

Euroregions i integració europea

Francesc Morata

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política
Institut Universitari d'Estudis Europeus
francesc.morata@uab.cat

Data de recepció: març de 2009

Data d'acceptació definitiva: juny de 2009

Resum

Aquest treball analitza breument l'evolució de la cooperació transfronterera a Europa, en particular pel que fa a les euroregions, per centrar-se, a continuació, en els requisits institucionals necessaris per gestionar processos de cooperació d'aquest tipus des de la perspectiva de la governança multinivell. La nostra hipòtesi és que aquests requisits —de tipus polític, organitzatiu, tècnic, informatiu i participatiu— hauran de tenir en compte tant l'adequació i l'articulació de les capacitats existents en els diferents nivells implicats, com la creació de noves capacitats adaptades a les especificitats de cada espai euroregional. Aquesta hipòtesi es confirma pel que fa a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània. Les conclusions subratllen les implicacions que es deriven d'aquest plantejament.

Paraules clau: euroregions, integració europea, governança multinivell, capacitats institucionals.

Resumen. *Euroregiones e integración europea*

El presente estudio analiza brevemente la evolución de la cooperación transfronteriza en Europa, en particular en lo que se refiere a las euroregiones, para centrarse después en los requisitos institucionales necesarios para gestionar procesos de cooperación de este tipo desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. Nuestra hipótesis sostiene que dichos requisitos —políticos, organizativos, técnicos, informativos y participativos— habrán de tener en cuenta tanto la adecuación y la articulación de las capacidades existentes en los distintos niveles territoriales, como la creación de nuevas capacidades adaptadas a las especificidades de cada espacio euroregional. Dicha hipótesis se confirma en el caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo. Las conclusiones subrayan las implicaciones que se derivan de este planteamiento.

Palabras clave: euroregiones, integración europea, gobernanza multinivel, capacidades institucionales.

Résumé. *Eurorégions et intégration européenne*

L'article analyse brièvement l'évolution de la coopération transfrontalière en Europe, en particulier à travers des eurorégions. En faisant appel à l'institutionnalisme sociologique, il met en exergue les exigences fonctionnelles requises pour gérer ce type de coopération

dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples. Ces exigences —politiques, organisationnelles, techniques, informatives et participatives— doivent tenir compte de l'adaptation et l'articulation des capacités existantes, mais aussi de la création de nouvelles capacités adaptées aux contraintes de chaque espace eurorégional. Cette hypothèse est appliquée de manière empirique à l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée.

Mots clé: eurorégions, intégration européenne, gouvernance à niveaux multiples, capacités institutionnelles.

Abstract. *Euroregions and European integration*

The paper briefly analyses the evolution of cross-border cooperation in Europe, especially through the Euroregions. Drawing on sociological institutionalism, it points out the institutional pre-requisites that are needed to manage this kind of cooperation within a context of multi-level governance. In our view these functional pre-requisites —political, organizational, technical, informative and participative— should take on board the adaptation and articulation of the existing capacities at the several levels, as well as the creation of new abilities to face the specific requirements of each euroregional space. This hypothesis is tested empirically in the Pyrenees-Mediterranean Euroregion.

Key words: euroregions, European integration, multi-level governance, institutional capacities.

Sumari

- | | |
|--|--|
| 1. La cooperació transfronterera a Europa | 3. Una aplicació a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània |
| 2. Les capacitats insitucionals per a la governança euroregional | 4. Conclusions |
| | 5. Bibliografia |

El fenomen de les euroregions és l'expressió més actual de la cooperació transfronterera a la Unió Europea (UE), nascuda els anys seixanta de la mà del Consell d'Europa per tal de contribuir a crear lligams de cooperació a la frontera entre França i Alemanya, i entre aquests dos països i els seus veïns (Bèlgica, Luxemburg i Holanda). Per tant, des dels seus orígens, la cooperació transfronterera (CT) té una càrrega simbòlica molt forta.

La multiplicació de les euroregions al llarg dels darrers anys es relaciona directament amb el procés d'integració europea. La mateixa idea d'integració és sinònim d'eliminació de la frontera o de reducció de l'impacte que provoca en allò que hi ha al cor mateix de la creació d'un espai basat en la lliure circulació de persones, mercaderies, serveis i capitals. Això es pot realitzar de dues maneres: mitjançant la «integració negativa», és a dir, promulgant normes europees que obliguin els estats membres a actuar d'una manera determinada, o bé a través de la «integració positiva», per exemple, a través de polítiques que incentivin la cooperació entre territoris situats a les dues bandes de la frontera. En aquest segon sentit, cal esmentar sobretot el paper central que han tingut els fons estructurals i, en particular, la iniciativa comunitària

Interreg en el foment de tipus de cooperació originals i variades entre les diverses àrees de la UE, que, en molts casos, s'han acabat institucionalitzant com a euroregions.

Les euroregions no es configuren com a noves estructures institucionals, sinó com a acords estratègics per establir i reforçar els lligams de cooperació entre els seus membres. Des d'aquest punt de vista, un dels reptes principals consisteix precisament en la capacitat de traduir aquest plantejament en termes institucionals, desenvolupant i gestionant les capacitats polítiques i tècniques necessàries per fer possible la cooperació mitjançant la forma de polítiques conjuntes. El repte complementari és el de la mobilització dels actors de la societat, sense els quals els objectius de la cooperació seran inassolibles. Tots dos reptes es resumeixen en el concepte de governança multinivell, característic dels processos polítics de la Unió Europea. Aquest combina dos enfocaments: la integració vertical dels diferents nivells de govern i la integració horitzontal dels actors públics i privats al voltant d'objectius comuns, per tal d'aprofitar el conjunt dels recursos disponibles (Morata, 2004).

