el desembolso de fondos en transacciones ilegales o irregulares. En último extremo se sitúa la posibilidad de imponer correcciones financieras si un Estado miembro no recupera un gasto irregular o no remedia determinados fallos sistémicos.

4. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL MARCO DE GOBERNANZA DEL CONTROL PRESUPUESTARIO EN EL OBJETIVO DE CTE

Como más arriba hemos señalado, la CTE se rige de manera básica por una serie de disposiciones normativas de derecho europeo (mecanismos duros de coordinación y cooperación). Aparte del Reglamento Financiero 1605/2002 aplicable al conjunto del presupuesto de la Unión, el marco normativo de la CTE es en principio el mismo que el aplicable a los dos otros objetivos de Fondos estructurales (Convergencia y Competitividad Regional y Empleo), encontrando su base en el Reglamento 1083/2006. Sin embargo, en el mismo Reglamento se hace referencia a la especificidad de la CTE, señalándose en el punto 48 de sus disposiciones preliminares que «Es preciso adoptar disposiciones específicas en lo que atañe al objetivo de “CTE” financiado por el FEDER». Y en este sentido se sitúa el art. 38 del mismo Reglamento, donde se señala que “El Reglamento (CE) 1080/2006 establece disposiciones específicas sobre los programas operativos en lo que respecta a los programas operativos referidos al objetivo de “CTE”».

En los Reglamentos arriba mencionados, la UE establece unas pautas comunes, un «mínimo común denominador», que tienen que cumplir los niveles de gobernanza estatales y subnacionales. Así, el Reglamento 1083/2006 establece en su art. 59 que en relación con cada Programa Operativo (PO) se deberá designar una Autoridad de Gestión, una Autoridad de Certificación y una Autoridad de Auditoría. Algunas o todas estas autoridades podrán pertenecer a un mismo organismo, y si bien puede darse una identificación orgánica³, habrá de preservarse la separación funcional.

La Autoridad de Gestión puede ser tanto una autoridad pública como un organismo privado designado por los Estados miembros. Además de gestionar el PO la Autoridad de Gestión realiza los llamados *controles de primer nivel*, es decir, lleva a cabo las pertinentes comprobaciones antes de realizar cualquier pago, de forma que la gestión se haga con la diligencia debida. La Autoridad de Certificación supone un segundo nivel de control, y ha de ser una autoridad u organismo público designado por el Estado miembro a fin de certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión. Finalmente la Autoridad de Auditoría supone un tercer nivel de control, y ha de ser una autoridad u organismo público, funcionalmente independiente de las Autoridades de Gestión y de Certificación, y responsable de verificar el funcionamiento efectivo del conjunto del sistema de gestión y control.

El Reglamento 1083/2006 impone también que todos los POs habrán de contar con un Comité de Seguimiento, establecido por la Autoridad de Gestión para asegurar el seguimiento de una correcta implementación y la evaluación del PO en cuestión. Inspirado por el principio de asociación, el Comité de Seguimiento se compone de los actores públicos y privados involucrados en la gestión e implementación del PO, así como actores sociales y autoridades regionales.

Por otro lado, los Estados miembros podrán designar uno o varios organismos intermedios que realicen todos o alguno de los cometidos de la Autoridad de Gestión o de la Autoridad de Certificación, bajo la responsabilidad de estas. Por ejemplo, en el caso del Fondo Social Europeo, la Autoridad de Gestión única para España es la Unidad de Gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social), que delega en la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía como organismo intermedio.

3 Aunque este no suele ser el caso en los POs del objetivo CTE, donde las autoridades se reparten entre los Estados miembros. Sin embargo, en otro fondo estructural como el Fondo Social Europeo, comprobamos cómo tanto la Autoridad de Gestión como la Autoridad de Certificación se inscriben en un mismo órgano administrativo, la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

En el caso del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, la Autoridad de Gestión es la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Economía y Hacienda (España). La Autoridad de Certificación es el Instituto Financiero para el Desarrollo Regional del Ministerio de Ambiente, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Regional (Portugal), mientras que la Autoridad de Auditoría es la Intervención General de la Administración del Estado (España), en coordinación con la Inspección General de Finanzas de Portugal. Además, existe un Secretariado Técnico Conjunto con sede en la ciudad de Badajoz, que presta apoyo al conjunto de estructuras de gestión del Programa y a los promotores de proyectos; un Comité de Seguimiento; un Comité de Gestión; así como Comités Territoriales (uno por cada Área de Cooperación, para garantizar la aproximación a los promotores locales) y Coordinadores Regionales y Nacionales (interlocutores del programa a nivel regional con las entidades involucradas en los proyectos, participando en la selección y seguimiento de los mismos).

En cuanto a las normas específicas de la CTE, el Reglamento 1080/2006 establece determinadas disposiciones especiales en lo concerniente a la configuración institucional. Estas disposiciones especiales derivan de las dificultades que plantea el hecho de que un órgano administrativo de un Estado actúe en el territorio de otro Estado ejerciendo funciones soberanas.

1. La Autoridad de Gestión, tras consultar con los Estados miembros representados en el ámbito del programa, establece una *Secretaría Técnica Conjunta*. Dicha secretaría asiste a la Autoridad de Gestión, al Comité de Seguimiento y a la Autoridad de Auditoría en el desempeño de sus respectivas funciones.
2. La Autoridad de Auditoría contará en principio con la asistencia de un *grupo de auditores*, que estará integrado por un representante de cada Estado miembro participante en el PO. No obstante, los Estados miembros participantes podrán decidir por consenso que se permita a la Autoridad de Auditoría desempeñar directamente las funciones de auditoría en todo el territorio cubierto por el PO sin necesidad de recurrir al grupo de auditores.
3. En el caso de los Comités de Seguimiento, existe la particularidad de que cada uno de los Estados miembros participantes en el PO nombrará representantes en el mismo, asegurándose la presencia de todos los intereses transfronterizos. Por otro lado, en el caso de la CTE, los Comités de Seguimiento asumirán la responsabilidad de seleccionar las operaciones a financiar.
4. A fin de validar el gasto, existe la particularidad de que no operará la autoridad de gestión de manera única como lo puede hacer en los objetivos de Convergencia o

de Competitividad Regional y Empleo. Cada Estado miembro ha de designar responsables nacionales de control para verificar el suministro de los bienes y servicios cofinanciados y la veracidad, legalidad y regularidad del gasto declarado. A este respecto, la Autoridad de Gestión única del PO se asegurará de que el gasto de cada uno de los beneficiarios participantes en una operación haya sido validado por el responsable de control nacional. En el supuesto en que la verificación del suministro de los bienes y servicios cofinanciados solo pueda efectuarse respecto de la operación en su integridad, la verificación corresponderá o al responsable del control del Estado miembro donde esté situado el beneficiario principal o a la Autoridad de Gestión. Por otro lado, al igual que en el caso del grupo de auditores arriba señalado, los Estados miembros podrán decidir designar a un único responsable de control para todo el ámbito del programa.

5. Para cada operación, los beneficiarios (como señalamos arriba, un proyecto ha de contar con presencia de beneficiarios de ambos países) nombrarán entre sí a un *beneficiario principal*. El beneficiario principal asume las responsabilidades siguientes: a) definir el marco de sus relaciones con los beneficiarios que participen en la operación, a través de un acuerdo que comprenda, entre otras, disposiciones que garanticen la adecuada gestión financiera de los fondos asignados a la operación, y en particular el mecanismo de recuperación de los importes indebidamente abonados; b) garantizar la ejecución de la operación en su integridad; c) cerciorarse de que el gasto declarado por los beneficiarios participantes en la operación haya sido realizado con la finalidad de ejecutar la operación y corresponda a las actividades acordadas entre esos beneficiarios; d) comprobar que el gasto declarado por los beneficiarios participantes en la operación ha sido validado por los responsables de control nacionales (algo de lo que también tendrá que cerciorarse la Autoridad de Gestión, como hemos señalado más arriba); e) encargarse de transferir la contribución del FEDER desde la Autoridad de Certificación a los beneficiarios participantes en la operación.

El reembolso de los gastos realizados por los beneficiarios tiene particularidades. Los beneficiarios reembolsarán al beneficiario principal toda suma abonada indebidamente, con arreglo a lo dispuesto en un acuerdo suscrito entre ellos. La Autoridad de Certificación velará por que se recupere todo importe percibido por el beneficiario principal a raíz de alguna irregularidad. En caso de que el beneficiario principal no logre obtener reintegro alguno por parte de un beneficiario último, el Estado miembro en cuyo territorio esté situado el beneficiario considerado actuará como último responsable y reembolsará a la Autoridad de Certificación las sumas abonadas indebidamente a este último.

6. Finalmente hay que señalar que los Estados miembros que participen en un PO en el marco del objetivo de CTE podrán recurrir a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) creada con arreglo al Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, a fin de delegar en esa Agrupación la responsabilidad de la gestión del PO, confiándole los cometidos de la Autoridad de Gestión y de la Secretaría Técnica Conjunta. En este caso, los Estados miembros seguirán asumiendo la última responsabilidad financiera.

A este respecto hay que señalar que en el Convenio de Cooperación Transfronteriza para la constitución de la Comunidad de Trabajo «Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía» se establece que «Las Entidades firmantes del presente Convenio se reservan la posibilidad de proporcionar a la Comunidad de Trabajo “Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía” la forma jurídica de la “Agrupación Europea de Cooperación Territorial”».

Finalmente hay que señalar que como último circuito de garantía se sitúa el sistema de control externo, compuesto por los órganos de fiscalización del gasto ejecutado por los actores arriba señalados. Este sistema se compone del TCEu, de los Tribunales de Cuentas nacionales, así como, en su caso, los tribunales o cámaras de cuentas subnacionales. Supone un sistema de control externo precisamente porque opera de manera independiente de los órganos de ejecución, ubicándose además fuera del poder ejecutivo. Su posición dentro del marco de gobernanza resulta especial en la medida en que son órganos completamente independientes, que no se someten al liderazgo de la Comisión. De hecho, en ocasiones el TCEu actúa como líder del conjunto del marco de gobernanza indicando pautas a seguir por el resto de actores en sus auditorías.

5. FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE CONTROL

Antes de 1997 la gestión y el control de los fondos europeos sujetos a gestión compartida se sometían a la interacción espontánea entre los órganos europeos y los de los Estados miembros. Una interacción que se producía principalmente a través de la actividad de auditoría sobre el terreno desarrollada por los servicios de auditoría de la Comisión y del TCEu: en base a los resultados arrojados por tales actividades, la Comisión requería a los Estados miembros que introdujesen cambios puntuales. El problema es que los recursos de ambas instituciones eran mínimos para controlar el enorme gasto repartido por todos los Estados miembros de la Unión. Por otro lado se situaba la actividad de seguimiento y auditoría que libremente desarrollaban los Estados miembros sobre los fondos europeos.

Como resultado de la alta incidencia del error financiero, a partir de 1997 comienza un proceso de «centralización funcional», en el que un actor de la red de gobernanza, la Comisión Europea, asume un papel de liderazgo con vistas a fijar un mínimo común denominador institucional para el sistema de control interno de los Estados miembros (marco institucional que hemos visto arriba). Este proceso de cambio en la metagobernanza se profundiza con la reforma financiera introducida en 2006, donde se refuerzan los canales de comunicación entre niveles de gobernanza: la Comisión impone requerimientos de información a los Estados miembros, y a su vez refuerza los canales de comunicación con las autoridades de los mismos. A continuación presentamos los mecanismos más relevantes sobre los que se apoya este proceso interactivo de comunicación entre niveles.

1. Las Autoridades de Gestión han de presentar a la Comisión un informe anual sobre la ejecución de cada PO. La Comisión supervisa estos informes anuales y envía a la Autoridad de Gestión una respuesta con recomendaciones. Por su parte, la Autoridad de Gestión habrá de informar en el curso siguiente sobre cómo se han seguido las recomendaciones de la Comisión.
2. Las Autoridades de Auditoría tienen que enviar a la Comisión un informe anual de control y una opinión anual sobre el funcionamiento de los sistemas de control y gestión y la regularidad del gasto de cada PO.
3. Un deber por parte de las autoridades a nivel *nacional* de proveer un resumen anual de las auditorías y las certificaciones realizadas. El resumen se hace por área de gastos, en este caso Fondos estructurales. Este punto presenta problemas para el objetivo CTE en lo relativo a la delimitación del ámbito de las acciones de cooperación transfronteriza.
4. La Autoridad de Auditoría ha de enviar su estrategia de auditoría a la Comisión dentro de los nueve meses desde la aprobación del PO. Por otro lado el Reglamento 1083/2006 establece que antes de recibirse el primer pago de un PO, y como condición del mismo, la Autoridad de Gestión ha de remitir una descripción de los sistemas de gestión y auditoría a la Autoridad de Auditoría, y esta ha de realizar una evaluación y emitir una opinión sobre los mismos. En el caso de los programas de CTE, si el Secretariado Técnico Conjunto es el encargado de elaborar la descripción de los sistemas de gestión y auditoría, la Autoridad de Gestión habrá de validar la misma.

La descripción y la evaluación de los sistemas de gestión y control de los POs han de hacerse tomando como referencia el conjunto de mecanismos duros y blandos que conforman el sistema de gobernanza financiera de la Unión. Es decir, ha de anali-

zarse en qué medida los sistemas de control y de gestión cumplen con los requisitos marcados en el marco de gobernanza financiera. La opinión ha de resaltar aquellos aspectos considerados inadecuados, mediante la emisión de reservas con la que las Autoridades de Auditoría califican su opinión. Por su parte, la Comisión responde a las reservas a través de observaciones, iniciándose un proceso iterativo en el que se intenta arreglar las deficiencias detectadas en los sistemas de control y gestión antes de que se efectúe pago intermedio alguno. El proceso iterativo finaliza en ausencia de observaciones por parte de la Comisión. La implicación de todo este proceso es que la Comisión no hace ningún pago intermedio hasta que esté satisfecha con los sistemas de control y gestión de los POs⁴. Así se consigue «invertir la carga de la prueba», y el sistema de control y gestión de las autoridades nacionales se considera como inapropiado a menos que estas demuestren lo contrario.

Como resultado de este proceso preventivo se consigue asegurar una cierta alineación entre los sistemas de control de los niveles de gobernanza supranacional, nacional y subnacional o subestatal. Por otro lado, se permite arreglar ciertas deficiencias del PO antes de que este haya comenzado a recibir pagos de la UE. En el caso de la CTE, además se considera que este ejercicio fomenta la alineación entre los organismos situados a ambos lados de la frontera en la que el PO se ejecuta.

5. La Comisión cooperará con las Autoridades de Auditoría con objeto de coordinar sus respectivos planes y métodos de auditoría, y procederá al intercambio inmediato de los resultados de las auditorías efectuadas en relación con los sistemas de gestión y control a fin de racionalizar la utilización de los recursos y de evitar repeticiones innecesarias. En concreto, se prevé que la Comisión y las Autoridades de Auditoría se reúnan regularmente con el fin de examinar de forma conjunta el informe de control y el dictamen anuales.
6. Finalmente, hay que señalar que la cooperación entre las autoridades nacionales y la Comisión se mantiene a lo largo de la duración del PO a través de una multiplicidad de mecanismos informales ya señalados, entre los cuales se encuentran la celebración de seminarios, la elaboración de manuales o la emisión de directrices por parte de la Comisión.

4 En el caso de la CTE en España, se da que en el PO Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores, la descripción y evaluación de sistemas (así como la estrategia de auditoría) no se remitieron a la Comisión hasta febrero de 2011 (cuando el comienzo del PO era 2007), siendo además rechazado en marzo de 2011. Ocurre que este es uno de los casos de mayor dilación en este trámite que se ha producido hasta el momento. El problema que ocasiona la dilación es grave, en la medida en que la «Regla de Liberación de Fondos» determina que si los fondos no se usan dentro de los dos años desde que se presupuestaron, se pierden.

6. CONCLUSIÓN

Tras el análisis que hemos hecho del sistema de gestión y control del FEDER en el objetivo de CTE, comprobamos cómo el mismo es más denso que en el resto de objetivos de Fondos estructurales, con más actores de gobernanza que ofrecen niveles de control adicionales. Esto se produce, más que por un intento especial de atajar el error financiero, por la necesidad de que los intereses de todos los Estados participantes se vean reflejados y no pueda darse la situación en que un Estado ejerce funciones soberanas en el territorio de otro. No obstante, esta multiplicación de niveles de control no se traduce en una reducción de los niveles de error financiero, lo que se deduce del número de reservas introducidas en los Informes Anuales de Actividad por la Dirección General de Política Regional de la UE en los POs de CTE, comparativamente mayor que en el resto de objetivos⁵.

Como el resto de Fondos estructurales, el marco de gobernanza para el control financiero del objetivo CTE ha experimentado un proceso de progresiva institucionalización en los últimos años. Dicho proceso se ha reforzado a los niveles de gobernanza subnacionales (y transnacionales, como en el caso de la CTE), al dotarse de un *locus standi* dentro de la gobernanza europea. Podemos ver así verificada la hipótesis de que las dinámicas de gobernanza multinivel tienden a retroalimentarse. Si en la reforma Delors de 1988 se comienza a dotar de competencias a los entes subnacionales en el ámbito operativo, con la reforma financiera de 2006 observamos un proceso de *policy spillover* por el cual los entes subnacionales pasan a adquirir también competencias en el ámbito del control.

Por su parte, hay que señalar que el marco institucional acordado en 2006 generó una situación de relativa centralización funcional en torno a la Comisión Europea, que se comprueba en el reforzamiento de su papel de receptor de flujos de información y de emisor de orientaciones a los niveles de gobernanza inferiores. En este sentido, aunque la independencia de los actores y la horizontalidad propia de las redes de gobernanza tal y como han sido teorizadas hasta el momento se mantienen (y precisamente para asegurar que la Comisión no se escore hacia derivas monocráticas está el Tribunal de Justicia de la UE), viene a ser muy matizada, lo que rompe en cierto modo la concepción

5 Más de un 22,5 % del total de los pagos del FEDER relativos al periodo 2007-2013 realizados en 2010 en el objetivo CTE ofrecía solamente «limited assurance with significant impact of errors» (102 millones de un total de 453 millones de euros), frente a un 14,5 % del total de los pagos de los fondos FEDER en los objetivos Convergencia y Competitividad Regional y Empleo que ofrecían solamente «limited assurance with significant impact of errors» o «no assurance».

purista de la gobernanza como una estructura con igualdad entre los actores. Más aún, la progresiva institucionalización del marco de gobernanza desdibuja el carácter auto-organizativo y reflexivo de los marcos de gobernanza tal y como han sido teorizados. En definitiva, quizás habría que reivindicar una imagen de la gobernanza como un escenario en el que en ocasiones la divergencia de intereses entre actores impide confiar las pautas de coordinación y cooperación a mecanismos espontáneos de horizontalidad; un escenario además en el que se puede dar una desigualdad en el poder político de los actores, donde determinados entes desempeñan la función de líder que les permite ejercer de «directores de orquesta» en el orden complejo y relativamente caótico propio de las sociedades contemporáneas.

7. BIBLIOGRAFÍA

BACHE, I. (1999), «The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK». *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis.

BARZELAY, M.; LEVY, R. y PORRAS GÓMEZ, A.-M. (2011), «The reform of financial management in the European Commission: a public management policy cycle case study». *Public administration*, 89 (4), pp. 1546-1567.

CIPRIANI, G. (2006), *The Responsibility for Implementing the Community Budget*, CEPS Working Document, n°. 247, CEPS, Brussels, junio 2006.

