

INVESTIGACIÓN EN **COOPERACIÓN** TERRITORIAL **EUROPEA**



III CONGRESO EUROPEO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD



LIBRO DE ACTAS

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

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

INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**

III 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 y cofinanciado por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.

Edita: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

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

© De los textos: sus autores, 2014

© De la edición: Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

Av. De Roma s/n. (Palacio de San Telmo)
41004 Sevilla

Septiembre de 2014

ISBN: 978-84-942332-8-9

DL: SE 1567-2014

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
PONENCIAS	15
LA FUTURA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Alfonso Dastis Quecedo	17
COHESIÓN Y DESARROLLO María Irigoyen Pérez	23
LOS FONDOS EUROPEOS: LOS RETOS PARA LOS CIUDADANOS Dimitri Barua	29
ANDALUCÍA Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA María Sol Calzado García	33
LA COOPERACION TERRITORIAL EUROPEA, UN MUNDO EN CAMBIO. NOTAS INTRODUCTORIAS José Antonio Ruiz de Casas	51
EL PAPEL DE LAS REGIONES EN LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Eleni Marianou	57
COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD Fernando Fernández Melle	63
LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA FUTURA POLÍTICA DE COHESIÓN Alfonso Alcolea Martínez	71
LOS DESAFÍOS DE LA CTE 2014-2020 Amparo Montán Montesinos	83
RETOS DEL CONOCIMIENTO EN LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN. UNA PERSPECTIVA DESDE LA FORMACIÓN DE INVESTIGADORES María del Mar Delgado-Serrano	89
EL CONCEPTO DE <i>SMART SPECIALISATION</i> : SU DESARROLLO Y APLICACIÓN Dimitrios Kyriakou	103

COMUNICACIONES..... 109

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS MEDIANTE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EUROPEOS: LA INCIDENCIA DE LAS CUESTIONES TERRITORIALES Inmaculada González García.....	111
NUEVOS DESAFÍOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD María del Mar Galiana Rubia.....	147
EL OBJETIVO COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020 Borja Chastang Reyes.....	159
LA CULTURA EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA. PROYECTOS FINANCIADOS EN 2007-2013 Y PERSPECTIVAS DE FUTURO Pilar Tassara Andrade.....	171
EL TURISMO DE FRONTERA, UN SEGMENTO TURÍSTICO A FOMENTAR. REFLEXIONES PARA LA FRANJA FRONTERIZA DE LA PROVINCIA DE HUELVA José Manuel Jurado Almonte, Israel Macías Llaga y Juan Antonio Márquez Domínguez.....	193
GIBRALTAR Y LA PROBLEMÁTICA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-BRITÁNICA EN MATERIA DE PESCA Y MEDIO AMBIENTE Inmaculada González García.....	219
GOBERNANZA AMBIENTAL MEDITERRÁNEA EN EL MARCO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: REVISIÓN Y ANÁLISIS María D. López Rodríguez, Hermelindo Castro Nogueira y Andrés F. Alcántara Valero ...	235
COOPERACIÓN ENTRE ANDALUCÍA Y EL NORTE DE MARRUECOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS GENÉTICOS DE ANIMALES DOMÉSTICOS Evangelina Roderó Serrano, Khalid Lairini y María del Carmen García Moreno.....	251
CIUDADES Y REGIONES ATRACTIVAS Y COMPETITIVAS EN EL PROGRAMA <i>BALTIC SEA REGION PROGRAMME 2007-2013</i> Marcin Roman Czubala y José María Castellano Martínez.....	263
LOS RETOS DEL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS Rafael Leopoldo Aguilera Martínez.....	273
LAS CIUDADES INTERCULTURALES COMO GARANTES DE LA PAZ SOCIAL Octavio Salazar Benítez.....	293

PRÓLOGO

MARÍA SOL CALZADO GARCÍA

Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía

En los días 28 y 29 de octubre de 2013 se celebró en Córdoba el III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, Regiones Europeas 2014-2020. La organización de este Congreso vino a continuar la labor desarrollada en Sevilla y Málaga en sus ediciones anteriores, obteniendo como resultado la puesta en marcha del mayor foro internacional de expertos y gestores en el análisis, balance, prospectiva y ejecución de la Cooperación Territorial Europea y de Vecindad en Andalucía

En esta ocasión tuvimos la gran oportunidad de tener entre nuestros ponentes al Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea, así como a miembros del Parlamento Europeo y de la Comisión, que contribuyeron a ofrecer un análisis transversal de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020. El congreso también contó con una perspectiva regional gracias a la presencia de representantes de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión, del Comité de las Regiones y de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM).

Igualmente, y como ha venido ocurriendo en las ediciones anteriores, expertos e investigadores contribuyeron a dar una visión más científica, y esta vez lo hicieron con una jornada específica dentro del Congreso, dedicada al análisis de la Cooperación Territorial Europea desde el ámbito académico e investigador a través de ponencias y comunicaciones de agentes e investigadores especializados en esta materia.

Con la celebración de este III Congreso, la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia vuelve a poner de manifiesto su apoyo y compromiso con la Cooperación Territorial Europea en Andalucía, respondiendo así a lo establecido en

el Decreto 127/2013, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, y que contempla como competencia de esta Consejería, la coordinación de la cooperación interregional, transnacional y transfronteriza.

Para esta labor, se ha puesto en marcha el proyecto «Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía», cofinanciado en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013. Se trata de una iniciativa novedosa y pionera en Europa, y modelo de buenas prácticas para otras regiones de la UE, que persigue el fomento, la difusión, la información, la investigación y la evaluación de la Cooperación Territorial Europea y de Vecindad en Andalucía, impulsando una coordinación eficaz entre los diferentes organismos e instituciones andaluzas.

En el periodo 2007-2013 la participación de Andalucía en la Cooperación Territorial Europea ha sido muy activa. Se han puesto en marcha más de 290 proyectos en el marco de siete programas de cooperación diferentes. Estos proyectos han creado redes de colaboración con instituciones y organismos de más de 40 países entre los que destacan todos los Estados Miembros de la UE y los países de la vecindad euro-mediterránea.

Para el nuevo periodo 2014-2020, la Cooperación Territorial Europea se ha consolidado como objetivo de la Política de Cohesión, viéndose reforzada con mayor presupuesto y con un reglamento propio regulador. Por esta razón, la participación andaluza en la Cooperación Territorial Europea debe seguir siendo fomentada en Andalucía como la mejor forma de alentar alianzas interregionales que supongan la mejora de la cohesión territorial europea.

Finalmente, quería transmitir mi agradecimiento a los participantes en el III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad. Gracias a su apoyo y contribución, Andalucía sigue avanzando en la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con la Cooperación Territorial Europea y de esta manera seguimos construyendo entre todos más Europa en nuestra Comunidad.

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

Se presenta en este volumen las actas del III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, celebrado en Córdoba los días 28 y 29 de octubre de 2013, 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 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 ha tenido 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 recibió de la Secretaría General de Acción Exterior la encomienda de crear el *Plan de información e investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad* en la comunidad andaluza. Con ello se pretendía fomentar 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 han celebrado en los últimos años eventos variados, tales como congresos, jornadas y foros de encuentro; se ha creado una red de investigadores andaluces sobre cooperación territorial y se ha procedido a la publicación de artículos de investigación y libros sobre esta materia,

entre otras actividades. Actividades como la celebración de tres Congresos Europeos sobre Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, celebrados en Sevilla, Málaga y Córdoba, respectivamente.

En esta publicación que aquí se presenta se recogen las actas del III Congreso, celebrado en Córdoba gracias a la colaboración de su Universidad, que lo albergó en el Salón de Actos de su Rectorado.

Con cerca de doscientos asistentes, tuvimos el honor de contar en la inauguración con la presencia del consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Manuel Jiménez Barrios, de la secretaria General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Sol Calzado García, de la directora gerente de la Fundación Centro de Estudios Andaluces, Mercedes de Pablos Candón y del rector de la Universidad de Córdoba, José Manuel Roldán Nogueras.

La mesa inaugural versó sobre *La futura Política de Cohesión de la Unión Europea*, y en ella intervinieron Alfonso Dastis Quecedo, embajador representante permanente de España ante la Unión Europea; María Irigoyen Pérez, eurodiputada y Dimitri Barua, en representación de la Comisión Europea en España; actuando como moderador Diego J. Liñán Nogueras, director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Granada.

Una vez introducidos y situados en materia, dio comienzo la primera de las tres mesas redondas previstas para este Congreso, que versó sobre *El papel de las regiones en la Cooperación Territorial Europea* y fue moderada por María Cruz Arcos Vargas, directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Sevilla, y contó con la presencia de Sol Calzado García, secretaria general de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia; José Antonio Ruíz de Casas, en representación de la DG Regio, Comisión Europea, y Eleni Marianou, secretaria general de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM).

La siguiente mesa redonda trató el papel de *La Cooperación Territorial Europea en la Política de Cohesión 2014-2020*. Contó con las intervenciones de Fernando Fernández Melle, subdirector general del Fondo de Cohesión y Cooperación Territorial Europea del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; de Alfonso Alcolea Martínez, de la Plataforma de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, del Comité de las Regiones de la Unión Europea y de Amparo Montán Montesinos, coordinadora de INTERACT Point Valencia. Esta mesa fue moderada por José María Casado Raigón, director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Córdoba.

Los retos del conocimiento en la nueva Política de Cohesión fue la materia sobre la que versó la tercera de las mesas redondas previstas. Moderada por Eva M^a Vázquez Gómez, coordinadora de investigación del *Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*, que contó con la participación de Markus Gehring, subdirector del Centro de Estudios Legales Europeos (CELS) de la Universidad de Cambridge; de M^a del Mar Delgado Serrano, directora del Secretariado de Investigadores en Formación de la Universidad de Córdoba y de Dimitris Kyriakou, senior economist, Knowledge for Growth Unit, del Institute for Prospective and Technological Studies (IPTS), Comisión Europea.

El congreso concluyó con la presentación de la Red Andaluza de Investigadores en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, así como de las comunicaciones recibidas y de las últimas publicaciones sobre la materia. En esta última sesión intervino Ana Carmona Contreras, profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, así como los firmantes, en calidad de directores científicos del congreso.

Pero si cada uno de los mencionados participantes en este III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad no hicieron sino convertir al mismo en un encuentro científico de primer orden, debe resaltarse la aportación de los numerosos comunicantes, que aportaron sus interesantes investigaciones en este evento.

Por último, no queremos dejar de expresar nuestro agradecimiento a los miembros del Comité Científico del Congreso y muy especialmente a todas aquellas personas que desde la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia y desde el Centro de Estudios Andaluces hicieron posible la exitosa celebración de este III Congreso Europeo en Cooperación Territorial Europea y de Vecindad así como la publicación de esta Actas, con especial agradecimiento a Rocío del Río por su eficaz trabajo.

PONENCIAS



LA FUTURA **POLÍTICA** **DE COHESIÓN** DE LA UNIÓN EUROPEA

ALFONSO DASTIS QUECEDO

Embajador representante permanente de España ante la Unión Europea

La política de cohesión, como sin duda saben ustedes, es el resultado de la conjunción de dos fuerzas representadas por dos personas, el antiguo presidente de la Comisión Europea, el señor Delors, y el antiguo presidente del Gobierno de España, don Felipe González, que convergió en 1991-1992 en el Tratado de Maastricht, que es el que da pie a la política de cohesión, como complemento a la idea del mercado interior.

La política de cohesión sigue siendo hoy una de las políticas más importantes de la Unión Europea; de hecho si uno hace referencia al marco financiero plurianual, a las previsiones del gasto para los años 2014 a 2020, se da cuenta de que un tercio de todos los ingresos previstos, sobre todo de los gastos previstos, son política de cohesión. Aún la política agrícola común —agrícola, pesquera y de medio ambiente—, la supera ligeramente, pero está previsto gastar más de 325.000 millones de euros en los próximos siete años.

La política de cohesión naturalmente se instala en la continuidad, porque esa es una de sus grandes virtudes para que a todas aquellas regiones, todos aquellos beneficiarios que van progresando gracias a ella no vean sus ingresos y sus posibilidades de desarrollo de esa política interrumpidos abruptamente, pero en este marco próximo tiene algunas novedades que me interesa subrayar.

La primera es que por primera vez es el resultado de una labor conjunta entre el Consejo y el Parlamento Europeo, es el resultado de una codecisión. Se va a materializar en un reglamento o en varios resultados, de un proceso legislativo en el que tanto el Parlamento como el Consejo tienen igualdad de posibilidades y de competencias.

Estos reglamentos sobre la política de cohesión se empezaron a negociar hace dos años, octubre de 2011, lo cual da idea de lo difícil que es aprobar todo el paquete legislativo de cohesión que tiene que ir de la mano de la aprobación de las cifras. Las cifras van por un lado pero indisolublemente unido a ellas está el régimen jurídico, en virtud del cual se van a poder gastar esos fondos. Es una novedad el que estén siendo aprobadas en el marco de la codecisión, pero la novedad siempre es difícil ponerla en práctica al principio, pero yo creo que tanto el Consejo como el Parlamento están trabajando codo con codo y tienen interés en que esta legislación se apruebe en primera lectura. Es decir, no agotar toda la fase del procedimiento de codecisión para permitir entre otras cosas que se pueda hacer uso de ese dinero desde principios del año 2014. Porque de lo contrario toda la programación requeriría un tiempo precioso que se iría perdiendo y al final acabarían produciéndose o reproduciéndose algunas de las dificultades que tenemos ahora en el año 2013 en el último año del periodo actual, que es el famoso resto a liquidar, de programaciones de los gastos para acciones multianuales que van acumulando retrasos.

He dicho que es el resultado de la cooperación entre el Consejo y el Parlamento, pero hay una dificultad adicional desde el punto de vista del Consejo, los procedimientos son diferentes, la legislación va por decisión, la aprobación de las cifras, el marco financiero plurianual es procedimiento de dictamen conforme. Y esto al Parlamento no le gusta demasiado, y cosa que es lógica y entendible, ha tenido la pretensión y el interés de aplicar el mismo procedimiento también a las cifras, es decir, a ir negociando poco a poco. Pero claro, negociar las cifras en detalle es complicado. Entonces aquí lo que se aplica es el procedimiento del dictamen conforme, que consiste en que los jefes de Estado y Gobierno acuerdan unas cantidades y el Parlamento dice lo tomo o lo dejo.

Entonces naturalmente ha habido idas y venidas, se cerraron las cifras en febrero de este año pero aún no han sido aprobadas. Serán aprobadas el próximo mes de noviembre conjuntamente las cifras y el paquete legislativo de cohesión.

Otra novedad y el resultado de otra tensión como tantas en las que se manifiesta la diversidad de intereses en la Unión Europea es la que surge entre el objetivo de gastar mejor y el objetivo de gastar todo el dinero, todo lo que se pueda.

Entonces ahí se ha creado una tensión en el sentido de que se acumulan los requisitos, las condicionalidades para que el dinero de la cohesión se gaste con arreglo también al nuevo marco de gobernanza económica de la Unión, el famoso procedimiento de déficit excesivo, los procedimientos de desequilibrio macroeconómicos, el llamado *six pack two pack* y todo lo demás.

Y la segunda parte, que es el dinero, se supone que cumple un objetivo que es la inversión y el crecimiento para el empleo y, por lo tanto, el objetivo debe ser gastar todo lo más que se pueda.

Otra tensión es la de la simplificación o incluso la uniformidad entre los mecanismos de aprobación y de gestión del gasto y la inevitable variedad de los sistemas administrativos de los Estados miembros, es decir, no es lo mismo un Estado centralizado que un Estado descentralizado, autonómico, federal, etcétera. Aquí se crea también una tensión que al final se suele resolver mediante compromisos que unas veces nos gustan más y otras veces nos gustan menos.

En este contexto España ha puesto de relieve alguna que otra preocupación, una de ellas es la rigidez administrativa y el aumento de carga administrativa que los sistemas que ha diseñado la Comisión nos planteaban. Al final de la negociación se ha encontrado una solución de compromiso con la que espero que podamos vivir.

Y luego naturalmente España también ha expresado su preocupación por lo que antes mencionaba, la percepción de que al menos para algunos socios había una cierta subordinación del objetivo de cohesión al objetivo de gobernanza económica. Es decir, que cualquier desvío, cualquier fallo en los procedimientos de déficit excesivo o desequilibrios macroeconómicos o recomendaciones específicas derivadas de que los programas de asistencia financiera pudiesen poner en peligro el pleno cumplimiento de los objetivos de la cohesión.

Aquí también quedan básicamente dos temas por resolver en esta negociación entre el Consejo y el Parlamento. La semana pasada hubo el hasta ahora último trólogo o diálogo a tres bandas, el trólogo es una palabra que hace referencia a las reuniones informales entre el Parlamento y el Consejo asistidos por la Comisión para llegar a acuerdos que permitan precisamente la aprobación de los actos legislativos en primera lectura sin tener que agotar todas las fases del procedimiento legislativo. Pues bien, yo creo que estamos muy cerca de un acuerdo que mañana vamos a examinar en el Consejo y supongo que el Parlamento lo hará también en breve. Con la idea de llegar a ese acuerdo que antes decía y que se pudiera plasmar en una votación en el próximo plenario en noviembre, en el Parlamento.

Entonces hay dos temas, como decía. Uno es este de la condicionalidad macroeconómica, o sea, las condiciones en las cuales se podrían suspender los compromisos o los pagos a un Estado miembro porque incumple sus obligaciones en el marco de los procedimientos de gobernanza económica; y otro que es la llamada reserva de rendimiento, que está vinculado también con la prefinanciación.

Yo creo que los dos temas prácticamente los tenemos cerrados. La cuestión de la condicionalidad macroeconómica, que ha sido siempre una de nuestras preocupaciones, lo hemos ido aligerando gracias, y aquí lo debo reconocer públicamente, al Parlamento Europeo, o sea, que yo como representante de España siempre aparte de por convicción, por interés propio, creo que es muy importante trabajar conjuntamente con el Parlamento Europeo.

Sin más dilación, en la medida en que se pueda hablar de resultados cuando todavía no está aprobado, yo creo que los resultados son satisfactorios. El marco estratégico común que se ha negociado es satisfactorio para España. Con los beneficiarios, primordialmente las regiones, se ha mantenido una estructura en tres tipos de beneficiarios y en particular se ha mantenido la categoría de regiones en transición que siempre habíamos defendido y que alguna vez tuvimos una cierta aprehensión de que pudiera ser abandonada. Pero ahí la verdad es que la Comisión se ha mantenido, hemos tenido también algunos aliados importantes como Alemania y el resultado es que la cohesión se va a distribuir entre las regiones menos desarrolladas, las regiones en transición y las regiones más desarrolladas. Lo que antes era convergencia, etcétera. Unas hasta el 75 %, otras del 75 al 90 % y otras por encima del 90 % del PIB UE27.

Y lo que es igualmente importante es que se ha mantenido una red de seguridad para que todas aquellas regiones que hayan salido de la antigua categoría de convergencia, ya estén en la categoría ahora de transición o en la categoría de más desarrolladas, no vayan a recibir menos del 60 % de los beneficios que han recibido durante el presente marco financiero.