Aquest treball analitza breument l'evolució de la CT a Europa, en particular pel que fa a les euroregions, per centrar-se, a continuació, en els requisits institucionals necessaris per gestionar processos de cooperació d'aquest tipus des de la perspectiva de la governança multinivell. La nostra hipòtesi és que aquests requisits —de tipus polític, organitzatiu, tècnic, informatiu i participatiu— hauran de tenir en compte tant l'adequació i l'articulació de les capacitats existents en els diferents nivells implicats, com la creació de noves capacitats adaptades a les especificitats de cada espai euroregional. Aquesta hipòtesi es confirma pel que fa a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, com veurem en el darrer apartat. Les conclusions subratllen les implicacions que es deriven d'aquest plantejament.

1. La cooperació transfronterera a Europa

1.1. Antecedents

La cooperació transfronterera (CT) té una llarga tradició a Europa. Després de la Segona Guerra Mundial, es van iniciar els contactes entre representants dels dos costats de la frontera en una sèrie de zones perifèriques. La voluntat que hi havia darrere d'aquestes iniciatives era millorar les condicions de vida de les zones frontereres a través de la superació de les diverses barreres institucionals, econòmiques, socials, culturals i naturals existents. Partint de la marginació que patien, i que en molts casos encara pateixen, les zones perifèriques a molts estats, es va posar l'accent en la necessitat de promoure la CT per tal de superar-ne els efectes negatius. Tanmateix, l'absència d'un marc legal comú i dels instruments institucionals necessaris representava una limitació essencial. Per això, es van anar constituint associacions regionals i locals a totes dues bandes de la frontera i en base als drets nacionals respectius (Comissió Europea i ARFE, 2000, p. A1-6). Així, van sorgir les primeres experiències de cooperació trans-

fronterera a la frontera germanoholandesa (l'Euregio) i a la frontera entre França, Alemanya i Suïssa (Regio Basiliensis).

Fidel als seus objectius fundacionals, el Consell d'Europa va fer seu aquest tipus de cooperació des dels anys seixanta, centrant els esforços per promoure instruments que permetessin millorar la situació legal de les noves entitats transfrontereres, amb la finalitat de crear estructures estables, ja que, des d'un punt de vista jurídic, resultava difícil d'establir un òrgan administratiu encarregat d'una zona transfronterera a nivell subnacional. L'any 1971, es va crear l'Associació de Regions Frontereres d'Europa (ARFE), amb l'objectiu d'impulsar la cooperació entre les institucions europees i les comunitats de CT existents en aquell moment.

Amb tot, va ser a partir de finals dels anys vuitanta quan es va produir la gran expansió dels projectes i les entitats de CT. La realització del Mercat Únic Europeu, el procés d'integració europea, en general, i la transició democràtica a l'Europa central i oriental van ser estímuls essencials en aquest sentit (ARFE, 2004, p. 4). En aquest període, la impulsió més important de la CT es relacionava amb la creació, l'any 1988, de la iniciativa comunitària Interreg, mitjançant la qual la Comissió Europea ofería ajudes financeres a les iniciatives transfrontereres en funció d'uns requisits determinats (Parlament Europeu, 2005). A hores d'ara, hi ha comptabilitzades a Europa més de 130 regions transfrontereres amb denominacions diverses: euroregions, euregios o comunitats de treball (Morata, 2007). Abans de la posada en marxa del programa Interreg, només n'hi havia 26 (Parlament Europeu, 2005). Aquestes dades són prou reveladores de l'impacte que ha tingut la UE en l'evolució de la CT a Europa.

1.2. Els objectius de la cooperació transfronterera

Els darrers anys, el tema de la desaparició o la reconfiguració de les fronteres estatals ha adquirit una nova rellevància com a resultat de diversos processos, entre els quals destaquen la globalització econòmica i els processos d'integració regional (Anderson, 2003; Morata i Etherington, 2003). En pocs anys, s'ha passat d'un sistema basat en àmbits territorials, econòmics i socials rígidament delimitats per les fronteres estatals a un sistema més obert, interdependent i integrat, en el qual les fronteres esdevenen un obstacle per als intercanvis i la cooperació entre territoris veïns. Tot i que el procés d'integració europea no ha seguit un model d'integració territorial, sinó funcional, les fronteres, com a expressió de l'exclusivitat del poder estatal, han anat perdent moltes de les seves funcions tradicionals (moneda, proteccionisme, moviments de persones, etc.) a l'espai comunitari. D'altra banda, a més a més dels efectes de la integració dels mercats i les economies, la UE ha anat posant en marxa polítiques cada vegada més específiques que produeixen impacte en el territori, tot incentivant la cooperació transversal entre els actors subestats (Morata, 2004).

En aquest context, la darrera ampliació de la UE ha comportat, entre d'altres efectes, un considerable increment de les disparitats econòmiques i socials entre les regions europees. Cal recordar també les febleses administratives i ins-

titucionals dels nous estats membres i, en particular, la fragilitat de les noves autoritats locals i regionals o la necessitat de garantir els drets de les minories nacionals presents en tots aquells països. D'ací que calgui reforçar molt més la cooperació transfronterera i interregional en una UE de vint-i-set estats membres. Més en general, la Comissió Europea ha insistit en el fet que l'evolució de les polítiques comunitàries hauria de permetre a les autoritats nacionals, regionals i locals tenir un paper actiu en la promoció d'una visió compartida i d'un marc coherent de cara al desenvolupament dels territoris europeus basats en la millora de la competitivitat, la cohesió territorial i la sostenibilitat (Comissió Europea, 2004). Això hauria de conduir a adoptar nous instruments que tinguin en compte el patrimoni derivat de la diversitat cultural europea, per tal de definir conjuntament les millors pràctiques democràtiques i de gestió mitjançant la posada en xarxa dels actors públics i privats de les diferents regions. La idea és que l'intercanvi d'experiències i el diàleg entre els diferents nivells de govern alimenti la reflexió mútua sobre l'aportació dels territoris a la construcció europea.