CIPRIANI, G. (2010), *The EU Budget: Responsibility without accountability?*, CEPS, Brussels, noviembre 2010.

DAVIES S.; GROSS, F. y POLVERARI L. (2008), «The Financial Management, Control and Audit of EU Cohesion Policy: Contrasting Views on Challenges, Idiosyncrasies and the Way Ahead», IQ-Net Thematic Paper, 23(2), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

EUROPEAN COMMISSION. Brussels, 5-10-2011 SEC(2011) 1179 final Commission staff working paper analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009. Actions taken by the commission and the way forward.

MÉNDEZ, C. y BACHTLER, J. (2011), «Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy 'Audit Explosion'», in *Journal of European Public Policy*, vol. 18: 5, 745-764.

SECRETARÍA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, *Manual para Cooperación Territorial Europea 2007-2013*. Sevilla, 2011. http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA/c/document_library/get_file?p_l_id=12206&folderId=12334&name=DLFE-5101.pdf.

PORRAS GÓMEZ, A. M., «La reforma del sistema comunitario de gobernanza financiera bajo la Comisión Barroso», *Revista de Auditoría Pública*, n° 49, noviembre 2009.

RINGE, NILS F., «Government-Opposition Dynamics in the European Union: The Santer Commission Resignation Crisis», *European Journal of Political Research*, volume 44, Issue 5, agosto 2005, 671-696.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN EL **MAR MEDITERRÁNEO**

ADELE MARINO

*Universidad de Mesina
(Traducción de Stefano Morabito)*

1. PREMISA

Fernand Braudel definió el mar Mediterráneo como un «complesso di mari: di mari ingombri di isole, intersecati da penisole, circondati da coste frastagliate. La sua vita è intimamente legata a quella della terra, la sua storia non può essere dissociata dal mondo terrestre che lo circonda»¹. Estas palabras resumen las características del *Mare Nostrum*. El Mediterráneo es un mar semicerrado, cruzado, según datos del CERSEC, por alrededor de 2.000 buques de carga de más de 100 toneladas de arqueo bruto, entre los que figuran entre 250 y 300 petroleros. Cada año, alrededor de 61.000 unidades de distinta tipología pasan por el Estrecho de Gibraltar, 42.000 buques mercantes por los estrechos de Canakkale y Karadeniz, 14.500 por el canal de Suez, vertiendo en el mar cerca de 650.000 toneladas de crudo.

1 F. Braudel, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, 1987, p. 7. «Conjunto de mares: mares atestados de islas, atravesados por penínsulas, rodeados de costa abrupta. Su vida está íntimamente ligada a la de la tierra, su historia no puede separarse del mundo terrestre que lo ciñe» (*N. del T.*).

Las aguas del Mediterráneo soportan un tráfico cada vez mayor² y están cada vez más expuestas al riesgo de contaminación debido no solo a los buques, sino también a la actividad del hombre en las costas. Se trata, por lo tanto, de una zona expuesta a un alto riesgo de contaminación por la elevada probabilidad de accidentes, a causa de la cantidad de embarcaciones en tránsito, de la tipología de mercancía peligrosa transportada, pero también por la relevancia medioambiental del ecosistema del Mediterráneo, caracterizado por zonas de especial valor histórico, cultural y ecológico.

El Mediterráneo, además, necesita más de ochenta/cien años para depurar sus propias aguas de los contaminantes introducidos por el hombre, debido a sus características hidrográficas³.

La necesidad de preservar este patrimonio de la humanidad, el conocimiento previo de las características hidrográficas, ecológicas y biológicas del mar, junto a su vulnerabilidad desde el punto de vista de la contaminación, están en la base de la apuesta por un instrumento jurídico capaz de dictar los principios generales a los que los Estados tienen que acogerse uniformando sus capacidades de protección y salvaguardia de los recursos de la flora y de la fauna: el Convenio de Barcelona.

2 «Según un estudio del Puerto de Barcelona, teniendo en cuenta el destino final y el origen de los bienes importados y exportados, medioambiental y económicamente, el reparto óptimo debería ser que un 37 % del flujo pasase por puertos del norte de Europa y un 63 % por los del sur. Basado en parte en la metodología de la Agencia Ambiental Europea, el estudio determina que esta redistribución de los flujos reduciría en casi un 50 % el CO₂ producido por el transporte de origen a fin», cfr. «El renacer del Mediterráneo», de Javier Solana y Ángel Saz en *La Vanguardia*, www.esadegeo.com.

3 Para un análisis del delicado ecosistema del Mediterráneo, cfr. E. Mazzeo, «Gli equilibri dell'ecosistema nel Mediterraneo e l'incremento dei traffici marittimi», en U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M. Rizzo, G. Vermiglio (coord.), *Studi in memoria di Elio Fanara*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 219 y ss.

2. SÍNTESIS DEL CONVENIO DE BARCELONA

El Convenio fue adoptado por 22 países el 16 de febrero de 1976⁴, entró en vigor en 1978 y fue enmendado en 1995.

Dicho Convenio obliga a los Estados a tomar medidas para prevenir, reducir y combatir la contaminación en el Mediterráneo, independientemente de las fuentes o de las sustancias contaminantes. Se trata de un convenio marco que contiene una serie de *pacta de contraendo*, a través de las que las partes contratantes se comprometen a redactar acuerdos posteriores.

La doctrina ha subrayado que el Convenio es el resultado de la «praxis convencional que se ha instaurado a partir de los setenta, mediante la firma de acuerdos entre Estados ribereños de determinadas áreas regionales, con arreglo a la cooperación en el sector pesquero, la salvaguardia de los recursos biológicos marinos y la protección de las cuencas marinas frente a la contaminación»⁵.

Como consecuencia de la intensificación de los tráficos marítimos de hidrocarburos, de la evolución de la disciplina internacional de la protección medioambiental tras la Conferencia de Río de 1992, y de la necesidad de garantizar una mayor protección del Mediterráneo, el Convenio fue modificado en junio de 1995⁶, ampliando el ámbito geográfico de aplicación para incluir también las aguas marítimas internas de los Estados contratantes y las zonas costeras determinadas por cada parte dentro de sus propios territorios (art. 1, apartado 2).

4 Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Comunidad Europea, Croacia, Egipto, España, Francia, Grecia, Israel, Italia, Libano, Libia, Malta, Marruecos, Mónaco, Montenegro, Eslovenia, Siria, Túnez y Turquía. Con la decisión 77/585/CEE del 25 de julio de 1977, y posteriormente, Decisión 81/420/CEE del Consejo, del 19 de mayo de 1981, Decisión 83/101/CEE del Consejo del 28 de febrero de 1983; Decisión 84/132/CEE del Consejo del 1 de marzo de 1984; Decisión 2004/575/CE del Consejo, del 29 de abril de 2004; Decisión 2010/631/UE del Consejo, del 13 de septiembre de 2010, la Comunidad Europea se adhirió al Convenio de Barcelona y a sus protocolos. Para profundizar, entre otros, cfr. U. Leanza, «Il sistema regionale per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento», en *Diritto marittimo* 1986, p. 796 y ss.; ID, *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, Giuffrè, Milano, 1987; U. Villani, «La protezione internazionale del Mare Mediterraneo contro l'inquinamento», en *Studi Marittimi*, 1981, p. 93 y ss.

5 G. Tellarini, «Nuove misure di prevenzione dell'inquinamento marino», en G. Mancuso, N. Romana (coord.), *La sicurezza della navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*, Palermo, 2006, p. 193.

6 Para un análisis del sistema de Barcelona, a la luz de las modificaciones del 1995, véase T. Scovazzi, «Nuovi sviluppi nel sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo da inquinamento», en *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1995, p. 376; M. Pelliccioni, «Il sistema di Barcellona», en *Rivista di Diritto Marittimo*, 1996, p. 201.

Se ha ampliado también la definición de contaminación, que abarca «la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o energía en el medio marino, incluidos los estuarios, que produzcan, o que es probable que produzcan, efectos perjudiciales, tales como daños no sólo a los recursos biológicos, sino también a la fauna y a la flora marinas, peligros para la salud humana, obstáculos para las actividades marinas, incluida la pesca y otros usos legítimos del mar, el deterioro de la calidad de uso del agua de mar, con vistas a su utilización y la degradación del atractivo de los lugares».

Con el Convenio los Estados se comprometen, por lo tanto, a tomar individual o conjuntamente las medidas adecuadas para prevenir, reducir y combatir la contaminación, además de asegurar una gestión duradera de los recursos naturales, marinos y terrestres e integrar el medio ambiente en el desarrollo económico y en la ordenación del territorio.

A tal fin, el Convenio promueve toda forma de cooperación e información entre los países, incluso en los campos de la ciencia y de la tecnología, con vistas a la creación de un sistema de vigilancia continua de la contaminación y a elaborar sistemas dirigidos a descubrir las infracciones y atribuir responsabilidades en caso de contaminación del mar.

Se ha subrayado que el Convenio de Barcelona representa una pieza importante del desarrollo de la normativa para la protección contra la contaminación, ya que es la manifestación del «la superación del enfoque preponderantemente represivo, que se caracterizaba por intervenciones *ex post* en caso de daños causados por la contaminación del mar, privilegiando en cambio una visión de prevención que sea el resultado de una gestión racional de los recursos marinos y costeros, mediante una serie de medidas dirigidas, principalmente, a compatibilizar las exigencias de aprovechamiento de los recursos naturales con las de la protección del medio ambiente»⁷.

El sistema de Barcelona está conformado también por herramientas técnicas, los llamados protocolos, que representan el compromiso concreto por parte de los Estados en la realización de un aspecto de la protección del mar Mediterráneo como el *Protocolo Dumping*, sobre la «Prevención y eliminación de la contaminación del mar Mediterráneo causada por los vertidos desde buques o aeronaves y la incineración en el mar» y el *Protocolo de Emergencia*, ambos adoptados junto con el Convenio y entrados en vigor en 1978. El segundo, centrado en la lucha contra la contaminación del mar Mediterráneo causado por el petróleo u otras sustancias perjudiciales en situaciones de emergencia,

7 F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 95.

enmendado en 2002, instituyó el Centro Regional Mediterráneo de Respuesta a Situaciones de Emergencia de Contaminación Marina (CERSEC)⁸, una agencia técnica de la OMI (Organización Marítima Internacional).

En 1980 se adoptó, en Atenas, el Protocolo *Land-based Sourced* (LBS)⁹ sobre la protección contra la contaminación derivada de fuentes y actividades situadas en la tierra, en vigor desde 2008, dirigido a eliminar el vertido al mar de cualquier tipo de sustancia que pueda tener una influencia negativa en el medio marino. Un protocolo específico de 1982 se ocupa de las zonas especialmente protegidas y de la biodiversidad en el Mediterráneo, las llamadas SPA/BIO (*Special Protected Areas and Biodiversity*), y prevé la institución de zonas protegidas en las áreas marinas y costeras terrestres que se hallan bajo la soberanía o jurisdicción de un Estado contratante, para proteger los ecosistemas marinos, en peligro de extinción o necesarios para la supervivencia de las especies animales o vegetales en peligro. Se prevé la llamada lista ZEPIM (Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo)¹⁰, es decir, áreas que tienen un interés científico, estético, cultural o educativo especial.

En 2011 entraron en vigor el Protocolo *off-shore* para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma conti-

8 Para más información se puede consultar la página web www.rempec.org.

9 El protocolo fue aprobado por la Unión Europea con la Decisión del Consejo del 28 de febrero de 1983 n. 83/101/CEE, modificado a través de la Decisión del Consejo del 22 de octubre de 1999, 1999/801/CE. El protocolo fue objeto de la sentencia de la Corte de Justicia de la UE del 15 de julio de 2004. V. A. Gratani, «La tutela del mar Mediterráneo: quando le norme internazionali (Convenzione di Barcellona e annessi protocolli) hanno efficacia diretta all'interno dell'ordinamento comunitario», en *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2004, p. 872; F. Fucito, «Convezione per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento (Convenzione di Barcellona)-Protocollo relativo alla protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento di origine tellurica», en *Diritto e giustizia*, 2004, p. 125.

10 En Italia, las áreas protegidas Zepim son: el área natural marina protegida de Portofino, la reserva natural marina de Miramare, el área natural marina protegida de Plemmirio, el área natural marina protegida de Tavolara-Punta Coda Cavallo, la reserva marina natural de Torre Guaceto, el área natural marina protegida de Punta Campanella, el área natural marina protegida de Capo Caccia-Isola Piana y el *Santuario dei cetacei*. En España, la Isla de Alborán, el Parque natural de Cabo de Gata-Níjar, los Fondos Marinos del Levante de Almería, los acantilados de Maro-Cerro Gordo, el Parque natural de Cap de Creus, el Parque marino de las Islas Medes, el Área del Mar Menor y Zona Oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia, Columbretes, Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera. Cfr., U. Leanza (a cura di), *Le Convenzioni sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Napoli, 1992; F. Spadi, «Il protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo (Barcellona, 1 giugno 1995)-analisi e confronto con il Protocollo relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette (Ginevra, 3 aprile 1982)», en *Diritto Marittimo*, 1997, p. 1196.

mental, el fondo del mar y su subsuelo, y el Protocolo *Integrated coastal zone management* (GIZC-gestión integrada de zonas costeras). Este considera las zonas costeras del Mediterráneo como un patrimonio natural y cultural que preservar y utilizar juiciosamente en una perspectiva de desarrollo sostenible.

El sistema de Barcelona ha sido definido por la doctrina como un *self-contained regime*¹¹, «un ordenamiento internacional peculiar, si bien no segregado del sistema general del derecho internacional, que introduce normas especiales frente a las generales para proteger al medio marino»¹².

Recientemente, del 8 al 10 de febrero de 2012, ha tenido lugar la decimoséptima reunión de las Partes Contratantes en el Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y de las regiones costeras, donde los países costeros del Mediterráneo y la Unión Europea se han comprometido a poner en práctica una *economía azul* para «preservar y promover un ecosistema mediterráneo, limpio, sano y productivo».

La reunión se ha clausurado con la Declaración de París, en que los Estados han reafirmado «sus compromisos en favor del desarrollo sostenible del Mediterráneo y su zona costera mediante un enfoque por ecosistemas»; con el objetivo de la creación, para el 2020, de un 10 % de áreas marinas protegidas, y de reducir la contaminación de origen terrestre, incluso mediante la adopción de medidas jurídicamente vinculantes.

3. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL: UN INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL MEDITERRÁNEO

En este artículo no podemos analizar detalladamente el Convenio y los protocolos que lo integran; sin embargo podemos observar que representan formas de cooperación regional entre países del Mediterráneo, mecanismos de participación directa, de los interlocutores regionales, locales y sociales. Son, en este sentido, la expresión de un sistema multinivel de gobierno del que emerge un nuevo concepto de seguridad, no solo como instrumento de seguridad, sino también como de desarrollo sostenible.

11 B. Simma, «Self contained regimes», en *Neth. Year of International Law*, 1985, p. 111.

12 F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, cit. p. 109.

La seguridad¹³ debe entenderse no solo según la doctrina tradicional, sino también como concepto que cada vez debe ser nuevamente definido y actualizado, al tratarse de un fenómeno que incluye también la salvaguarda del medio ambiente, la prevención y la lucha contra la contaminación.

La jurisprudencia en derecho público ha empezado a aproximarse a esos nuevos riesgos poniendo de relieve la creciente ampliación del concepto de emergencia, que incluye tanto los posibles eventos perjudiciales (catástrofes naturales, actos terroristas etc.) como los que es posible prever.

El concepto moderno de riesgo supone la capacidad de controlar y prever las consecuencias de las acciones realizadas en nombre del progreso.

De hecho, hoy la seguridad adquiere «la fisonomía de la protección de la colectividad frente a acciones, lícitas en sí, pero dirigidas a producir un crecimiento del sector que rebasa los límites tolerables... desde el punto de vista medioambiental y económico-social. (...). En la moderna sociedad del riesgo... la especial condición de seguridad ha hecho surgir dentro de la colectividad una exigencia o expectativa para que todos los que tengan posibilidad para actuar para eliminar o reducir los riesgos pongan en práctica las medidas necesarias para garantizar condiciones de seguridad»¹⁴.

La doctrina ha observado, en efecto, que el riesgo «se sitúa antes de que se den situaciones concretamente peligrosas (...) y no depende, por lo tanto, de factores sobrevenidos y aleatorios, sino de elecciones políticas, económicas y, sobre todo, organizativas»¹⁵.

13 Sobre el concepto, en general, de seguridad de la navegación, cfr., E. Turco Bulgherini, «Sicurezza della navigazione», en *Enciclopedia del diritto*, XLII, Milano, 1990, pp. 461 y ss.; M. Grigoli, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, t. I, Milano, 1989, par. VIII, p. 155 y ss.; M. L. Corbino, «Sicurezza della navigazione marittima», en *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, XIII, 1996, p. 409 y ss.; G. Vermiglio, «Le diverse accezioni giuridiche della sicurezza», en A. Marino, F. Pellegrino, M. Rizzo, G. Vermiglio (coord.), *Sicurezza nei porti: nuovi scenari*, Villa San Giovanni, 2007, 26, p. 31 y ss.; G. Vermiglio, «Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile», en R. Tranquilli Leali, E. G. Rosafio (coord.), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 145 y ss.; A. Xerri Salamone, «La sicurezza come valore nel diritto della navigazione e dei trasporti e nella formazione di un diritto comune europeo», en *Sicurezza, navigazione e trasporto*, cit., p. 155 y ss.; G. Vermiglio, «La sicurezza marittima nella società del rischio», en *Rivista di diritto della navigazione*, 2010, p. 271 y ss.; G. Camarda, «La sicurezza nel diritto della navigazione: molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico», en *Diritto dei trasporti*, 2010, p. 261; G. Cangelosi, «Luces y sombras sobre el desarrollo sostenible en el Mediterráneo», *Giureta (Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente)*, 2010.

14 F. Pellegrino, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 232-234.

15 M. Donnini, «Sicurezza e diritto penale», en *Cassazione penale*, 10, 2008, p. 3566.

Por lo tanto, la protección, prevención y gestión del riesgo de accidentes y la salvaguardia del medio ambiente son aspectos distintos del de la seguridad en el mar, e implican al nivel de la ordenación legislativa una necesaria apertura hacia las instancias internacionales, de la Unión Europea y transnacionales dentro de un camino que conduzca a un derecho uniforme.

La necesidad por parte de los Estados ribereños de dotarse de instrumentos adecuados para controlar los buques que transitan por su costa, para monitorear el tráfico y controlar el vertido de sustancias contaminantes, refleja una exigencia de seguridad que no afecta solo a los intereses de los Estados costeros, sino a la comunidad internacional en su conjunto.

El examen y la sistematización del marco normativo que protege el Mediterráneo contra la contaminación permiten poner de relieve la emergencia de una *acción de gobierno* a distintos niveles (normativo, pero también de administración activa y sancionatorio) que, reconociendo límites específicos para la actividad del hombre en un sector caracterizado por riesgos especiales, está dirigida a contener estos dentro de límites que se consideren aceptables¹⁶.

Las «acciones» dirigidas a conseguir un resultado concreto como la prevención de la contaminación y la protección del ecosistema no pueden reducirse, por sus características, a actos normativos (que produzcan efectos vinculantes), sino que abarcan también instrumentos de regulación de las conductas de los actores públicos y privados, cuya puesta en práctica es procedimentada con vistas a asegurar la efectiva implementación y aplicación de las medidas adoptadas a nivel comunitario, según un enfoque cauteloso¹⁷.