Otra novedad importante de este marco financiero es la llamada concentración temática, es decir, el dinero no se va a poder gastar en lo que cada país quiera, sino en una serie de objetivos que son básicamente los de la Europa 2020. La concentración temática varía según el tipo de regiones, sean menos desarrolladas, más desarrolladas o en transición, pues tienen que poner el acento más en un tipo de objetivo o de otro. Antes se ha hablado aquí de la economía baja en carbono, que es uno de los principales objetivos, etcétera.

También hay una serie de condicionalidades *ex ante*, no la macroeconómica sino una *ex ante* para que el dinero se gaste con arreglo a unos principios; por ejemplo, la no discriminación, etcétera.

Antes ya he hablado de la condicionalidad macroeconómica y espero que haya quedado claro en la medida de lo posible, luego veremos en qué condiciones se aplica, esto está por ver. Lo que espero y confío es que a nosotros no se nos tenga que aplicar para nada, ya que creo que España está cumpliendo satisfactoriamente con sus obligaciones en materia de gobernanza económica, así lo reconoce la Comisión, y que poco a poco vamos saliendo hacia arriba y tengo la convicción de que al final no vamos a estar en riesgo de que se nos puedan suspender los pagos por incumplimiento de ese tipo.

Antes he hablado de la reserva de rendimiento, y es que una parte de las cantidades asignadas a cada Estado miembro tiene que ser reservada para luego ser redistribuida al final del periodo a aquellos que hayan mostrado un rendimiento mejor en el gasto de ese dinero. El Consejo había reservado un 7 %. Al Parlamento en principio no le gustaba nada la reserva de rendimiento, pero al final en este proceso de negociación se ha avenido a que sea un 6 %. Solo será un 6 % de las cantidades que se tienen que reservar para luego beneficiar o premiar a aquellos que han rendido mejor.

Y dos últimas especialidades, una de ellas son las asignaciones especiales. Las negociaciones de los marcos financieros plurianuales al final siempre se cuadran con asignaciones especiales. Hay una serie de criterios objetivos, pero esos criterios objetivos por una serie de razones, antes he citado que las fechas de referencia que se han tomado eran aquellas de las que se conocían con certeza los datos pero que no estaban totalmente actualizadas. Entonces eran unas fechas de referencia en las que la economía española estaba mejor de lo que está ahora. Y, por lo tanto, nuestra impresión, e impresión que han aceptado también las instituciones de Bruselas, es que ese resultado no respondía a la realidad.

¿Eso cómo se corrige? Pues con una asignación especial, pero no es que España tenga solo una asignación especial, prácticamente todos los países tienen asignaciones especiales y España ha tenido una de 1.824 millones de euros, de los cuales 500 van a la región menos desarrollada, que es Extremadura y el resto se divide entre las regiones en transición y las regiones más desarrolladas. Y luego tiene una asignación especial de 50 millones para Ceuta y Melilla.

Pero como digo, esto no es una especialidad de España, yo creo que casi todos los Estados que reciben fondos tienen asignación especial. Y también es asignación especial —desgraciadamente— el Plan de Lucha Contra el Desempleo Juvenil, que es uno de los grandes objetivos y novedades de este marco financiero plurianual. A él se van a dedicar 6.000 millones de euros, de los cuales 3.000 son del Fondo Social Europeo distribuidos según los criterios de reparto del Fondo Social Europeo y 3.000 son, como se dice en la jerga, dinero nuevo.

De esos 3.000 millones, a España, según los cálculos, deberían corresponder algo así como 918 millones. Lo cual nos viene muy bien pero, como digo, no es un timbre de gloria porque obedece simplemente a que tenemos una tasa de desempleo juvenil que es de las más altas de la Unión.

Este es en síntesis el resultado de la negociación. A mí me gustaría concluir simplemente recordando que esta es una política fundamental de la Unión, que a España le ha favorecido notablemente, no hay más que verlo saliendo a la calle y cruzando la geografía española. Ahora probablemente hay que orientar los objetivos de gasto en otra dirección, pero estoy convencido de que seremos capaces de hacerlo y puesto que estamos en Andalucía yo estoy convencido de que Andalucía sabrá sacar también el mejor provecho de esta política.

COHESIÓN Y DESARROLLO

MARÍA IRIGOYEN PÉREZ

Eurodiputada

Quiero destacar y poner el foco de atención afirmando que la Política de Cohesión es la política de inversión, fundamentalmente de inversión en las personas.

España ha sido y es uno de los países más beneficiados por las Políticas de Cohesión, por la financiación de los Fondos Estructurales, que nos han permitido recibir desde el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea en el año 1986, cuando muchos de los jóvenes aquí presentes seguro erais unos niños de corta edad. Nos ha permitido recibir la solidaridad europea en aproximadamente 150.000 millones de euros, de los cuales España solamente ha financiado una pequeña parte, un 1,2 %.

Esto nos ha hecho modernizarnos, cohesionarnos. Es decir, cambiar la imagen y la realidad de un país que nos diferenciaba sustancialmente y significativamente del resto de los países de la Unión Europea.

Hoy en día asistimos a una pérdida de esa confianza de lo que ha significado Europa en el desarrollo de nuestro país. Me gustaría ahora recordarles que Europa es mucho más que eso. Y voy a abrir aquí un pequeño paréntesis para recordarles que ayer en Madrid se celebró una marea blanca más en defensa de la sanidad pública, y una manifestación de la Asociación de Víctimas del Terrorismo para expresar su descontento con la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ni que decir tiene que es comprensible que los familiares de las víctimas del terrorismo puedan estar en desacuerdo con dicha sentencia. Pero hay que recordar que las leyes están para acatarlas. Pues bien, el Tribunal de Justicia de Derechos Humanos ha dictado que la doctrina Parot no contemplaba que las penas debían ajustarse a la ley y al Código Penal en el año que fueron juzgados entonces, la de 1976.

Este paréntesis lo he abierto porque creo que es importante recordar que el Tribunal de Justicia, el Tribunal Superior Europeo de Derechos Humanos, protege a la ciudadanía, hay sentencias que pueden gustar o pueden gustar menos, pero la Ley hay que cumplirla; por tanto hay que acatar el dictamen. Aun así, sabemos que este Tribunal refuerza nuestros derechos al garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los Estados miembros. Cualquier ciudadano que considere que sus derechos han sido quebrantados puede presentar una denuncia contra el Estado que supuestamente los ha violado. Como así sucedió, y ustedes recordarán, el recurso presentado por un ciudadano español que denunció por cláusulas abusivas a la entidad financiera con la que había firmado un préstamo para la compra de su vivienda. El tribunal se pronunció a favor del ciudadano y reconoció que el contrato de compraventa incluía condiciones abusivas.

Pues bien, esto es Europa, la Europa de la solidaridad y la cohesión y la Europa de los derechos. Estamos en un momento de construcción en el que ahora y por el peso de la derecha en el Parlamento, Consejo y Comisión, bascula la política hacia los países del este y del centro de Europa. Y lamentablemente menos hacia los países del sur, que son los que viven la crisis más larga y profunda de toda la historia.

El embajador Dastis ha afirmado que los países del sur son los más perjudicados por la crisis y es en ellos donde probablemente la desigualdad crece por la política de ajustes y recortes económicos. Le agradezco que reconozca cuál es el problema, las políticas de recortes y de austeridad del Gobierno de Rajoy. Hay que señalar que es el Gobierno popular y no Bruselas quien impone la política de austeridad y cómo se aplica. No se dice que tenga que ser en educación o sanidad. Bruselas cuestiona el modelo de privatización del modelo Alzira de Valencia y que el PP ha querido implantar en Madrid al considerar que pone en riesgo los beneficios de la sanidad pública. También en políticas sociales. Hoy en día vemos el peligro que corre la Europa de los padres fundadores, la que venimos defendiendo los socialistas desde el ingreso de España en la Unión Europea.

El Parlamento Europeo se pronunció antes del Consejo en contra de la reducción del presupuesto de la Unión que incluye una reducción drástica en Política de Cohesión.

El presupuesto se ha reducido ni más ni menos en 100.000 millones de euros. Esta es una cantidad significativa que se va a notar y mucho en las cantidades a percibir entre los Estados miembros. Aun así, y como consecuencia de la crisis y el descenso en la renta básica en nuestro país, España va a seguir siendo el tercer país mayor receptor después de Polonia e Italia. Pero será una cantidad más pequeña y con condiciones. De los 35.000 millones de euros asignados para este periodo, España dejará de ingresar 7.000 millones de euros. Es decir, de 35.000 millones hemos pasado a poco más de 28.000 millones de euros.

En el Parlamento Europeo, la Cámara que representa a los europeos, hemos buscado desde el primer momento el equilibrio entre las propuestas de la Comisión y del Consejo. Es decir, las instituciones que componen el Ejecutivo comunitario. El Parlamento, el poder legislativo que representa a los 500 millones de ciudadanos europeos, aprobó incrementar el presupuesto europeo en un 5 %. Sin embargo, el Consejo lo rechazó, como muy bien nos ha recordado el embajador Dastis. Al Consejo le ha faltado ambición europea y voluntad política para reforzar Europa. Como saben, el presupuesto se aprueba por procedimiento de codecisión entre el Parlamento y el Consejo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El Parlamento podría haberse plantado y haber dicho que no, pero esto hubiera significado un retraso en percibir la ayuda de los Fondos cuando más se necesitan.

Es por ello que ante la dificultad de algunos Estados miembros para aportar la cuota correspondiente al presupuesto comunitario, el Parlamento Europeo aprobó el Impuesto sobre Transacciones Financieras. Es decir, que todas las operaciones financieras tengan un coste adicional mínimo del 0,1 %. Esto supondría una fuente de ingresos adicionales para que la Unión pudiera contar con un dinero extra para poder invertirlo en las muchas áreas de interés prioritario. Como por ejemplo, reforzar la investigación y la innovación así como el Fondo de Solidaridad que ayude a paliar los daños causados por fenómenos atmosféricos sobrevenidos. Actualmente, solo algunos Estados miembros se han pronunciado a su favor. Otra medida adicional y que haría crecer el presupuesto de la Unión es la lucha contra el fraude y evasión fiscal, un billón de euros al año. Es decir, 2.000 euros por ciudadano o lo que equivale al gasto total en Sanidad en la UE.

Sin duda, de aprobarse y armonizarse estas iniciativas, se incrementarían sustancialmente los ingresos de la Unión Europea y no se producirían situaciones no deseadas, como la que sucedió la pasada semana cuando el Parlamento Europeo tuvo que aprobar un presupuesto rectificativo para que Bruselas pudiera atender los pagos comprometidos. Aprobamos una inyección adicional de 2.700 millones de euros para pagar las facturas. Y de esto son responsables los Gobiernos, porque siempre se quedan cortos en sus estimaciones de gasto, y como todos sabemos —y hacemos—, las facturas hay que pagarlas. Pues bien, su mala estimación del gasto para el 2013 hemos tenido que subsanarla al final de dicho año aprobando una cantidad adicional.

El Parlamento, como no podría ser de otra manera, pone el foco de atención en la ciudadanía. En avanzar, en mejorar la solidaridad, la igualdad y la justicia social, como la Estrategia Europa 2020, que incrementa la cohesión y cooperación, y también la cooperación transfronteriza.

Hay diferencias entre las consideraciones y obligaciones que hace el Consejo. Aquí se ha abordado el tema de la condicionalidad macroeconómica a la que el Parlamento Europeo se opuso y que de nuevo ha sido una imposición más del Consejo. También se ha hablado de la reserva de eficacia, que es como premiar a los alumnos aventajados cuando normalmente hay que reforzar a los que tienen más dificultades. Habría que rebajar los índices de cofinanciación para evitar que exista la posibilidad, real, como actualmente sucede en España, de que debido a la aportación española se puedan perder 5.700 millones de euros. Y más en estos momentos, cuando necesitamos recibir sin falta los Fondos europeos para salir adelante. Como el Fondo Social Europeo, que como saben ustedes, se utiliza para capacitar a las personas que han salido del mercado laboral pero que tienen que reciclarse para poder volver y recuperar un empleo. Estoy hablando sobre todo de los parados de larga duración y del empleo para los más jóvenes, aquellos que en el momento de la burbuja inmobiliaria decidieron abandonar sus estudios y que ahora tienen que volver a formarse para acceder de nuevo al mercado laboral.

Las noticias sobre el resultado del último trólogo de la semana pasada son algo optimistas. Hay un acuerdo sobre las cantidades. Hay que aplicar un criterio de flexibilidad para cumplir con los once objetivos temáticos, sobre los cuales, nadie mejor que las Comunidades Autónomas, también los Ayuntamientos, para saber dónde y cómo invertir. Es decir, cómo potenciar el efecto multiplicador de los Fondos europeos para así reforzar sus activos. Antes decía que desde Europa, desde Bruselas, se deciden los objetivos comunes para los próximos seis años. Pero corresponde a cada región presentar los Planes Operativos que hagan más eficaces el uso de los Fondos. Es fundamental aplicar el nuevo reglamento, en el que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos tienen voz para hacer llegar su opinión y valoración al Gobierno central sobre el contenido de los Acuerdos de Asociación de cada país con la Comisión.

Los objetivos temáticos comunes persiguen reforzar la solidaridad y la cohesión. Poner el foco de atención en el empleo, en el crecimiento, en la productividad, en la innovación, en la cooperación territorial y transfronteriza: estos son objetivos que refuerzan Europa. Sabemos que Europa es un continente que está envejeciendo; por lo tanto, si no reacciona puede perder el lugar de referencia que tiene en el mundo. Los europeístas tenemos que echar fuera de la casa común europea a los enemigos que tenemos dentro: los populistas, euroescépticos y eurohostiles.

Europa viene retrocediendo desde hace cinco años. Es decir, cuando la derecha, el Partido Popular Europeo y sus aliados ganaron las elecciones del 2009. Más mercado y menos regulación son sus banderas, además de falta de voluntad, diálogo y compromiso. Se abusa del método gubernamental, el del interés singular de cada Estado en detrimento

del método comunitario, que es el que refuerza a Europa. Tener como prioridad la defensa del interés general europeo, de la Europa social, con normas que regulen el mercado interior europeo y que amplíen y consoliden más derechos para todos, es nuestro compromiso como socialistas. Si Europa no crece y se hace más productiva, si Europa no consigue sacar adelante un nuevo modelo industrial europeo ampliando el debilitado tejido industrial como mínimo hasta el 20 %, Europa perderá y perderemos todos.

Permítanme que desde esta mesa haga un llamamiento a los aquí presentes, especialmente a los más jóvenes, para recordarles que el próximo 25 de mayo se celebrarán elecciones europeas. En este momento en el que sabemos de los muchos peligros reales que acechan a Europa —las opciones más populistas y demagógicas— hay que seguir adelante para seguir construyendo nuestra Europa. Es necesario que los partidos europeístas tengan mayor presencia en las instituciones comunitarias. El objetivo es ganar frente a aquellos que quieren destruir nuestro modelo de convivencia y de Estado de Derecho, que no consigan su propósito. De no ser así, peligrará Europa, puesto que sería como una enorme piedra en el camino que dificultará sin duda alguna seguir adelante y construir la necesaria Unión Política, Económica y Fiscal.

Yo les animo a participar en las elecciones europeas para seguir construyendo Europa. Nos encontramos en la mitad de este proceso y hay que seguir levantando la casa común europea. Europa no es solamente tener una misma moneda. Hay que avanzar para llegar a ser los Estados Unidos Europeos con ciudadanas y ciudadanos europeos activos comprometidos con los valores del respeto a la dignidad humana, la libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos.

LOS FONDOS EUROPEOS: LOS RETOS PARA LOS CIUDADANOS

DIMITRI BARUA

Representación de la Comisión Europea en España

El principal problema de la política de cohesión es que resulta difícil de comunicar porque está repleta de jerga complicada y hay una tendencia a resumirla en cifras «globales». Por tanto, es fácil encontrar el siguiente titular: «Se está reduciendo el presupuesto de la política de cohesión». Voy a intentar defender una idea contraria, y dar pistas sobre cómo se podría comunicar mejor la política regional, gracias a una mayor implicación de los ciudadanos.

En primer lugar, la política regional es una parte solo de la política europea. Es difícil concebir una mayor implicación de los ciudadanos en la política regional si estos muestran un mayor interés por la política europea.

En definitiva, nuestra preocupación (no son solamente los eurodiputados que se preocupan por eso), es que debe haber una participación suficiente en las elecciones del próximo 25 de mayo de 2014. Si los ciudadanos quieren Europa distinta de la que hay ahora, pues lo lógico para ellos es que voten. Pero si las elecciones europeas son solo una ocasión para desfogarse o para votar para opciones extremas, corremos el riesgo de tener un Parlamento Europeo vulnerable a la agitación de una especie de *Tea Party* europeo. En segundo lugar, y aquí entramos a hablar propiamente del tema de hoy, los ciudadanos siguen básicamente la política regional a través de la prensa. No participan en ella, ni siquiera indirectamente. Se enteran a posteriori de los resultados de la política regional a través de los medios de

comunicación o de las fotos de inauguración de cualquier obra pública. Y esto quizá no sea la manera más adecuada de garantizar la participación ciudadana en la política regional.

El contexto de la Política de Cohesión ha cambiado. Ahora hay que justificar mejor el gasto, demostrando su valor añadido. Ahora toca más que nunca ser exigentes, no solamente de cara a Bruselas, sino también de cara a los ciudadanos. Las autoridades públicas tenemos que justificar mejor el gasto de inversión pública, pero no solamente ante la UE o ante los alemanes o los finlandeses, porque supuestamente contribuyen más al presupuesto europeo. También se lo debemos a los españoles. De hecho, España también paga mucho en el presupuesto europeo. Hay otro argumento importante: las políticas se tienen que cofinanciar desde España y, por tanto, se tiene que primar la eficacia de este gasto. El escaso margen de maniobra financiero de las administraciones españolas se tiene que concentrar en los proyectos más eficaces.

Quiero destacar un ejemplo que a mí me ha llamado la atención al preparar esta ponencia, buscando información sobre los fondos europeos en Andalucía. El instrumento financiero creado por la CE en el marco de los programas comunitarios, llamado *Jeremie*, canaliza dinero de los fondos regionales hacia las pymes, a través de bancos (intermediarios financieros). Ha servido hasta la fecha para financiar unas 68 operaciones, lo que ha supuesto una inversión total de casi 500 millones y sobre todo 7.900 empleos. Hablan más estos 7.900 empleos que cualquier otro tipo de foto de inauguración de una obra. Esto es dinero bien gastado. Esto es lo que tenemos que intentar, conseguir que a través de los fondos comunitarios se cree empleo y que esto se visualice y se pueda explicar a los ciudadanos.

Hemos hablado, y no voy a repetirlo aquí, de la necesidad de concentrar las políticas en algunos ejes como la innovación y el desarrollo, la competitividad de las pymes y la eficiencia energética, en el apoyo a las renovables. Esto en realidad deja bastante flexibilidad también para que se defina una política que se adapte a los retos de cada territorio. No es una imposición de Bruselas.

La novedad (siempre estamos hablando de novedades y en realidad no es una cosa tan extraordinaria) consiste en que se tienen que definir primero los resultados que se quieren conseguir, y solo luego elaborar las medidas. Parece lógico proceder así, pero puede que no haya sido siempre el caso. Además, y quizá no haya sido siempre así, tiene que haber una total coordinación entre los diferentes fondos europeos, y entre estos fondos y la política económica y de desarrollo en general.