El Segon Informe sobre la Cohesió Econòmica i Social de la Comissió Europea (2003) ja indicava que la cooperació interterritorial i transnacional és, més que mai, una prioritat fonamental per a la UE en l'esforç que dedica a favor de la integració i la disminució de les disparitats econòmiques i socials derivades de la persistència de les fronteres estatals. Més recentment, de cara a la reforma de la política de cohesió 2007-2013, la Comissió Europea (2004), basant-se en l'experiència de la iniciativa Interreg, ha proposat la cooperació territorial com un nou objectiu dels fons estructurals 2007-2013 i la creació d'agrupacions europees de cooperació transfronterera amb el suport de l'instrument financer corresponent. Aquesta preocupació no és estranya. Segons el Comitè de les Regions, l'any 2005, gairebé el 40% de la població europea vivia en regions frontereres (el 58% en els vuit nous estats membres de l'Est). Per tant, malgrat els avenços econòmics i polítics del procés d'integració, la supressió de les fronteres internes (econòmiques, polítiques, socials i culturals) continua essent un dels reptes principals de la UE, concretat en la necessitat de gestionar i potenciar la diversitat tot preservant la cohesió interna.

Segons l'ARFE (2004), la cooperació transfronterera presenta quatre tipus de valor afegit: polític, institucional, socioeconòmic i cultural. El primer es refereix a la seva contribució directa a l'objectiu general de la integració europea i es relaciona amb principis que impregnen les polítiques de la Unió com ara la subsidiarietat, la cohesió, el partenariat i el cofinançament del desenvolupament territorial. El valor afegit institucional inclou la implicació dels actors públics dels dos costats de la frontera i la posada en comú dels seus interessos i recursos al voltant d'objectius compartits. El socioeconòmic es manifesta, per exemple, a través de la mobilització del potencial endogen mitjançant la participació dels actors econòmics i socials (agències tecnològiques, empreses, sindicats, institucions culturals i socials, grups locals i regionals, etc.) en les polítiques de desenvolupament i en la millora de la planificació territorial i de les infraestructures de transports. Finalment, el valor afegit sociocultural es con-

creta en una visió general de la regió transfronterera, en la formació de xarxes d'experts universitaris i en la divulgació del patrimoni històric o el coneixement de les llengües respectives com a base per establir una comunicació millor.

Algunes de les motivacions principals per dur a terme la cooperació transfronterera poden ser (Comissió Europea i ARFE, 2000; Aranda i Montolio, 2005, p. 4): deixar d'associar el concepte de frontera a una línia de separació per referir-se a un punt de comunicació entre veïns; superar els prejudicis i els recels a tots dos costats de la frontera fruit de l'herència històrica; fomentar el desenvolupament sostenible i la protecció del medi ambient; enfortir la democràcia a les estructures i a les administracions regionals i locals; superar l'aïllament de les zones perifèriques transformant-les en eixos de desenvolupament transfronterer; promoure el creixement econòmic i la millora de les condicions de vida en general, i accelerar el procés d'integració europea a través de l'establiment de relacions entre les parts respectives.

1.3. *Les euroregions*

Tot i que les euroregions constitueixen un grup molt heterogeni, presenten, això no obstant, una sèrie de característiques comunes: la permanència en el temps; una personalitat diferenciada dels seus membres; recursos tècnics, administratius i financers, i òrgans decisoris propis.

Aquestes estructures han tingut un paper molt determinant en l'execució dels programes Interreg. Tal com hem vist més amunt, la majoria de les euroregions es van crear a partir d'aquesta iniciativa comunitària. Segons alguns autors, l'estructura institucional típica de les euroregions s'adapta millor a l'estratègia de la Comissió Europea de cara a la supressió dels obstacles fronterers (Perkmann, 2002, p. 12). En aquest sentit, la proliferació d'estructures transfrontereres al llarg d'Europa es pot considerar un procés d'innovació institucional segons el qual les euroregions s'incorporen com a socis legítims de la Comissió per implementar la política regional a les àrees frontereres (Perkmann, 2002, p. 12).

Els estudis disponibles (Dupeyron, 2008; Perkmann, 2004; Morata, 2004; Tambou, 1999) indiquen que els tipus de cooperació que s'han posat en marxa a la UE no han donat lloc a veritables regions transfrontereres, de vegades a causa de les reticències estatals o de la manca d'un marc jurídic comú, però també d'altres factors endògens a les mateixes euroregions. A nivell comunitari, la iniciativa Interreg tampoc no ha respost plenament a les expectatives. Es considera que els sectors empresarials no hi han participat prou i que tampoc no s'ha estimulat la posada en xarxa de veritables regions frontereres. De fet, tot i alguns resultats encoratjadors, fins a la creació recent de la figura de l'agrupació europea de cooperació territorial, de la qual ens ocuparem més endavant, han mancat els instruments jurídics i financers necessaris per facilitar-ne la posada en pràctica efectiva.

Una de les causes de l'estancament de moltes euroregions és que, més enllà dels problemes habituals (manca de recursos, heterogeneïtat competencial,

costos de coordinació o dificultat de compaginar les diferents tradicions administratives), les institucions promotores no han estat capaces d'implicar de forma efectiva els actors clau de les societats respectives, necessaris per proporcionar cohesió, continguts i continuïtat a aquests experiments d'integració supraregional en el marc del procés d'integració supranacional.