La producción normativa está condicionada por los procesos de comunicación de las informaciones, análisis y normalización del dato¹⁸, a lo que está ligado un mejor conocimiento del riesgo. Compartir las informaciones completa la estrategia cautelosa, poniendo al centro de la reflexión jurídica los procesos de interacción comunicativa entre todos

16 Sobre este argumento, véase *amplius* G. Vermiglio, «Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile», en *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, cit., pp. 145-153; F. Pellegrino, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici nella normativa internazionale, comunitaria ed interna*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 34 y ss.; E. Turco Bulgherini, «Sicurezza della navigazione», en *Enciclopedia del diritto*, XLII, 1990.

17 Sobre el procedimiento administrativo en el derecho comunitario y sus principios, véase E. Chiti, G. Della Cananea, «L'attività amministrativa», en G. Della Cananea (coord.), *Diritto amministrativo europeo. Principi ed istituti*, II, Milano, 2008, pp. 97 y ss., ed *ivi*; S. Cassese, M. Savino, *I caratteri del diritto amministrativo europeo*, p. 177 y ss.

18 C. Ingratoci, *Inchieste marittime e norme di sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012.

los actores públicos y privados de la gobernanza del riesgo¹⁹ y desarrollando modelos de organización administrativa funcionales a un derecho europeo que no obra una distinción entre reglamentación y administración²⁰.

Destaca, por lo tanto, la importancia de una correcta aplicación de las normas en materia de protección de la costa y prevención de la contaminación, inclusive mediante una colaboración más estrecha entre las autoridades, instituciones y organizaciones competentes de los Estados que se asoman al Mediterráneo, y la necesidad de una determinación y planificación comunes para el desarrollo sostenible del *Mare Nostrum*.

Por lo tanto, también las regiones de los países de la UE tienen asignado un papel decisivo en la estrategia de salvaguarda del ecosistema marino y costero; asimismo, es fundamental la capacidad de cooperación que, según el principio de subsidiariedad, las regiones lograrán desarrollar para reconocer las necesidades de las áreas costeras y marinas.

Las zonas costeras del Mediterráneo son espacios que, bajo el punto de vista geográfico, representan un *unicum medioambiental*, más allá de las líneas fronterizas estatales y locales y, bajo el punto de vista jurídico, se presentan como el ámbito de referencia objetivo de un poder articulado de planificación y de desarrollo, repartido entre niveles de gobierno distintos: internacional, comunitario, estatal y local cuyo ejercicio integrado y unitario exige nuevos modelos de *gobernanza multinivel*²¹.

19 Cfr. A. Barone, *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 84.

20 Cfr. G. Della Cananea, «Il diritto amministrativo europeo ed i suoi principi fondamentali», en *Diritto amministrativo europeo*, cit., p. 12.

21 Cfr. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea-Un Libro Blanco» (COM (2001) 428 final. Véase también, L. Cassetti, «Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali», en *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2004, p. 111; AA. VV. (editor J. Tuñón), *Gobernanza multinivel: el reto de las regiones mediterráneas. Una perspectiva andaluza*, Sevilla, 2011.

LA GOBERNANZA LOCAL EN SALUD Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL

Implicaciones para Andalucía

**DOLORES RODRÍGUEZ RUZ,
COVADONGA MONTE VÁZQUEZ, LOURDES VILLAR ARÉVALO**

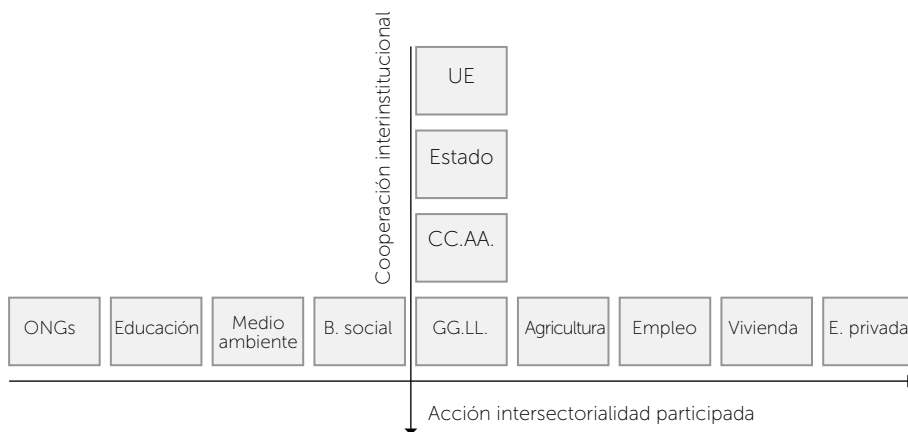
Servicio de Acción Territorial en Salud Pública, Consejería de Salud, Junta de Andalucía

1. MARCO EUROPEO DE LA ESTRATEGIA DE SALUD EN TODAS LAS POLÍTICAS

La Comisión Europea elaboró en 2007 el Libro Blanco «Juntos por la salud: un planteamiento estratégico para el periodo 2008-2013» y tiene como objetivo proponer un marco general que incluya no solo los aspectos fundamentales de la salud en Europa, sino también aspectos más generales, como la salud en todas las políticas y la salud global.

El desempeño de este cometido requiere una acción intersectorial. Esta estrategia también se pretende fortalecer en un marco estratégico único, la cooperación comunitaria en los ámbitos en los que los Estados miembros no pueden actuar solos, asegurar que la salud se entienda mejor a nivel europeo y mundial, y asegurar un papel más importante para la salud en todas las políticas.

PROPUESTAS DE CAMBIO Y MEJORA



Unificando esfuerzos para poder abordar la complejidad de las situaciones y los retos planteados, junto a otros departamentos y organizaciones públicas y privadas: asociaciones, ONGs, etc.

De ahí que, a modo de acuerdo político, se apruebe por los ministros de Salud de la UE la Estrategia denominada Declaración de Roma de 18 de diciembre de 2007 sobre «La salud en todas las políticas». En ella se menciona que «...Es de crucial importancia permitir que los responsables de la toma de decisiones en todos los sectores de los niveles global, europeo, nacional, regional y local tengan plena conciencia del impacto en la salud de las políticas y decisiones, con el fin de facilitar la integración de las consideraciones sobre la salud en su toma de decisiones y en la implementación de las políticas».

Es una estrategia europea basada en los determinantes de la salud; aquellos factores que influyen para bien o para mal sobre la salud, y su desarrollo requiere un abordaje de coordinación intersectorial en su dimensión «horizontal», como la que puede realizarse entre las diferentes políticas sectoriales, tanto a nivel central como en sus estructuras de proximidad, así como en la dimensión «vertical» de las políticas: europeas, nacionales, autonómicas, provinciales y locales.

2. ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR EN LA IMPLANTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SALUD EN TODAS LAS POLÍTICAS

Para poder llevar a cabo la estrategia de Salud en Todas las Políticas (STP) hay que tener en cuenta algunos aspectos importantes como:

- *El compromiso político*
Se recomienda que la estrategia de STP sea liderada por la máxima figura de gobierno y cada uno de los responsables de sus departamentos.
- *La visión compartida basada en valores comunes*
Todos los sectores y niveles de gobernanza implicados deben tener una comprensión compartida sobre los determinantes de la salud y el impacto que tienen las políticas públicas en ellos; así como del valor de la salud como recurso fundamental para el desarrollo social y económico, y para el cumplimiento de los objetivos de otros sectores (relación multidireccional).

Asimismo deben compartir los cuatro valores que subyacen en la estrategia de Salud en Todas las Políticas:

- » *Equidad en Salud:* Las diferencias en el estado de salud y determinantes de salud, que son consideradas injustas y evitables, deben ser reducidas con el objeto de que todo el mundo alcance su pleno potencial bienestar.
 - » *Solidaridad en Salud:* El sentido de responsabilidad colectiva asegura la protección de los vulnerables.
 - » *Participación en la toma de decisión:* Transparencia y participación por todos los afectados.
 - » *Sostenibilidad:* Las políticas deben ser sostenibles en el tiempo y no perjudicar la salud de futuras generaciones.
- *La gobernanza local*
Estructuras, mecanismos y flujos de trabajo intersectoriales deben ser definidos en todos los niveles de gobernanza (horizontales, entre sectores, y verticales, europeo, nacional, regional y local; y sus vinculaciones). Asimismo, deben integrar a los agentes implicados, que incluyen, aparte del sector público, al sector privado, al sector académico y a la sociedad civil.

Para evitar sobreposiciones y sobrecarga en las estructuras, deben examinarse las ya existentes como potenciales canales para la implementación de la estrategia. Asimismo,

es importante tener en cuenta que el liderazgo de la estrategia de STP no debe necesariamente recaer siempre en el sector salud.

- *El fortalecimiento del partenariado y alianzas*

La definición e implementación de la estrategia de STP exige la búsqueda de escenarios de colaboración y sinergias. Para ello es importante empezar con escenarios de beneficio mutuo para los sectores y niveles afectados. Esto implica el desarrollo de una mayor comprensión de los objetivos del «otro» y un estilo de trabajo basado en el respeto y comprensión de las diferentes perspectivas.

Asimismo, es importante considerar la gradualidad y el alcance de los acuerdos y la necesidad de establecer una información permanente a las partes sobre los resultados. De forma específica, este fortalecimiento exige al sector salud:

- » ser claro en sus argumentos de salud;
- » asegurar una comprensión holística de la salud;
- » definir claramente el valor positivo de la salud y sus implicaciones en las políticas;
- » y destacar el posible impacto de ignorar estos valores.

- *El trabajo cooperativo intersectorial y multidisciplinar permanente*

Es necesario potenciar el sistema de trabajo cooperativo centrado en las formas de colaboración más convenientes entre personas o grupos de personas que deberán realizar tareas comunes. Para ello, se recomienda dotarse de las tecnologías para la cooperación, que permitan potenciar la colaboración y coordinación de actividades y tareas entre las unidades administrativas y agentes implicados.

- *Un instrumento fundamental: la Evaluación del Impacto en Salud*

Uno de los principales instrumentos de gobernanza de la STP será la Evaluación del Impacto en Salud, que deberá definirse y articularse en los niveles de gobernanza descritos con los agentes implicados, así como en los procesos de definición, formulación, implementación y evaluación de las políticas. La evaluación del impacto asegurará la transversalidad de las actividades y sus consecuencias.

- *El fortalecimiento de las capacidades: aprendizaje continuo y desarrollo de habilidades para la gestión del cambio*

La estrategia de la STP requiere, además de un conocimiento sobre los determinantes de la salud, unas capacidades conceptuales, analíticas, políticas y de gestión. El establecimiento de partenariados y mecanismos de cooperación permanentes exige flexibilidad, capacidad de negociación, habilidad para trabajar con otras disciplinas y otros grupos de interés.

En este sentido, los profesionales (sobre todo profesionales clave en sectores más implicados en los determinantes de salud) deberán entrenarse y recibir apoyo para desarrollar capacidades para la consulta, construcción de alianzas, negociación y gestión con múltiples sectores.

- *La monitorización y evaluación de los procesos y resultados de la cooperación y gobernanza local*

El principal instrumento de apoyo a la implementación de la estrategia de salud en todas las políticas es la monitorización y evaluación de los procesos y resultados de forma permanente. Para ello, resulta fundamental la definición de unos objetivos tangibles con indicadores de resultado y fuentes de información identificadas.

- *Los recursos: definición de un marco presupuestario interdepartamental y rendimiento de cuentas asociado*

El enfoque holístico de la STP y el diseño de instrumentos de gobernanza multi-nivel que respondan a dicha estrategia exige una revisión interdepartamental del gasto para ubicarlo de tal forma que consigamos eficaz y eficientemente la reducción de las desigualdades en salud y la buena salud de la ciudadanía. Asimismo, se recomienda la definición de un marco presupuestario interdepartamental sometido a la estrategia STP. Para ello, será necesario acordar las bases para la estimación y comparación de costes económicos.

Finalmente, la reformulación del gasto deberá ir asociada a la definición de un modelo de rendimiento de cuentas que garantice el cumplimiento así como la eficiencia y eficacia de las medidas diseñadas e implementadas.

- *Poseer una infraestructura de información, comunicación y conocimiento experto*

El establecimiento y desarrollo de una infraestructura de información que asegure la recolección, monitorización, análisis y comparación de información sobre la salud de la población y las desigualdades en salud parece fundamental para permitir la definición, correcta implementación y evaluación de los procesos, estructuras, mecanismos e incentivos de la estrategia de STP.

Para ello, la interoperabilidad entre los sistemas de información intra-administrativos e inter-administrativos será fundamental. Se recomienda la utilización de estándares abiertos basados en los principios de la gestión del conocimiento, así como el rediseño de procesos y procedimientos que faciliten el trabajo en red.

3. CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL Y GOBERNANZA

La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los Estados miembros integrantes de dicha organización supranacional.

La Carta Europea de la Autonomía Local pretende fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones locales, propugnando que estén investidas de aquellas competencias que permitan una adecuada administración de los intereses propios «a la vez eficaz y próxima al ciudadano». En su consideración de tratado internacional forma parte del ordenamiento jurídico interno, una vez que su texto ha sido ratificado por el Estado español (20 de enero de 1988), y ha sido publicado en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE de 24 de febrero de 1989) y define la autonomía local en su Art. 3º, según el cual:

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.

De todo esto se deriva la necesidad de potenciar, modelar y aplicar una nueva forma de gobernar el territorio local como escenario común y compartido de las políticas de los distintos sectores públicos, estableciendo mecanismos efectivos de participación social y ciudadana (ONG, Tercer Sector, población en general,...) y propiciando la colaboración entre las esferas pública y privada. A esta nueva forma de gobernar se le denomina *gobernanza*. Así podemos definirla como arte y manera de gobernar y utilizar los poderes otorgados por los ciudadanos a las autoridades públicas que, teniendo como punto de partida la crisis de credibilidad y confianza política, institucional y administrativa y el requerimiento de mejorar el uso del poder de decidir para aportar soluciones y progresar en calidad de vida, persigue el desarrollo socioeconómico e institucional sostenible a través de la acción equilibrada entre los poderes públicos, la sociedad civil y el sector privado.

Principios básicos de la buena gobernanza

La buena gobernanza se plasma en una serie de pautas o principios básicos que deben aplicarse en todos y cada uno de los niveles de gobierno y gestión pública, del transnacional al local. Aunque no siempre reciben la misma denominación, tales principios suelen ser clasificados en siete grandes categorías:

Intersectorialidad. Las Administraciones tienen que trabajar con mayor interconexión entre los distintos sectores que conforman la política y la gestión pública. Y cada institución en particular y todas en su conjunto, han de desarrollar una comunicación más activa acerca de sus labores específicas y los instrumentos interadministrativos de cooperación, participación y colaboración que tengan establecidos, así como sobre sus decisiones y los procesos derivados de las mismas.

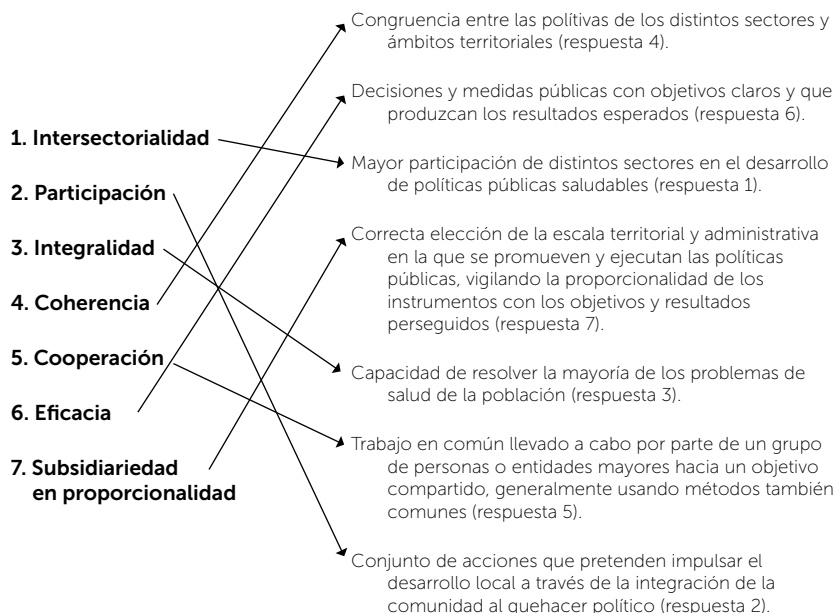
Participación. La calidad, la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas conllevan la ineludible necesidad de una amplia participación de los ciudadanos en las distintas fases del proceso político. Una participación reforzada genera una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas.

Integralidad. Es preciso clarificar mejor el papel de cada Administración, organismo y departamento público en los procesos legislativos, ejecutivos y de gestión pública, contemplando esta, a su vez, como un todo integrado que repercute globalmente en la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. La visión integral de las políticas y la gestión pública implica que cada institución explique su acción y asuma la responsabilidad que le incumba, dejando de verse a sí misma como compartimento estanco, superando cualquier percepción de confrontación político-partidista y promoviendo la cooperación con las demás entidades y Administraciones públicas.

Coherencia. La exigencia de coherencia en la Administración es creciente debido a que las tareas que emprende y desarrolla son cada vez más complejas. Además, el vigente proceso de globalización está unido a mayores dosis de descentralización, aumentando la diversidad, a la par que aparecen nuevos desafíos que rebasan las fronteras de las políticas territoriales y sectoriales. Y cualquier autoridad pública, sea cual sea su escala espacial, se encuentra cada vez más afectada por las decisiones y políticas de las demás autoridades. Ante todo ello, urge más coherencia tanto por parte de los niveles superiores de la Administración, cuidando el impacto territorial de sus actuaciones en los distintos sectores para que formen parte de un todo coherente —como por las instancias regionales y locales— para que sus decisiones sean compatibles con un abanico más amplio de principios y orientaciones.

Cooperación. Los principios anteriores desembocan en el protagonismo del principio de cooperación, cual mejor exponente de una gestión pública realmente dirigida a los ciudadanos y sus problemas y necesidades. La intersectorialidad, la integralidad y la cohesión de la acción pública conducen a la cooperación entre los diversos organismos e instituciones en la aplicación de sus políticas y programas. Y también la participación social y ciudadana halla su base en el posicionamiento de la cooperación por encima de otros principios más tradicionales, como el de jerarquía y tutela, en un mundo y una sociedad donde se impone el concepto y la práctica de red.

PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA EN LA ACCIÓN LOCAL EN SALUD



Eficacia. La gobernanza como arte y forma de gobernar fomenta y reclama que las decisiones y medidas públicas tengan objetivos claros y se caractericen por ser eficaces —válidas para alcanzar esos objetivos—, eficientes —conseguirlos con el menor coste posible—, efectivas —producir en la práctica los resultados buscados—, oportunas —atender en tiempo y forma a los intereses de la ciudadanía— y evaluables —medir sus efectos y resultados y controlar sus impactos futuros.

Subsidiariedad en proporcionalidad. La buena gobernanza conlleva, por fin, el examen riguroso de la correcta elección de la escala territorial y administrativa en la que se promueven y ejecutan las políticas públicas, así como que en tal elección prime el principio de subsidiariedad y se vigile la proporcionalidad de los instrumentos con los objetivos y resultados perseguidos. Por tanto, antes de lanzar cualquier programa público debe comprobarse sistemáticamente su *necesidad real, la idoneidad* del nivel territorial desde el que se acomete y la *proporcionalidad de las medidas y medios* a desplegar con los objetivos esperados.