Un ejemplo de lo que quiero decir: no sirve de mucho invertir en una pyme, si el marco legislativo no favorece esta pyme, si encuentran trabas administrativas innecesarias, si

el marco para la contratación de personal no es el adecuado, si tienen dificultades para participar en los mercados públicos, o si el marco impositivo es demasiado complejo —de ahí la importancia de simplificar el pago del IVA.

Como en la UE nos gusta la jerga, para hablar de esto hablamos de «condicionalidad ex ante». Pero la «condicionalidad ex ante» no es más que aplicar un cierto sentido común y coherencia. Eso se debe traducir en una estrategia regional, por ejemplo en materia de innovación, por ejemplo las RIS3 (¡otro acrónimo!). Para elaborar esta estrategia veo que se han convocado foros donde los empresarios y la sociedad civil han podido hablar con las administraciones para definir una política de inversión en materia de innovación. Esto es positivo, y forma parte de un nuevo método. Hay que profundizar en esta vía, porque solo así se puede aumentar el grado de implicación de la sociedad en la gestión de los fondos.

A pesar de mi reticencia a hablar de dinero y de cifras globales, quiero dejar claro que el resultado de las negociaciones sobre el nuevo presupuesto de la UE 2014-2020 ha sido bueno para España. Hay un ligero recorte, pero en mi opinión, este volumen ligeramente inferior se verá compensado por la mayor flexibilidad para gastar el dinero de los fondos de manera efectiva.

Voy a concluir con los retos.

Claramente el primer reto es aprobar la nueva legislación para los fondos. En noviembre de 2013, el Parlamento Europeo, salvo alguna complicación que yo no veo, aprobará este paquete de política regional.

Pero más allá de este objetivo inmediato, el gran reto es que la política regional sirva para el crecimiento y el empleo. Y para conseguir esto, hay dos cosas primordiales: restablecer el acceso a la financiación de las pymes y fomentar el empleo, en especial el empleo juvenil.

En cuanto a la financiación de las pymes, la primera urgencia era el saneamiento del sistema bancario español, porque sin un sistema bancario que funciona, no hay crédito. Los bancos son los que conocen las empresas, son los que pueden financiarlas. Claro que en las administraciones hay servicios muy competentes, pero no es su función dar crédito. Es mejor dejar esta tarea a los que tengan el conocimiento necesario. Es decir, los bancos, los intermediarios financieros, como por ejemplo el ICO.

En la nueva generación de fondos, recomendamos pues que todas las regiones utilicen para ello instrumentos financieros financiados con dinero de los fondos regionales. Como he dicho antes, esto se ha hecho con éxito en Andalucía y se seguirá haciendo. La

idea es dar dinero a los bancos para que ellos puedan tomar más riesgos para financiar a las pymes y los proyectos innovadores. Esto se va a conseguir a través de diferentes fondos europeos: los llamados Fondos Estructurales y de Inversión, el nuevo programa COSME para la competitividad de las pymes, y también a través del programa para la investigación *Horizonte 2020*.

La otra iniciativa fundamental se centra en el empleo juvenil, porque será difícil resolver el paro si no nos centramos en reducir el paro juvenil. Se habla de Garantía Juvenil y de Iniciativa Europea para el Empleo Juvenil, pero se trata realmente de un conjunto de políticas. La garantía juvenil que tendría que entrar en vigor en enero de 2014: la idea es que un joven hasta 25 años, a los cuatro meses de acabar los estudios o quedarse en el paro tendría que recibir una oferta de formación, de prácticas o evidentemente, si fuera posible, un oferta de trabajo. Todo esto tiene un coste, y hay que focalizar muy bien los esfuerzos sobre los colectivos que más riesgo tienen. Se mencionaba antes la idea de que muchos jóvenes se han salido del sistema educativo, pues hay que utilizar la garantía y los fondos europeos para puedan volver a entrar a formarse. También hay que impulsar la FP dual. Otros países lo consiguen y espero que España pueda un día conseguir, como en Alemania, tener un 60 % de los jóvenes que cursan una FP dual.

Todo esto no se puede hacer sin dinero, por tanto es vital el dinero de la Iniciativa Europea para el Empleo Juvenil también el dinero del Fondo Social Europeo, en total unos 1.800 millones de Euros, se utilice de la mejor manera para alcanzar estos objetivos.

ANDALUCÍA Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

MARÍA SOL CALZADO GARCÍA

Secretaria General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía, por convicción propia, por vocación, desde nuestra integración en la Unión Europea, desarrolla un activo trabajo aprovechando el papel destacado que las regiones tienen en la Unión.

Las características demográfico-territoriales de Andalucía, nuestra posición geoestratégica y nuestra doble condición fronteriza hacen que la nuestra sea una región con una caracterización única en Europa.

Andalucía es:

- la región con más población de España;
- la segunda en extensión de España;
- y una de las más extensas de Europa, superando a muchos países de la UE;
- tenemos una privilegiada situación estratégica, al estar situada entre Europa y África, un espacio complejo, que evidencia dos realidades cercanas pero bien diferentes.

Por todo eso constituimos un lugar destacado en el escenario europeo.

Pero es que, además, Andalucía cuenta con una doble fachada marítima, al océano Atlántico y al mar Mediterráneo. Y esta dualidad, que solo se da en nuestra comunidad, la convierten en un importantísimo enclave geoestratégico para Europa.

Por último, la Comunidad andaluza tiene una doble posición fronteriza, al contar con dos fronteras con diferente tratamiento dentro de la UE:

- una frontera interior con Portugal;
- y otra frontera exterior con Marruecos.

Estos hechos refuerzan nuestro evidente peso estratégico y ha propiciado la posibilidad de llevar a cabo una intensa labor de cooperación transfronteriza.

1. NUESTRA PRESENCIA EN EUROPA

Este papel que Andalucía tiene en Europa, nuestra fe europea, se ha desarrollado en nuestra Comunidad Autónoma marcando un espíritu europeísta que ha quedado recogido en la propia reforma del Estatuto de Autonomía andaluz, que cuenta con un apartado específicamente dedicado a las Relaciones de Andalucía con las Instituciones de la Unión Europea —el capítulo III del título IX— y en el que se aboga por una participación activa en la formación de la posición del Estado y la defensa de los intereses de Andalucía.

Pues bien, en este diseño,

- la planificación, coordinación y seguimiento de la acción exterior de la Junta de Andalucía;
- el asesoramiento general a sus órganos administrativos y entidades instrumentales sobre esta materia;
- y la coordinación general de las actuaciones de la Junta de Andalucía derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea;

... son tres de las principales atribuciones que el artículo 8 del reciente Decreto 127/2013 de 24 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, asigna a la Secretaría General de Acción Exterior que me honro en dirigir.

Para nosotros esta vocación europeísta de la Junta de Andalucía no es sino la respuesta a la convicción de que este es el nivel de gobernanza más cercano a la ciudadanía y en muchas ocasiones el más útil y eficaz para el desarrollo de las políticas comunitarias.

El reparto competencial existente en el Estado español hace que el nivel regional no solo sea el nivel más útil sino que además sea el más adecuado a la hora de llevar a cabo trasposiciones de normativa europea. No perdamos de vista que nuestro Comité de las Regiones estima que el 70 % de la legislación comunitaria se aplica a nivel regional o local.

1.1. Comité de las Regiones

Es precisamente el Comité de las Regiones (CdR) la mejor prueba posible de la eclosión del fenómeno regional a escala europea. Creado con el Tratado de Maastricht en 1992, supuso la institucionalización del nivel regional en las estructuras comunitarias.

Desde entonces, el CdR se ha configurado como:

- portavoz de las autoridades regionales y locales de la UE;
- órgano de representación regional y local en el seno de la Unión;
- y pieza destacada del procedimiento legislativo europeo en el diseño de las políticas de la Unión, gracias a su carácter de órgano consultivo, con un ámbito cada vez más amplio de consultas preceptivas que se han ido añadiendo en los sucesivos tratados.

El CdR propicia así un importante foro en el que las regiones europeas pueden desarrollar unas fluidas relaciones entre ellas y el conjunto de la Unión y hacer valer sus intereses comunes mediante una sola voz.

Andalucía está presente en el Comité de las Regiones desde su creación. Durante todo este tiempo ha participado activamente en el mismo a través de los diferentes plenos y mediante su miembro titular, que lo es quien ostenta la Presidencia de la Junta de Andalucía o de su miembro suplente, ahora, quien les habla.

Hemos tenido siempre una participación muy activa no solo en el pleno sino también desempeñando trabajos en el seno de varias de sus Comisiones, en la Mesa y ejerciendo como ponente en Dictámenes sobre materias diversas como la deslocalización empresarial o los fondos estructurales.

En la actualidad, somos miembros de la Mesa del Comité, que es la encargada de elaborar el programa político del Comité al comienzo de cada mandato, controlar la ejecución de dicho programa y coordinar de forma general los trabajos de los plenos y de las comisiones.

Igualmente, Andalucía es miembro de las comisiones de Política de Cohesión Territorial (COTER) y de Recursos Naturales (NAT).

1.2. Asociaciones Regionales

Además de su papel en el CdR, Andalucía vehicula sus intereses y los de sus ciudadanos a través de diferentes asociaciones regionales.

Estas asociaciones procuran espacios en los que se consiguen alianzas, se favorecen mecanismos de participación en los que defender el nivel regional en el contexto europeo, y se desarrolla una labor de lobby ante las instituciones europeas.

Andalucía pertenece a varias asociaciones regionales entre las que destacan:

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), que trabaja en favor de las regiones fronterizas europeas con objeto de identificar problemas e intereses comunes, apoyando de manera decidida a los territorios fronterizos, donde históricamente se concentran las mayores desigualdades económicas, sociales y territoriales.

Una de las últimas actividades en la que hemos participado ha sido la organización conjunta entre la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía y la ARFE de un *workshop* en el Comité de las Regiones con motivo de los OPENDAYS de este año, en este mismo mes.

Otra de las asociaciones a las que pertenece Andalucía es la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM), de reciente creación. Es una plataforma permanente de diálogo, intercambio y cooperación entre las distintas administraciones regionales y locales de los países euro-mediterráneos.

Por último, destacar la presencia andaluza en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM).

Aprovecho para agradecer la presencia de su secretaria general, Elena Marianou, en esta mesa. La CRPM, como mejor ella puede explicar, fomenta mecanismos operativos de representación y participación regional en el ámbito de la UE, gozando de un importante apoyo, basado en una activa labor que en el entramado de la UE está ejerciendo esta asociación, vertebrando sus trabajos a través de seis Comisiones Geográficas (Arco Atlántico, Balcanes y mar Negro, Islas, Intermediterránea, mar Báltico, y mar del Norte).

Andalucía ha apostado decididamente por esta asociación con honda presencia y dilatada experiencia en Bruselas, perteneciendo en la actualidad al Buró político de la Comisión Intermediterránea y al de la Comisión Arco Atlántico.

Este reparto en comisiones geográficas va muy en línea con las estrategias macrorregionales que desde la Comisión Europea se están alentando y cuyo último gran exponente ha sido la formulación de la Estrategia Atlántica, en la cual, la CRPM, a través de su Comisión Arco Atlántico, ha participado y continúa haciéndolo activamente.

1.3. Andalucía y la Estrategia Atlántica

En la consecución del Plan de Acción de la Estrategia Atlántica, Andalucía ha participado sabiendo aprovechar los cauces que se han puesto en marcha para la participación regional en esta iniciativa desde que en noviembre de 2011 fue aprobada la Comunicación de la Comisión Europea sobre el *Fomento de una estrategia marítima para la zona del océano Atlántico*.

En este texto se identificaban los retos y oportunidades para el crecimiento y el empleo en la zona atlántica de la Unión Europea en línea con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Se instaba entonces a la creación de un Foro Atlántico en el que participaran los Estados miembros, el Parlamento, las autoridades regionales, la sociedad civil y demás representantes concernidos para conseguir la concreción de la Estrategia Atlántica.

Andalucía ha participado de este foro a través de dos vías.

- Por un lado, la vía estatal, ya que los Estados miembros del Espacio Atlántico (Irlanda, Reino Unido, Francia, Portugal y España) han participado en el Comité director de este foro. Nosotros, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la UE (CARUE), del Ministerio de Administraciones Públicas, y donde entre todos consensuamos una postura estatal a través de las propuestas de las diferentes regiones españolas.
- Por otro lado, Andalucía, como miembro de la Comisión Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), ha mantenido una importante actividad en el Comité de Pilotaje del Foro Atlántico, haciendo propuestas para la elaboración del Plan de Acción de la Estrategia Atlántica. Sus propuestas junto a las de las demás regiones miembros de la Comisión Arco Atlántico se han aglutinado en un documento conjunto elaborado por esta comisión.

1.4. EuroAAA y PACTA-3

En conexión directa con el espacio atlántico es necesario destacar las relaciones que Alentejo, Algarve y Andalucía vienen manteniendo desde hace más de 20 años, y que han permitido la formación de redes de colaboración que constituyen la piedra angular de la Eurorregión AAA, creada el 5 de mayo de 2010 a través de la firma de un convenio tripartito.

La Eurorregión nace con la vocación de ser un foro para el encuentro y el diálogo de todas las entidades públicas y privadas susceptibles de promover el desarrollo de este territorio fronterizo.

Áreas como el fomento de la competitividad y promoción del empleo, medio ambiente, patrimonio, entorno natural, accesibilidad, ordenación territorial y fomento de la integración económica y social de la zona fronteriza son prioritarias en los planes de trabajo de la Eurorregión.

El 28 de septiembre de 2012, durante el II Consejo de la Eurorregión, se aprobó formalmente el Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo (PACT-A3), documento estratégico cuya misión será la de servir de herramienta metodológica a todos los agentes del territorio que pretendan llevar a cabo iniciativas y proyectos por el desarrollo de este territorio, conectándolos con los objetivos de la Estrategia Europea 2020, eje central de las políticas europeas para el próximo periodo y con el Plan de Acción de la Estrategia Atlántica.

La preparación de este documento estratégico ha contado con la asesoría de un equipo mixto de consultores e investigadores universitarios de las tres regiones que desarrollaron un amplio proceso participativo entre las diferentes entidades del territorio fronterizo, lo que le da al mismo un importante valor como documento técnico pero no aislado de la realidad a la que se quiere dirigir.

2. ANDALUCÍA Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

El escenario que hemos descrito puede darles las claves principales del papel que una región como Andalucía está jugando ahora mismo en Europa.

Para nosotros, la Cooperación Territorial es, sin duda, otro de los más importantes medios de relación y diálogo de nuestra región con Europa.

La Cooperación Territorial Europea, de acuerdo con los términos utilizados por la propia Comisión Europea, es fundamental para la construcción de un espacio común y una de las piedras angulares de la integración europea.

Esta cooperación contribuye a garantizar que las fronteras no sean barreras, pues:

- aproxima a los europeos;
- ayuda a solucionar problemas comunes;
- facilita la puesta en común de ideas y recursos;
- y potencia la colaboración estratégica para alcanzar metas comunes.

Las desigualdades entre las regiones de Europa han sido una realidad reconocida desde que empezaron a funcionar las antiguas Comunidades Europeas. Y en España, y no digo en Andalucía, sabemos bien de lo que hablamos.

Los entonces Estados firmantes de los tratados confiaron en que con el funcionamiento normal de los mismos se alcanzaría, por sí solo, la cohesión entre los territorios europeos.

Sin embargo, las sucesivas ampliaciones hacia el sur, en un primer momento, y hacia el este, posteriormente, plantearon la necesidad de una política coordinada a nivel europeo que pusiera remedio a esta situación.

En este contexto, y aunque ya el Preámbulo del Tratado de Roma de 1957 hacía referencia a la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas, no es hasta la firma del Acta Única, en 1986, cuando se introduce, prima facie, el objetivo de la cohesión económica y social de forma expresa.

Sin embargo, no es sino a partir de 1992, con el Tratado de Maastricht, cuando se incorporan finalmente estos conceptos y nace la Política Regional Europea o Política de Cohesión.

Se convierte así la Política de Cohesión en una de las grandes partidas del presupuesto comunitario y en la política europea que más ha ayudado a nuestra Comunidad a través de los Fondos Estructurales, permitiendo una transformación y modernización sin precedentes.

Será dentro de la Política de Cohesión Europea, en la que se incluye la Cooperación Europea, precisamente a partir del periodo de programación 2007-2013, cuando esta cooperación consigue una dimensión más territorial de la simple Política de Cohesión. Así se recoge en el artículo 4 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, que establece la Cohesión Económica, Social y Territorial como una de las competencias de la UE compartida con los Estados miembros.

Es esta la razón principal para que la Cooperación Territorial Europea, heredera de las antiguas iniciativas INTERREG, aparezca como tercer objetivo de la Política de Cohesión junto a los objetivos más conocidos de Convergencia y Competitividad regional y empleo.

Tanto este nuevo objetivo como las iniciativas INTERREG precedentes han sido apuestas decididas de la Junta de Andalucía en tanto que contribuyen a la cohesión de los territorios con desafíos y retos compartidos, buscando y propiciando soluciones y respuestas conjuntas ante realidades comunes.

Este periodo de programación que ahora finaliza, también ha servido para dejar sentadas las bases de la estructura de la Cooperación Territorial Europea, que ha quedado establecida en tres capítulos que contemplan tres formas de cooperar entre regiones europeas: la Cooperación transfronteriza, la Cooperación Transnacional y la Cooperación interregional.

Estos tres tipos de cooperación territorial identifican diversos ámbitos de trabajo entre los que destacan:

- el desarrollo urbano, rural y costero;
- el desarrollo de las relaciones económicas y de la integración en redes de las pequeñas y medianas empresas;
- o el intercambio de conocimientos y buenas prácticas en materia de I+D+i y Medio Ambiente.

Para entender qué hemos hecho en Andalucía cuando ha aparecido este nuevo diseño, es importante destacar que nuestra Comunidad ha venido trabajando desde los años 90 con otras regiones europeas en la búsqueda del conocimiento mutuo, el intercambio de experiencias y de una cohesión económica, social y territorial real europea, desde el ámbito regional, el cual resulta más cercano al ciudadano.

Esta experiencia acumulada por Andalucía procede de su intensa participación en cooperación regional a través de las antiguas iniciativas INTERREG y ello hace que, desde los inicios de estos programas, Andalucía se haya convertido en un actor regional estratégico de Europa en este ámbito, y así se le reconoce.

Su importancia no solo tiene relevancia a nivel cualitativo, también a nivel cuantitativo, dado el importante número de fondos y proyectos de cooperación gestionados y participados por Andalucía.

Este hecho ha supuesto una contribución adicional a los fondos ya asignados por la Política de Cohesión en su condición inicial de Región Objetivo 1.

De la importancia que esta forma de cooperación tiene para Andalucía es también una buena muestra el hecho de que ha sido recogida expresamente en el Estatuto de Autonomía vigente, que dedica a la Cooperación Interregional y Transfronteriza su artículo 246.

Como comentaba al principio de mi intervención,

- la situación demográfica-territorial;
- la posición geoestratégica;
- y su doble condición fronteriza ha hecho de Andalucía una región única en Europa...
- ... y también la convierten en un actor privilegiado de la Cooperación Territorial Europea.

Así, y centrándonos ahora en la participación de Andalucía en los programas de Cooperación Territorial Europea, cabe destacar que nuestra Comunidad participa en seis de los ocho programas de cooperación territorial europea previstos para España en el actual periodo de programación.

Esto hace que Andalucía sea la Comunidad española que figura en más Programas de Cooperación.