Per tal de superar les dificultats organitzatives i de gestió de la CT en un context de legislacions i de procediments nacionals diferents i dotar aquesta cooperació d'un marc jurídic de referència estable, la Comissió Europea va proposar, el 2004, la institució de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), el reglament de la qual presenta algunes novetats remarcables (Parlament Europeu i Consell de la Unió, 2006).

L'AECT és un instrument facultatiu de CT, però també transnacional i interregional, dotat de capacitat d'actuació en nom dels seus membres, en particular, de les autoritats regionals i locals que l'integren. Les funcions i les competències d'una AECT es defineixen a través d'un conveni que comporta l'elaboració d'uns estatuts on consten els òrgans de govern, els pressupostos i les responsabilitats financeres. Una AECT pot estar composta pels membres següents: estats membres, autoritats regionals, autoritats locals i organismes de dret públic o de les associacions respectives. Cal que els seus membres pertanyin, almenys, a dos estats membres.

Des del punt de vista organitzatiu, una AECT ha de disposar, com a mínim, de dos òrgans: una assemblea constituïda per representants dels seus membres, i un director, que representa l'AECT i que actua en nom d'aquesta.

Cal remarcar que l'AECT no és un ens de dret públic internacional, sinó que segueix la legislació de l'estat membre que decideixin les entitats que l'integren, la qual cosa simplifica molt l'establiment de relacions entre els seus membres, siguin del nivell que siguin. L'aspecte més important, però, és que la decisió relativa a la institució d'una ACT l'adopten els membres que la conformen, sense que calgui la intervenció dels estats membres. L'acord corresponent s'ha de comunicar als estats membres implicats i al Comitè de les Regions.

2. Les capacitats institucionals per a la governança euroregional

L'anàlisi comparada expressa la necessitat de tenir en compte una sèrie d'exigències o de requisits necessaris per garantir l'èxit de la CT, que es poden resumir de la manera següent: la implicació dels actors clau (*stakeholders*) des del començament del procés. Això significa una cooperació vertical, entre nivells de govern i horitzontal, entre actors públics i privats, a totes dues bandes de la frontera; la conveniència de crear un comitè executiu o una secretaria permanent separada de les administracions membres respectives i dotada d'autonomia organitzativa i de recursos financers i tècnics; la recerca d'un equilibri entre els objectius econòmics i els socioculturals, amb l'objectiu de reforçar la legitimitat de l'euroregió; evitar la creació de programes que no aportin un valor afegit real a l'euroregió, i l'aprenentatge conjunt de la gestió de les asimetries (políticoadministratives, socioeconòmiques o

lingüísticoculturals), per tal de desactivar els conflictes potencials, les susceptibilitats i els malentesos.

Aquests elements impliquen un compromís polític institucional fort, i no només conjuntural, a més de la capacitat de generar una massa crítica de projectes i de la disponibilitat de mitjans organitzatius i financers propis. Un dels condicionaments més importants de les euroregions són, com ja s'ha dit, les asimetries institucionals, en termes de competències i de recursos humans i financers entre les regions membres.

Entre els mecanismes més adequats per a la governança de les euroregions, en destaquen les xarxes, que representen un enfocament no jeràrquic i integrat de les polítiques públiques i un instrument idoni per afrontar temes que superen les divisions administratives. El denominador comú de les xarxes de governança és la seva connexió amb el procés mitjançant el qual, partint d'objectius concordats, les accions i els recursos dels actors públics i privats que operen en els diferents nivells es coordinen per adoptar direccions i significats comuns (Morata, 2004). En general, les xarxes acompleixen una triple funció: mobilitzen i reforcen els actors territorials; potencien la confiança i la cooperació entre els diferents nivells de govern, i, per últim, faciliten l'acció de *lobbying* envers els altres nivells, com ara els estats i la UE. Això no obstant, per ser eficaces, les xarxes necessiten una guia política i la capacitat de gestió necessària per part de les institucions responsables. A la vista dels problemes esmentats, convé considerar seguidament els aspectes institucionals que condicionen les capacitats de governança efectiva de les euroregions. Aquest plantejament comporta introduir algunes precisions analítiques. El terme «governança» s'utilitza sovint en un sentit normatiu per descriure el trànsit cap a un procés en el qual les institucions formals entren en contacte amb els actors socials al voltant de la formulació i la implementació de les polítiques públiques. Això es relaciona amb l'emergència de mecanismes de relació més cooperatius, consensuals i democràtics que els tradicionals, més jeràrquics i burocràtics. Aquesta visió es relaciona amb els conceptes que es vehiculen des de la UE, com ara el partenariat. El principi de partenariat té una doble dimensió: vertical i horitzontal. La primera implica que la Comissió Europea i els òrgans estatals, regionals i locals designats han de col·laborar estretament en vista a l'execució de les mesures comunitàries. Les estructures que es creïn amb aquest propòsit han de sumar esforços i complementar-se. Per aquesta raó, és important establir mecanismes de cooperació i coordinació adients entre els diferents nivells. El partenariat horitzontal, en canvi, es refereix a la relació entre els interlocutors dels dos costats de la frontera. En aquest context, resulta indispensable que s'estableixin criteris de paritat entre tots els interlocutors i que se superin els obstacles relacionats amb les fonts de finançament i les diferències entre les administracions i les competències respectives. Les relacions de caràcter horitzontal entre els diferents membres de les euroregions necessiten estructures comunes dotades de permanència amb capacitat de decisió, financera, tècnica i administrativa proporcional al seu àmbit d'activitats (Comissió Europea i ARFE, 2000, p. B1-10). Aquestes estructures hauran de fer front a les difi-

cultats derivades de les diferències, en termes de competències i de cultura administrativa, entre les administracions involucrades en el procés. Molt sovint, es volen harmonitzar i adaptar les competències i les estructures a banda i banda de la frontera com a pas preliminar per a la cooperació transfronterera. Aquest intent pot comportar molts anys de treball i l'experiència ha demostrat que resulta contraproductiu, ja que cap país no està disposat a canviar estructures i competències que són fruit d'una evolució cultural (Comissió Europea i ARFE, 2000, p. B1-11).