4. NORMATIVA: NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

En España y en Andalucía la Constitución, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, la Ley General de Sanidad de 1986, la Ley de Salud de Andalucía de 1998 y el Estatuto de Andalucía son las referencias normativas elementales para enmarcar la relación de lo local con la salud y de la salud con el ámbito local.

Desde el punto de vista local se está inmerso, igualmente, en un proceso de reforma, con un debate abierto de nueva municipalidad en el que la Consejería de Gobernación ha elaborado la Ley de Autonomía Local de Andalucía.

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) establece como competencia municipal la promoción, defensa y protección de la salud pública. Para ejercer esta competencia, la LAULA determina que es competencia de los municipios andaluces la elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud, así como el desarrollo de políticas de acción local y comunitaria en materia de salud.

Además, la Ley 16/2011, de 23 de diciembre de 2011, de Salud Pública de Andalucía establece en su articulado, capítulo II: La Salud Pública en el Ámbito Local, que «corresponde a los municipios de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencias propias establecidas en la LAULA (ley 5/2010), velar en sus respectivos territorios por la protección y la promoción de la salud», asumiendo la coordinación de las intervenciones. Es el Plan Local de Acción en Salud el instrumento básico que recoge la planificación, ordenación y coordinación de las actuaciones que se realicen en materia de salud pública en el ámbito de un municipio o de una mancomunidad de municipios, por lo que se da un paso más para conseguir la incorporación de los objetivos de salud en las políticas locales de los diferentes sectores, dentro de la estrategia de Salud en Todas las Políticas.

5. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE ACCIÓN LOCAL EN SALUD

La Acción Local en Salud es un conjunto de actuaciones orientadas a situar la política y las acciones de salud (prevención, promoción y protección) en el escenario más cercano a la población, posibilitando las sinergias de las políticas públicas, la implicación del sector privado y de la ciudadanía, con el liderazgo de los gobiernos locales.

La tarea por tanto de la acción local en salud es ir creando un escenario de convergencia, entre todos los sectores y actores públicos y privados, capaz de reorientar recursos

y organizar la respuesta de manera conjunta y compartida, de forma que centre las acciones en políticas territoriales organizadas (salud, desigualdades, medioambientales, migración, urbanismo, consumo, etc.) y establezca con claridad el papel de cada administración en la organización y a su vez más cercanas a la ciudadanía.

La Acción Local en Salud ha supuesto una «nueva forma de hacer», estructurando lo que se venía haciendo, incorporando a otros sectores, dándole un enfoque de conjunto, aunando esfuerzos y recursos locales y estableciendo canales de participación de la población; el resultado es el establecimiento y desarrollo de una red local que trabaja para la mejora de la salud de la población, con un enfoque de perdurabilidad en el tiempo y conforme a un proceso de planificación, que se concreta en un instrumento clave: el Plan Local de Salud.

El nuevo modelo debe reorientar los servicios sanitarios hacia la mirada de salud pública, implicar a otros sectores, asegurar la cooperación con las corporaciones locales y garantizar adecuados mecanismos de participación; todo ello en el desarrollo de una estrategia de red local de acción en salud.

Aproximarse a las Entidades Locales es una exigencia básica para construir e implantar el nuevo modelo de Salud Pública en Andalucía, cuyo horizonte va encaminado entre otras prioridades al desarrollo de Salud en Todas las Políticas (STP) y en todos los niveles; y por añadidura la Acción Local en Salud, el peldaño más cercano a un territorio y una población concretos, ya que la experiencia demuestra que para la elaboración de una respuesta, la participación o implicación de la comunidad es factor clave del éxito.

La salud de la población depende de otros sectores que van mucho más allá del de salud. Sin embargo, integrar la mejora de la salud de la población en las políticas de esos otros sectores, no resulta sencillo. Las políticas de otros sectores tienen otros objetivos y prioridades, por lo que integrar la salud en sus agendas requiere de información pertinente y precisa, un entrenamiento adecuado en salud pública por parte del personal de esos otros sectores y habilidades para la negociación desde el propio sector salud.

El desarrollo del nuevo concepto de salud en el territorio no se centra, como es evidente, en los servicios sanitarios sino en la dimensión comunitaria e intersectorial que desde los mismos, en cualquiera de los niveles de gobernanza, se debe articular y desarrollar por parte de los diferentes profesionales de la salud, como referentes en estas materias, en un marco de cooperación interinstitucional.

Para la puesta en marcha de este nuevo modelo en salud se ha pilotado el Proyecto de Red Local de Acción en Salud en Andalucía (RELAS) (2008-2010) en 10 municipios de Andalucía, mediante un convenio de colaboración entre ambas instituciones, cuyo objetivo era que a partir de una red local, intersectorial y participada, liderada por el alcalde/sa, elaboraran un Plan Local de Salud que diera respuesta a los principales problemas de salud pública en el territorio; en suma, incorporar el valor salud en las diferentes agendas locales en un marco legal acorde con la autonomía local.

Modelo de Plan Local de Salud

A instancias del gobierno local, y a efectos de propiciar la implementación de la Red local y su funcionamiento, se constituirá un *Grupo Motor*, coordinado por el gobierno local y responsable de su desarrollo, que estará compuesto básicamente por el gobierno local, el sector salud, otros sectores estratégicos como educación, urbanismo, medio ambiente, servicios sociales..., representantes del tejido asociativo y aquellas personas, tanto del ámbito institucional como participativo, que designe el Ayuntamiento por su mayor vinculación a los problemas y situaciones de riesgo de salud locales.

La coordinación del grupo le corresponde al alcalde/sa o persona en quien delegue.

El Grupo Motor será el encargado de impulsar la elaboración del Plan Local de Salud.

Un Plan Local de Salud cuenta en su proceso de elaboración con diferentes fases, como son:

- *Análisis de situación de salud.* El análisis de situación de salud consiste en elaborar un *Perfil Local de salud* a partir del *Diagnóstico preliminar de salud* que elabora el sector salud, al que se le incorpora la información con los diferentes sectores, instituciones y ciudadanía del municipio, para conseguir una visión «más aproximada a la realidad» de la localidad. A la vez se irán identificando los principales problemas de salud así como los recursos locales disponibles.
- *Identificación de Agentes Clave.* Son aquellas personas referentes de distintos ámbitos de trabajo de la localidad, responsables de la interlocución, la dinamización de los grupos y la planificación y generación de acciones.
- El proceso de identificación de agentes clave se ha ido gestando por los diferentes miembros del Grupo Motor desde las fases iniciales, aunque se haga efectiva después de la priorización de los problemas de salud.

- *Priorización.* Consiste en la aplicación de una metodología de selección, mediante consenso a partir de los problemas y situaciones de riesgo del perfil y los recursos disponibles.
- *Configuración de los grupos de trabajo. Creación de la Red Local de Acción en Salud.* Cuando ya se han identificado y priorizado los diferentes problemas de forma participada, e incluso definido áreas de intervención, las propuestas finales se trasladan a una serie de grupos de trabajo, formados por personas de diferentes sectores y la ciudadanía, en relación con la línea priorizada, que son los que diseñarán las líneas estratégicas para llevar a cabo los objetivos planteados. Esta estructura de trabajo comienza a formar el esqueleto que materializará la red local. Es un momento clave para la intersectorialidad y la participación.
- *Plan de Acción. Validación, aprobación y reconocimiento,* en pleno por el Ayuntamiento. Constituye la parte troncal del Plan Local de Salud, en la que se fundamenta y relacionan las acciones a desarrollar a lo largo del plazo de vigencia del mismo, una vez valorada la disponibilidad de recursos y su viabilidad.
- Dicho Plan se puede abordar con líneas estratégicas vinculadas a determinantes sociales de la salud y/o a sectores de la población. Contempla, al menos, los siguientes puntos:

Líneas estratégicas — Objetivos — Acciones

- *Seguimiento y Evaluación.* La persona responsable de realizar el seguimiento y evaluación de los Planes Locales de Salud es el alcalde o alcaldesa (o persona en quien delegue), en colaboración con el Grupo Motor, que emitirá un informe de progreso (a la mitad del plazo anual) y la evaluación de resultados del Plan. El proceso de evaluación y seguimiento debe planificarse y diseñarse desde el principio de la elaboración del Plan Local de Salud y en todo caso tendrá que ser cuantitativo y cualitativo.
- *Comunicación y difusión del Proyecto.* En cada localidad se organiza una amplia difusión del proyecto a otras instituciones y la ciudadanía, en diferentes ámbitos: para informarles, conseguir su reconocimiento y la posterior incorporación de los agentes implicados.

Respecto a la perspectiva de desigualdades (género, etnia, discapacidad...), es importante su introducción transversal desde el principio y en cada fase de elaboración del Plan Local de Salud, ya que de esta manera nos aseguramos que forme parte del proceso como un instrumento más a tener en cuenta en su desarrollo.

En la actualidad, un año después de finalizar el proyecto piloto RELAS y analizados los resultados obtenidos se puede concluir de forma positiva lo que este ha supuesto. El proyecto continúa incorporando municipios a esta nueva metodología de trabajo en red para elaborar y desarrollar Planes Locales de Salud.

Se dispone de más de 10 Planes Locales de Salud y un proceso aprendido, lo que ha servido para el trabajo futuro y que ha supuesto la incorporación al modelo de más de 50 Ayuntamientos de Andalucía.

Además, se pretende extender la experiencia a otras entidades locales de mayor envergadura como las Diputaciones y Mancomunidades, con el objetivo de identificar sinergias, instrumentos y procedimientos de apoyo y asesoramiento a las corporaciones locales en el proceso de elaboración de los planes locales de salud.

El gran reto es dar respuesta a las necesidades de salud de la población andaluza de los 771 Ayuntamientos de Andalucía, en un marco de gobernanza y con criterio de universalidad, caminando hacia un equilibrio territorial en materia de salud, que aborde las iniquidades en salud. En suma, concretar una *Estrategia de desarrollo de la acción local en salud para Andalucía*, de forma efectiva y que además, permita conectar con otras redes locales de la Junta de Andalucía (Medio Ambiente, Igualdad y Bienestar Social, Innovación, Gobernación, Educación...), así como con regiones europeas que desarrollen un modelo similar, en busca de sinergias y cooperación.

A nivel internacional y mediante las Agencias de Cooperación Española y Andaluza hay abierta una línea de colaboración a efectos de darle una proyección internacional de carácter iberoamericano a la Estrategia de Desarrollo Local en Salud para Andalucía.

La investigación en patrimonio
como eje vertebrador de cooperación territorial
entre Andalucía y Europa

LOS OBSERVATORIOS DE PATRIMONIO EUROPEOS

PABLO MANUEL MILLÁN MILLÁN,
LUZ FERNÁNDEZ-VALDERRAMA APARICIO

Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCIÓN

Hace algunos años se encargó a la empresa ECOTEC un estudio de viabilidad para la creación de un Observatorio Europeo Cultural de Cooperación¹. Este informe de viabilidad mostraba quizá la cara menos amable de un proyecto ambicioso presentado al ámbito europeo, la cooperación desde la cultura para el fomento de la inversión en proyectos de ámbito cultural en Europa. El estudio concluía que la situación era insostenible debido al constante cambio en las estrategias culturales de ámbito europeo y la necesidad de inversión direccionada. Por otro lado, el miedo a la excesiva burocratización y centralización de proyectos muy ambiciosos en los que su única repercusión era una publicación, y la descoordinación y en muchos casos la repetición de proyectos, unido esto a la escasa importancia local de los mismos. Como algo muy positivo destacaba el apoyo que se daría a la red y a la unión de diferentes

1 «A Feasibility Study Concerning the Creation of a European Observatory of Cultural Co-operation». ECOTEC. Research and Consulting Limited.

emplazamientos y por tanto el fomento de actividades paralelas de nuevas sinergias en cooperación y en investigación.

Está claro que si hace algunos años subrayábamos la mala situación económica como punto determinante para hacer una valoración negativa en materia de cooperación, ahora no es mejor; todo lo contrario, es uno de los puntos más determinantes para la adjudicación o no de investigaciones por novedosas que estas sean, la viabilidad y sostenibilidad de la propuesta. El apoyo financiero se muestra ahora como elemento fundamental en la praxis de cualquier ejercicio de cooperación.

El ámbito de estudios a escala europea en materia de cultura subraya el amplio tejido que se ha ido desarrollando, dando lugar a numerosas investigaciones y actuaciones, la mayoría enmarcadas en fondos de ayudas europeas pero que no se han contextualizado como tal. Habría que preguntarse cuál es el mapa de la cooperación en Europa, o mejor aún, si existe ese mapa de la cooperación europea. Nos sorprendería ver que no. No hay una red global del mapa de la inversión europea en cooperación y mucho menos aún si hablamos de cooperación en materia de patrimonio.

El objetivo de los observatorios siempre ha sido ese, el de observar e ir dibujando el mapa de actuaciones, sea el objetivo que sea, para desde ahí poder ir trazando estrategias que no queden aisladas, sinergias enmarcadas entre investigaciones, y que con el simple hecho de relacionarlas podrían desarrollar el efecto multiplicador. El entramado de observatorios a escala europea ha ido desarrollando una trama sensible a diferentes escalas o temáticas, hasta el punto de configurarse/convertirse en un SIG (Sistema de Información Geográfica) en materia de cooperación. La potencialidad de los datos/resultados/experiencias obtenidos en las diferentes actuaciones cobran importancia al enmarcarlos en un contexto geográfico determinado, siendo este anulado cuando no interacciona con lo que le rodea. Como veremos más adelante y subrayaremos, potenciar la cooperación en materia cultural europea desde un observatorio global debería ser una prioridad por muchos motivos; pero por uno de ellos resulta fundamental: ser capaces de mirar las fronteras como simples líneas administrativas que quedan completamente desdibujadas dentro del ámbito de la cultura, la sociedad y el patrimonio.

El patrimonio físico y material europeo es tan amplio que ha necesitado de estudios parciales, locales, regionales y nacionales. Llegados a la frontera surgen los programas de cooperación *transnacional*, *transfronteriza* e *interregional*. La necesidad de establecer puntos de investigación en materia de cooperación se hace cada vez más necesaria cuando hay que saltar fronteras. Desde el Programa SUDOE para el desarrollo del

sudoeste europeo hasta el Programa URBACT para el intercambio de experiencias en desarrollo urbano, hay un abanico de posibilidades de cooperación dependiendo de la interrelación. Cuando la cultura y el patrimonio heredado saltan y establecen relaciones de vecindad con Marruecos de forma intensa se pone de manifiesto la carencia de un mapa que recoja no solamente las relaciones *ad intra* que se han ido dando en cooperación, sino también *ad extra*.

El patrimonio es la mejor hoja de ruta de las necesidades en cooperación cultural europea. El tiempo ha ido depositando relaciones, tratados, acuerdos y consensos con ámbitos del territorio, que aun siendo vecinos, han quedado relegados por situaciones políticas y con ellos su herencia paralela.

La necesidad de poder borrar fronteras desde la cooperación no es un acto filantrópico ni de filosofías *buenistas*, es el hecho posibilitador de nuevas sinergias económicas como el turismo, la movilidad cultural, etc. Dado el contexto de austeridad actual, ubicar nuevas potencialidades a escalas transfronterizas nos obliga a replantearnos el discurso heredado.

Por otro lado, en el ámbito de las escalas más pequeñas, las políticas culturales locales (especialmente las de las grandes ciudades) y regionales parecen más conscientes de la necesidad de hacer de la cultura un instrumento importante de una política de desarrollo, de fomento y de encuentro, especialmente con sus ciudades y regiones compañeras y vecinas. Ciertamente, el riesgo de una «instrumentalización» de la cultura al servicio de los objetivos económicos y sociales es importante, pero muchas iniciativas sostenidas por las ciudades y regiones, a menudo al margen de sus instituciones oficiales muestran la potencialidad de la cultura cuando se interrelaciona.

Sin pretender justificar y centrando la presentación, se ha de subrayar que la acción cultural de la Unión Europea es todavía reciente (algo más de diez años). Sin duda, cabe recordar aquí que si los primeros tratados de lo que hoy se ha convertido en la Unión Europea no preveían acciones ni políticas culturales, no era por olvido, sino por una voluntad claramente establecida y asumida: nada de constitución ni de cultura, en los inicios, sino una cooperación pragmática en lo que se refiere a las industrias del carbón y del acero (CECA), más adelante el Euratom. Si actualmente la cultura empieza a tener efectos estructurantes en el ámbito de los medios de comunicación, de la educación, de la cohesión social y del desarrollo regional, sobre todo gracias a programas importantes y a una implicación significativa de los Fondos estructurales comunitarios, no ha sido por un ejercicio de casualidad, sino por la búsqueda de nuevos ámbitos de expansión y económicos.

2. LA FIGURA DE LOS OBSERVATORIOS EN MATERIA DE COOPERACIÓN CULTURAL

La aparición de Observatorios Culturales es un fenómeno reciente surgido en un principio en Europa y que luego se fue extendiendo al resto de los continentes. Su nacimiento se produce ante la necesidad de gobiernos e instituciones de sistematizar las fuentes de información y realizar un análisis sistemático de las políticas culturales, la investigación y la planificación del desarrollo cultural. Su creación ha estado estrechamente ligada a la formación y a la investigación.

Entre los fines prioritarios de los observatorios culturales se encuentra la *observación, supervisión y difusión de información* para el sector cultural tal como hemos descrito anteriormente; la profundización del análisis de las *realidades histórico-culturales de cada país* y la búsqueda y difusión de información que contribuya a visualizar los impactos de los fenómenos culturales y prever escenarios futuros para la cultura.

Su naturaleza conlleva atender tanto a la formulación como a la ejecución de políticas culturales y contribuir a la buena articulación necesaria entre dichas políticas, la comunicación, los órganos de gobierno y el desarrollo cultural. Así, los observatorios culturales en materia de patrimonio, serán los encargados de observar, potenciar y difundir todas aquellas iniciativas que, desde la base de una historia común, potencien los lazos interfronterizos.

Las estructuras de los Observatorios Culturales variarán en función de los órganos que les constituyen, su naturaleza, el ámbito de su acción y el marco de funcionamiento. La metodología del trabajo de los observatorios es de tipo participativa, integrando diversos campos de estudio. Así, tendrá como objetivo fundamental crear un espacio de reflexión participativa y análisis sobre los contextos político-culturales de cada área, aportando al panorama de la cooperación material suficiente para poder adentrarse en nuevos proyectos conociendo las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades así como asesoramiento técnico a organismos públicos en gestión de políticas culturales.

Los observatorios en cooperación cultural en patrimonio se propondrán investigar las problemáticas en cooperación cultural desde las perspectivas de las políticas públicas, analizar el impacto económico que estas producen, recopilar y proporcionar información especializada a órganos de gobierno, instituciones y centros de investigación.

La mayoría de los observatorios responden a la necesidad cada vez mayor de crear fuentes de información completas, integradas, fiables y accesibles de datos, realizar análisis y sugerencias en torno a los sectores del arte, la cultura, el patrimonio, la le-

gislación, el desarrollo cultural y las tendencias o movimientos socio-culturales tanto del sector público, privado o mixto. La aplicación de estos resultados a la cooperación nos dará una plataforma de investigación, gestión, documentación y coordinación de proyectos a escala europea².