La importancia de la región andaluza y su participación en los Programas de Cooperación puede ilustrarse con los siguientes datos:

- En el periodo comprendido entre 1990-2006, con las iniciativas INTERREG, la Junta de Andalucía ha participado en un total de 187 proyectos de cooperación territorial. Solo en el periodo 2000-2006, cuando empiezan a cuantificarse los primeros resultados, la Junta de Andalucía obtuvo una financiación FEDER de más de 93 millones de euros para ejecución de proyectos INTERREG de cooperación.
- En cuanto a las cifras, aún provisionales, de 2007-2013, nos llevan a señalar más de 264 proyectos financiados en Andalucía y una subvención FEDER que supera los 120 millones de euros¹.

Estos datos muestran que la Comunidad andaluza mantiene y mejora su presencia en número de proyectos con respecto a anteriores periodos de programación².

Unos proyectos que están siendo desarrollados no solo por los distintos departamentos de la Junta de Andalucía o por nuestras Entidades Locales, sino que también cuentan con la valiosa implicación de las Universidades andaluzas y otras entidades representativas de intereses públicos como Cámaras de Comercio, Fundaciones públicas, Asociaciones empresariales y sindicatos, etcétera.

1 Los datos 2007-2013 se refieren a la participación de Andalucía, esto es, Junta de Andalucía más entidades locales, universidades, etc. El dato 2000-2006 se refiere únicamente a Junta de Andalucía.

2 A pesar de la disminución del FEDER asignado a Andalucía para Cooperación, con lo que aumentan los proyectos, pero no la subvención total.

Algunos ejemplos de proyectos emblemáticos en el ámbito transfronterizo dentro de la iniciativa INTERREG 2000-2006, han sido:

El proyecto de la vía A-499 para el acondicionamiento del eje de comunicación transfronterizo Andévalo-Bajo Alentejo.

El proyecto Navegua para mejora de accesos marítimos, condiciones de navegabilidad y rehabilitación de los márgenes del río Guadiana, espacio esencialmente transfronterizo.

Entrando ahora en más detalle en el periodo 2007-2013, realizaremos un balance de los tres tipos de cooperación territorial en Andalucía.

2.1. **Cooperación transfronteriza**

Andalucía participa en esta materia a través de dos programas en este apartado de la Cooperación Transfronteriza:

- El Programa Operativo España-Portugal (POCTEP) y el
- Programa Operativo España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX).

Es importante destacar que, como saben, esta cooperación, con una asignación del 75 % de fondos de la Cooperación Territorial Europea, supone el grueso de la misma.

En particular, el programa operativo España-Portugal (POCTEP), ideado para la cooperación transfronteriza hispano-lusa, es el encargado de desarrollar esta cooperación ya clásica, que cuenta con amplio arraigo y desarrollo tanto a nivel estatal como autonómico.

Especialmente relevante es esta cuestión para Andalucía, que gracias a esta iniciativa ha podido poner en marcha la constitución de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía.

Las cifras de participación en el Programa de Cooperación España-Portugal en el presente periodo hasta la fecha son muy positivas, pues han sido aprobados y financiados:

- 39 proyectos de cooperación que han supuesto una financiación FEDER para Andalucía de ...
- 22 millones de euros.

En el ámbito del programa POCTEC podemos señalar algunos proyectos emblemáticos como:

- el proyecto ANDALBAGUA sobre ordenación territorial y navegabilidad del Bajo Guadiana;
- el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, soporte de la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía;
- el proyecto IBERMOVILITAS, participado por el Servicio Andaluz de Empleo, que ha establecido una línea de cooperación para la eliminación de barreras a la movilidad transfronteriza España-Portugal;
- el Proyecto «Observatorio de Salud», que trabaja en pos de la cooperación sanitaria entre Andalucía, Algarve y Alentejo;
- y en el ámbito empresarial, el proyecto TRANS-EBT, para la creación de empresas de base tecnológica e implementación de factores de competitividad.

Son estos algunos ejemplos de proyectos financiados en este periodo con participación de la Junta de Andalucía.

El segundo programa transfronterizo al que Andalucía tiene acceso es el programa operativo España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX), con el que se atiende el ámbito transfronterizo Andalucía-Norte de Marruecos.

Es importante destacar aquí la implicación de la Unión Europea, que desde los años 90 ha promovido la cooperación en el espacio fronterizo hispano marroquí, consciente de su potencial geoestratégico.

Este hecho ha permitido una amplia experiencia andaluza en la cooperación transfronteriza con Marruecos, consolidando su papel de nexo de unión entre Europa y el norte de África.

Así, ya en el anterior periodo de programación 2000-2006 y gracias al Programa Transfronterizo INTERREG IIIA España-Marruecos se llevaron a cabo 27 proyectos con participación de la Junta de Andalucía, obteniendo nuestra Comunidad una financiación FEDER de más de 55 millones de euros.

Posteriormente, en el periodo 2007-2013, y dentro de la Cooperación Territorial Europea, podemos afirmar que nuestra Comunidad Autónoma:

- ha participado en más de 75 proyectos dentro del POCTEFEX, según los últimos datos;
- consiguiendo una financiación FEDER de casi 70 millones de euros³.

3 De nuevo la comparativa es la misma que en el caso de Portugal, sube el número de proyectos aunque disminuye el FEDER. Los datos 2007-2013 se refieren a Andalucía en global.

Es importante destacar que más de la mitad de estos proyectos, 38, son gestionados directamente por la Junta de Andalucía.

Algunos ejemplos de proyectos con participación de la Junta de Andalucía en el espacio transfronterizo Andalucía-Marruecos son:

- En el ámbito económico-empresarial: el proyecto RETSE, «Servicios de apoyo-Interclústers y tecnología-Servicios avanzados», liderado por la Agencia IDEA. Destacar que este proyecto fue reconocido con la primera edición de los premios de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad.
- En el ámbito medioambiental cabe destacar el proyecto ALBORÁN, «Desarrollo integral (agrario, rural, medioambiental, cultural y turístico) en el contexto de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo», participado por las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural.
- En el sector sanitario, el proyecto «Seguridad Transfusional e identificación inequívoca de pacientes en el Estrecho de Gibraltar» del Servicio Andaluz de Salud para facilitar la identificación de los pacientes e impulsar su seguridad en las prácticas transfusionales.
- En materia de turismo y cultura, pueden destacarse:
 - » el proyecto ODYSSEA AL ANDALUS, que con la participación de la Consejería de Turismo permite promover e implementar un modelo innovador de desarrollo territorial y socioeconómico;
 - » y el proyecto RIMAR, que contribuye a la promoción del patrimonio cultural común (histórico y etnográfico).

En suma, gracias a POCTEFEX se ha conseguido contribuir a una mayor vertebración de este espacio de cooperación tan complejo, con realidades económicas, sociales y políticas muy diferentes.

2.2. Cooperación transnacional

En cuanto al segundo capítulo de la Cooperación Territorial Europea, la Cooperación Transnacional, es importante ser conscientes de que la misma recibe el 20 % de los fondos destinados a esta cooperación y que está ideada para desarrollar una acción reforzada en grandes áreas vinculadas territorialmente.

El desarrollo de las diversas estrategias macrorregionales como las del Danubio, Báltico o la ya mencionada Estrategia Atlántica, está en conexión también con este tipo de

cooperación, que va a adquirir un papel fundamental en el próximo periodo al originar espacios comunes entre cooperación transnacional y estrategias macrorregionales.

Así lo ha manifestado la propia Comisión Europea, que prevé expresamente en su propuesta de Reglamento específico para el FEDER en el objetivo Cooperación Territorial, que la cooperación transnacional apoye el desarrollo y la aplicación de estrategias macrorregionales y de programas para las cuencas marítimas (incluidas las de las fronteras exteriores de la UE).

De nuevo cabe destacar que la posición geoestratégica de Andalucía entre el Mediterráneo y el Atlántico le permite desarrollar una llamativa presencia en la cooperación transnacional, estando entre las regiones de Europa con mayor participación en programas transnacionales, concretamente en tres de los cuatro que España tiene asignados. Esta especial participación ha supuesto más de 100 proyectos de Cooperación Transnacional con participación andaluza.

Estos tres programas son:

- el Programa Espacio Sudoeste Europeo (SUDOE);
- el Programa Espacio Atlántico;
- el Programa Mediterráneo (MED).

El programa SUDOE persigue un sudoeste europeo —España, Portugal y sur de Francia— más cohesionado y permite a Andalucía cooperar con regiones no fronterizas pero sí de países vecinos a España.

A la espera de obtener los resultados finales, podemos afirmar que más de 30 proyectos han contado con participación andaluza.

Por otra parte, el Programa Espacio Atlántico está consagrado a la cooperación transnacional en la cuenca atlántica europea.

Este programa ha concretado para Andalucía en el periodo 2007-2013, 14 proyectos con participación andaluza, permitiendo así que Andalucía tenga proyectos compartidos con regiones del norte de Francia, Reino Unido e Irlanda, más alejadas geográficamente pero con el océano Atlántico como espacio común.

Como tercer y último programa de Cooperación Transnacional en el que Andalucía puede participar, señalamos el Programa MED.

Se trata de un programa pensado para un espacio geográfico bastante extenso y diverso pero a la vez lleno de desafíos compartidos, mucho más en la actual crisis en la que nos encontramos y que tanto ha sacudido a los países mediterráneos como Grecia, Chipre, Italia o España.

Hasta el momento, y pendientes de que el programa cierre sus convocatorias, podemos afirmar que 58 proyectos MED han contado con presencia andaluza.

De esta forma el MED es el programa transnacional con mayor número de proyectos y demuestra también el importante grado de desarrollo al que ha llegado la capacidad andaluza para conseguir partenariados con las regiones del Mediterráneo.

2.3. La Cooperación Interregional

Finalmente, abordamos el último capítulo de la Cooperación Territorial Europea: la Cooperación Interregional.

Este tipo de cooperación cuenta con un único programa operativo, el INTERREG 4C, que conserva así la anterior denominación «INTERREG» que venía usándose en las iniciativas anteriores.

La cooperación interregional abarca un 5 % del total de los fondos destinados a la Cooperación Territorial Europea, y tiene como valor añadido la inclusión en él no solo de regiones de los Estados miembros de la UE, sino que además incluye las áreas periféricas e insulares, e incluso Noruega y Suiza. Lo que nos da una idea del potencial de partenariados que pueden verse desarrollados para la puesta en marcha de proyectos de este tipo.

Este ámbito territorial más amplio ha permitido la participación de Andalucía en proyectos de cooperación con otras regiones europeas que no podrían llevarse a cabo bajo otros programas de cooperación transnacional o transfronteriza, como pueden ser las regiones de países como Alemania, Finlandia o Hungría.

La participación andaluza en este programa en 2007-2013, de nuevo con datos no finales, se ha cifrado en 32 proyectos, de los cuales, la mitad, están gestionados directamente por la Junta de Andalucía.

A la luz de este profundo análisis de la participación andaluza en los diversos programas de Cooperación Territorial Europea, hemos podido constatar una evidencia: la amplia e intensa participación andaluza en estos programas, una participación que no solo es teórica, es decir,

- que Andalucía no solo ha sido identificada por los programas de cooperación como un territorio elegible
- sino que también ha conseguido llevar a la práctica esta participación materializando un importante número de proyectos, lo que es buena prueba de la apuesta de nuestra Comunidad por este tipo de cooperación.

Además, Andalucía ha encontrado en la Cooperación Territorial Europea un impulso extra para los efectos positivos que la política de cohesión ha tenido para la región.

En este contexto, la Consejería de la Presidencia, consciente de la importancia estratégica que supone esta cooperación que tiende redes entre Andalucía y Europa, ha asumido en esta legislatura, según su Decreto de estructura orgánica, la competencia expresa de coordinación de la Cooperación Territorial Europea en sus tres capítulos, transfronteriza, transnacional e interregional, teniendo también atribuidas de manera expresa, por este mismo decreto (art. 8 del Decreto 127/2013 de 24 de septiembre) otras funciones relacionadas como:

- el impulso, coordinación y desarrollo de las relaciones de cooperación entre la Junta de Andalucía y las regiones limítrofes portuguesas del Algarve y el Alentejo, y
- el apoyo e impulso de las actividades relacionadas con la política y los proyectos de cooperación territorial europea en el área mediterránea, especialmente con la región vecina del norte de Marruecos y el área atlántica.

De facto, eran atribuciones que se venían desarrollando, pero con este hecho se da carta de naturaleza y la importancia que merece al trabajo que se está haciendo en Andalucía en este sentido.

3. POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Por último, quería hablarles de otro programa de cooperación transfronteriza, que, si bien comparte el mismo espíritu que los propiciados por la Cooperación Territorial Europea, no se encuentra en la Política de Cohesión, sino en la Política Europea de Vecindad.

Efectivamente, se trata del programa de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea, que responde a la cooperación transfronteriza promovida por la Política Europea de Vecindad para las regiones de los países miembros y los países vecinos.

Ha sido en el periodo de programación 2007-2013 cuando se ha desarrollado por primera vez esta iniciativa.

Desde Andalucía hacemos una valoración muy positiva de esta experiencia, ya que, pese a las dificultades añadidas que implican el desarrollo de proyectos con socios de la cuenca sur del Mediterráneo, lo cierto es que la participación se ha extendido a 16 proyectos.

Se han desarrollado proyectos con participación conjunta de Andalucía y regiones de países como Egipto, Jordania, Líbano o Túnez, y todo ello en plena Primavera Árabe.

En definitiva, y uniendo este programa de vecindad, tenemos un total de 7 programas de cooperación con participación de Andalucía.

Es precisamente esta afortunada cantidad de programas y los proyectos que suscitan, los que provocan la necesidad de reforzar desde Andalucía la coordinación de los mismos para maximizar la coherencia y optimizar resultados, buscando la eficacia y la eficiencia sin desaprovechar esfuerzos.

Igualmente, y como remarcaba el consejero en su intervención, este trabajo, que sigue siendo bastante desconocido, precisa ser dado a conocer, llegar al ciudadano y mostrar sus resultados.

4. OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA (OCTA)

Para todo ello, la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia, en el marco del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013, decidió la puesta en marcha de un proyecto *ad hoc*, justo para estas finalidades: coordinación, optimización de esfuerzos y divulgación de nuestros trabajos.

Y esto no es sino el proyecto «Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía» (OCTA).

Un proyecto que, financiado por los fondos FEDER, novedoso y pionero en Europa, es ya un modelo de buenas prácticas para otras regiones de la Unión Europea, destinado a dar una respuesta coordinada y coherente a todas las actuaciones que se desarrollan a través de los fondos estructurales FEDER en Andalucía, así como a conseguir la complementariedad entre las distintas acciones que se realizan en el marco de la Cooperación Territorial Europea.

Y así, en el marco de este proyecto hemos identificado sus dos grandes objetivos:

- Por un lado, el objetivo de información y difusión. Y así tenemos:
 - » nuestro portal web, conocido por muchos de ustedes, dedicado exclusivamente a la Cooperación Territorial Europea y de Vecindad;
 - » boletines bimestrales, hojas informativas, folletos explicativos y jornadas de información;
 - » este anual Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad;
 - » o los premios que distinguen a proyectos ejecutados desde Andalucía, como los entregados hoy.
- Por otro lado, el objetivo de investigación y evaluación. Y así,
 - » buscamos la implicación de universidades y centros de investigación de Andalucía en la Cooperación Territorial Europea y de Vecindad. No es casual este entorno universitario para celebrar este congreso.
 - » En este congreso tendremos también la oportunidad de conocer la primera monografía que en el marco del Plan se va a lanzar, y que trata las Estrategias Macrorregionales, con especial atención a la Estrategia Atlántica, tan importante para Andalucía.

5. UNA REFERENCIA AL FUTURO

La actual situación económica y el actual trabajo de redefinición de políticas para el próximo periodo financiero 2014-2020 que se está llevando a cabo en el seno de la Unión Europea, hacen que el futuro de la Política de Cohesión esté impregnado de las claves de la Estrategia Europa 2020, y de sus perspectivas financieras.

En este contexto, hay que destacar que, en contra de la tendencia generalizada, la cooperación territorial europea se consolida como objetivo de la política de cohesión, donde seguirá encuadrada, y además se ve reforzada cuantitativa y cualitativamente con la publicación de un reglamento propio regulador de la misma.

Habrà novedades en los nuevos Programas:

- concentración en objetivos y resultados y
- algo, esperamos fervientemente, de esa ansiada simplificación administrativa.

Para ello ya estamos participando, en colaboración con el resto de Administraciones públicas implicadas, en los primeros grupos de trabajo para la redacción de los Programas Operativos que verán la luz en 2014, aunque, sin duda, el pistoletazo de salida lo dará la aprobación de los reglamentos.

En este sentido, desde la Junta de Andalucía trabajamos para que la voz de los territorios, la de quienes estamos a pie de obra, más próximos a los ciudadanos, para que la voz de ellos, en definitiva la de aquellos a quienes nos debemos, sea oída.

Debemos aprovechar estas sinergias de lo territorial para que las regiones ocupen el espacio que entendemos deben tener en las decisiones de las instituciones europeas y que quienes hemos hecho profesión de fe europeísta veamos cómo se alcanzan estos objetivos.

En el día a día, la participación andaluza en la Cooperación Territorial Europea debe seguir siendo fomentada como la mejor forma de seguir alentando alianzas interregionales que supongan la mejora de la cohesión territorial europea y la mitigación de los efectos de la actual situación económica en Europa y es, precisamente, en esta dirección en la que va a trabajar el Gobierno andaluz.

En definitiva, apostamos por la dinamización de acciones conjuntas entre los diversos actores, así como por el desarrollo de proyectos que compartan intereses comunes con las diferentes regiones con las que Andalucía, en virtud de su situación geoestratégica y fronteriza, tiene la posibilidad de cooperar y contribuir de esta forma, a reducir y eliminar las diferencias entre los europeos, residan donde residan.

A fomentar, fortalecer y optimizar esa participación de Andalucía vamos a dedicar nuestros mayores esfuerzos.

LA COOPERACION TERRITORIAL EUROPEA, UN MUNDO EN CAMBIO. NOTAS INTRODUCTORIAS

JOSÉ ANTONIO RUIZ DE CASAS

DG Regio, Comisión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Podríamos evocar, según el público, una cita de Stendhal sobre alguna de las reflexiones de Julien Sorel en *Rojo y Negro* u otra de Tolkien extraída del comienzo de *El Señor de los anillos* para indicar que el mundo —y el mundo de la cooperación, también— está cambiando.

Teñido de un color oscuro o esperanzador; impregnado de un aroma de renovación o de un aire antiguo, siempre según a quién preguntemos, todos coincidirán, no obstante, en que tanto el sentido, como el contenido y los sujetos de la cooperación están cambiando.

Para percibir ese cambio, haremos un breve repaso de las que —de acuerdo a criterios propios—, considero las principales etapas de la Cooperación Territorial Europea (en adelante, sencillamente, *cooperación*) tratando de rastrear, en cada una de ellas, la nota *clave* en la que radica (radicó) su novedad, nota siempre referida a uno de los criterios (finalidad, objeto o actores de la cooperación) que, según hemos mencionado, definen la transformación que caracteriza la situación actual de la cooperación.