La literatura acadèmica ha caracteritzat aquests elements com a manifestacions de la governança multinivell. Aquesta nova perspectiva suggereix que el procés d'integració ha provocat una transformació de l'Estat que determina un increment de la interdependència entre els diferents nivells de govern (europeu, estatal i subestatal). Aquests nivells es veuen obligats a compartir els seus recursos per tal de fer front als canvis derivats del procés d'integració europea (Morata, 2004, p. 37).

El concepte de xarxa promogut des de la UE es relaciona amb la governança efectiva de les euroregions a través de la participació i la implicació dels actors privats i de la societat civil. De fet, l'estructura flexible que acostumen a adoptar les euroregions pretén fomentar un tipus de relacions més dinàmiques entre els seus membres. Aquesta perspectiva és més coherent amb el concepte de xarxa, que implica més habilitat per adaptar-se als nous reptes i per incorporar nous conceptes i idees.

Les experiències comparades aconsellen la configuració de les euroregions com a espais de cooperació multinivell, per tal de facilitar l'adopció de decisions conjuntes que cada autoritat ha d'aplicar d'acord amb les seves competències i els seus recursos. Més enllà dels aspectes simbòlics lligats a la superació de la frontera, la cooperació entre euroregions representa una estructura d'oportunitats per posar en pràctica iniciatives que, en la majoria dels casos, no es podrien portar a terme sense aquestes. Es tracta de processos lents, que necessiten una guia i una visió estratègica, així com un conjunt de capacitats institucionals per tal de mobilitzar els recursos repartits entre els actors de les societats que integren una euroregió.

A causa de la seva naturalesa transfronterera, les euroregions han de dotar-se de mecanismes de governança «tous», més semblants als que inspiren la UE multinivell que no pas als que són propis dels sistemes estatals. La definició i la posada en pràctica de les polítiques de l'euroregió dependran del grau de participació dels actors públics i socials dels diferents nivells que la integren. Per això, calen unes capacitats institucionals determinades.

Les capacitats institucionals es poden entendre de dues maneres complementàries (Evans et al., 2005): com a *aprenentatge* institucional i organitzatiu, i com a creació de *capacitats* institucionals i organitzatives. El procés d'aprenentatge institucional es refereix als processos mitjançant els quals les noves idees penetren en les institucions, mentre que la creació de capacitats institucionals es relaciona amb el grau de mobilització dels recursos materials, científics, tecnològics, organitzatius i polítics. Segons March i Olsen (1989, p. 42),

la governança «implica el desenvolupament de capacitats per a una acció política apropiada entre els ciutadans, els grups i les institucions [...]. Tanmateix, actuar de forma apropiada i aprendre de l'experiència requereixen voluntat, però també [la posada en comú de les] habilitats col·lectives».

Les capacitats institucionals són, doncs, un producte col·lectiu resultant dels esforços conjunts dels diferents actors de la societat, cadascun dels quals disposa d'un potencial d'actuació limitat, però rellevant, en relació amb el problema que es vol afrontar. Per això, el paper de les autoritats públiques i, en particular, dels promotors, no només ha de consistir a establir el marc de la cooperació, sinó també a estimular, organitzar i gestionar els processos socials necessaris per fer-la efectiva.

Tanmateix, per desenvolupar-se, les capacitats institucionals necessiten emprenedors polítics. Les noves institucions apareixen quan els actors dotats d'idees i dels recursos suficients les perceben com una oportunitat per realitzar els seus objectius (DiMaggio, 1988). Aquests emprenedors despleguen els seus recursos amb l'objectiu d'aconseguir la cooperació dels altres actors, dotant-los de significats i d'identitats comuns (Fligstein, 1997). En aquest sentit, el canvi institucional es considera un procés sociopolític que reflecteix el poder i els interessos dels actors disposats a identificar les oportunitats polítiques, definir els problemes i mobilitzar suports. D'aquesta manera, tracten d'introduir idees, normes i valors nous en les estructures socials (Rao et al., 2000). L'element clau dels emprenedors institucionals és la capacitat que tenen de connectar els seus projectes de canvi amb les activitats i els interessos dels altres actors.

3. Una aplicació a l'Euroregió Pirineus-Mediterrània

Per tal de validar les hipòtesis anteriors, entre 2006 i 2007, vàrem dur a terme, des de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de la UAB el projecte *L'Euroregió Pirineus-Mediterrània: percepcions, expectatives i xarxes d'actors*¹. L'objectiu de la investigació era aconseguir informació de primera mà sobre els actors potencialment interessats en l'EPM, a fi de contribuir a definir les capacitats organitzatives i comunicatives necessàries per gestionar una organització complexa com aquesta. Segons la nostra hipòtesi inicial, la viabilitat de l'EPM dependrà sobretot de la seva capacitat de mobilitzar, d'implicar i de connectar els actors públics i privats dels diferents nivells territorials destinataris de les seves polítiques. Aquesta és la condició per reforçar les seves capacitats institucionals.