La cooperación internacional entre observatorios ha comenzado a generar un intercambio basado en redes de trabajo cooperativo de enriquecimiento mutuo que ya se ha plasmado en la Red Internacional de Observatorios de las Políticas Culturales creada a iniciativa de la UNESCO con el objetivo de promover la conexión a través de Internet entre entidades en todo el mundo que analizan, reúnen y difunden conocimientos e información concerniente a la política cultural y que tienen como objetivos el establecimiento de interacciones internacionales sistemáticas para el intercambio de información, la mejora de la base de conocimientos para el diseño y evaluación de la política cultural y la promoción de estudios evaluativos orientados al futuro de la misma.

Así, entre las iniciativas de colaboración internacional figura la Red Internacional de Políticas Culturales (RIPC), espacio internacional que promueve el examen conjunto de los ministros nacionales de cultura sobre temas y cuestiones emergentes de política cultural y la promoción de la diversidad cultural en un contexto de mundialización creciente. La RIPC nació con la vocación de crear un sitio de carácter informal en el que los países miembros pudieran intercambiar opiniones sobre una amplia gama de asuntos de política cultural. Entre las líneas de trabajo actuales se encuentra la Diversidad Cultural y la Mundialización, la Radiodifusión en el Ambiente mundial y el Patrimonio Cultural.

Los productos y servicios de los observatorios en cooperación pretenden atender a las necesidades de los planificadores, gestores, investigadores y personas que trabajan en niveles de decisión en organismos, instituciones, centros de investigación, universidades y sectores de la industria cultural.

El panorama actual de los Observatorios Culturales se vincula fundamentalmente a:

- Políticas, legislación y reglamentaciones públicas.
- Estadísticas culturales.
- Información del sector artístico, del mundo de la cultura y del patrimonio cultural.

2 Un ejemplo de ellos es el referido REDAMED, publicado en el Dossier Monográfico de la revista Digital REDAMED.

- Repertorio de instituciones, organizaciones, agencias gubernamentales y asociaciones culturales.
- Fundaciones y empresas privadas del ámbito cultural.
- Información académica para el perfeccionamiento profesional.
- Experiencias y prácticas ejemplares de colectivos culturales.
- Publicaciones, estudios, encuestas.
- Investigaciones.

Como hemos ido viendo, atendiendo a la definición de observatorio, tenemos que hacer referencia al lugar desde el que se puede observar, vigilar, analizar e identificar realidades a partir de las cuales poder establecer estrategias, programas o movimientos de actuación sobre ellas. Así, un observatorio no se dedica única y exclusivamente al ejercicio pasivo de la observación, sino que tras ella encierra la actividad propia de la actuación, aunque sea de conservación. Los observatorios quieren ser ámbitos de seguimiento, de apoyo, desarrollo, documentación e investigación. Plataformas de apoyo que puedan analizar y catalizar las derivas de los procesos sociales en este caso en materia de cooperación. La falta de estos observatorios se evidencia cuando, como resultado del impacto de la cooperación en la población nativa, demandan una mayor implicación o repercusión en esta.

Dentro de la figura del observatorio podemos desglosar diferentes tipos según el análisis o ámbito de interés. Desde los observatorios en derechos humanos y violencia de género hasta los interesados por materias medioambientales o geográficas hay todo un espectro de modelos en los que como común denominador surge una herramienta prospectiva y necesaria en la contemporaneidad, el análisis a diferentes escalas. Este nos obliga a observar el hecho concreto, pero también a salir de él y mirar a su alrededor, es decir, nos obliga a incorporar una escala territorial.

Aquí radica la importancia de la herramienta prospectiva del observatorio en el panorama de la cooperación y más aún en Andalucía. La cooperación, como instrumento de desarrollo permite establecer un sustrato de comunicación y potenciación social de acercamiento de culturas. Esto, que se ha entendido relativamente bien dentro de nuestras actuales agencias, demanda de un observador privilegiado, que permita establecer estrategias concretas desde un análisis sistemático. Así, un observatorio en materia de cooperación nos permitiría una optimización de recursos, una detección concreta de las demandas sociales, y lo que es más importante, un impacto mayor en la sociedad afectada.

Podemos clasificar las funciones de un observatorio en cooperación cultural en:

- a. Observatorio en cooperación cultural como ámbito de documentación y asesoramiento: La posibilidad de establecer un espacio donde aunar, gestionar y asesorar proyectos que propicien una perspectiva mayor que la de las propias agencias de cooperación. Esta nueva perspectiva permitirá de forma prospectiva poder integrar documentalmente programas e intervenciones anteriores dentro del nuevo programa.
- b. Observatorio en cooperación cultural como apoyo a la investigación patrimonial: Una plataforma para la cooperación que sirva de base a la investigación patrimonial y permita establecer un soporte de detección de nuevas necesidades en este sentido. Igualmente permitirá una visión transversal desde una óptica más amplia. La investigación patrimonial, como sustrato común a toda la cooperación generará un mapa de necesidades socio-económicas, y por tanto ámbitos de intervención.
- c. Observatorio en cooperación cultural como ejercicio de seguimiento y detección mediante indicadores: Uno de los puntos negativos que el citado informe subrayaba era la falta de seguimiento y por tanto de cuantificación del impacto en la sociedad de referencia. La necesidad de simplificar canales que permitan la inmediatez del impacto en la sociedad afectada es una de las claves del éxito en la cooperación. Por tanto, será otra de las funciones la de agilizar estos canales y hacer seguimiento y repercusión de estos.
- d. Observatorio en cooperación cultural, como herramienta cuantificadora del impacto posterior: Estos últimos años se han multiplicado los estudios que han evaluado la eficiencia de los proyectos de cooperación³. Algunos de estos análisis se han centrado en las carencias, pero lo subrayado por todos ha sido la necesidad de buscar herramientas que cuantifiquen el impacto posterior y no dejarlo al albur de discursos en gran parte parciales y subjetivos.

La cooperación cultural ha generado mucho escepticismo. Prueba de ello son las palabras de Nicholas Eberstadt, del American Enterprise Institute, quien en 1996 afirmaba ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado USA que «los cuantiosos y continuos flujos de financiamiento externo en condiciones concesionales procedentes de los países desarrollados han permitido a los gobiernos del Tercer Mundo adoptar políticas antieconómicas, mal concebidas, improductivas o, incluso, francamente destructivas»⁴.

3 Una excelente recopilación de los temas más destacados en los estudios sobre la evaluación e impacto de la ayuda puede verse en ALONSO y MOSLEY (1999).

4 *Finanzas & Desarrollo*. Boletín del FMI. Diciembre 1997 (p. 6).

Generar una nueva institución que reúna todos los cauces de la cooperación puede parecer un intento de engordar más aún la Administración, pero si lo que se detecta es una disparidad de inversión, una carencia de estudios previos de esta y lo que es peor, falta de seguimiento, necesitamos poder desarrollar en cooperación cultural una figura que aglutine todas estas demandas.

La cooperación territorial europea para el periodo 2007-2013 tiene como finalidad reforzar la cooperación a escala transfronteriza, transnacional e interregional. Su objetivo es promover soluciones comunes para las autoridades de distintos países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, el fomento de las relaciones económicas y la creación de redes de las pequeñas y medianas empresas⁵.

Con este objetivo del OCTA, Andalucía se pone a la cabeza en ese intento de eliminar fronteras potenciando un desarrollo posterior a la cooperación y al estudio de potencialidades ulteriores. Ahí es donde se encaja la propuesta. Poder establecer un organismo dedicado al análisis global que haga posible un 'mapa' general en materia de cooperación cultural y desde ahí crear áreas de necesidad y ámbitos de actuación, de forma global y no dispersa.

El observatorio, entendido como la herramienta activa de análisis y síntesis, podrá establecer cauces prospectivos de intervención. El hecho positivo de poder hacer confluir dentro de esta herramienta disciplinas de diversa índole nos garantizará desde la cooperación cultural (entendida como diversidad) el hecho multiplicador de estos proyectos.

3. EL PATRIMONIO COMO AGENTE REORGANIZADOR Y GENERADOR DE NUEVAS SINERGIAS ECONÓMICAS

La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial organizada por la UNESCO en París, el 17 de octubre de 2003, define la importancia de implicar a las comunidades en la protección, salvaguardia y gestión del patrimonio cultural, para poder tener un conocimiento veraz, fiable y respetuoso de dicho patrimonio. Esta intención queda recogida en el artículo 15 de la Convención:

*Artículo 15: Participación de las comunidades, grupos e individuos.
En el marco de sus actividades de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, cada Estado Parte tratará de lograr una participación lo más amplia*

5 OCTA. Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía.

posible de las comunidades, los grupos y, si procede, los individuos que crean, mantienen y transmiten ese patrimonio y de asociarlos activamente a la gestión del mismo.

La herencia de la historia en nuestra tierra andaluza juega con una ventaja sobre otras latitudes y es que culturas anteriores ya se encargaron de hacernos mirar a nuestros vecinos, dejando aquí vestigios materiales, que de no ser por estas culturas, sería imposible entender. El patrimonio, la herencia material e inmaterial heredada, tiene gran dosis de este ejercicio de búsqueda fuera de las fronteras. Así, un análisis profundo del hecho patrimonial nos llevaría inexorablemente a analizar influencias y herencias propias de culturas lejanas. Los objetivos que se plantea la cooperación cultural y patrimonial podrían resumirse en:

- Posibilitar el encuentro cultural en áreas de diversas nacionalidades y haciéndolo extensivo y accesible a todos los ciudadanos.
- Potenciar actividades que desde la investigación enriquezcan la cultura.
- Desarrollar y consolidar nuevas identidades en medio de la contemporaneidad generalista mercantilizada.
- Desarrollar estrategias económicas que contribuyan al fortalecimiento de la sociedad.

¿Qué es un observatorio en patrimonio europeo? Es el encargado de facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros y analizar las tendencias de los mercados y sociedades en ámbitos de patrimonio y ciudad heredada. ¿Qué aportaría? Un sistema de información sobre las políticas comunitarias en materia de patrimonio, intervención y conservación así como perspectivas de investigación a una escala más amplia. Igualmente sería competente en cuanto a las tendencias de los mercados turísticos, pudiendo desarrollar áreas de oportunidad desde perspectivas patrimoniales, y de investigación. Así, proyectos como la Red del Mediterráneo, consolidada por discursos históricos, sería un ejemplo de esta plataforma, pero desde una escala mayor. Si la contemporaneidad, en el planteamiento de austeridad que desarrolla, demanda ejercicios de síntesis, este sería uno de ellos, facilitando y aunando entidades desde perspectiva europea. El ejercicio práctico de vecindad no consiste solamente en una tranquilidad fronteriza, sino en una interacción que genere conocimiento y desarrollo cultural. Este observatorio para la cooperación aportaría el análisis de la previsible evolución de las actuaciones determinadas, con los derivados impactos dentro de cada uno de los ámbitos participantes. Andalucía, como territorio intercultural tiene el deber de establecer lazos fronterizos con todas las culturas que la han habitado. Así, una perspectiva clara de trabajo sería la investigación patrimonial desde el establecimiento de unas bases culturales.

Objetivos del Observatorio de Patrimonio:

- Poner en comunicación, crear una red de agentes e investigadores del patrimonio material, inmaterial y etnográfico.
- Servir como espacio de intercambio de ideas (*think-tank*), conocimientos y experiencias en el ámbito de la conservación, divulgación, estudio, investigación, puesta en valor y protección del patrimonio material, inmaterial y etnográfico.
- Servir como espacio de la participación ciudadana para los estudios que se hacen sobre patrimonios de 'frontera' y de vecindad.
- Servir de interlocutor entre los investigadores, agentes interesados y la administración competente en materia de patrimonio cultural.

Las funciones de un observatorio en cooperación en materia de patrimonio serían:

- Participar de manera constructiva y directa junto con la Administración competente en la puesta en práctica de los sistemas de protección y proyectos de cooperación de patrimonio cultural.
- Estar al tanto de cuantas acciones pongan en marcha las Administraciones autonómicas, nacionales, europeas e internacionales relacionadas con el patrimonio que administran.
- Elevar propuestas a las Administraciones, empresas, universidades, fundaciones, asociaciones, etc., de los países vecinos para poner en valor el patrimonio cultural común, mediante proyectos internacionales.
- Tener conocimiento de cuantos estudios se estén realizando o se hayan realizado ya y vayan a ser publicados en relación al patrimonio de la Comunidad andaluza en relación con otros países en materia de cooperación.
- Entrar en contacto con otros observatorios similares de la Unión Europea o de cualquier otra parte del mundo.
- Conocer cuantos documentos públicos (leyes, reglamentos, convenciones, etc.) afecten al patrimonio etnográfico, material e inmaterial (oficios, costumbres, rituales, creencias, fiestas, etcétera).

- Intercambiar entre ellos sus experiencias y conocimientos de modo que pueda servir de referencia lo hecho en otros lugares de Europa.

El potencial del patrimonio en la esfera económica se hace latente cuando se analizan las cifras del turismo cultural. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de establecer nuevos cauces o fórmulas que permitan la diversificación, extensión y estudio de los caracteres configuradores de la cultura en el marco europeo y fronterizo.

El mapa cultural de Andalucía nos permite mirar a nuestros vecinos sabiendo que con todos ellos nos une un nexo del pasado cultural: desde Marruecos o Italia hasta Chile o Cuba, todas las culturas han depositado o han adquirido legado andaluz. Este hecho objetivo será el mejor y más inmediato garante de llevar a buen puerto nuevas estrategias económicas basadas en el patrimonio cultural y que desde la cooperación nos permitirán nuevas potencialidades.

4. OBSERVATORIOS DE PATRIMONIO EUROPEOS

En el marco de la Unión Europea se han desarrollado numerosos proyectos e iniciativas generadores de observatorios e instituciones investigadoras. Prueba de ello son las múltiples actividades que se han ejecutado gracias a proyectos como el Programa LEADER para el desarrollo local o el ACP para migraciones. Aquí es donde se incluiría el programa marco de patrimonio europeo. ¿Qué nos permitiría esta iniciativa?

- a. *A nivel de investigación:* Genera el marco para la investigación patrimonial transfronteriza, amplio espacio necesario para el desarrollo de iniciativas interuniversitarias. Igualmente posibilita una visión de conjunto de todas las actividades que se están llevando a cabo, insertando cualquier iniciativa dentro de estrategias más amplias para un óptimo aprovechamiento de la inversión. La generación de sinergias interdisciplinarias, que por desconocimiento o falta de asesoramiento no sepan de actividades con similar o igual planteamiento. En definitiva el patrimonio dentro de un observatorio de cooperación nos permitirá afrontar nuevas perspectivas enmarcadas en contextos más amplios. El concepto en sí de lo que supone el patrimonio heredado por culturas anteriores lo requiere.
- b. *A nivel de desarrollo económico:* La potencialidad de iniciativas culturales incentiva la génesis de empresas culturales y de desarrollo, que de forma transversal se traducirán en estrategias turísticas, nuevos canales de interés cultural, valoración de nuevas actividades o discursos, etc., que de no ser insertadas en un marco más amplio pasarían desapercibidas o no llegarían a entenderse.

- c. *A nivel socio-cultural:* El impacto de cualquier actividad basada en el patrimonio cultural es un sustento para el acervo propio de una sociedad, tal como lo describe el fundamento de la UNESCO. Por ello la herramienta que supone un ámbito de mayor escala para la cooperación cultural en Europa proporcionará nuevos canales de impacto en la sociedad, siendo intrínsecos (dado que parten de la misma sociedad) y asumidos por la población a la que va destinada. La cultura, desde el ejercicio de actividades para su fomento, establece nexos de unión propios. Si a esto le unimos que el patrimonio heredado en Andalucía ha bebido de varios contextos culturales, nos encontramos con el germen de una cooperación propia y fundamentada de una herencia lógica.

La política cultural de la Unión Europea está dirigida a complementar y apoyar las acciones de los Estados miembros en materia de cultura y patrimonio cultural desde la cooperación, con el fin de:

- Incrementar el conocimiento de la cultura y de los pueblos europeos y vecinos.
- Conservar y salvaguardar el patrimonio cultural de importancia europea.
- Apoyar los intercambios culturales y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

Las leyes de patrimonio señalan que la herencia, material e inmaterial, es importante para el pueblo, concretamente la ley de patrimonio histórico de Andalucía subraya que: «El Patrimonio Histórico constituye la expresión relevante de la identidad del pueblo andaluz, testimonio de la trayectoria histórica de Andalucía y manifestación de la riqueza y diversidad cultural que nos caracteriza en el presente». La herencia, como vemos, es señalada como un valor ético, de convivencia y relación con culturas pretéritas. Esta herencia no es propiedad de nadie y a su vez lo es de todos. Las Administraciones, universidades, instituciones públicas y la sociedad misma tienen la responsabilidad de su salvaguarda, ya sea de forma directa o mediante herramientas consultivas, donde incluiríamos la propuesta del observatorio.

Podríamos subrayar la importancia del Observatorio del Patrimonio Histórico Español (OPHE), creado en el marco de un proyecto de excelencia, pero nos quedaríamos con unos objetivos limitados en lo territorial. El valor que aporta un Observatorio en Cooperación Europea sustentado por el patrimonio y el discurso de la herencia se plantea desde un principio de necesidad de trascender los límites habituales de la investigación científica, muchas veces endogámica y absorta en sí misma. La posibilidad de imbricar y transferir a la sociedad los resultados de la investigación en patrimonio queda evidenciada cuando esta parte desde el sustrato mismo de la sociedad con ejercicios como el de la cooperación.

La creación de una plataforma 'observadora' de los movimientos en cooperación patrimonial quedaría apoyada por el fundamento académico y social, ya que el resultado de esta sería completamente polarizado en lo científico (universidad y grupos de investigación) y social (grupos de cooperación y agencias). Así, la intervención, gestión, puesta en valor y difusión son ejercicios paralelos a una sociedad demandante de su propia cultura junto con la cultura en sí misma. La tutela, la formación y el asesoramiento técnico serán actividades desarrolladas desde lo transversal del patrimonio, traducándose en intervenciones sobre la sociedad (Castillo, 2010).

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE TRABAJO

El compromiso social que adquieren los valores heredados sobre la sociedad misma hace que estos cobren relevancia en el significado y en el significante. La realidad cambiante de la sociedad, junto con las fronteras culturales, se hace cada vez más leve gracias a elementos como el patrimonio heredado, elementos que no se han atado a límites o barreras. Por ello constatamos que el patrimonio es un bien compartido por sociedades vecinas y como tal ha de responder, como nexo de unión, como elemento integrador de sociedades en torno a hechos, elementos, herencias... La cooperación, tal como describíamos anteriormente, proyecta en la sociedad actual intervenciones que buscan la integración, mejora o diálogo entre sociedades que de no ser así convivirían ajenas e independientes. La cultura heredada en Andalucía nos obliga a establecer lazos de unión en vecindad. Un observatorio, como ente garante de una perspectiva superior, es un instrumento necesitado para los investigadores en patrimonio y para las agencias de cooperación en la sociedad.

Por todo ello, poder trabajar con una herramienta que optimice energías y por tanto recursos, se hace imprescindible en este contexto de austeridad. A su vez, una herramienta que nos permita estudiar, analizar e investigar las demandas patrimoniales, no dependiendo de limitaciones de fronteras políticas, sería uno de los objetivos necesarios y necesitados de una correcta infraestructura de cooperación en vecindad.

Mostrar la realidad que el patrimonio demanda y romper con los tabúes 'fronterizos' y rechazos que aún genera la cooperación en intervención se impone como uno de los objetivos o propuesta de estudio como desarrollo posibilitador.