2. TRANSFORMACIONES DEL SENTIDO DE LA COOPERACIÓN

- a. Mucho antes de que la cooperación adquiriese entidad propia (jurídica o formalmente definida) en el contexto de la Política Regional de la UE (por entonces, Comunidad Europea), cabe hablar de «acciones de cooperación» (en sentido lato), que esencialmente tenían por finalidad *compensar* la situación de desventaja en la que determinados territorios se hallaban con respecto a las áreas más desarrolladas de la Comunidad Europea. Dichas acciones pueden identificarse con claridad (tanto espacial como temporalmente) con motivo de la adhesión a la misma del Reino Unido y de Irlanda. Más allá de la belleza paisajística o del eco (literariamente) imborrable de las Highlands y sus criaturas como el sabueso de los Baskerville, o de los escenarios por donde paseara aquel inolvidable «hombre tranquilo», la desigualdad de su situación de relación con sus respectivas capitales (por citar tan solo un ejemplo nacional de la mencionada desigualdad) aconsejó medidas (regionales) compensatorias (esencialmente subsidios) que cabe identificar como las primeras muestras de cooperación (sea incluso *avant la lettre*).

- b. Tras esa «Política de compensación», después de la firma del Acta Única Europea y (plenamente) con motivo del Tratado de Maastricht, veremos surgir una «Política de asignación de recursos».
 En su calidad de estudiantes/licenciados/graduados en Derecho o/y Economía, ustedes saben bien que asignar recursos supone (aunque para los críticos, tal suposición no supere en algunos casos la mera pretensión) «capacitar». Tal esfuerzo de capacitación constituye, o al menos, lo ha hecho hasta fechas muy recientes, la principal seña de identidad de la Política regional comunitaria. Por ello, dicha Política se identifica con una Política de inversiones —inversiones en infraestructuras, principalmente—, localizadas en los países y regiones menos desarrollados de la UE.

- c. Ahora bien, hemos apuntado como pórtico de esta intervención que el mundo está cambiando. En materia de Políticas comunitarias, ello significa que (en el marco de la Estrategia Europa 2020), el objetivo de las mismas habrá de ser el crecimiento: un crecimiento innovador, socialmente inclusivo y medioambientalmente sostenible. De ello se desprenderá —según la expresión del Presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso— que la Política regional habrá de entenderse como el «brazo armado» de la citada Estrategia 2020. Ello implica que la Política regional de la UE pasará a ser concebida como una «Política de desarrollo» para todas las regiones de la UE. La Política regional se convierte en una Política de desarrollo y la cooperación, parte de la misma, se convierte en un instrumento y objetivo del deseado desarrollo.

3. LA COOPERACIÓN COMO OBJETIVO DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO: IMPLICACIONES

¿Cómo se traduce esto? Cuatro *señas de identidad* caracterizan la nueva consideración de la cooperación como objetivo de desarrollo: (1) concentración temática, (2) énfasis en los resultados, (3) refuerzo de las medidas de control y evaluación y (4) reformulación de la «horizontalidad» en el diseño y ejecución de la cooperación¹.

1. Al formar parte de una política de desarrollo, la selección de objetivos preferentes —con la consiguiente concentración de esfuerzos en determinadas áreas temáticas— se aplicará también a la cooperación. Estas serán: investigación y desarrollo e innovación; apoyo a la renovación y mejora de las pequeñas y medianas empresas (PYMES); energías renovables y reducción de la huella del carbono.
2. Por *resultado* se entenderá, no tanto una cifra que resuma un conjunto de acciones realizadas (número de kilómetros de vías férreas o de carretera construidos), cuanto en qué medida dichas acciones conllevan un cambio (en principio, una mejora) en la vida cotidiana de la gente (reducción del aislamiento de ciertos territorios; mejora de la conectividad de determinados núcleos de población, en el sentido de reducción del tiempo de acceso a determinados servicios...).
3. El refuerzo de las medidas de control y evaluación conlleva una redefinición de la estructura de los proyectos de cooperación. Esta se ajustará ahora a un permanente *diálogo* entre los responsables de la consecución de objetivos de los programas y los encargados de la ejecución de un proyecto cualquiera, lo que se plasmará en la adaptación del diseño de proyectos y la redefinición continua de las medidas de seguimiento de los mismos y de valoración de sus resultados.
4. Para describir qué se entiende por «refuerzo de la horizontalidad» en la definición de la cooperación actual es necesario evocar el objetivo primordial que inspiró las primeras medidas de cooperación comunitaria, hace ahora ya más de cuarenta años.

1 A estas cuatro señas de identidad habría que añadir el esfuerzo asumido por las Instituciones comunitarias en aras de la simplificación de los procedimientos y mecanismos de cooperación. Siendo conscientes de la gran importancia del mismo, no se desarrolla aquí por su carácter eminentemente instrumental, más allá de la redefinición del sentido, de la razón de ser de la cooperación, que aquí se pretende analizar.

Por aquel entonces, las nociones de «frontera» y «periferia» iban de la mano². En el plano institucional, la cooperación, en consecuencia, trataba, por un lado, de romper el aislamiento de aquellas regiones, al tiempo que, por otra parte, procuraba superar la lógica centro-periferia que las sometía a una situación que podríamos calificar de cierto *olvido institucional*.

Por otra parte, en el ámbito material, urgidos por la necesidad de consolidar la paz tras la terrible Segunda «Gran Guerra» (expresión que aquí se emplea para subrayar los devastadores efectos que tuvo en el «viejo continente»), todo el proyecto comunitario y muy especialmente la Política regional procuraba la superación del efecto frontera, que habría de promover la confianza necesaria para la progresiva integración europea.

Guiada por el principio de «desarrollo progresivo» preconizado por Schuman, la cooperación se plasmó en sus inicios de modo muy especial en los llamados *bread and butter projects* o, genéricamente, *people to people projects*, es decir, proyectos para subvenir a necesidades cotidianas específicas. Se trataba de proyectos muy concretos que respondían a carencias muy palpables en la vida cotidiana de las gentes de Europa.

¿Cómo cambia eso ahora?

De acuerdo con el esquema antes establecido, el actual diseño institucional de la cooperación procura superar la dinámica tradicional de definición y salvaguarda de las competencias (exclusivas) de las distintas instancias de gobierno implicadas en los proyectos para, apoyándose en la noción de *gobernanza multinivel*, fomentar la co-responsabilidad de los agentes institucionales, no solo en términos financieros, sino también de actuación (político-administrativa), de tal manera que todos ellos participen en cada una de las fases del proceso, desde la formación de la voluntad (política) de cooperación hasta la valoración final (político-administrativa-financiera) de la ejecución de los proyectos.

Más allá de la actualización del principio comunitario de subsidiariedad que acabamos de mencionar, en materia de contenidos la horizontalidad permitirá considerar las distintas Políticas sectoriales de la Unión Europea como «vasos comunicantes» con influencia en la conformación de los distintos territorios y en su cohesión³.

2 Recuerdo de ese poderoso vínculo lo constituye el número no despreciable de regiones fronterizas que aún hoy se integran en la Confederación de Regiones Periféricas y Marítimas, presente en este Congreso.

3 Noción esta de la «cohesión territorial» constitucionalmente consagrada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Ello supone un esfuerzo por articular la Política regional en general (y en concreto la cooperación) con las medidas de fomento del *mercado interior*, en el que tras celebrar su vigésimo aniversario, y sin menoscabo de los notables avances logrados, siguen detectándose numerosas quiebras. Para colmar esas lagunas se requiere una actuación integrada (y horizontal) que suponga la convergencia (y, en su caso, la armonización) de medidas de muy diversa índole.

En este sentido, cabe citar como ejemplos las medidas legislativas comunitarias recientemente adoptadas en materia de contratación pública y su consideración explícita de la cooperación. Las reformas acometidas en el Reglamento denominado *General Block Exemption Regulation*, que contemplan un tratamiento específico y diferenciado para las iniciativas de cooperación⁴, o la ampliación de las posibilidades de actuación del instrumento legal europeo denominado Agrupación Europea de Cooperación Territorial (EGTC, según sus siglas en inglés), al que se permite su participación en (la gestión de) los «emprendimientos públicos» (*public undertakings*) transfronterizos.

Finalmente, en virtud del citado principio de horizontalidad el panorama de los sujetos de la cooperación también se ve alterado. La cooperación también trata ahora de superar las barreras que tradicionalmente han dificultado la articulación —cabría utilizar el término tan actual de *sinergias*— entre las instituciones públicas y los agentes privados. A este respecto, la redefinición de los denominados «*revenue generating projects*» o la revisión de las tasas de co-financiación de determinados proyectos de cooperación, en pro del estímulo de la participación de los privados, son medidas dignas de mención.

4. CONSIDERACIONES FINALES. LAS MACRO-REGIONES, NUEVOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN

Revisados las motivaciones, los contenidos, los principios de actuación y los agentes de esta renovada cooperación comunitaria, para concluir cabe mencionar la reciente aparición de un concepto cada día más pujante y con claras implicaciones para Andalucía. Nos referimos a la noción de «Estrategia Macro-regional», o comúnmente hablando, «Macro-región».

Al respecto, sólo mencionaremos que dicha noción responde a dos principios fundamentales:

4 Dichas medidas se añaden a la «regla de minimis», que, si bien genéricamente aplicada, ya beneficiaba a las acciones de cooperación.

- a. Su constitución no trata solo de responder a los problemas o carencias de las áreas territoriales concernidas, sino que, más allá de los instrumentos tradicionales de la cooperación transfronteriza o transnacional, las Macro-regiones procuran dar una respuesta adecuada a los retos económicos, sociales y medioambientales de esas «zonas funcionales» en las que diversos países y regiones, natural y culturalmente, se integran como conjuntos diferenciados en el seno del proyecto compartido de integración comunitaria. Ejemplos de Macro-regiones son la del Mar Báltico, la del Danubio o la de los Alpes, actualmente en preparación.
- b. Su vocación es la de desarrollar exclusivamente aquellas actuaciones que no pueden abordarse adecuadamente a otra escala. No se trata ni de suplantar, replicar o «abundar» en iniciativas que regional, nacional o internacionalmente ya están siendo abordadas. La Macro-región es un ámbito de actuación para la adopción de medidas que (articuladas/integradas entre sí) complementen lo existente, y cuyo principio de actuación irrenunciable ha de ser el *valor añadido europeo* que puedan proporcionar.

Andalucía se integra en la Estrategia (marítima) Atlántica y sin duda desempeñará un papel crucial en la Estrategia Macro-regional del Mediterráneo, si finalmente esta se lleva a cabo. Deseamos que las consideraciones aquí expuestas puedan contribuir al desarrollo de renovadas iniciativas que se añadan a los destacados ejemplos que la historia de la cooperación andaluza ya recoge.

EL PAPEL DE LAS REGIONES EN LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

ELENI MARIANOU

Secretaria General de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM)

Quisiera repasar rápidamente lo que ya se ha dicho, empezando por recordar que, en esta crisis que en el Mediterráneo conocemos y padecemos todos (soy griega, estamos en España), hemos sufrido retos interrelacionados y crisis interrelacionadas. En particular, la crisis de confianza en las asociaciones gobernantes, entre naciones y dentro de las instituciones europeas. En cuanto a la amenaza populista antes mencionada, ninguna propuesta puede aportar la solución fácil que esperamos; necesitamos realmente ir más allá y construir la confianza que tanto se necesita en todo el continente. Los valores europeos, como por ejemplo la descentralización que tan importante es aquí en España, a veces se cuestionan. ¿De verdad necesitamos toda esta actividad regional? ¿No podríamos centralizarlo todo? Esto es importante, porque cada valor está ahí en términos de cómo operamos a nivel económico y de gobernanza. La solidaridad es otro importante valor europeo. La cohesión territorial se suma a la cohesión económica y social en los Tratados, pero se dirige a los territorios. Algunas soluciones europeas tienen connotaciones negativas porque en la prensa se dicen muchas cosas en términos negativos, como «medidas de austeridad», y eso ha creado inquietud, como hemos visto ya entre los ciudadanos. Además, la manera de gestionar la crisis inmigratoria de Lampedusa también ha creado algunas dificultades en términos de la imagen de Europa. En el tema de Lampedusa (que se vio en el Consejo, naturalmente, hace solamente dos días) la respuesta no fue masiva, como esperaría el Parlamento Europeo; se han hecho algunas resoluciones, algunas propuestas, y se ha dejado para la

reunión de diciembre y el Consejo de junio, pero se ha nombrado un grupo de trabajo para elaborar sugerencias en cuanto al tema de la inmigración que afecta a nuestra zona.

Así que, como dijo el señor Barroso en su conferencia inaugural del Estado de la Unión: «Europa ha entrado en casa de todos, pero no estoy seguro en qué términos». Es cosa nuestra replantear esta situación y asegurarnos de que Europa esté ahí para aportar soluciones.

Ahora las buenas noticias. Aquí cito al comisario László Andor, que habla naturalmente de empleo. Dice que la segunda recesión de la Eurozona ha terminado, y el desempleo ya no crece. Eso no significa que se haya acabado, pero al menos hay buenas noticias, noticias que necesitamos desesperadamente. Existe un nivel significativo de desempleo en toda Europa, y eso afecta mucho a las vidas de los jóvenes como los que asisten hoy a este acto. Y eso es importante, porque nos enfrentamos a la amenaza de lo que llamamos la «generación perdida». Deberíamos invertir en esta generación. No son responsables de los errores, y no deberían cargar con esos errores en el futuro. Es más, ha habido una brecha cada vez más amplia entre el centro y la periferia de Europa, de manera que el sufrimiento se concentra en el sur y la periferia. En el Mediterráneo es ubicua la palabra «crisis». Ha habido medidas de ajuste, y el crecimiento aquí es muy necesario. En la sesión anterior hablamos de las importantes expectativas de la Política de Cohesión, como una política de inversiones, como actividades de cooperación. Se trata de conocimientos técnicos, intercambios y programas para la inversión en crecimiento y empleo para las generaciones actuales y futuras.

Somos totalmente marítimos, completamente periféricos. Entre nosotros hay regiones de más allá de la Unión Europea; partes de Turquía y Noruega, y partes del sur del Mediterráneo. Trabajamos de manera territorial, basándonos en las comisiones geográficas, y operamos de modo macro-regional. Habíamos formado las Comisiones del mar del Norte, del mar Báltico y del mar Mediterráneo mucho antes de que el planteamiento macro-regional se pusiera de moda en la Unión Europea. Estamos a la vanguardia de lo que debe ser una macro-región. Nuestra misión es ser embajada y vigía para nuestros miembros; representamos las aspiraciones de nuestros miembros, pero también vigilamos los efectos que tienen sobre sus intereses las políticas de la UE. Gran parte de lo que ocurre en la UE afecta a nuestras regiones. La legislación y los programas afectan las vidas de las regiones y sus ciudadanos, y ahí es donde se implica la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) para informar y aconsejar.

Fundamentalmente, hemos propuesto a las instituciones europeas, y específicamente al Consejo, que mantenga el presupuesto que propone la Comisión. Estamos a favor de

un presupuesto robusto a largo plazo para la UE. Como saben, este presupuesto se ha visto reducido, pese a los esfuerzos del Parlamento y los nuestros. Pero podemos estar más o menos satisfechos de que no se haya reducido tan drásticamente como temíamos, porque a eso nos enfrentábamos al comenzar las negociaciones. Incluso se rumoreó que cambiaría la propia estructura del presupuesto. Se dijeron muchas cosas, pero al final no se ha aceptado la propuesta presupuestaria de la Comisión. Hemos estado muy activos en los temas marítimos, naturalmente: representamos regiones marítimas. Para nosotros, son importantes las actividades de crecimiento azul, y todas las actividades económicas que impulsen el crecimiento y el empleo en torno al mar. Las profesiones marítimas son importantes, como lo son los intercambios entre los jóvenes dentro de estas profesiones. Esas son las cosas que promovemos, trabajando en tándem con DG MARE y DG REGIO. Las autopistas del mar, la conectividad entre las periferias, entre los puertos, etcétera, son los temas principales de nuestra labor. Como ya he dicho, estamos muy implicados con la postura macro-regional, no como afirmación filosófica sino como manera de trabajar. En el Mediterráneo hemos estado trabajando en temas muy parecidos a los del mar del Norte, pero de manera diferente. Así que al abordar todos los temas de política a nivel europeo, nacional y regional dentro de las cuencas marítimas, resaltamos las realidades del trabajo cotidiano, como aparecen cerca del territorio y sus ciudadanos.

Una de las comisiones más importantes para ustedes, y por supuesto para Andalucía, miembro fundador de la CRPM, es la Comisión Inter-mediterránea: la mayor de nuestras comisiones, con cuarenta regiones por todo el Mediterráneo. Todas son muy activas en todos los retos y perspectivas regionales. En cuanto a la cooperación territorial, hemos estado luchando por el presupuesto de cohesión y la Política de Cohesión en general: su estructura y su asignación económica. Hemos realizado propuestas, que pueden encontrarse en nuestra página web. Ese es realmente nuestro valor añadido: nuestras propuestas son muy específicas, y casi siempre se enmarcan en propuestas de la Comisión Europea. También hemos trabajado mucho sobre enmiendas a todas esas propuestas legislativas en el Parlamento Europeo. En cuanto a la cooperación territorial, apoyamos la estructura y el incremento del presupuesto. Luchábamos contra algunos temas que al final no se adoptaron, como por ejemplo el límite de 150 kilómetros en la cooperación interfronteriza. Trabajamos definitivamente para asegurar una buena articulación entre los programas transnacionales y las estrategias macro-regionales. Así que en ese aspecto existe correlación en lo que hacemos en términos del planteamiento estratégico y los programas operativos.

Tuvimos éxito hasta cierto punto, como he dicho, pero la situación no era fácil. Procuramos asegurar que la infraestructura pudiera financiarse mediante la Política de Cohesión. Inicialmente, la Comisión Europea nos había estado diciendo que estaban en contra de

esto, pero nos pareció que, bajo las circunstancias y la crisis actual, la infraestructura debía ser elegible en las propuestas. Luego se impuso la condicionalidad, así que propusimos que, aunque la condicionalidad *ex ante* es una buena cosa, debería realmente centrarse en la Política de Cohesión. De lo contrario, las condicionalidades no tienen nada que ver con la política en sí. De verdad que intentábamos colaborar, pero que fuese relevante y que fuese proporcional a la cantidad de fondos de la que hablamos. Lo que conseguimos fue colaboración y gobernanza multinivel. El hecho de que los programas se estén implementando sobre el terreno es algo muy importante para nosotros; queremos asegurarnos de que toda la articulación de la decisión incluya el nivel territorial, de modo que se adecue a lo que ocurre sobre el terreno. De otra manera, se convierte en una especie de brindis al sol a nivel europeo, sin relación alguna con aquellos que necesitan implementar la política. Así que para nosotros es fundamental que las regiones tomen parte en todo el proceso.

Ahora, en cuanto a los aspectos presupuestarios. Se ha dicho antes que hablamos al más alto nivel: hablamos con el presidente del Parlamento Europeo, señor Schulz, y también con el presidente del Consejo. Fuimos muy instrumentales en el impulso de la financiación de las regiones en transición, como medio para la promoción de la política a largo plazo. No se trata solamente de conseguir dinero. Se trata de la posibilidad de que la Política de Cohesión sea una política a largo plazo, en que las regiones pasarían de una categoría a otra de manera gradual, no drástica. Esa fue la filosofía tras la creación de esta categoría. Primero lo tratamos en el Parlamento. Fue muy complicado. Nos dijeron: «Jamás lo conseguirán, es muy complicado...». Al final lo conseguimos.