L'estudi empíric es va estructurar al voltant de tres línies d'anàlisi. La primera —*el present de l'Euroregió*— pretenia observar quines xarxes operen en l'àmbit de l'EPM, quins actors hi participen i quins són els promotors d'a-

1. Amb un finançament de l'Institut d'Estudis Autònomic, al qual volem agrair l'interès que ha mostrat pel nostre projecte.

Quadre 1. Qüestionaris enviats i rebuts en funció de les diferents categories d'anàlisi

Categoria		Qüestionaris enviats	Qüestionaris rebuts
Estat	Espanya	600 (60%)	188 (69,4%)
	França	400 (40%)	83 (30,6%)
Regió	Catalunya	330 (33%)	99 (36,5%)
	Balears	136 (13,6%)	44 (16,2%)
	Aragó	134 (13,4%)	45 (16,6%)
	Migdia-Pirineus	200 (20%)	43 (15,9%)
	Llenguadoc-Rosselló	200 (20%)	40 (15%)
Sector econòmic	Sector públic	—	125 (46,1%)
	Sector privat	—	146 (54%)
Total		1.000 (100%)	271 (27,1%)

Font: elaboració pròpia.

questes xarxes. La segona, relativa al *posicionament respecte a l'EPM*, volia detectar el grau de coneixement del projecte i d'adhesió als seus objectius, les opinions i les expectatives suscitades en les regions membres. També volíem posar de manifest els principals obstacles per participar en el projecte. La tercera, centrada en *el futur de l'EPM*, havia de permetre la identificació dels actors rellevants pel desplegament de la cooperació i les possibilitats de millorar la seva participació. També ens interessava conèixer les percepcions dominants en relació amb els avantatges de la cooperació transfronterera i interregional.

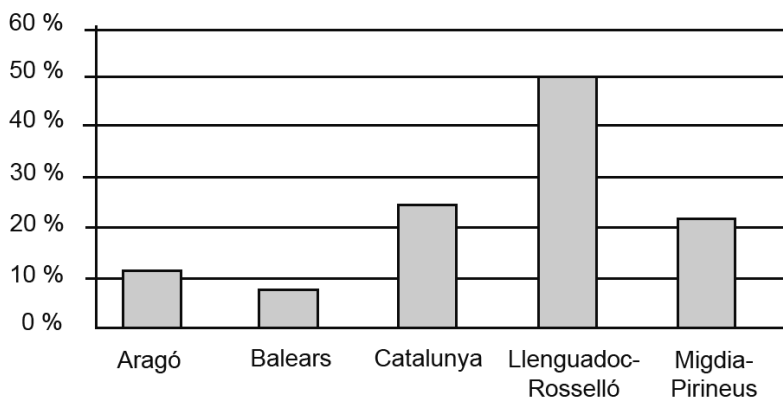
Des del punt de vista metodològic, es van enviar mil qüestionaris a una mostra representativa d'actors, ponderada en funció de la població, integrada per administracions regionals, departamentals, provincials i locals; partits polítics i grups parlamentaris; cambres de comerç; centres de recerca i universitats; sindicats; empreses; associacions d'empresaris i professionals; associacions culturals i esportives, i agències tecnològiques i d'innovació. En total, es van rebre 271 respostes (quadre 1), un percentatge que es pot considerar relativament satisfactori en aquest tipus d'enquestes.

A continuació, presentem una síntesi dels resultats més significatius de l'estudi².

El present de l'Euroregió

Tot i que la majoria dels actors participen o han participat en xarxes europees, el seu grau d'implicació en les experiències precedents ha estat més aviat baix.

2. L'anàlisi completa es pot trobar a F. MORATA i P. RODRÍGUEZ (2008), «Els actors de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània: Xarxes, Percepcions i Expectatives», *Working Papers EUgov*, 18. Bellaterra: IUEE. [<http://www.iuee.eu/publicacions.asp?parent=13&cap=14&cs=19&pub=1&cid=144>]



Gràfic 1. Actors que han impulsat una xarxa transfronterera (per regions).
Font: elaboració pròpia.

Tanmateix, hem detectat la preexistència de diferents xarxes multilaterals entre actors de l'EPM, generalment en el marc de xarxes europees més àmplies.

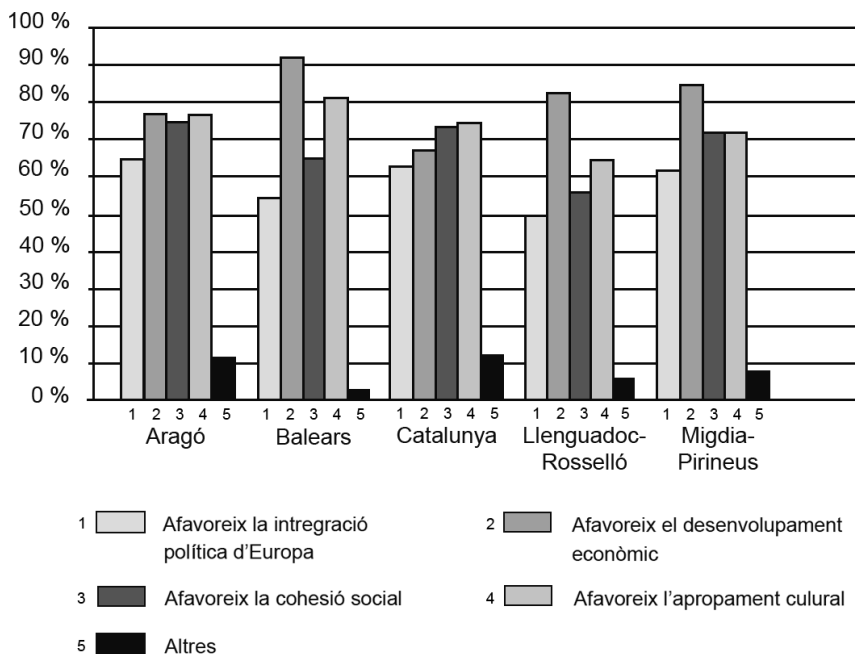
En general, la iniciativa pel que fa a la creació de xarxes prové del costat espanyol (Aragó i Catalunya), amb l'afegit de Migdia-Pirineus (gràfic 1). La majoria dels actors que han posat en marxa una xarxa han disposat d'algun ajut públic, sobretot de la UE, però també de les mateixes regions. Tanmateix, la informació o la capacitat organitzativa són també recursos importants que no sempre es troben a l'abast dels actors interessats, els quals es queixen sovint de la manca de suport inicial per part de les administracions públiques.