Estamos convencidos de la necesidad de dar cada vez más espacio a las sociedades que demandan su herencia común desde geografías divididas como paso previo a una gestión compartida y coordinada responsable del patrimonio en su diversidad cultural.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, J. A. y MOSLEY, P. (eds.) (1999): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Cívitas. Madrid.

CASTILLO, J. (2010): *El Observatorio del Patrimonio Histórico Español*. Universidad Internacional de Andalucía.

RUBIO, A.; FERNÁNDEZ-VALDERRAMA, L.; MARTÍN, A. y MILLÁN, P. (2009): *Actuaciones y procesos urbanísticos en las riberas del Mediterráneo en los inicios del siglo XXI*. Dossier monográfico de la revista digital REDAMED. www.redamed.com

UNCETA, K. y YOLDI, P. (2000): *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Servicio Editorial del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-BRITÁNICA EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS

MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ¹

*Profesor contratado doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Cádiz*

Los acontecimientos acaecidos en los últimos meses, traducidos en continuos incidentes entre, principalmente, la Guardia Civil y la *Royal Gibraltar Police*, ponen de manifiesto el grave problema derivado de la disputa sobre la soberanía y jurisdicción de unos espacios marítimos que poseen una gran repercusión como vía principal del tráfico de drogas en la Bahía de Algeciras.

Esta disputa viene originada desde el Tratado de Utrecht de 1713, por el que se cede la colonia de Gibraltar a Reino Unido. Para España, según dicho Tratado, la cesión no incluiría la jurisdicción de las aguas en torno al Peñón. Por su parte, Reino Unido

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho», DER2009-11693 (subprograma JURI) (2008-2011), financiado por el Ministerio de Educación-DG de Investigación.

considera que Gibraltar posee aguas jurisdiccionales que coincidirían con las «aguas en disputa» y que serían las siguientes: 1,5 millas en la zona de poniente dentro de la Bahía de Algeciras, y que serían Aguas Interiores al albergar el puerto de Gibraltar; 3 millas en la zona de levante, siendo consideradas como Mar Territorial y en donde se realiza el denominado *Bunkering*, esto es, el suministro de combustible a buques fondeados — práctica prohibida por la legislación española—; y 3 millas de Mar Territorial en la zona sur del Estrecho. Otra cuestión distinta son las aguas en torno al Istmo de Gibraltar, de soberanía española pero que Reino Unido las considera de su jurisdicción por el discutido principio en Derecho Internacional de prescripción adquisitiva. La posición española se ha fundamentado en reivindicar diplomáticamente su soberanía, pero sin llevar a la práctica dicha reclamación, al permitir la jurisdicción y control británicos sobre todas las aguas en litigio, tanto en torno al Peñón como en el Istmo.

Junto a esta problemática, podemos citar otras dos controversias en materia de medio ambiente. En efecto, la primera de ellas trata de la designación de Lugares de Interés Comunitario (LIC) por parte de la Comisión Europea. Así, en 2006, Gibraltar consiguió un LIC en la zona denominada *Southern Waters of Gibraltar*, que comprende la mayor parte de sus aguas adyacentes. España, por su parte, además de presentar una objeción por escrito, consiguió la declaración de un LIC en una zona marítima denominada *Estrecho Oriental*, que se solapaba sobre el LIC gibraltareño. Esta situación provocó un procedimiento judicial ante el Tribunal de Luxemburgo, iniciado en mayo de 2009, y que actualmente se encuentra a la espera de resolución de un recurso de casación. La segunda de las problemáticas sería la aplicación en la denominada «demarcación del Estrecho y Alborán», de la Estrategia Marina Europea a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, y que implicará la necesaria cooperación de las autoridades no solamente gibraltareñas, sino también marroquíes, para alcanzar un buen estado ambiental en la zona, lo cual se observa bastante complicado dada la inexistencia de delimitación de fronteras marítimas entre España, Marruecos y Reino Unido.

A pesar de todas estas problemáticas, podemos afirmar que en la lucha contra el tráfico de drogas existe una cierta cooperación entre las autoridades españolas y gibraltareñas. En efecto, ya desde 1989 existe un Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, aplicable a Gibraltar. Más concretamente, en abril de 2000, se firma un acuerdo técnico de cooperación policial. Dicho acuerdo, que no afecta las reivindicaciones de ambos países, incluye la cooperación en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas de delincuencia en la región, organizadas o no, incluidos el terrorismo, el tráfico de seres humanos y los delitos contra menores, el

tráfico ilegal de armas, drogas y bienes, los delitos medioambientales, la corrupción, el blanqueo de dinero y el fraude. Con este fin, se procede a facilitar el intercambio de información en tres niveles jerárquicamente escalonados. En el marco de este acuerdo técnico han tenido lugar numerosas operaciones conjuntas de lucha contra el tráfico de drogas. En la mayoría de los casos, además, las operaciones conjuntas se han desarrollado aplicando la *persecución en caliente*, tal y como prevé el Derecho Internacional del Mar.

Sin embargo, en paralelo a esta cooperación conjunta, desde 2009 se han producido una serie amplia de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y que han sido documentados por los medios de comunicación. Además, se ha podido verificar con dichos incidentes que el acuerdo técnico de cooperación policial no dispone de los medios adecuados para evitarlos, siendo totalmente superado por estos hechos. Todos los incidentes acaecidos desde 2009, podríamos clasificarlos de acuerdo a las siguientes categorías:

1. Incidentes que han provocado la expulsión de embarcaciones españolas de las «aguas en disputa», por supuesta falta de autorización. Se trataría de buques españoles de Estado, ejerciendo funciones de control en las «aguas en disputa». Estas embarcaciones han sido expulsadas por las autoridades gibraltareñas alegando que no disponían de la autorización pertinente para actuar en aguas bajo la jurisdicción del Peñón, o que no habían realizado el aviso correspondiente a las autoridades en supuestos de *persecución en caliente*.
2. Incidentes causados por la entrada sin autorización en territorio bajo soberanía gibraltareña y, por tanto, sin ninguna reivindicación por parte de España.
3. Incidentes provocados por la detención de ciudadanos españoles en la «aguas en disputa», los cuales supuestamente realizaban actividades ilegales según la legislación gibraltareña.
4. Incidentes que han provocado conflictos diplomáticos u originados por el contencioso territorial. En esta categoría genérica podríamos incluir, entre otros, las prácticas de tiro de la *Gibraltar Squadron* sobre una boya con los colores de la bandera española; la intervención «incorrecta» de dos agentes de policía gibraltareños en La Línea de la Concepción, al proceder al registro de una vivienda particular sin haber alertado a las autoridades españolas; o las protestas de Reino Unido por la colocación de unas boyas científicas en el entorno de las aguas de Gibraltar para el estudio de las corrientes marinas por parte de la Universidad de Cádiz.

Con todo, si observamos que el acuerdo técnico de abril de 2000 no es eficaz, cabe preguntarse por la posibilidad de adoptar protocolos de actuación adecuados, y en el marco de una cooperación policial entre las autoridades. Para ello, debemos analizar si es factible localizar dichos protocolos en el denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. No obstante, conviene determinar cuál es la situación de Reino Unido en dicho Espacio. Así, según recoge el Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, anejo al TUE de Lisboa, se establece una cláusula *opting out* para las medidas relativas a controles en fronteras, asilo e inmigración, y cooperación judicial en materia civil, a las que se añaden la cooperación policial y judicial en el ámbito penal. Además, el Protocolo n.º 19, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, prevé un complejo procedimiento que permite al Reino Unido no participar en una iniciativa que desarrolle el acervo Schengen a pesar de haber aceptado el acto de Schengen en el que se apoya dicho desarrollo. A partir de estos Protocolos, cierta normativa sobre cooperación policial ha sido asumida por Reino Unido, y por ende por Gibraltar, de acuerdo con las Decisiones 2000/365/CE, y 2004/926/CE. Según las mismas, se aplicará a Gibraltar la normativa sobre asistencia policial, cooperación para la tramitación de información y protección de datos de carácter personal. Ello incluye la normativa sobre la asistencia e intercambio de información entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en materia de lucha contra la pornografía infantil, fraude y la falsificación de medios de pago, blanqueo de capitales, trata de seres humanos, uso conjunto de los funcionarios de enlace, delitos de terrorismo y delincuencia organizada. Sin embargo, se ha excluido expresamente la normativa sobre cooperación policial en relación con el derecho de vigilancia transfronteriza y *persecución en caliente* por vía terrestre. En definitiva, la normativa aplicable a Gibraltar en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, no ofrece herramientas adecuadas para mejorar la cooperación entre las autoridades españolas y gibraltareñas en las «aguas en disputa», evitando de este modo los continuos incidentes. Como una segunda opción, conviene atender a la posibilidad de ubicar los protocolos de actuación conjunta en la lucha contra el tráfico de drogas en el seno del Foro tripartito de Diálogo, como marco de cooperación transfronteriza *ad hoc*.

En dicho Foro, la posición española es clara en cuanto que defiende la necesidad de una cooperación policial en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, si bien existen discrepancias entre los partidos mayoritarios en el Congreso sobre el alcance de dicha cooperación —si se debe enmarcar o no en el Foro—, y sobre si se debe dejar expresamente clara a las autoridades gibraltareñas la posición española sobre las «aguas en disputa» en cualquier protocolo de actuación que se logre establecer. La posición del Gobierno español es bastante negativa, en cuanto que no considera viable a corto plazo la adopción de acuerdos o protocolos formales, mientras se mantenga la disputa soberanista. Por otra

parte, las cuestiones de cooperación policial transfronteriza siempre han sido delicadas en el seno del Foro, llegándose incluso a proponer la adopción de acuerdos verbales, no escritos, similar al del uso conjunto del aeropuerto y que no afecten a las reivindicaciones sobre las «aguas en disputa». Los cambios de Gobierno en España y Gibraltar, a finales de 2011, han propiciado una nueva situación. Por una parte, España aboga por volver a los Acuerdos de Bruselas de 1984, y negociar directamente la soberanía del Peñón; por otra parte, Reino Unido y Gibraltar son claros al defender que no se negociará nada sin el consentimiento de los gibraltareños.

Dado el actual bloqueo del Foro, conviene plantear propuestas coherentes con la realidad y que no afecten a las reivindicaciones de soberanía de las partes. Así, como primera opción, podrían adoptarse protocolos de actuación y mecanismos de cooperación transfronteriza en las «aguas en disputa», y a partir del derecho de *persecución en caliente*. Ello debería ir acompañado de una cierta armonización legislativa de España y Reino Unido, a fin de identificar de forma común las infracciones, tomando como base las iniciativas en el seno de la UE. Una segunda opción pasaría por la creación de patrullas conjuntas, similares a las ya existentes entre España y Marruecos, y España con otros Estados subsaharianos, para hacer frente al tráfico de drogas y la inmigración irregular. Y es que se considera esencial lograr instrumentos adecuados y eficaces para hacer frente al tráfico de drogas. Y ello se debe basar en dejar al margen cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción sobre las aguas si realmente los Estados desean cooperar para lograr una zona donde poder asegurar el bienestar de la población.

Como conclusión, podemos destacar que la lucha contra el tráfico de drogas en la Bahía de Algeciras y el Estrecho de Gibraltar constituye uno de los fenómenos de mayor necesidad de regulación en materia de cooperación policial transfronteriza. Máxime cuando la zona es vía habitual del tráfico de estupefacientes hacia Andalucía, España y Europa. Sin embargo, y a pesar de la existencia de un acuerdo técnico en materia policial, de abril de 2000, los incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-gibraltareños de los últimos años han demostrado la ineficacia de este instrumento, haciendo valer, por encima de todo, las reivindicaciones de soberanía sobre las denominadas «aguas en disputa». En nuestra opinión, la situación actual de erosión de la cooperación policial se debe a decisiones políticas, motivadas por el contencioso de los LICs, y que tienen una gravísima repercusión en la eficacia de la lucha contra las drogas en la zona. Ello se observa, igualmente, en las dificultades de funcionamiento del Foro tripartito.

Consideramos que se deben buscar fórmulas para relanzar el Foro tripartito, como marco de cooperación transfronteriza *ad hoc* interestatal, salvando cualquier exigencia soberanista como *conditio sine qua non*. Y sería en su seno donde plantear las diversas op-

ciones para alcanzar acuerdos prácticos, aun cuando fueran de una naturaleza propia de *gentlemen's agreements*. Las opciones aquí propuestas pasarían, por un lado, y basándonos en el derecho de *persecución en caliente* por vía marítima, una aceptación tácita del Estado ribereño para que se continúe la persecución en sus aguas, sin necesidad, por tanto, de aviso previo; una segunda opción, más integradora, pero con antecedentes a nivel español y europeo, pasaría por la creación de patrullas conjuntas para hacer frente a una amenaza común cual es el tráfico de drogas. La Bahía de Algeciras, el Estrecho de Gibraltar, y sobre todo Andalucía en su conjunto, lo necesitan más que nunca.

COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD

ANDREA BUCCISANO

Universidad de Mesina

1. PREMISA

La intensificación de la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad¹ es sin duda uno de los objetivos de la Unión Europea, como lo demuestran las numerosas intervenciones de regulación de la Comisión y del Consejo relativas a la regulación y el control del intercambio de información y transparencia en todas las áreas impositivas.

La dificultad de una intervención europea en la reglamentación en esta materia está constituida principalmente por la falta de un principio general del derecho tributario internacional, que codifique el deber de cooperación entre las administraciones fiscales².

El principio de cooperación en materia fiscal no está explícitamente previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sino que establece un proceso de armonización de las leyes fiscales (art. 113 e 115 TFUE)³.

1 Sobre este tema véase María del Prado Merino Espinosa, Francisco José Nocete Correa, «El intercambio de información tributaria: entre la diversidad normativa, la imprecisión conceptual y la pluralidad de intereses», en *Crónica Tributaria*, n. 139/2011, 139-163; Antonio Montero Domínguez, «Comentario a la nueva Directiva comunitaria sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», en *Carta tributaria. Monografías*, n. 9, 2011.

2 Véase F. Ardito, *La cooperación internacional en materia tributaria*, Padova, 2007, p. 29.

3 Se ha afirmado que el tema del «intercambio de información entre Administraciones financieras constituye

En el ámbito europeo e internacional la cooperación tributaria consiste en el desarrollo, en condiciones de mutua disponibilidad, de actividades administrativas para permitir a otros Estados alcanzar sus propios objetivos fiscales. Como iremos viendo, la cooperación se basa fundamentalmente en el intercambio de informaciones entre las administraciones fiscales, con el fin de garantizar el acatamiento de las disposiciones relativas al control, comprobación y recaudación de los impuestos, adquiriendo datos y elementos útiles para articular una sólida estructura de pruebas.

El tema ha sido de gran actualidad a lo largo de los años, en virtud del constante desarrollo de una economía internacionalizada y globalizada⁴, que en el ámbito europeo ha requerido un continuo proceso de integración jurídica y económica entre los Estados miembros, frecuentes modificaciones y ajustes de la disciplina sobre cooperación entre Administraciones financieras, destinada a luchar contra los fraudes y la evasión impositiva internacional⁵.

La asistencia administrativa mutua entre autoridades fiscales implica intereses contrapuestos. El intercambio de información es una herramienta para llevar los intereses públicos a la correcta aplicación de los sistemas fiscales, a los que se pueden contraponer otros intereses públicos referidos a valores fundamentales e intereses económicos nacionales. El interés público en la aplicación de los tributos debe estar en equilibrio con los intereses privados de los contribuyentes para evitar dobles imposiciones e injusticias fiscales, favorecer la correcta adquisición de las informaciones y su privacidad, y más en general, la eficaz tutela en contra del intercambio ilegítimo de información⁶.

un modelo representativo del desarrollo dinámico del proceso jurídico de armonización o reconciliación fiscal». Saponaro F., *Lo scambio di informazioni tra Amministrazioni finanziarie e l'armonizzazione fiscale*, en *Rassegna tributaria*, 2005, p. 453. Véase G. Melis, «Spunti sul «metodo di coordinamento fiscale aperto» quale possibile strumento per l'integrazione fiscale tra stati dell'Unione europea e stati terzi», en *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2008, p. 207, sobre armonización fiscal y coordinación como instrumentos para la integración entre los Estados miembros y terceros países. Véase también G. Melis, «Coordinamento fiscale nell'Unione europea», en *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Giuffrè, 2007, p. 394.

4 Véase P. Adonno, «Lo scambio di informazioni tra le amministrazioni finanziarie», en *Diritto e pratica tributaria*, 2008, p. 705.

5 Véase A. Fedele, «Prospettive e sviluppi della disciplina dello «scambio di informazioni» fra Amministrazioni finanziarie», en *Rassegna tributaria*, 1999, p. 49; C. Sacchetto, «L'evoluzione della cooperazione internazionale fra le amministrazioni finanziarie statali in materia di imposte dirette: scambio di informazioni e verifiche "incrociate" internazionali», en *Bollettino tributario*, 1990, p. 487.

6 Cfr. S. Dorigo, «La potestà degli stati in materia di imposte dirette ed i limiti derivanti dal diritto comunitario secondo la sentenza Hein Persche della Corte di Giustizia», en *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2009, p. 959, sobre el intercambio de información y el respeto de las libertades fundamentales.

2. LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

La importancia de la cooperación está demostrada por la compleja y articulada disciplina de intercambio de información previsto en el ámbito europeo e internacional, y con la variedad de formas con las que se lleva a cabo dicho intercambio⁷, sin que nos olvidemos de las específicas disposiciones del derecho interno de cada Estado miembro.

Entre las intervenciones normativas más recientes destaca la Directiva 2011/16/UE de 15 de febrero de 2011 relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad⁸, que debe ser acogida por los Estados miembros a partir del 1 de enero de 2013, y que deroga la Directiva 77/799/CEE.

Es evidente la voluntad del legislador europeo de establecer una disciplina general en materia de cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, y de superar las limitaciones de la eficacia de la normativa existente⁹, estableciendo «instrumentos que permitan instaurar confianza entre los Estados miembros, mediante el establecimiento de las mismas normas, obligaciones y derechos para todos ellos» (Considerando 2)¹⁰. La Directiva 2011/16/UE «se aplicará a todos los tipos de impuestos» (art. 2, apartado 1) y «no se aplicará al impuesto sobre el valor añadido ni a los aranceles, ni a los impuestos

7 La atención sobre dicha disciplina es el resultado de que «en el derecho interno las noticias, las actas, los documentos y todos los elementos recogidos en otra Administración fiscal pueden ser utilizados, solo si adquiridos de conformidad con la normativa del Estado que incorpora la información». Véase G. Marino, «Indagini tributarie e cooperazione internazionale», en *Corriere Tributario*, 2009, p. 3601.

8 La Directiva 77/799/CEE tenía como objeto exclusivamente el intercambio de información destinado a la comprobación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio, de los impuestos sobre las primas de seguro (art. 1, apartado. 1), e «impuestos de idéntica o análoga naturaleza».

9 Sobre las limitaciones de la Directiva de 1977 y las dificultades para superarlas utilizando convenios bilaterales, véase M. Vascega-S. Van Thiel, «Assessment of Taxes in Cross-Border Situations: The New EU Directive on Administrative Cooperation in the Field of Taxation», en *EC Tax review*, 2011, 3, p. 148, donde se señala que «algunos vacíos legislativos aparecieron en la red de tratados fiscales bilaterales, pues ni todas las relaciones bilaterales entre los Estados miembros ni todos los derechos e impuestos se encontraban reflejados».