Estuvimos convincentes. Nuestra voz salva los niveles. Claro que eso no significa que ahora esté todo claro. Todavía necesitamos investigar cómo se desarrollará exactamente.

Voy a pasar rápidamente a las cifras. Estas son las propuestas tal y como las hicieron los distintos presidentes. También podrán ver la decisión final, donde se ha reducido la cohesión territorial. Intento demostrar que en estas propuestas de la Comisión sí que existe un desequilibrio a favor del norte. Vemos que algunos de aquellos países han conseguido un incremento con relación a los países del sur. O sea, que estos lo que obtienen es una reducción. Observen también que el estado de las negociaciones presenta una reducción del 25 % de la línea presupuestaria para la cooperación, que tan importante es para nosotros. Aunque el Parlamento realmente hizo lo posible por conservar algunas posibilidades para las macro-regiones, se obviaron la mayoría de las menciones, junto con la enmienda para las estrategias macro-regionales.

El estado de la situación tras las negociaciones*

					Acuerdo final
Propuesta presidencial 8 febrero					
Propuesta presidencial 23 noviembre					
Propuesta presidencial 14 noviembre					
Julio 2012. Propuesta actualizada					
Total	339.243	309.495	320.148	324.707	
Regiones menos desarrolladas	163.560	156.136	161.427	163.094	
Regiones de transición	36.471	29.187	31.393	31.569	
Regiones más desarrolladas	55.419	47.505	50.872	50.342	
Fondo de cohesión	70.739	65.928	66.341	66.362	
Cooperación territorial	11.878	9.814	8.728	8.948	
Asignación especial OMR y NSPA	925	925	1.387	1.387	

*: cifras expresadas en millones de euros.

Ejemplos: nuevos Estados miembros 2007-2013	Asignaciones SF 2014-2020	Variación	%
Bulgaria	7.127	+274	+4 %
Polonia	72.568	+5.268	+8 %
Rumanía	21.749	+2.094	+10 %
Eslovaquia	13.039	+1.439	+11 %

Estados miembros mediterráneos	Asignaciones SF 2014-2020	Variación	%
Grecia	14.392	-6.028	-30 %
España	25.028	-10.189	-29 %
Francia	14.237	-63	-1 %
Eslovenia	2.880	-1.221	-30 %
Malta	681	-174	-19 %
Chipre	514	-126	-20 %
Portugal	19.530	-1.970	-10 %
Italia	29.238	+438	+1 %
Croacia	8.001	na	na

Fuente: página web DG REGIO y nuestros propios cálculos.

COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD

FERNANDO FERNÁNDEZ MELLE

*Subdirector General del Fondo de Cohesión y Cooperación Territorial Europea,
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*

La política de cohesión del periodo 2014-2020 establece dos objetivos. En el periodo anterior había tres objetivos; en cambio en este si los reglamentos se aprueban en noviembre hay dos: el objetivo de crecimiento y empleo y el objetivo de cooperación territorial. O sea, estamos hablando que dentro de los dos objetivos de cohesión de la Unión Europea, el número dos es el objetivo de cooperación territorial, con lo cual yo creo que es suficientemente importante la cooperación territorial, como para dedicarle este seminario y los comentarios que vamos a realizar durante esta tarde.

Como estamos en este marco del Rectorado, voy a hacer una exposición didáctica y a continuación una exposición práctica. La exposición didáctica es por el marco en el que nos encontramos y la exposición práctica es porque aunque todo el mundo habla de la cooperación y de los reglamentos, al final todo esto es gestión, y si no se gestiona no se lleva a cabo.

Entonces, empezando por la exposición didáctica, simplemente comentarles que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que aquí les expongo, es el que está en este momento en vigor. Como saben, unos poquitos países, en Roma en 1957, crearon el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Desde entonces se han ido sucediendo los diferentes tratados y al final el de 2009, ya con muchos más países, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es el que está en estos momentos en vigor.

En ese Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el artículo 176, el artículo 174, párrafo 2.º y 3.º dice que donde hay que desarrollar la cooperación territorial es precisamente en las zonas rurales y zonas afectadas por la transición industrial y las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves o permanentes.

He tratado de ilustrarles, en esta presentación, dos zonas, como son las islas o las regiones montañosas, que el tratado específicamente menciona cuando habla de realizar esa cooperación territorial. En estas regiones hay que reducir esas diferencias para conseguir que sean una más dentro de todas las regiones europeas.

Pero es más, además del tratado, hay una estrategia que dice que hay que alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020.

No podemos ser ajenos a ello, por lo tanto, toda la reglamentación y todos nuestros esfuerzos tienen que ir dirigidos primero a cumplir el Tratado de Funcionamiento, a reducir las discrepancias que existen entre las diferentes regiones españolas y europeas y precisamente a cumplir todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

Para todo esto, el Consejo, el Parlamento y la Comisión son los que establecen esas normas (Reglamentos). La Comisión es la que elabora los borradores de estas normas y al final lo que aprueba el Parlamento y lo que aprueba el Consejo es, más o menos, el 90% de lo que dice la Comisión.

¿En qué tiene que estar basada la economía? Precisamente estos reglamentos dicen que el FEDER, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, tiene que fundarse en una economía basada en conocimiento, investigación e innovación. ¿Eso qué quiere decir? Que para basarse en esa economía, tiene que estar dirigida a cumplir ciertos objetivos temáticos.

Entonces precisamente eso es lo que tenemos que hacer en el nuevo periodo, hay once objetivos temáticos. El borrador de Reglamento, habla de PYMES, habla de intercambio de los sistemas de información transfronterizos, habla de favorecer la movilidad transfronteriza, y al final dice que hay que desarrollar la capacidad administrativa.

Hay once objetivos temáticos, los más interesantes para la Cooperación Territorial son: I+D+i, el objetivo uno, el objetivo dos es tecnología, el objetivo tres es PYMES, el objetivo cuatro es economía baja en carbono, cinco y seis es cambio climático y medio ambiente. El siete es transportes, el ocho, nueve y diez es Fondo Social Europeo. Y el objetivo once al final es la capacidad administrativa.

¿Cómo cumplir estos objetivos? Bueno, acabamos de ver «el qué», y ahora veremos «el cómo», cómo lo hacemos. Estoy hablando de la cooperación territorial europea, porque ante las dificultades que existen en ejecutar los fondos y gestionar esos fondos además, como se dice en los reglamentos, hay que gestionarlo con otros países europeos, que para mí es la base de la Cooperación Territorial Europea y de Europa.

Bueno, pues en la cooperación territorial, hay que negociar con otros países de la Unión Europea cómo gestionar los programas y, por lo tanto, eso hace Europa, es lo que crea Europa.

Además los borradores de estos reglamentos dicen que hay terceros países, o sea, no solo tienes que negociar con un país fronterizo tuyo, sino que también puedes negociar con otros países, los que están en preadhesión, por ejemplo, Turquía, o los del espacio de vecindad, con el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), que puede ser, Marruecos. A través del programa denominado POCTEFEX, se han realizado muchos proyectos y Andalucía ha sido una de las regiones que más proyectos ha presentado.

¿Quién se lleva estos fondos? Los beneficiarios son autoridades locales. En este momento por ejemplo, en POCTEFEX son autoridades locales y Estados miembros según proceda y terceros países. El otro día estuve hablando con la gente de Madeira y me decían que ellos estaban más interesados en hacer estos espacios, estos instrumentos de vecindad, con los países del Caribe con los que tienen más negocio, más relación inclusive que con Europa.

Dentro de esta información general que estoy facilitando quedaría el quantum, a España nos corresponden este periodo, el 2014-2020, 617,60 millones de euros para los siete años.

Programas	2007-2013	2014-2020 Comisión	2014-2020 Propuesta	%
POCTEP				
POCTEFA				
POCTEFEX				
ENI Cuenca Atlántica				
Madeira-Azores-Canarias				
ENI CBC MED				
Transfronterizos	410,40	430,00	458,14	12 %
SUDOE				
MED				
ATLÁNTICO+Canarias				
Madeira-Azores-Canarias				
Transnacionales	148,85	187,60	159,46	7 %
TOTAL	559,26	617,60	617,60	10 %

No sale tan mal parada la cooperación territorial con respecto al anterior periodo, es un 10 % más en euros corrientes. De esos 617 millones de euros la Comisión nos dice que nos da 430 millones para transfronterizos y 187 millones para transnacionales. Ahora veremos en la práctica lo que es un transfronterizo y un transnacional.

Ese dinero se ha distribuido con un 15 % más para transfronterizo, principalmente porque hay un artículo del reglamento que dice que hay que asignar a Canarias el 150 % de lo que le dábamos en el periodo anterior. Con lo cual si cumplimos esa norma reglamentaria, nos quedábamos sin dinero en transnacional y, por lo tanto, hemos tenido que pasar dinero (15 %) del transnacional al transfronterizo, que nos lo permite el reglamento. La distribución de dinero que vamos a hacer en España es exactamente esa que ustedes ven ahí, con lo cual se produce un incremento de un 6 %.

Esos mismos reglamentos también dicen que el FEDER, esos 617 millones de euros, tienen que apoyar la cooperación transfronteriza, transnacional e internacional en el marco del objetivo de la cooperación territorial. Bueno, pues hay que apoyar esa cooperación de tres formas diferenciadas, de una manera transfronteriza, de una manera transnacional y de una manera interregional.

Ahora viene mi segunda parte de la exposición que es la parte práctica. Espero que la didáctica haya servido sobre todo a la gente de la universidad para que empiecen a entender un poco más lo que es Europa.

Respecto a los programas transfronterizos que existen en este momento en España, POCTEFA (España-Francia), POCTEP (España-Portugal) y MAC (Madeira-Azores-Canarias), en el futuro se van a producir novedades: una novedad es que en el POCTEFA, las regiones adyacentes francesas no quieren pertenecer al programa transfronterizo España-Francia y que Andorra pertenecerá también a este programa.

La razón principal por la que los franceses no creen conveniente que estas regiones participen es porque no hay colaboración con las regiones españolas. Todos estamos de acuerdo en ello y así se lo hemos comunicado a la Comisión Europea.

El POCTEP es el programa que más influye en este momento en Andalucía. Se ha llegado al acuerdo con Portugal para que España siga siendo Autoridad de Gestión y así se ha hecho llegar a la Comisión Europea.

¿Cómo se gestiona todo esto? No es fácil de gestionar, hay una Autoridad de Gestión, hay un Secretariado Técnico Conjunto, hay una Autoridad de Certificación, y una Autoridad de Auditoría, con lo cual fijen la problemática que esto origina, pero se gestiona y llegamos a resultados y a acuerdos adecuados.

La gestión en este momento, en los diferentes Programas, es la que figura en el siguiente cuadro:

Transfronterizo	Gestión	STC	Certificación	Auditoría
POCTEP	MINHAP	Badajoz	Agencia para el Desarrollo y la Cohesión (ADC)	IGAE
POCTEFA	AECT CTP	Jaca	MINHAP	IGAE
MAC	Canarias	Canarias	Agencia para el Desarrollo y la Cohesión (ADC)	Intervención Canarias

En los Programas transnacionales son cuatro los programas que España está gestionando: el SUDOE, el Espacio Atlántico, el MED y el MAC. El MAC es un Programa transfronterizo y transnacional a la vez, los reglamentos nos lo permiten, por aquello que decía anteriormente del 150 % que asignamos a Canarias.

En el Atlántico no hay acuerdo todavía de quién va a ser la Autoridad de Gestión, el día 6 de noviembre han convocado una reunión para ver si llegamos a un acuerdo entre los cinco países que pertenecen al Atlántico para ver quién es la Autoridad de Gestión. Yo creo que se quedará tal y como está en el cuadro adjunto pero hay que acordarlo, no está cerrado y la Comisión Europea está muy nerviosa porque ya estamos fuera de pla-

zo para llegar a estos acuerdos, ya que tras ello, hay que hacer toda la estrategia de esos programas, porque cada uno de estos son una serie de programas con una asignación financiera que hay que gestionar y hay que saber para qué lo vamos a gastar, y en qué objetivos temáticos como decíamos antes.

Transnacional	Gestión	STC	Certificación	Auditoría
SUDOE	Cantabria	Santander	MINHAP	IGAE
MAC	Canarias	Canarias	Agencia para el Desarrollo y la Cohesión (ADC)	Intervención Canarias
Atlántico	CCDR Norte (Portugal)	Oporto	Portugal	IGF
MED	Provence, Alpes Cote d'Azur (Francia)	Marsella Enlaces: Valencia Tesalónica (GR)	Caisse de Depot	Comission interministerial (Francia)

La Comisión también dice que en esta cooperación territorial hay que tener en cuenta a las macrorregiones y a las cuencas marítimas. Nuestra estrategia, nuestros estudios y nuestro trabajo, nos han llevado al convencimiento de la necesidad de crear una ITI —Inversión Territorial Integrada—, para desarrollar la estrategia atlántica en España, es la ITI Azul.

Si estamos hablando de cuencas atlánticas y estrategia atlántica hay que hablar también de cómo se gestiona. Nosotros pensamos dentro de España gestionarlo a través de una ITI Azul para gestionar toda la estrategia atlántica.

La estrategia atlántica dice que nos tenemos que dedicar a: I+D, a competitividad de las PYMES y a economía baja en carbono, con unas prioridades de inversión, unos objetivos temáticos, con unos objetivos específicos, y unas actuaciones que tenemos que completar.

Estamos en este momento desarrollando esta ITI, que define como prioridades: promover el emprendimiento y la innovación, proteger y asegurar la mejora del entorno marítimo y costero, mejorar la accesibilidad y la conectividad y crear un modelo de desarrollo en general socialmente inclusivo y sostenible. Estas son grandes palabras que hay que llevar a acciones concretas y esas acciones concretas con unos indicadores y con una asignación financiera.

¿Cómo se trata la vecindad en estos momentos en Europa? Es un instrumento de política de desarrollo regional y que hay que negociar con terceros países y en esa negociación se especifica cómo llevar a cabo acciones concretas con esos terceros países.

Geographical Eligibility Mediterranean Sea Basin ENPI CBC Programme 2007-2013



Geographical eligibility as outlined in the EU ENPI CBC Strategy Paper, not all regions/countries participate.

The region of Shamal Sina' will not participate for the time being in the Programme.

El Mediterráneo es un espacio de vecindad, negociamos con todos esos países que ven marcados, llevando acciones concretas en ellos.

Hay dificultades con el acuerdo con Marruecos para crear un nuevo Programa de cuenca atlántica. En este momento el programa POCTEFEX que está llevando Andalucía y que tan buenos éxitos ha creado de cooperación con Marruecos, el reglamento pone específicamente reglas para que no se pueda seguir llevando a cabo y, por lo tanto, si no hay un acuerdo con Marruecos no se va a poder hacer en el nuevo periodo la cooperación con Marruecos. La verdad es que hemos colaborado con ellos, lo hemos apoyado y hemos insistido en que este Programa se lleve a cabo, porque además es más dinero para España, al aportarse del Ministerio de Exteriores y de Cooperación más dinero, lo cual es muy importante para Andalucía, al ser la primera beneficiaria de este Programa.

No sabemos todavía si este programa se aprobará y, por lo tanto, hablar de gestión, de certificación y de autoridad todavía es muy pronto, pero yo confío en que todos apoyemos este programa y que, por lo tanto, lo llevemos a cabo con celeridad y sobre todo con asignación financiera.

Un ejemplo de estos programas de cooperación territorial es el instituto de nanotecnología que hemos creado con los portugueses, es un organismo internacional que está en la ciudad de Braga y que es una joya de la investigación y del desarrollo y que lo difícil ahora es mantenerlo y explotarlo. El otro día estuve visitándoles y tenían investigadores de China, que quiere decir que no solamente hay cooperación transfronteriza sino también cooperación haciendo investigación con China. Hay unos gestores que están intentando comercializar este instituto que para mí es una de las joyas dentro de la cooperación territorial. Existen estos proyectos dentro de la cooperación territorial que nadie conoce pero que son bastante importantes.

Interregional, hemos hablado de terceros países, de vecindad, de transfronterizo, de transnacional, pero además existen Programas Interregionales que amplían la dotación financiera anteriormente expuesta.

Y dentro de la cooperación interregional entran todos los países de la Unión Europea en los programas que son el INTERREG, el INTERACT y el URBACT. El URBACT de temas urbanos, la Autoridad de Gestión está en Saint Denis, en Francia, el INTERACT está en Bratislava, con una antena en Valencia y el INTERREG-Europa está en Lille, en Francia.

El objetivo de estos programas es la difusión de buenas prácticas y la formación, para lo que se hacen seminarios en los que se intercambia conocimiento.

LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA FUTURA POLÍTICA DE COHESIÓN

ALFONSO ALCOLEA MARTÍNEZ

Plataforma de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, Comité de las Regiones de la Unión Europea

Quisiera dirigirme a los estudiantes presentes para presentar la cooperación territorial y lo que es Europa, no solo como un nicho de mercado para su futuro (Europa no es solamente una ubre de dinero) sino también una fuente de oportunidades y de conocimiento, con una dimensión técnica, política y también humana. Europa nos ha dado una oportunidad enorme de ampliar nuestros conocimientos, nuestra esfera de oportunidades y nuestra manera de pensar.

El Comité de las Regiones es un organismo consultivo de la Unión Europea. No es una institución como tal, si bien está en el entramado institucional. Lo componen 353 miembros representantes que son responsables ante sus respectivas asambleas locales o regionales.

La misión del Comité es emitir dictámenes consultivos involucrando de una manera directa a todas las administraciones regionales y también a los ciudadanos, ya que funciona como una correa de transmisión entre las personas y las entidades que más tarde implementarán el 80 % de las políticas comunitarias que son de competencia local y

regional. Al mismo tiempo, promovemos el poder de las entidades locales y regionales, el principio de subsidiariedad y de cooperación, que son nuestras señas de identidad fundamentales.

A lo largo de la ponencia hablaremos de las AECTs, veremos algo de la próxima política de cohesión y plantearemos algunas cuestiones para el futuro. La primera reflexión que hago es a título filosófico, Europa es una realidad fronteriza, son las fronteras las que definen Europa, las que definen lo que es Europa desde que nace el Estado en 1648 en la Paz de Westfalia.

Así pues, las fronteras son resultado de la historia y de realidades muy diversas. La siguiente fotografía es una vista aérea de Francfort del Oder, que es Alemania (parte inferior de la fotografía). La parte de arriba es Slubice, que es Polonia. En esta ciudad la población es diferente, pero está unida a la alemana porque ambas tienen una realidad urbana común, y cuentan incluso con la misma red de abastecimiento de agua y de saneamiento.



Vista aérea de Francfort del Oder y de Slubice. Fuente: www.fotos-aus-der-luft.de.

En la parte inferior vemos un puesto fronterizo desmantelado tras entrar a formar parte del espacio Schengen. Es una foto hecha desde mi coche cuando viajaba desde Varsovia a Bruselas. El mensaje de esta foto es que cuando se desmantela la frontera, los ciudadanos europeos se dan cuenta de que las fronteras siguen estando ahí, como el dinosaurio de Augusto Monterroso.

La frontera sigue siendo una realidad porque a cada lado hay diferentes realidades de tipo administrativo, político, económico y lingüístico.