Tot i l'esforç realitzat per difondre la iniciativa, es detecten diferències importants en el grau d'intensitat dels contactes mantinguts amb els actors de l'EPM. Aquests són molt més forts entre els actors públics regionals i el sector d'I+D en relació amb la resta. En particular, el nivell local, així com els sectors primari i secundari, n'han restat pràcticament exclosos, almenys fins a finals de 2007.

Una vegada més, es constata la manca de connexions amb la societat civil organitzada, més enllà de les organitzacions públiques (universitats) o parapúbliques (cambres de comerç). Aquest és un dels reptes principals de l'EPM.

El posicionament respecte a l'EPM

Les percepcions relatives al projecte de l'Euroregió entre els actors són molt variades (gràfic 2). Significativament, tot i les diferències entre els dos estats, els actors que han mantingut algun tipus de contacte o que han rebut informació són els qui en tenen una opinió més positiva. Això s'evidencia particularment a Aragó i Catalunya i, un xic menys, a Migdia-Pirineus. Tanmateix, si ens referim exclusivament als sectors d'activitat, també constatem una opinió



Gràfic 2. Per què creu que la UE hauria de fomentar la CT/interregional? (per regions). Font: elaboració pròpia.

bastant positiva en sectors que han tingut, fins ara, poca vinculació directa amb el projecte (agricultura i indústria).

Pel que respecta als objectius oficialment declarats, el desenvolupament sostenible, la competitivitat internacional de l'EPM i el seu lideratge són els que obtenen més suport. Més enllà d'això, mentre que els actors francesos atribueixen més importància relativa als objectius econòmics, els del costat espanyol posen l'accent en els aspectes culturals, sobretot a Catalunya i a les Balears.

El futur de l'EPM

Les expectatives de cara al futur són força reveladores dels reptes pendents de l'EPM. La majoria dels actors (una mica menys a França) situen les regions respectives com a interlocutors principals de la CTF, tot i que la UE hauria de ser la font de recursos principal. Els centres d'investigació i les organitzacions empresarials són els agents que l'Euroregió hauria de potenciar prioritàriament. Els actors del costat espanyol també demanen més participació dels municipis que no pas els francesos. Cal destacar que la gran majoria dels actors perceben l'EPM com un fet positiu que pot aportar un valor afegit als seus

Quadre 2. Mitjançant quines mesures es podria promoure la participació d'organitzacions com la seva en l'EPM? Per estats, respostes múltiples ($n = 240$)

	Espanya	França
Mitjançant programes de la UE	67,5%	52,1
Potenciant les xarxes ja existents	53,8	64,8
Mitjançant iniciatives de les regions participants	65,1	67,6
Mitjançant iniciatives sectorials	54,4	53,5
Amb iniciatives de la meua pròpia organització	29,6	31,0
Reunint actors privats i públics de la meua regió	30,2	19,7
Mitjançant un fòrum de representants de les regions membres de l'EPM	29,6	23,9
Altres	3,6	4,2

Font: elaboració pròpia.

interessos. Els públics es mostren encara més favorables que els privats, entre els quals destaquen els del sector terciari. Amb tot, cal dir que els actors privats encara perceben l'Euroregió com una iniciativa eminentment pública, mentre que els municipis i els altres nivells locals, tot i que hi participen molt poc, hi voldrien estar més implicats en el futur.

Cal remarcar un consens important sobre la necessitat de portar a terme una política tendent a fomentar la participació dels actors de la societat civil. Això no obstant, cada actor té la seva pròpia idea de com s'ha de realitzar aquesta integració (quadre 2). Sens dubte, els instruments preferits, en general, són les iniciatives de les comunitats autònomes i de les regions franceses i els programes de la UE, juntament amb la potenciació de les xarxes ja existents. Les tres coses sembla que vagin agafades de la mà.

En darrer terme, i en coherència amb el que acabem de veure, els principals objectius de cara al futur es basen, per ordre d'importància, en l'estímul de les xarxes en el si de l'EPM; en la definició d'estratègies conjuntes per tal de tenir un paper més rellevant dins la UE; en la gestió de problemes comuns i, en particular, de la competitivitat interregional, com també en l'enfortiment de la capacitat d'influència de les regions respectives respecte als estats (més forta en el cas espanyol). Les actituds d'una banda i l'altra de la frontera confirmen una percepció que travessa tot l'estudi: al conjunt dels actors els preocupen els aspectes més socioeconòmics, però als del costat espanyol també els de caire institucional i cultural identitari.

4. Conclusions

A Europa, la CT té una tradició de més de cinquanta anys, a través dels quals, malgrat els obstacles polítics i jurídics, s'han anat posant en marxa moltes experiències de cooperació regional i/o local entre autoritats de dos estats o més. En general, la CT està encara poc formalitzada, presenta aspectes simbòlics notoris i es refereix a temes d'interès comú dels diferents territoris que la integren, aprofiti-

tant les economies d'escala o la proximitat de la frontera (infraestructures, medi ambient, serveis públics, turisme, etc.).