10 A pesar de múltiples medidas adoptadas a través del tiempo por las estructuras competentes de la Unión Europea, «la insuficiencia de intercambio de información entre los países miembros de la Unión Europea está claramente demostrada por el nivel de fraude contra el presupuesto comunitario y el presupuesto de cada Estado miembro». S. Capolupo, «Più incisiva la disciplina europea sulla collaborazione amministrativa nelle imposte dirette», en *Corriere tributario*, 2011, p. 1310.

especiales contemplados ni a otras normativas de la Unión relativas a la cooperación administrativa entre los Estados miembros» (art. 1, apartado 2)¹¹.

Además de establecer un ámbito de aplicación que alcance «a todos los tipos de impuestos»¹², se identifican con una fórmula lo más amplia posible los sujetos (contribuyentes) a los que se pueda referir la información intercambiada (art. 3, apartado 11), con el fin de incluir personas físicas, personas jurídicas, entidades o asociaciones sin personalidad jurídica, y «cualquier otra estructura jurídica, sea cual fuere su naturaleza y forma, independientemente de que tenga personalidad jurídica, de que posea o administre activos, y de que, incluidas las rentas derivadas de los mismos, estén sujetos a cualquiera de los impuestos cubiertos por la presente Directiva» (art. 3, n. 11, lett. d). (art. 3 n. 11, let. D)¹³.

La Directiva define su objeto estableciendo que «los Estados miembros cooperarán entre sí con vistas a intercambiar información que, previsiblemente, guarde relación con la administración y ejecución de las leyes nacionales» (art. 1, apartado 1), precisando que el concepto «previsiblemente» se entiende referido en «la mayor medida posible al intercambio de información en materia fiscal» (Considerando 9) con la única limitación de no consentir «solicitudes genéricas de información» o «solicitudes de información no relativas a las cuestiones fiscales de un contribuyente» (prohibición de las c.d. *fishing expedition*)¹⁴.

Finalmente hay que interpretar como un avance la aclaración según la cual «la presente Directiva contiene normas mínimas y, por consiguiente, no debería afectar al derecho de

11 Sobre el régimen dictado por la participación del impuesto sobre el valor añadido, considerado más completo, véase S. Capolupo, «Più incisiva la disciplina europea sulla collaborazione amministrativa» cit., p. 1313. Véase Reglamento UE 904/2010 relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, y Reglamento de Ejecución UE 79/2012.

12 No se ha reproducido el elenco de los impuestos a los que se aplican las normas sobre intercambio de información, antes contenido en el art. 1 apartado 3 Directiva 77/799/CEE. Se observó (M. Vascega-S. Van Thiel, «Assessment of Taxes in Cross-Border Situations» cit., p. 151) que «la nueva Directiva pretende tener un alcance más amplio que la antigua, ya que abarca la información relativa a un amplio espectro de impuestos y a grandes categorías de contribuyentes». La nueva Directiva «establece un enfoque propio de una lista negativa ("todo... excepto") en lugar que el caso contrario, como ocurría en la antigua Directiva», algo que sin duda otorga a la disciplina en cuestión una mayor riqueza jurídica, previniendo posibles controversias.

13 «Una normativa más clara debería permitir, en particular, cubrir a todas las personas físicas y jurídicas de la Unión, teniendo en cuenta la gama cada vez mayor de modalidades legales, incluidas no solo modalidades tradicionales como los fondos fiduciarios, las fundaciones y las sociedades de inversiones, sino cualquier instrumento nuevo que pueda ser creado por contribuyentes en los Estados miembros» (Considerando 7).

14 Véase M. Vascega-S. Van Thiel, «Assessment of Taxes in Cross-Border Situations» cit., p. 152.

los Estados miembros de establecer una mayor cooperación con otros Estados miembros con arreglo a su legislación nacional o en el marco de acuerdos bilaterales o multilaterales» (Considerando 21). En la era de la globalización económica y de los mercados se podrá así desarrollar una «cooperación administrativa global», también a través del vínculo según el cual, «cuando un Estado miembro ofrezca a un tercer país una cooperación más amplia que la prevista en la presente Directiva, no podrá negarse a ofrecer esa cooperación más amplia a otro Estado miembro que desee participar en dicha cooperación mutua más amplia con el primer Estado miembro» (art. 19) (c.d. *most favoured nation clause*).

3. LAS DIFERENTES FORMAS DE COOPERACIÓN

El legislador europeo no especifica, ni en positivo ni en negativo, cuál es la información que debe y puede ser intercambiada. Por lo tanto es legítimo pensar que es posible el intercambio de «documentos, certificaciones oficiales, resultados de investigaciones y otros elementos necesarios para aclarar casos concretos»¹⁵.

Hay tres procedimientos mediante los cuales lograr el intercambio de información.

El más eficaz es el «intercambio de información previa solicitud»¹⁶ (arts. 1 y 5), que consiste en «una solicitud motivada para que se realice una investigación administrativa concreta» (art. 6, apartado 2). La autoridad requerida que adquiere la información solicitada (la que hay que transmitir al Estado solicitante) «aplicará los mismos procedimientos que si actuase por propia iniciativa o a instancias de otra autoridad de su propio Estado miembro» (art. 6, apartado 3) conforme a las leyes internas y utilizando su poder de instrucción para el ejercicio de la actividad ordinaria de comprobación de los impuestos.

La condición de la «previsible relevancia» de la información solicitada intenta ajustar la disciplina de la cooperación administrativa a los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información en el ámbito fiscal (véase *infra* párrafo 6)¹⁷. El Modelo de Convenio

15 Véase Marino G., «Indagini tributarie» *cit.*, p. 3603. Además, «la nueva Directiva no exige que el Estado miembro requirente tenga que indicar la naturaleza y la forma de la información solicitada, ni le compete indicar los motivos que le llevan a considerar que la información solicitada está en manos del Estado miembro requerido». M. Vascega-S. Van Thiel, «Assessment of Taxes in Cross-Border Situations» *cit.*, p. 153.

16 Véase art. 2 de la antigua Directiva, y arts. 1, 5, 6 y 7 de la nueva Directiva.

17 M. Vascega-S. Van Thiel, «Assessment of Taxes in Cross-Border Situations» *cit.*, p. 152, «the new Directive introduces the 2002 Standard at the EU level and may even go beyond that Standard in its practical implementation».

para evitar la doble tributación internacional (OCDE), la Convención del Consejo de Europa (OCDE) sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal de 1988 (modificada en el Protocolo de 2010 en vigor desde 2011), y el Modelo de Acuerdo OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria 2002 (*Global forum on transparency and exchange of information for tax purposes (Foro Global de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información)*), todos hacen referencia al intercambio de informaciones «previsiblemente relevantes»¹⁸.

No se han establecido otras condiciones para la demostración de la «previsible relevancia», salvo la adopción de un esquema («formulario normalizado adoptado por la Comisión») que pueda garantizar la eficacia del procedimiento. La nueva Directiva establece que las solicitudes de información e investigaciones administrativas se «transmitirán siempre que sea posible mediante un formulario normalizado» (art. 20) que incluya al menos las informaciones relativas a la identidad de la persona sometida a examen o investigación y el objetivo fiscal para el que se pide la información, en el entendimiento de que dichas obligaciones procedimentales «deben interpretarse con cierta libertad, para no frustrar el efectivo intercambio de información» (Considerando 9)¹⁹.

La nueva Directiva introduce una disposición, muy oportuna, en relación a los términos sobre los que el Estado solicitado tiene que transmitir las informaciones²⁰. La antigua Directiva se limita a proporcionar, de hecho, que la autoridad competente del Estado requerido transmitirá la información «más rápidamente posible» y «en caso de dificultades o cuando se negare a facilitar tales informaciones, dicha autoridad competente deberá informar de ello inmediatamente a la autoridad solicitante, indicando la naturaleza de las dificultades o las razones de su negativa».

Otra vez el legislador europeo acoge los estándares internacionales de cooperación en el ámbito fiscal²¹, disponiendo que la autoridad requerida debe transmitir las informaciones

18 El comentario que acompaña a cada una de las medidas citadas aclara que «el nivel de pertinencia previsible tiene por objeto prever el intercambio de información en materia tributaria en la medida más amplia posible y, al mismo tiempo, aclara que las Partes no gozan de la libertad de participar en "fishing expeditions" ni pueden solicitar información que probablemente no sea pertinente para los asuntos fiscales de un contribuyente».

19 La nueva Directiva establece condiciones similares, aunque menos estrictas que las previstas en el art. 5 del *Modelo de Acuerdo OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria* de 2002, que señala las informaciones que el Estado solicitante tiene que proporcionar para demostrar la previsible relevancia de la solicitud.

20S. Capolupo, «Più incisiva la disciplina europea sulla collaborazione amministrativa» *cit.*, p. 1315.

21 El *Modelo de Acuerdo OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria*, establece (art. 5, apartado 6, lett. B) que «si la autoridad competente de la Parte requerida no hubiera podido obtener y proporcionar la información en el plazo de noventa días a partir de la recepción del requerimiento, incluido el supuesto de que tropiece

que ya posee en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la solicitud, es decir, en caso de que tenga que adquirirlas a través de las investigaciones apropiadas con un plazo de seis meses (art. 7, apartado 1 y 2). En los casos en que la autoridad requerida no pueda respetar el plazo, tiene que informar a la autoridad solicitante «inmediatamente y, en cualquier caso, en el plazo de tres meses a partir de la recepción de la solicitud, de los motivos que le impiden hacerlo, así como de la fecha en la que considera podrá proporcionar una respuesta» (art. 7, apartado 5). Si finalmente la autoridad requerida, «no posee la información solicitada y no se halla en condiciones de responder a la solicitud de información, o se niega a hacerlo por los motivos expresados en el artículo 17, informará inmediatamente a la autoridad requirente de los motivos de su postura y, en cualquier caso, en el plazo de un mes a partir de la recepción de la solicitud» (art. 7, apartado 6).

Todos los términos mencionados no son perentorios y son derogables en el ámbito de un convenio²². En caso de que no se respeten, la Directiva no establece ninguna sanción, pero puede incidir negativamente en la evaluación del funcionamiento de la cooperación administrativa por parte de la Comisión (art. 23) y en el juicio sobre la efectiva colaboración administrativa ofertada a cada miembro²³.

Otro procedimiento, más sofisticado, es el «intercambio automático de informaciones»²⁴, que consiste en el envío a cada Estado miembro de las informaciones disponibles relativas a los residentes de dicho Estado sobre específicas categorías de renta y capital (art. 8).

Esta previsión es vinculante en relación a la obligación de transmitir la información, a no ser que un Estado miembro no comunique que no desea recibir información (art.

con obstáculos para proporcionar la información o se niegue a proporcionarla, informará inmediatamente a la Parte requirente, explicando las razones de esa imposibilidad, la índole de los obstáculos o los motivos de su negativa».

22 Cfr. S. Capolupo, «Più incisiva la disciplina europea sulla collaborazione amministrativa» *cit.*, p. 1315. El autor indica que estos términos son más largos que los previstos en el intercambio de información en el sector del impuesto sobre el valor añadido.

23 Téngase en cuenta que, además de definir un «Estándar internacional en materia de transparencia e intercambio de información», estableció un programa de «peer review» (Meeting de Ciudad de México de septiembre 2009) para comprobar el efectivo cumplimiento de los estándares internacionales (véase *infra* § 6) (véase *Implementing the Tax transparency Standards, A handbook for Assessors and Jurisdictions*, 2011, que contiene los *Terms of reference to Monitor and Review Progress Towards Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, p. 33, 18).

24 El método del «intercambio de información sin solicitud previa» que a través del almacenamiento y la transmisión electrónica de datos se ha consolidado con respecto a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido, Reglamento n. 904/2010/UE.

8, apartado 3). Sin embargo, esta condición no debería legitimar al Estado que ha expresado su voluntad de no recibir informaciones automáticamente, a no respetar dicha obligación alegando la falta de reciprocidad del intercambio.

El principio de reciprocidad introduce una cláusula «*anti-free-riding*». Los Estados miembros informarán a la Comisión de las categorías de renta y de patrimonio respecto de las cuales dispongan de información (art. 8, apartado 2), y si un Estado no comunica al menos una categoría, se le puede considerar interesado en no recibirlas²⁵.

Finalmente se establece el «intercambio espontáneo» (art. 9), que se realiza a iniciativa de un Estado miembro que comunica a la autoridad de otro Estado informaciones útiles para la estimación de los impuestos. La comunicación espontánea es facultativa en todos los casos en que las informaciones se consideren útiles para otra administración (art. 9, apartado 2) y obligatoria cuando se den específicas condiciones (art. 9, apartado 1) que reúnan «motivos fundados» que indiquen una situación fiscalmente anómala.

Dicha «obligación» de transmisión espontánea se refuerza al establecerse un término (ausente en la antigua Directiva) asignado por la autoridad competente de uno de los Estados miembros que tiene informaciones relevantes, para transmitir las «a la autoridad competente de cualquier otro Estado miembro afectado por dicha información, lo antes posible, y a más tardar en el plazo de un mes a partir de la fecha en que dispuso de la misma» (art. 10).

Relacionada con la modalidad de intercambio «facultativo» de información espontánea se encuentra la disposición que permite al Estado miembro que ha recibido la información solicitada, transmitirla a la autoridad de un tercer Estado miembro si lo considera útil para los objetivos de la Directiva, y a condición de que dicha transmisión sea conforme a las normas y a los procedimientos establecidos en la Directiva. Se mantiene el derecho del Estado miembro de origen de las informaciones, que debe ser informado, a oponerse a dicho intercambio (art. 16, apartado 3).

Un Estado miembro puede también compartir con otro Estado miembro información recibida por un tercer país, siempre que esta posibilidad se contemple en el articulado de un acuerdo con dicho tercer país (art. 24, apartado 1). *A sensu contrario*, la autoridad competente de un Estado miembro puede transmitir a un tercer país la información conseguida de

²⁵ Sobre la novedad de la introducción de dicho principio de «reciprocidad» y sobre su limitada eficacia, véase M. Vascega-S. Van Thiel, «Assessment of Taxes in Cross-Border Situations» *cit.*, p. 153.

acuerdo con la Directiva 2011/16/UE, siempre que el Estado miembro origen de la información lo consienta expresamente, y «que el tercer país afectado se comprometa a prestar la cooperación solicitada a fin de reunir pruebas sobre el carácter irregular o ilegal de operaciones que parezcan infringir o eludir la legislación tributaria» (art. 24, apartado 2).

Es muy importante reforzar la posibilidad de que los funcionarios de la autoridad solicitante, previo acuerdo con la autoridad requerida, puedan estar presentes en el desarrollo de las investigaciones dirigidas a la adquisición de las informaciones inherentes al intercambio.

Por último es de señalar que se ha confirmado por la nueva Directiva (art. 12) la posibilidad de realizar «controles simultáneos» a más contribuyentes en situación de interés «común o complementario» para más Estados miembros, con el objetivo de intercambiar las informaciones conseguidas. Dicho procedimiento presupone un acuerdo entre las autoridades competentes, con respecto a los sujetos a controlar y las modalidades y tiempos de las comprobaciones que se deben realizar simultánea y autónomamente en los respectivos ámbitos territoriales.

4. LIMITACIONES A LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

En la nueva Directiva se presta una especial atención a las «condiciones de la cooperación administrativa» (Capítulo IV), ajustadas al principio según el cual «la situación en la que un Estado miembro puede denegar o facilitar información debe definirse y limitarse con claridad, teniendo en cuenta determinados intereses privados que deben ser protegidos, así como el interés público» (Considerando 19), y al principio según el cual «la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (Considerando 28).

Las limitaciones a la cooperación administrativa nacen de la necesidad de respetar los ordenamientos internos, excluyendo por el Estado solicitado «la obligación de llevar a cabo investigaciones o de comunicar información, si realizar tales investigaciones o recopilar la información solicitada para los propios fines de dicho Estado miembro infringe su legislación» (art. 17, c. 2)²⁶. Dicha disposición no se aplica cuando la autoridad requerida ya posee la información. En este caso no puede negarse a transmitir las a no ser que recurra a una de las condiciones específicas de la Directiva.

²⁶ Sobre la importancia de dicha disposición véase S. Capolupo, «Presupposti e limiti della cooperazione fiscale tra gli Stati UE», en *Corriere tributario*, 2011, p. 1762.

Se confirma la condición de reciprocidad de la cooperación administrativa (art. 17 apartado 3) representada por la posibilidad de denegar la solicitud de información «cuando, por motivos legales, el Estado miembro requirente no pueda facilitar información similar».

La diferencia entre la antigua y la nueva Directiva está en la limitación del derecho del rechazo de las informaciones, en caso de que el Estado solicitante no pueda dar las informaciones equivalentes «por razones de derecho», excluyendo el rechazo en caso de imposibilidad por «razones de hecho». Por tanto, la autoridad solicitada no puede rechazar las informaciones equivalentes en los casos en los que, a pesar de utilizar todas las herramientas jurídicas a su alcance, no haya sido capaz de adquirirlas.

Una limitación a la cooperación administrativa se recoge en el art. 17, apartado 1, que subordina la solicitud de informaciones a una específica condición, sin la cual se debe considerar que la autoridad solicitada puede rechazar la cooperación. La autoridad requerida tiene obligación de cooperar «siempre que la autoridad requirente haya agotado las fuentes habituales de información que podría utilizar en esas circunstancias para obtener la información solicitada sin arriesgarse a que ello afecte negativamente a sus fines».

Para la aplicación de dicha disposición, perentoria pero indeterminada²⁷, es indispensable que la autoridad requirente presente una solicitud de cooperación solo después de desarrollar, en el ámbito de su propia jurisdicción, todas las investigaciones posibles sin resultado, es decir, cuando el desarrollo de las investigaciones en su propia jurisdicción no alcance el resultado de las actividades de comprobación del tributo²⁸.

²⁷ Véase S. Capolupo, «Presupposti e limiti della cooperazione fiscale» *cit.*, p. 1761.

²⁸ Sobre dicha disposición es útil valorar lo que establece el *Modelo de Acuerdo OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria* (véase *infra* § 6), según el cual la autoridad solicitante tiene que declarar que «si la información solicitada se encontrase en la jurisdicción de la Parte requirente, la autoridad competente de esta última estaría en condiciones de obtener la información según el derecho de la Parte requirente o en el curso normal de la práctica administrativa» (art. 5, apartado 5, lett. f, e Comentario párrafo 62); y «que la Parte requirente ha utilizado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información, salvo aquellos que dieran lugar a dificultades desproporcionadas» (art. 5, apartado 5, lett. g). A este respecto el Comentario (párrafo 63) aclara: «se debe recurrir al requerimiento de información únicamente en los casos en que la Parte requirente no cuente con los medios adecuados para obtener la información disponible en su propio territorio», salvo que la adquisición de la información solicitada le resulte más fácil requerida, «por ejemplo, puede ocurrir que a la Parte requerida le baste con dirigirse a un único proveedor para recabar la misma información que la Parte requirente sólo podría obtener dirigiéndose a un gran número de compradores».

Finalmente se confirma en la nueva Directiva el derecho al rechazo de la transmisión de información «en caso de que ello suponga la divulgación de un secreto comercial, industrial o profesional, de un procedimiento comercial, o de una información cuya divulgación sea contraria al interés público» (art. 17, c. 4).