La estación de tren que aparece en la página siguiente ha estado en cinco países sucesivamente: es la estación de Gorizia, la construyeron en el Imperio Austrohúngaro, luego fue de Yugoslavia, más tarde de Italia, después volvió a Yugoslavia y finalmente pasó a formar parte de Eslovenia. Hoy este territorio forma la AECT Gorizia-Nova Gorica.

Las fronteras también las hacen la diversidad de ingresos. En Europa hay un diferencial de diez veces el PIB de la región más pobre de Europa a la más rica. En Estados Unidos



Cruzando el puente entre Francfort del Oder y Slubice la misma semana en que entraba en vigor el acuerdo de Schengen. © Alfonso Alcolea Martínez.



Estación de Nova Gorica frente a la frontera con Italia en 2001.

Fuente: AECT 'Euro-GO'.

el mayor diferencial es tres veces superior. El dilema es claro: ¿cómo integrar una economía entre diferentes realidades económicas?

¿Qué es una AECT? AECT es el acrónimo de Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Se trata de una persona jurídica nueva. No es una sociedad, no es una asociación. No, son agrupaciones como palabra corta, son AECT, es decir, es un reglamento nuevo que las crea *ex novo* y que crea un nuevo animal político y administrativo. En virtud de este reglamento, entidades públicas de distintos Estados miembros pueden crear una entidad completamente nueva con personalidad jurídica propia, que en consecuencia tiene organización, presupuesto y personal.

¿Para qué? Si no recuerdo mal, García de Enterría enumeraba el fomento, el servicio público y la policía, entre distintas funciones de la administración pública. En este caso las AECT lo que hacen es implementar proyectos y acciones. No son policía, no son justicia, no ejercen poderes del Estado, no tienen competencias, tienen tareas. Subrayo la palabra tareas, encomendadas por los Estados, que son los que tienen la competencia, en este caso ejercida por las entidades que las componen, para con un fin concreto y según sus estatutos y su convención. Las AECT ejercen tareas encomendadas por los miembros de la AECT, para un fin concreto, en virtud de sus estatutos y de la convención, pero los

miembros de la AECT conservan siempre la competencia. Para mí lo que el Reglamento llama tarea es el equivalente a la encomienda de gestión prevista en la Ley 30/92 de España.

En concreto las AECT se crearon para gestionar programas. Se pensó en ellas como una posibilidad de que fueran Autoridades de Gestión o Secretariados Técnicos Conjuntos de programas de Cooperación Territorial Europea. Pero vemos que la realidad ha sido muy distinta porque el segundo punto del artículo del reglamento que prevé para qué sirven, dice: «también pueden hacer proyectos y ser beneficiarios últimos de un proyecto». Es decir, que simplifica la burocracia inherente a todo proyecto (hay que tener todos los socios o *partners* y todas las firmas, a cada momento todos los presupuestos...). Al frente de la AECT figura un director que firma, compromete y ejecuta.

Con lo cual se supone que las AECT simplifican enormemente la tarea de ejecución y de todo el íter de un proyecto europeo. Recordemos que están en vigor desde el 2007.

Las misiones son las siguientes: implementación de programas, ejecución de proyectos y otras acciones con fondos de la UE o sin fondos de la UE. Los límites son policía, legislación, justicia y asuntos exteriores.

Pueden ser miembros de una AECT entidades de Derecho Público.

¿Qué ocurre con los terceros países? Hasta ahora los miembros de las AECT tenían que pertenecer a dos Estados miembros, porque era un requisito *sine qua non* del reglamento, que decía: «dos entidades de dos Estados miembros diferentes». Esto va a cambiar también. No era posible una AECT Andalucía-Marruecos, ni ninguna provincia de Marruecos, porque hacía falta que hubiera dos Estados miembros. Sin embargo, era posible la Eurorregión Adriática, donde estaban Eslovenia, Italia, Grecia, a la cual podían unirse, por ejemplo, los croatas.

Hay una segunda condición: tiene que contar con una autorización del Estado de fuera de la Unión Europea. Esa autorización puede venir de dos maneras, o bien por un acuerdo *ad hoc* (personalmente siempre recomiendo el canje de letras y cartas, que es un instrumento diplomático que suena muy bien y es muy simple). También pueden tener una autorización *ad hoc* por parte de su ministerio. Luego hay otras fases más complejas; por ejemplo, que el Estado adopte una legislación espejo: Croacia ya lo hizo porque era parte del acervo comunitario y estaba obligado; pero la República de Serbia podría perfectamente, como ha hecho para la Agrupación europea de interés económico, adoptar su propio reglamento de AECT. Posteriormente todos los Estados involucrados en la AECT deben autorizarlo.

El procedimiento se basa en elegir una sede, que determina el derecho aplicable en todo lo no especificado en la convención. Los documentos base son la convención y los estatutos. Deben redactarse y autorizarse por parte del Estado miembro. El reglamento dice que a los tres meses, pero esto no es así en ningún caso, porque es bastante más complejo, de manera que ahora han cambiado también los plazos. La AECT adquiere personalidad jurídica en el momento de registro y de publicación por parte del Estado miembro.

¿Cuáles son las ventajas de las AECT? Pues hemos visto que tienen flexibilidad de tareas, de geometría y de organización. Quiere decir que pueden servir para muchas cosas y también los socios pueden ser muy distintos, porque claro, no es lo mismo, por poner un ejemplo, Galicia-Norte de Portugal, una comunidad autónoma española de las históricas, que la Comisión de Coordinación de Desarrollo del norte de Portugal, que no tiene ni siquiera personalidad jurídica. Pero a pesar de esto han creado una AECT. Es decir, que se pueden sentar en la mesa personas de entidades que tienen distintas competencias, ya que pueden resolver un problema transfronterizo común.

Permiten poner en común gastos, servicios, materializar iniciativas de abajo arriba; por ejemplo, un campus universitario o una agencia mediterránea.

Suponemos que reducen burocracia, y de hecho lo hacen, aunque surgen problemas en el funcionamiento debido a que el derecho administrativo de cada país es distinto.

Se pueden anunciar para obtener fondos, lo cual quiere decir que un proyecto europeo de cooperación lo presentamos y al final del proyecto para mantener la iniciativa que hemos puesto en común creamos una AECT. Esto es posible.

También los programas operativos pueden decir que para la acción A o la acción B que se va a llevar a cabo en cooperación se puede crear una AECT. La cuestión es si algún programa operativo contempla lo dicho o no.

Sobre el terreno hay numerosos ejemplos. Ahora mismo contamos con 41 AECT, teniendo dos pendientes de registro en el Comité de las Regiones. Esto implica más de 650 alcaldes, presidentes de región, directores que han firmado y se han comprometido a estar en una AECT en 19 Estados miembros. Hay también ministerios implicados, y existe una AECT de Estados.

La única que gestiona un programa de cooperación es la Gran Región. Se trata de un programa de cooperación territorial que es la primera y la única que se ha convertido

en autoridad de gestión y no se sabe si van a seguir. En realidad, las AECT han dado la vuelta al reglamento, es decir, el reglamento se pensó que iba a ser para programas, y al final nadie hace programas, solo uno; todos los demás hacen proyectos y hacen el punto D, el «todo lo demás». Con lo cual también el reglamento ha cambiado ateniéndose a la realidad, cuyo fin primordial es la cohesión.

Ejemplos hay muchos: Amphictyony, una asociación de municipios. La Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai es muy interesante porque son tres ciudades que tienen dos idiomas, y dos de ellas son de Bélgica: una está en Flandes, y la otra en Valonia. O sea, que es como estar en tres países. Y que además agrupan a todo tipo de administraciones porque se trata de crear una plataforma de desarrollo permanente para ciudades que distan diez kilómetros una de otra.

Otro ejemplo es Galicia-Norte de Portugal. En este caso son dos regiones muy parecidas que explotan sinergias y tienen dos centros tecnológicos de automoción, que evidentemente tendrán que estar coordinados; y también cuentan con centros tecnológicos del mar, es decir, centros tecnológicos referidos a sus sectores económicos más potentes. Es una agrupación que lo que busca es la integración de los dos territorios.

También Duero-Douro, una agrupación con 187 municipios pequeñísimos. Es una entidad con la finalidad de generar todas las sinergias posibles como, por ejemplo, una central de compras para renovar el alumbrado público de los municipios, encuentros entre colegios, ayudas para hacer que empiecen pymes y la gente no se vaya. Trabajan, por ejemplo, con la mujer, porque en la realidad rural, si la mujer tiene trabajo, la familia no se va, mientras que si el marido tiene trabajo en una gran ciudad y la mujer no tiene empleo en la región, la familia se marcha.

Otro ejemplo son dos parques nacionales en los Alpes, por ejemplo, o el Parque Marino Internacional Bocas de Bonifacio (como estamos en presencia de internacionalistas señalo que se extiende sobre un estrecho internacional sometido a la Convención de Derecho del Mar de 1980) y además un área que es reserva de la biosfera. Se trata del brazo de mar que separa Córcega y Cerdeña.

Otro ejemplo, el hospital que está en la Cerdanya, en Puigcerdá, y que da servicio a la población francesa y española catalana de este valle de los Pirineos que cuando nieva se quedan aislados porque el túnel del Cadí famoso se bloquea. Es un hospital donde se han puesto de acuerdo las dos seguridades sociales, francesa y española, el Servei Català de Salut, el CATSALUT, para poner en marcha un edificio que dé servicio a una población de 60.000 habitantes de dos Estados.

Lecciones sobre el terreno: solo una AECT es Autoridad de Gestión hasta ahora, la Gran Región. Observamos que no usan fondos estructurales, sino que hacen generalmente un poco de todo. La mayoría de las veces, las AECT que hay en el registro agrupan entidades del mismo nivel (los municipios tienden a juntarse con municipios, las provincias con provincias, los Estados con Estados). Principalmente son transfronterizas. Hay un eje que hemos visto en el mapa del centro de Europa y sobre todo de las regiones que empezaron a cooperar en los 90, porque los que empezaron antes tienen otras entidades con más tradición. Y hay un gran desconocimiento por parte de los Estados, y a veces incluso por parte de los servicios de la Comisión Europea.

Luego ¿qué ha pasado? Examinamos problemas. Cada Estado definió procedimientos distintos de autorización. Hay dilación, existen AECT que han tardado dos e incluso tres años en recibir la autorización. Las propias administraciones no saben lo que es, resulta complicado operar con un número fiscal solo, etc. Por ejemplo, la AECT Pirineos-Mediterráneo, con sede en Toulouse, y que tiene una oficina en Barcelona, plantea problemas como lo que me contaron literalmente: «tengo un CIF francés y no puedo comprarle un móvil a los trabajadores, lo tienen que pagar los trabajadores y luego se les reembolsa, porque ni Vodafone ni Movistar les da un móvil a alguien que tiene un NIF francés».

Entonces vemos que son cuestiones no tan simples: una AECT con sede en Portugal hace una oferta, saca una licitación y la gente no puede presentarse, porque Portugal, como es natural, está sometido a las normas portuguesas; entonces la parte española no puede ir a Portugal o le cuesta trabajo extra porque hay que abrir una cuenta en Portugal para presentarse con una candidatura española a una licitación de Portugal.

Es muy importante que todo esto se prevea en la convención a la hora de su redacción, porque la convención sí puede derogar normas nacionales, y esto es muy importante a tener en cuenta cuando se va a constituir una AECT para evitar este tipo de problemas.

Y luego, como hemos aprendido de la práctica, los factores de la AECT son cuatro: visión, confianza, negociación y elección.

Primero *visión*. ¿Qué queremos hacer con una AECT? A mí me han venido alcaldes diciendo que querían hacer una AECT. Digo «ah muy bien, ¿para qué?». Dicen: «no sé, ¿qué podemos hacer con ella?». Digo «pues si no lo saben ustedes no me lo pregunten a mí».

En segundo lugar la *confianza*, el crear equipos humanos y políticos importantes. En el caso de España y Portugal, son cooperaciones muy estables, pero en otros países no es la primera AECT que no ha nacido porque ha cambiado el Gobierno en uno de los

miembros. Pues esto es bueno que esté previsto ya de antemano y que tengas un equipo estable, ya que los tiempos políticos son diferentes en cada país. Recuerdo una AECT que también llevaba unas semanas casi paralizada porque estaban esperando la visita del Papa a una de las regiones, dado que el Gobierno de la región estaba pendiente de la llegada del Papa. Bueno, hay que prever que los tiempos son distintos en cada sitio.

En tercer lugar la *negociación*. Hacer una AECT es un ejercicio de balística porque la convención y los estatutos hay que negociarlos pero luego nos encontramos con la realidad. Y luego modificarlos es pesado, porque hay que hacer otra asamblea, ir a los ministerios, que te vuelvan a autorizar, etcétera. Con lo cual hay que prever cuantas más cosas mejor para evitar imprevistos después, y no siempre los promotores están bien asesorados.

Finalmente la *elección*. ¿De verdad queremos una AECT o para lo que queremos hacer nos puede valer otro instrumento más simple?

Si todo esto se cumple, lo más aconsejable es fundar una AECT.

El Comité de las Regiones como impulsor de la AECT quiere que progrese. Las apoyamos y conforme a ello hemos hecho varios dictámenes para mejorar su funcionamiento. Posteriormente la Comisión vino con una propuesta muy ambiciosa de reforma en línea con lo que había pedido el Comité de las Regiones, y el Parlamento Europeo lo apoyó. No obstante, los Estados miembros tenían reservas a algunas de las modificaciones, pero bueno, al final parece que se va a aprobar un reglamento bastante activo, bastante favorable para nuestros intereses.

El Comité de las Regiones también tiene una plataforma donde se puede trabajar en red. Todos los actores de la AECT tenemos una página web, estamos presentes en Facebook, en Twitter, pronto en LinkedIn, porque al final somos una comunidad europea y es bueno que estemos unidos a través de las nuevas tecnologías.

Y vamos a ver qué hay de nuevo en la Política de Cohesión: Para las AECT va a ser más fácil constituir las, aparece como novedad una regla general de silencio administrativo positivo después de seis meses. El convenio es el principal documento. Hay más facilidad para contratar al personal. Pueden entrar en AECT entidades de servicios públicos, aunque sean de derecho privado, como puede ser una compañía de aguas. Será más fácil que participen terceros países, incluyendo AECT bilaterales (no son necesarios dos Estados miembros). Por último, habrá más facilidad de garantía para acreedores.

¿Qué nos deparará el futuro? Pues vemos qué pasará. ¿Habrá AECT que sean verdaderamente Autoridades de Gestión? ¿Implantarán los nuevos instrumentos de la Política de Cohesión, como las ITI —Inversiones Territoriales Integradas—? ¿Interactuarán con lo que son las macrorregiones?

Ahora mismo lo que nos preocupa es que los Estados miembros están elaborando sus programas operativos, y es el momento de que se decida en el futuro qué acciones van a emprender las AECT existentes y las que quedan por constituirse. Porque si hay inversiones territoriales integradas, los *community-led local development*, que son acciones rurales, hay macrorregiones, pues es importante que se determinen ya, dado que es el momento de prever que hay ciertas acciones que van a ser llevadas a cabo por una AECT, aunque no se sepa todavía cuál, ni estén redactados los estatutos.

Es el momento de decir que el problema es que hay unas limitaciones de tiempo muy grandes que a veces impiden a los Estados realizar una consulta estructurada con todos sus actores transfronterizos para saber qué es lo que se va a hacer en las fronteras. Estas preguntas convendría aplicarlas al sur de España: ¿participan todos los actores?, ¿qué se va a hacer?, ¿qué estructuras futuras habrá y para qué?

Como último recordatorio simplemente volvemos a los orígenes: las AECT son una vuelta a los orígenes de la construcción europea. Recordemos la declaración Schuman, que optó por lanzar la construcción europea paso a paso, en pequeñas realidades que luego crean solidaridades y crean Europa poco a poco. Las AECT son eso, son construir Europa en el día a día y lo más cerca de los ciudadanos.

En conclusión, las AECT no son solo burocracia y papeleo, aunque algo de ello tiene, no es solo mejores servicios para los ciudadanos, que también lo es, sino que es ante todo un paso más en la construcción de Europa.

Me he permitido¹ elaborar una diapositiva que analiza la compleja realidad de la cooperación en el sur de España (Andalucía, Región de Murcia, Canarias, Ceuta y Melilla), analizando la CTE —Cooperación Territorial Europea— y la Vecindad y Gran Vecindad, con dos variables: la dificultad técnica y la dificultad política. Así vemos que la cooperación con Portugal es posible, hay muchas cosas que hacer y se pueden hacer, mientras que

1 N. del E.: la explicación de la diapositiva que analiza la realidad de la cooperación en el sur de España surge como respuesta a una pregunta planteada por el público. Dado su interés, se ha considerado conveniente incluirla en esta edición.

con Gibraltar es necesaria y deseable y teóricamente simple, pero las circunstancias políticas la hacen difícil. En el caso de Ceuta y Melilla (pensemos en Nador), la complejidad técnica aumenta. También hay voluntad política para crear estructuras con Cabo Verde y Madeira, pero aquí la dificultad es técnica. La cooperación mediterránea con Marruecos y Argelia se encuentra en un punto medio de dificultad técnica y política. Personalmente, me interesé por Gibraltar pero no han ejecutado el Reglamento de AEET en su territorio (el Reino Unido sí), no me dieron respuesta, y la AEET sería un instrumento europeo óptimo para posibilitar la cooperación entre vecinos a nivel técnico, con servicios de socorro comunes, por ejemplo, dejando de lado las cuestiones políticas o de soberanía. Dejo esta tabla para su reflexión.



LOS DESAFÍOS DE LA CTE 2014-2020

AMPARO MONTÁN MONTESINOS

Coordinadora de INTERACT Point Valencia

INTERACT es un programa de cooperación territorial europea, uno de los cuatro programas de cooperación interregional, y se dedica al apoyo del resto de programas de cooperación territorial. INTERACT apoya por tanto a los programas transfronterizos, transnacionales y al resto de interregionales, ya que la cooperación territorial tiene una gran complejidad en la gestión.

INTERACT cuenta con cuatro oficinas repartidas en toda Europa. En concreto, la oficina de Valencia da apoyo a todos los programas que están en la zona sur, todos los programas transnacionales y transfronterizos del sur de Europa.

¿Qué tipo de apoyo se presta a los programas? Los ámbitos de trabajo de INTERACT se centran en la gestión financiera, en la gestión general de los programas, en el seguimiento, en la evaluación, en la auditoría, el control, la comunicación, etcétera. Y de entre todas las actividades organizadas destacan siempre los seminarios. INTERACT trabaja en estrecha colaboración con la Comisión Europea, y este contacto constante aporta un gran valor añadido.

La Cooperación Territorial se enfrenta a una serie de desafíos futuros, que los secretariados y autoridades de gestión deben compaginar con la gestión de los programas actuales. INTERACT está prestando apoyo a las autoridades de gestión y secretariados en el diseño y la puesta en marcha de los programas nuevos. En este sentido, podemos destacar cuatro grandes áreas de preocupación de los programas en relación con la programación 2014-2020: la atención a los resultados, la simplificación, la mejor coordinación entre los programas y la comunicación.

Uno de los grandes cambios de las propuestas reglamentarias 2014-2020 es la atención a los resultados y la importancia de contar con buenos resultados. Por ello, el objetivo es que los buenos resultados sean el centro del seguimiento de los proyectos y no tanto la gestión administrativa y burocrática.