L'explosió de la CT es produeix a partir dels anys vuitanta, arran de la posada en marxa del Mercat Únic i de la iniciativa Interreg. Entre les diferents denominacions que adopta la CT, la més popular és la de les euroregions, sense que això comporti un model jurídic i organitzatiu homogeni.

Del punt de vista normatiu, se n'han destacat una sèrie de requisits per dotar d'eficàcia la CT, entre els quals cal esmentar una estratègia o un programa d'actuació conjunt i la cooperació entre els actors públics i privats dels diferents nivells (partenariat vertical i horitzontal). Aquests elements es relacionen amb el concepte de capacitats institucionals, entès com la definició conjunta dels objectius de la cooperació i la posada en comú, a través de xarxes, dels recursos que aporten els actors interessats en aquesta forma de cooperació.

Les mancances observades els darrers anys han portat a la creació de la figura de l'AECT arran de la reforma dels Fons Estructurals 2007-2013. D'aquesta manera, la CT disposa, per primera vegada, d'un estatut europeu, més enllà dels finançaments comunitaris típics del període d'Interreg.

En definitiva, les euroregions no es configuren com un nou nivell de govern pròpiament dit, encara que potser aspirin a ser-ho. Són, més aviat, un acord estratègic per establir i potenciar els vincles de cooperació entre els seus membres. Des d'aquest punt de vista, un dels reptes principals de la governança euro-regional consisteix en la capacitat de desenvolupar els recursos polítics i tècnics necessaris per generar relacions de confiança i polítiques comunes. El repte complementari és la mobilització dels actors públics dels diferents nivells i dels agents econòmics i socials, sense els quals els objectius de la CT restaran inassolibles.

Una anàlisi empírica portada a terme, entre 2006 i 2007, a partir d'una mostra extensa d'actors públics i privats de l'EPM, per tal de mesurar la densitat de les xarxes existents, així com les percepcions i les expectatives suscidades pel projecte, n'ha posat de manifest les potencialitats. Tanmateix, per poder-les aprofitar plenament, cal que l'EPM sigui capaç de posar en xarxa els actors de les diferents regions a partir d'estratègies atractives en el marc europeu i de mecanismes de governança que integrin els diferents nivells de govern.

5. Bibliografia

- ANDERSON, J. et al. (eds.) (2003). *New borders for en changing Europe: cross-border cooperation and governance*. Londres: Frank Cass.
- ARANDA, C.; MONTOLIO, D. (2005). «Caracterizació econòmica de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània». *Papers de Treball*, 2/2005. Barcelona: Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.
- ARFE (2004). *European Charter for Border and Cross Border Regions*. Gronau: Association des Régions Frontalières Européennes.
- COMISIÓN EUROPEA (2003). *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. COM (2003) 34 final.
- (2004). *Construyendo nuestro futuro común; retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013*. COM (2004) 101 final.

- COMMISSION EUROPÉENNE; ARFE (2000). *Guide Pratique de la Coopération Transfrontalière*. Gronau: ARFE, 3ème édition.
- DIMAGGIO, P. (1988). «Interest and agency in institutional theory». A: ZUCKER, L.G. (ed.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- DUPEYRON, B. (2008). *L'Europe au Défi de ses Régions Transfrontalières*. Berna: Peter Lang.
- EVANS, B. et al. (2005). *Governing Sustainable Cities*. Londres: Earthscan.
- FLIGSTEIN, N. (1997). «Social skill and institutional theory». *American Behavioral Scientist*, 40, p. 397-405.
- MARCH, J.; OLSEN, M. (1989). *Rediscovering institutions*. Nova York: Free Press.
- MORATA, F. (2003). «La gouvernance à niveaux multiples et la coopération sub-nationale en Europe». A: SEDJARI, A. (ed.). *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle*. Paris: L'Harmattan.
- (2004). «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea». A: MORATA, F. (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. València: Tirant lo Blanch.
- (dir.) (2007). *Une stratégie de développement durable pour l'Euroregion Pyrénées Méditerranée*. Barcelona: CADS.
- (2007). «La costruzione istituzionale delle Euroregioni». *Le Istituzioni del Federalismo*, 4. [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo/autori.htm]
- MORATA, F.; ETHERINGTON, J. (2003). *Global i local*. Barcelona: Pòrtic.
- MORATA, F.; RODRÍGUEZ, P. (2008). «Els actors de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània: Xarxes, percepcions i expectatives». *Working Papers EUGov*, 18. Bellaterra: IUEE. [<http://www.iuee.eu/publicacions.asp?parent=13&ap=14&s=19&pub=1&id=144>]
- PARLAMENTO EUROPEO (2005). «Informe <Titre> sobre la función de las “euroregiones” en el desarrollo de la política regional». *Documento de Sesión. Comisión de Política Regional*.
- PARLAMENTO EUROPEO. CONSEJO DE LA UNIÓN (2006). «Reglamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un grupo europeo de cooperación territorial (GECT)». *DOUE L 210* de 31 de juliol.
- (2002). *Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio*. Lancaster: University of Lancaster.
- PERKMANN, M. (2004). *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border cooperation*. Lancaster: Lancaster University. Department of Sociology, <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>, p. 23-24.
- RAO, H. et al. (2000). «Power Plays: How Social Movements and Collective Action Create New Organizational Forms». *Research in Organizational Behavior*, 22, p. 237-281.
- TAMBOU, O. (1999). «La coopération transfrontalière européenne à l'échelle de la Catalogne». *Quadern de Treball*. Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.