5. SECRETO DE LAS INFORMACIONES Y ÁMBITO DE UTILIZACIÓN

Entre las disposiciones de carácter procedimental relacionadas con la exigencia de tutela de los derechos del contribuyente con referencia al cual se solicitan y adquieren informaciones procedentes de la administración de otro Estado, merece especial atención la disciplina del secreto de las informaciones y las normas sobre su utilización.

En primer lugar, «cualquier información que se transmita bajo cualquier forma entre los Estados miembros en aplicación de la presente Directiva estará amparada por el secreto oficial», «gozará de la protección que la legislación nacional del Estado miembro que la haya recibido otorgue a la información de la misma naturaleza», y «podrá usarse para la administración y ejecución de las leyes nacionales de los Estados miembros relativas a los impuestos a que se refiere el artículo 2» (art. 16, apartado 1).

La Directiva no regula el régimen de sanciones al incumplimiento de dichas obligaciones (quedándose sometido a las legislaciones domésticas), ni interviene en materia de vicios de las actas ni de la actividad administrativa adoptada por los Estados requeridos para facilitar las informaciones solicitadas, o de vicios de las actas y de la actividad llevada a cabo por los Estados solicitantes con base en las informaciones transmitidas, en caso de que la administración requerida no lleve a efecto las normas comunitarias o infrinja su propia legislación.

Sin perjuicio del secreto profesional, la posibilidad de utilización de los datos se extiende lo máximo posible, incluso mas allá del ordinario ámbito relativo a la aplicación de las leyes nacionales de los Estados miembros relativas a los impuestos de cualquier tipo.

La referencia a la utilización de las informaciones para la aplicación de los impuestos prevista en el art. 2 (que excluye el impuesto sobre el valor añadido, derechos de aduana e impuestos especiales) no nos tiene que llevar a engaño. El art. 2 implica que solamente para iniciar un procedimiento de cooperación administrativa en materia de impuestos sobre el valor añadido e impuestos especiales, hay que seguir obligatoriamente las normas específicas previstas relacionadas con dichos sectores.

Por lo que se refiere a las informaciones adquiridas en virtud de la Directiva 2011/16/UE, que resultaran relevantes también para la aplicación de aquellos «tributos» excluidos, sería ilógico impedirlo. A tal efecto se especifica que «la información también podrá utilizarse para evaluar y aplicar otros impuestos y derechos contemplados en el artículo 2 de la Directiva 2010/24/UE del Consejo, de 16 de marzo de 2010, sobre asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas [7], o para evaluar y ejecutar las contribuciones obligatorias en el ámbito de la seguridad social» (art. 16, apartado 1, segundo periodo).

Lo dicho confirma plenamente el objetivo de reforzar la eficacia de la cooperación para lo que «es importante que la información y documentación que se obtenga en virtud de la presente Directiva pueda, con sujeción a las restricciones que establece la presente Directiva, ser utilizada con otros fines por el Estado miembro que la haya recibido», y «que los Estados miembros puedan transmitir esa información a un tercer país, en determinadas condiciones» (Considerando 18).

En tal dirección se establece la posibilidad de utilizar la información recibida con finalidades diferentes a las previstas en la Directiva, siempre que se consiga la autorización por el Estado que comunica la información, autorización que se concede «si la información puede usarse con fines semejantes» en el Estado miembro de la autoridad que la transmite.

Hace falta prestar especial atención a la interpretación de la disposición en la que el material probatorio adquirido según la cooperación administrativa se puede utilizar «en relación con procedimientos judiciales que puedan dar lugar a sanciones, incoadas como consecuencia del incumplimiento de la legislación en materia fiscal, sin perjuicio de la normativa general y de las disposiciones que regulen los derechos de los demandados y los testigos de dichos procedimientos» (art. 16, apartado 1, tercer periodo).

La cuestión relativa a las dificultades que en el ordenamiento jurídico italiano produce la utilización del material probatorio en el ámbito de un procedimiento jurisdiccional de carácter penal, aunque relativo a la contestación de un delito tributario²⁹, tiene su origen en los principios sobre autonomía entre procedimiento administrativo de comprobación y proceso tributario por un lado, y proceso penal por el otro (art. 20 Decreto Legislativo marzo 2000, n. 74), y en los relativos problemas de coordinación entre las actividades

29 Véase S. Capolupo, «Presupposti e limiti della cooperazione fiscale» *cit.*, p. 1760.

preliminares llevadas a cabo en las diferentes sedes, con especial atención a la posibilidad de uso en ámbito penal de las actas del procedimiento administrativo tributario³⁰.

La colaboración internacional en materia penal, muy importante para la proyección transnacional de la jurisdicción en relación a los delitos (financieros y tributarios), en los que la connotación internacional de los hechos puede resultar relevante, incluye aspectos diferentes relacionados con la actuación de la pretensión punitiva (extradición cognitiva y ejecutiva), la eficacia de las sentencias penales llevadas a cabo en un Estado extranjero y, concretamente, el cumplimiento de actos procesales funcionales a un procedimiento abierto en otro Estado (comisiones rogatorias internacionales)³¹.

La información obtenida en un procedimiento de cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad puede revelar una *notitia criminis*. Sin embargo, la parificación jurídica de las pruebas adquiridas a las resultantes de la aplicación de la normativa interna, opera exclusivamente a efectos fiscales. Por tanto, y con los problemas que ello conlleva, la utilización de pruebas procedentes del extranjero está subordinada al respeto de las normas de la comisión rogatoria internacional, que es la única posibilidad para dichas pruebas en el juicio³².

6. TUTELA DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE

El intercambio internacional de información entre Estados miembros incide en las situaciones jurídicas subjetivas de los contribuyentes, contraponiendo intereses y derechos públicos y privados, todos merecedores de tutela³³.

El reconocimiento de los derechos de los contribuyentes susceptibles de ser perjudicados por un intercambio de información, infringiendo normas europeas y convencionales

30 Es de menor importancia, con respecto a la investigación que se está llevando a cabo, la cuestión relativa a las limitaciones de la utilización de las actas del procedimiento penal en el procedimiento administrativo de comprobación. Sobre estos perfiles véase A. Di Amato-R. Pisano, *I reati tributari, Trattato di diritto penale dell'impresa*, vol. VII, Cedam, Padova, 2002, p. 699 ss.

31 Cfr. A. Di Amato-R. Pisano, *I reati tributari cit.*, p. 729 ss.

32 Cfr. G. Marino, «Indagini tributarie» *cit.*, p. 3605. Para una comparación entre cooperación fiscal en el extranjero y cooperación jurídica internacional véase R. Castiglione, «I poteri delle autorità fiscali nazionali nelle verifiche extraterritoriali», en *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2008, p. 1130.

33 Cfr. A. Monti-C. De Leito, «Mutua assistenza amministrativa e tutela delle posizioni soggettive del contribuente», en *Fiscalità internazionale*, 2010, p. 308 ss.

(o normas internas), está relacionado con la posibilidad de establecer instrumentos de derecho indicativo (internacionales, comunitarios o internos) que garanticen modalidades de tutela del contribuyente.

Se puede examinar esta cuestión haciendo referencia tanto a los vínculos y limitaciones de los intercambios de información establecido en el sistema europeo de cooperación administrativa, como enfrentándonos a la cuestión, dejada de lado por la normativa europea, de la «relevancia de posibles incumplimientos en el ámbito de las relaciones entre la Autoridad Fiscal nacional y los contribuyentes, es decir, en el ámbito de la validez de los actos impositivos»³⁴. De hecho, las normas europeas dedican especial atención a la relación entre las autoridades (requerida y solicitante), que actúan según el respectivo derecho nacional, tanto en lo que se refiere a la adquisición de las informaciones como a su utilización.

Por lo tanto se observa como el procedimiento de cooperación (incluida la comprobación tributaria sucesiva basada también en los datos de procedencia extranjera), además de respetar los vínculos establecidos por el derecho de la Unión, debe desarrollarse según las disposiciones del derecho interno, con la obvia consecuencia de que el contribuyente podrá exigir tutela en contra de una eventual lesión de sus propios derechos, según los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico correspondiente, y además según los posibles instrumentos establecidos por el derecho internacional, europeo y convencional.

Otro aspecto interesante es la información preventiva del contribuyente. En este caso se solicitan informaciones sobre el mismo a la Administración fiscal de un Estado miembro en el ámbito de un procedimiento definido por la Directiva 2011/16/UE.

Dicha cuestión está relacionada con la posibilidad, subordinada a la disciplina interna de cada Estado, de que se reconozca legitimación al contribuyente para ejercitar una acción que pueda inhibir la transmisión de las informaciones³⁵, y a la crítica de una tutela meramente indirecta de los intereses del contribuyente³⁶.

34 Cfr. L. Del Federico, «Scambio di informazioni fra Autorità fiscali e tutela del contribuente: profili internazionali, comunitari ed interni», en *Rivista di diritto tributario internazionale*, 2010, p. 225 y ss.

35 Cfr. M. Barassi, «Lo scambio di informazioni tra le amministrazioni finanziarie», en C. Sacchetto, L. Alemanno (coord.), *Materiali di Diritto tributario internazionale*, Ipsoa, 2002, p. 378.

36 Así G. Marino, «Indagini tributarie» cit., p. 3604. Véase también A. M. Gaffuri, *I limiti all'utilizzo dei dati acquisiti nello scambio di informazioni*, en V. Uckmar e F. Tundo (coord.), *Codice delle ispezioni e verifiche tributarie*, Piacenza, La Tribuna, 2005, p. 707.

No se encuentra en la Directiva una clara previsión «según la cual el contribuyente tenga que ser informado de la solicitud de información relativa al mismo por una Administración Fiscal extranjera para que se pueda oponer a dicha transmisión de información y pueda realizar alegaciones en la investigación»³⁷.

Es interesante observar que en el derecho internacional convencional se tiende a establecer un principio de información del contribuyente, con arreglo al cual (art. 4, apartado 3, de la *Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal*) el propio Estado de residencia que haya recibido una solicitud de intercambio de información permite a cada Estado contrayente declarar que «en conformidad con su legislación interna, sus autoridades podrán informar a sus residentes o nacionales antes de transmitir información relacionada con ellos».

Dicho principio se suma al contenido del art. 21 de la Convención, relativo a la protección de las personas y límites a la obligación de otorgar asistencia, y a las consideraciones contenidas en el comentario de dicho artículo (párrafo 1, 179 y 180). Asumiendo que no se pueden restringir los derechos y garantías de los contribuyentes (art. 21, apartado 1), las leyes y las prácticas administrativas del Estado solicitado tendrían que ser aplicadas de tal forma que no se comprometa el objeto y el fin de la Convención. Por ejemplo, las leyes nacionales que establecen procedimientos de notificación al contribuyente sujeto a la solicitud, a pesar de tener por objeto la tutela de sus derechos, podrían comprometer las investigaciones del Estado solicitante, y habría que establecer excepciones en los casos en que la solicitud de información sea de carácter urgente, o la notificación preventiva al contribuyente pueda comprometer el éxito de las investigaciones llevadas a cabo por el Estado solicitante.

Por último, señalar la introducción en la nueva Directiva de una disposición específica sobre protección de datos, que establece que «todos los intercambios de información en virtud de la presente Directiva están sujetos a la disposición de actuación de la Directiva 95/46/CE» relativa a la tutela de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de dichos datos (art. 25).

37 Cfr. R. Succio, «Cooperazione internazionale e scambio di informazioni finanziarie: alcune considerazioni», en *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2011, p. 188, que con respecto a la tutela del contribuyente en términos más generales señala que la Directiva n. 77/799/CEE no contiene disposiciones a este respecto.

7. LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Incluso antes de las intervenciones de la Unión Europea, la comunidad internacional prestaba especial atención al modelo de cooperación intergubernamental. Son numerosas las organizaciones internacionales que han fundado su acción en la cooperación entre Estados en materia económica y fiscal regulada en actos convencionales³⁸.

La que dedica especial atención a las relaciones tributarias internacionales, ha preparado, como instrumento para ayudar a los Estados miembros a reducir los riesgos de distorsión de la coordinación de los diferentes sistemas tributarios, un modelo de convenio para evitar la doble tributación internacional, según el cual el art. 26 regula el intercambio de informaciones. Los estándares internacionales de transparencia e intercambio de información en el ámbito fiscal se encuentran, además de en el art. 26 citado, en la *Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal* (OCDE) del 1988, modificada en 2010, y en el *Modelo de Acuerdo OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria* 2002.

El lleva a cabo una intensa actividad para favorecer el desarrollo de la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, incluso con grupos de trabajo. Entre ellos destaca el Global Forum sobre transparencia e intercambio de información en el ámbito de la fiscalidad (Global forum on transparency and exchange of information for tax purpose), abierto también a Estados que no pertenecen a la OCDE.

Los estándares de transparencia e intercambio de información de la establecen: el intercambio previa solicitud de informaciones «previsiblemente relevantes», para aplicar las convenciones y las leyes internas; la prohibición a oponer restricciones a las solicitudes de información, basadas en el secreto bancario o en la ausencia de interés del Estado solicitado a buscar las informaciones; la obligación a garantizar la disponibilidad de informaciones fiables y los poderes adecuados para conseguirlas; el respeto de los derechos de los contribuyentes a los que se refieren las informaciones solicitadas y su tutela; la obligación a garantizar la confidencialidad de las informaciones intercambiadas.

³⁸ Sobre disciplina de cooperación administrativa internacional de fuente principalmente convencional, véase Succio R., *Cooperazione internazionale cit.*, 175 y ss.

Sobre Convenios internacionales en materia fiscal véase C. Sacchetto, «Diritto tributario (Convenzioni internazionali)», en *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Giuffrè, 2007, p. 517, con respecto a los acuerdos internacionales en materia fiscal.

La convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal tiene un ámbito de aplicación muy extenso: desde un punto de vista subjetivo vincula a todos los Estados europeos y a los países miembros de la que la ratifican. Desde un punto de vista objetivo, se aplica a cualquier impuesto, incluso los no incluidos en el largo elenco contenido en el art. 2 (salvo reservas explícitas).

La necesidad de una continua actualización de las normas existentes y de previsión de las nuevas, ha determinado el impulso del procedimiento de actualización de la Convención, con el objetivo de uniformarla a los estándares internacionales de cooperación en el ámbito fiscal³⁹. La modificación más relevante, que pretende hacer más amplia, eficaz y efectiva la mutua asistencia administrativa en el ámbito fiscal, es la que establece la previsión explícita de que bajo ningún concepto un Estado se puede negar a proporcionar la información solicitada solamente porque esté en poder de un banco u otra institución financiera (art. 21, c. 4).

Por último, señalar que una fundamental etapa en la codificación de los estándares internacionales se basa en la aprobación del *Modelo de Acuerdo OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria*, que tiene su origen en los trabajos en contra de la Competencia fiscal perniciosa (v. 1998 Report Harmful Tax competition: An Emerging Global Issue). El objetivo del acuerdo es establecer un estándar de lo que constituye un «intercambio eficaz de información».

La importancia del papel de la OCDE y del Global Forum en la evolución de las jurisdicciones de cada Estado hacia los estándares internacionales de cooperación administrativa en el ámbito fiscal (cuestión clave en las cumbres financieras internacionales G20 y G8) ha aumentado tras ponerse como objetivo el de garantizar que no solo se apliquen los estándares internacionales, sino también que se hagan concretamente operativos.

Se ha iniciado un programa de comprobaciones («*peer review process*») con objeto de supervisar en distintas fases los estándares internacionales de cooperación administrativa en el ámbito fiscal, a través del análisis del contexto normativo nacional («*assessment of the legislative and regulatory framework*») y de la comprobación de la efectiva coope-

³⁹ Véase el documento *Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, amended by the 2010 Protocol*. En el prólogo se afirma que «the Convention has the potential to become the leading global instrument for tax co-operation around the world. It is the most comprehensive multilateral instrument available in this area».

ración administrativa («*assessment of the effective implementation in practice*»)⁴⁰.

Por tanto, se han definido los criterios para evaluar la efectiva adhesión al estándar (*Terms of reference to Monitor and Review Progress Towards Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*) que tienen que satisfacer los países sujetos a la supervisión.

El proceso de «*peer review*» se desarrolla en dos fases: el análisis del marco jurídico del Estado objeto de comprobación, y el análisis de la específica aplicación de las disposiciones legislativas, administrativas y reglamentarias que respondan al estándar.

A efectos de la «*peer review*» el intercambio de información se considera efectivo si el ordenamiento del Estado examinado garantiza la disponibilidad de la información (*availability of information*); el acceso a la información por las autoridades fiscales, (*appropriate access to the information*); y la existencia de un mecanismo de intercambio de información comunitaria (*the existence of exchange of information*)⁴¹.

El foro Global de la OCDE sobre Transparencia e Intercambio de Información en el ámbito de la fiscalidad publica periódicamente un informe sobre las jurisdicciones examinadas en relación al estado de actuación efectiva de los estándares internacionales de transparencia y cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad⁴².

8. CONCLUSIONES

Las observaciones expuestas ponen de relieve la actualidad del tema en cuestión y la variedad de argumentos, todos dignos de ser profundizados, para análisis de la jurisprudencia comunitaria en el ámbito de mutua asistencia e intercambio de información

40 Sobre el impulso del programa de «*peer review*» por el Global Forum con ocasión de la Cumbre de Ciudad de México de 2009, v. C. Garbarino-A. Turina, «Trasparenza e scambio di informazioni nell'ambito del Global Forum OCSE», en *Fiscalità e commercio internazionale*, 2011, p. 32.

41 Dichos principios están resumidos en el principio según el cual «la información debe estar disponible, las autoridades fiscales deben tener acceso a la información, y debe haber una base para el intercambio. Si cualquiera de estos tres elementos faltan, el intercambio de información no será efectivo». Véase *Implementing the Tax transparency Standards*, 2011.

42 Véase el *Progress Report on the Jurisdictions Surveyed by the Global Forum in Implementing the Internationally Agreed Tax Standard*, actualizado el 15 de diciembre 2011. El primer informe data del 2 de abril 2009, y se publicó después de la cumbre del G20 en Londres.

entre administraciones fiscales de los Estados miembros; la interpretación de las normas internas que se basan en el criterio de «intercambio adecuado de información», con el objetivo de subordinar un particular régimen fiscal, es decir, para identificar los denominados paraísos fiscales y establecer normativas que contrarresten la utilización abusiva de regímenes fiscales y la ficticia ubicación en el extranjero de los ingresos cuyos fines son la evasión y el fraude fiscal.

No obstante, es de señalar que las normas sobre mutua asistencia administrativa en el ámbito fiscal, hasta ahora, se han revelado poco eficientes en la práctica, debido al carácter no vinculante de la normativa. Sin embargo, nos consuela comprobar como la atención de la comunidad internacional, sea la Unión Europea o la OCDE u otra organización intergubernamental, se vuelca en la promoción de iniciativas para contrarrestar las prácticas fiscales perniciosas, iniciativas basadas fundamentalmente en mecanismos de intercambio de información que respeten la soberanía fiscal de cada país.

I CONGRESO EUROPEO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD

LIBRO DE ACTAS

El presente volumen recoge las ponencias y comunicaciones presentadas en el I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, evento organizado por la Consejería de la Presidencia e Igualdad, en colaboración con el Centro de Estudios Andaluces, en abril de 2012. El objetivo era reunir a los investigadores especialistas en el estudio, análisis, balance y prospectiva de la cooperación, para poner en común las últimas investigaciones en esta materia.

Esta cita forma parte del Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, que se está desarrollando dentro del proyecto de Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA). La iniciativa está liderada por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad de la Junta de Andalucía con la financiación del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.