Es por eso que la Comisión Europea ha propuesto la concentración temática. Ahora mismo el diseño de los programas actuales está suponiendo una carga de trabajo importante para secretariados técnicos, autoridades de gestión, Estados miembros y también Comisión Europea. Están todos trabajando para intentar concentrar los recursos de los programas en la mayor medida posible, para la mayoría de programas en cuatro, cinco objetivos temáticos como máximo, y es un gran esfuerzo de concentración en aquello que es realmente importante para un territorio de cooperación.

Además, la atención a los resultados en el futuro será importantísima a la hora de gestionar los proyectos, de lanzar convocatorias; lógicamente no será lo mismo lanzar una convocatoria sobre un tema con mucha complejidad como pueda ser el transporte, que lanzar una convocatoria sobre un tema que quizás pueda ser menos complejo.

Es decir, a la hora de abordar los diferentes temas habrá que poner una atención muy especial al tema del que se trate e intentar que todos esos proyectos que se vayan a seleccionar y a aprobar obtengan unos resultados óptimos en cada una de las áreas temáticas que ya se han seleccionado. Como decía, será un gran desafío para los programas futuros.

También lo será, como lo es para el periodo actual, la capitalización de resultados, es decir, no solo habrá que hacer un buen seguimiento de proyectos sino que luego habrá que hacer una buena selección de aquellas buenas prácticas de los proyectos para después explotárselas al máximo, capitalizar, como solemos decir en la jerga de la cooperación territorial.

Otra gran cuestión relacionada con la atención a los resultados son los indicadores del programa. En estos momentos los programas están eligiendo cuáles serán esos indicadores de resultados y de realización que serán los más adecuados para cada programa.

Esto ahora mismo supone un gran desafío, sobre todo a la hora de hacer el seguimiento del programa y presentar cuál es el avance del mismo respecto de los indicadores que ya se hayan elegido. Porque el cumplimiento o no cumplimiento de los indicadores de realización podría tener alguna consecuencia financiera en el programa. Es decir, este será un gran punto en el que los secretariados y autoridades de gestión tendrán que prestar gran atención. Y todo ello, como decía, con el objetivo de que en el próximo periodo se preste mayor atención a los resultados que a la gestión financiera.

Con el fin de nuevo de dar más importancia al seguimiento de resultados, las propuestas de reglamento presentan una serie de propuestas para la simplificación administrativa. Las personas que llevan mucho tiempo en esto dicen que en cada periodo de programación siempre se vuelve con la cuestión de las simplificaciones, como la asignatura pendiente.

En este periodo se están planteando toda una serie de propuestas para que efectivamente la gestión de la cooperación territorial sea un poco más simple. Vamos a ver si esta es la buena, si este periodo de programación, el quinto, es el definitivo donde realmente se logra esa simplificación.

Para eso la Comisión Europea ha propuesto una serie de medidas como, por ejemplo, los nuevos modos de cálculos de ciertos gastos, de personal, gasto administrativo, etcétera, y esperemos que eso simplifique la gestión.

También se ha propuesto una nueva jerarquía normativa para la cooperación territorial y preferiblemente los programas de cooperación se registrarán, en primer lugar, por una normativa que sea comunitaria, que sea europea, la misma para todos.

Después, y aquí estamos trabajando el programa INTERACT conjuntamente con la Comisión, una serie de formularios armonizados para todos los programas facilitarían la gestión al evitar tener que elaborar formularios de nuevo, ahora que se aprueban los nuevos programas de cooperación territorial. Desde el formulario de presentación de candidaturas a formularios de informe, *check-list* para hacer los controles, informes de control, etcétera. Y ahí estamos haciendo un trabajo con la Comisión Europea y con muchos programas de cooperación que también están colaborando, ya que estos formularios armonizados también les van a simplificar mucho la vida.

Otra nueva propuesta de la Comisión para hacernos la vida más fácil, es la propuesta de *e-cohesion*, o sea, la cohesión electrónica podemos decir en español, para que hacia finales de 2015 todo el intercambio de información en todas las autoridades del programa se realice por medios de intercambio electrónico, es decir, por lo que actualmente son bases de datos o de este tipo de medios que evitarían papel, trámites y tiempo adicional. En esto también está trabajando INTERACT conjuntamente con la Comisión para ofrecer una plataforma que puedan utilizar los programas de cooperación territorial. Decía todo esto con el objetivo de que la atención primaria de los programas de cooperación no sea la gestión administrativa sino que sean los resultados.

Como tercer gran hito, tercer gran desafío para la cooperación territorial en el futuro, tenemos la mejor coordinación entre los programas. Y aquí nos tenemos que plantear cómo se va a efectuar esa mejor cooperación entre programas y entre qué programas.

Son varios los elementos que habría que tener en cuenta. Por un lado, existen algunas áreas europeas donde hay estrategias macrorregionales, o bien ya aprobadas o bien a punto de ser aprobadas. Esas estrategias macrorregionales lo que intentan es hacer confluir todos los programas de la zona en unos objetivos comunes y concretos, de manera que todos esos programas estarían coordinados.

Esta es una posibilidad que solo existe en ciertas áreas europeas: Báltico, Danubio, ahora mismo en el Adriático, Jónico y quizás en el futuro próximo también en otras.

Tenemos una estrategia marítima aprobada, la única de momento, que es la Estrategia Atlántica, y de nuevo aquí lo que se intenta es que todos los programas de la zona confluyan hacia una serie de objetivos que tienen que ser los mismos para todos los programas de la zona, no solo de cooperación territorial, sino también otros.

Estos son unos de los mecanismos de cooperación entre programas que existen, pero no todas las áreas europeas tienen la posibilidad de estar cubiertas por una estrategia macrorregional o marítima. Y es por eso que la Comisión Europea ha propuesto para todos los Estados miembros de la Unión que existan unos contratos de partenariado, que ya están en su fase final de elaboración. En estos contratos de partenariado o acuerdos de partenariado lo que hace cada Estado miembro es definir muy claramente cuál va a ser la intervención del objetivo Inversión para el Crecimiento y Empleo y también cuál va a ser la intervención del objetivo dos, el objetivo Cooperación Territorial dentro de cada Estado miembro.

Somos muy conscientes de que la cooperación territorial en comparación con el objetivo uno sigue siendo una parte pequeña, si tenemos en cuenta los respectivos presupuestos. Los acuerdos de partenariado de cada país deberían contar con su pequeña mención al papel de la cooperación territorial, y cómo esta va a confluir con los objetivos nacionales y con el resto de programas que actúan en ese Estado miembro.

Además, uno de los nuevos desafíos es una mejor coordinación con el objetivo uno, el objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo, y esta es una de las asignaturas también pendientes de siempre.

Se trata de uno de los grandes desafíos. El programa INTERREG Europe tiene como parte de su misión acercar ambos objetivos en algunos temas puntuales. Existe otra posibilidad, y es que dentro de los programas objetivo uno también se desarrollen acciones de cooperación si es que eso va a favorecer a los territorios concernidos. Y es otra de las opciones que hay también para coordinar mejor la cooperación y el objetivo uno.

Por fin, y aquí no me voy a extender demasiado, porque realmente es un tema muy complejo, existen toda una serie de instrumentos para permitir la coordinación de diferentes fondos.

El *ITL* es uno de los instrumentos; el *Community-Led Local Development* también es otro de los instrumentos para coordinar, hacer confluir varios programas y varios fondos en la consecución de unos mismos objetivos, y es un aspecto complejo pero que está ahí y supone un gran desafío para las regiones que tienen claro cuáles son sus objetivos y cómo pueden coordinar los diferentes fondos existentes, pues constituye una gran oportunidad para sacar el máximo rendimiento a todos esos fondos.

Por último, y aquí acabo con el último desafío, a mi entender, de los programas de cooperación territorial en el futuro: la comunicación. La comunicación está siendo cada vez más importante. En el periodo 2000-2006 la importancia que se le ha dado a la comunicación se ceñía simplemente a tener la bandera europea en los actos públicos y a cuatro o cinco aspectos más. En el periodo 2007-2013, la comunicación ha pasado a un grado de mayor importancia. Cada programa tiene que tener un plan de comunicación, hay que publicar la lista de beneficiarios, etcétera. Y para el futuro se va a exigir todavía un punto más a los programas de cooperación, y cada programa va a tener que diseñar una estrategia de comunicación más completa para poder dar más visibilidad a los resultados y a las realizaciones de la cooperación territorial europea. Es una de las grandes asignaturas pendientes de la cooperación territorial en general, la visibilidad, porque hacemos cosas muy interesantes, pero no son lo suficientemente visibles más allá de nuestros interlocutores habituales.

Además hay algunos programas de cooperación territorial que están promoviendo la creación de una identidad visual común (*branding*) para todos; no sería solo un logo, no se trata de eso: se trata de llegar a aquellos elementos que nos permitan vender mejor la cooperación territorial más allá de nuestras fronteras, porque en muchos casos la cooperación territorial se gestiona por muchas personas que al final siempre somos las mismas, y de lo que se trata es de vender la cooperación territorial un poco más allá de esas fronteras. INTERACT está intentando coordinar todo esto, ayudar a la cooperación territorial en todo lo posible.

RETOS DEL CONOCIMIENTO EN LA **NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN.** UNA PERSPECTIVA DESDE LA **FORMACIÓN DE INVESTIGADORES**

MARÍA DEL MAR DELGADO-SERRANO

Directora del Secretariado de Formación de Investigadores. Departamento de Economía, Sociología y Política Agrarias. Universidad de Córdoba

1. UN NUEVO ESCENARIO EUROPEO

La unión de los distintos países europeos bajo una suprainstitucionalidad política y económica es un sueño que se empezó a forjar al acabar la Segunda Guerra Mundial y que hoy se enfrenta a la mayor crisis de su historia. Durante décadas, este sueño se fue haciendo realidad, y la Unión Europea se erigió en uno de los bloques político-económicos de mayor relevancia en el mundo. Sin embargo, este papel hegemónico está perdiendo fuerza y cada vez son más las voces que reclaman la reinención de Europa.

El modelo ya presentaba fisuras antes de la actual crisis económica, pero la misma ha movido los cimientos de la construcción europea poniendo al descubierto sus debilidades estructurales. La magnitud de esta crisis no tiene precedentes. Dos años de crisis

han destruido la senda de avance de los últimos veinte años. Los avances en crecimiento económico y creación de empleo registrados durante la última década desaparecieron: el PIB europeo cayó un 4 % en 2009, la producción industrial retrocedió a los niveles de los años 90, 23 millones de personas (el 10 % de la población activa) perdieron su empleo, el déficit medio de las finanzas públicas se situó en el 7 % del PIB, y los niveles de deuda pública superaron el 80 % del PIB.

Esta situación está cambiando y hoy ya existen algunos signos de recuperación. No obstante, los 26 millones de parados existentes en 2013 y la tragedia económica y social que ello supone lastran cualquier exceso de optimismo.

Desde hace ya más de una década, la Unión Europea tenía como estrategia basar su crecimiento en una economía del conocimiento. El primer intento lo constituyó la Estrategia de Lisboa, aprobada en el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, que tuvo como objetivo *convertir a Europa en la economía más competitiva del mundo antes de 2010*. Los escasos avances obtenidos en crecimiento, productividad y empleo llevaron a un intento de relanzamiento de esta estrategia en el Consejo Europeo de primavera de 2 de febrero de 2005 con la aprobación del documento *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*.

Este nuevo intento tampoco dio los resultados buscados. Ante estos fracasos y la necesidad de dar respuesta a la actual situación, la apuesta de la Unión Europea se centra en estos momentos en la Estrategia *Europa 2020*, cuya finalidad no es solo superar la crisis que continúa azotando a muchas de nuestras economías, sino también subsanar los defectos del modelo de crecimiento europeo. Europa 2020 apuesta por crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto: un *crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Para ello ha fijado cinco objetivos clave a alcanzar al final de la década en los siguientes ámbitos:

- *Empleo*: empleo para el 75 % de las personas de 20 a 64 años.
- *Educación*: tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % y al menos un 40 % de las personas de 30 a 34 años de edad con estudios de nivel universitario.
- *Investigación e innovación*: inversión del 3 % del PIB de la UE en I+D.
- *Integración social y reducción de la pobreza*: reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.
- *Cambio climático y energía*: emisiones de gases de efecto invernadero un 20 % (o un 30 % si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990, 20 % de energías procedentes de fuentes renovables y aumento del 20 % de la eficiencia energética.

La estrategia incluye además las siguientes siete «iniciativas emblemáticas» en lo que se consideran nuevos motores del crecimiento y el empleo. Estas iniciativas están ligadas a los tres ejes estratégicos del conocimiento, y dentro de ellas, tanto la Administración europea como las nacionales deben coordinar sus esfuerzos:

- Crecimiento inteligente:
 1. Una agenda digital para Europa.
 2. Unión por la innovación.
 3. Juventud en movimiento.
- Crecimiento sostenible:
 4. Una Europa que utilice eficazmente los recursos.
 5. Una política industrial para la era de la mundialización.
- Crecimiento integrador:
 6. Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos.
 7. Plataforma europea contra la pobreza.

El éxito de esta estrategia depende de muchos factores, pero uno muy relevante será la apuesta que hagan los gobiernos y de los ciudadanos por el modelo europeo. El creciente euroescepticismo y la falta de sintonía entre las decisiones de la Unión Europea y las preocupaciones de los ciudadanos están erosionando la credibilidad y las posibilidades de éxito de los avances en la construcción europea.

Otro desafío importante al que se ha enfrentado la Comisión Europea en los últimos años ha sido lograr los necesarios acuerdos para establecer las prioridades y las dotaciones financieras del nuevo periodo de programación 2014-2020. Por primera vez en su historia, la Comisión se ha enfrentado a un escenario de crisis global y a la necesidad de dar respuesta a las dispares demandas de 28 países, con un presupuesto menor que el del anterior periodo.

La aprobación final del presupuesto para este periodo y de los decretos que lo van a regular están aún pendientes en el momento en el que se escribe este documento. Las dificultades para armonizar posturas, las presiones de los países más euroescépticos para limitar las competencias supranacionales y recortar el presupuesto europeo y la falta de liquidez actual de la Unión Europea ante la dramática caída de sus ingresos que ha supuesto la recesión económica están obligando a trabajar en condiciones radicalmente diferentes de las que han sido habituales.

1.1. La nueva política de cohesión

Las primeras referencias en el acervo comunitario a la política de cohesión datan de 1998 con la primera reforma en profundidad de los Fondos Estructurales para unirlos en una estrategia común y el lanzamiento del Fondo de Cohesión. No obstante, la cohesión económica, social y territorial ha sido una prioridad del modelo europeo desde sus inicios.

Esta política ha buscado evitar la instauración de la llamada *Europa a dos velocidades*, ante las evidentes disparidades económicas y sociales entre los países miembros. Su objetivo ha sido reducir las desigualdades económicas y sociales concentrando recursos de manera diferencial en los territorios más desfavorecidos a través de los Fondos Estructurales. Estas inversiones han buscado actuar como motores de crecimiento y desarrollo en estas zonas.

Los objetivos de la actual política de cohesión y las posibilidades de actuación de los Fondos Estructurales se alinean con el núcleo de la Estrategia Europa 2020 y se configuran como medios fundamentales para alcanzar las prioridades de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Aunque aún no están aprobados los presupuestos definitivos del periodo de programación 2014-2020, la propuesta es dedicar a esta política en torno al 37 % del presupuesto total europeo (unos 325.000 millones de euros para estos siete años), lo que la sitúa como la primera política europea en cuanto a dotación financiera, ligeramente por delante de la Política Agraria Común, a la que en este periodo se destinará el 36 % de los fondos. A estos fondos se espera que se unan unos 100.000 millones más procedentes de la necesaria cofinanciación de los Estados miembros, con lo que la inversión total superará los 400.000 millones de euros¹.

Este presupuesto se concentrará en inversiones en lo que hoy se consideran sectores clave para el desarrollo y crecimiento europeos: el transporte, las energías renovables, la investigación e innovación, la formación, la cooperación entre regiones, la eficiencia energética y el apoyo a las pymes. Se han definido 11 objetivos temáticos que deben orientar las propuestas incluidas en los planes y programas nacionales y regionales de los Fondos Estructurales y de Cohesión:

1 RegioFlash 23 octubre 2013. Redefinición de la política de cohesión de la UE para un máximo impacto en el crecimiento y el empleo: la reforma en 10 puntos <https://www.inforegiocodoc.eu/maillinglist/faces/newsletter/preview_newsletter.jsp?id=765> [acceso 24-10-2013].

- Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Mejorar el uso y calidad de las tecnologías de la información y el conocimiento, y de las comunicaciones, así como el acceso a las mismas.
- Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, en particular del sector agrario (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y acuicultura (en el caso del FEMP).
- Favorecer la transición a una economía baja en carbono.
- Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos.
- Proteger el medio ambiente y promover el uso eficiente de los recursos.
- Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.
- Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.
- Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza.
- Invertir en educación, desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente.
- Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la Administración pública en sus distintos ámbitos territoriales de actuación.

Para que la política de cohesión tenga el máximo impacto posible en el crecimiento y en el empleo de la Unión Europea se han aprobado las siguientes directrices:

1. Inversión en todas las regiones de la UE y adaptación del nivel de ayuda y contribución nacional (tasa de cofinanciación) a su nivel de desarrollo.
2. Orientación de los recursos a los sectores de crecimiento clave.
3. Fijación de objetivos y metas claros, transparentes y cuantificables para fomentar la responsabilidad y los resultados.
4. Introducción de las condiciones que deben darse antes de que el desembolso de los fondos pueda canalizarse para asegurar unas inversiones más efectivas.
5. Aplicación de una estrategia común para que exista una mayor coordinación y un menor solapamiento.
6. Reducción de los trámites burocráticos y simplificación del uso de las inversiones de la UE.
7. Mejora de la dimensión urbana de la política mediante la asignación obligatoria de una cantidad mínima de recursos en el marco del FEDER que se gastará en proyectos integrados en las ciudades, además de otros gastos en zonas urbanas.
8. Reforzamiento de la cooperación transfronteriza y simplificación de la creación de más proyectos transfronterizos.
9. Garantizar que el entorno económico más amplio no merme el impacto de las inversiones de la UE.
10. Fomento de un mayor uso de los instrumentos financieros para ofrecer mayor apoyo y acceso al crédito a las pymes.

1.2. La investigación en el actual escenario europeo

La estrategia europea de investigación se ha venido desarrollando a través de los denominados Programas Marco de Investigación, de los cuales el Séptimo está ahora finalizando. Estos programas han constituido un auténtico revulsivo para la investigación europea, forzando a los equipos de investigación de los distintos países a trabajar conjuntamente, a abordar proyectos de mayor envergadura y a posicionarse de forma integrada en el escenario internacional de la investigación de frontera.

El programa de financiación de la investigación y la innovación para el periodo de programación 2014-2020 pretende ser una ruptura con los anteriores. Así, este programa tiene por nombre *Horizonte 2020* y su ambición es alinearse y contribuir a las estrategias de crecimiento y empleo de la UE. *Horizonte 2020* pretende ser una herramienta clave en la ejecución de la iniciativa emblemática *Unión por la innovación* y en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la misma.

Así, *Horizonte 2020* concentrará sus recursos en tres prioridades que se refuerzan mutuamente y en las que el valor añadido de la Unión es claro:

1. *Ciencia excelente* que aumente el nivel de excelencia de la base científica de Europa y asegure un flujo estable de investigación de categoría mundial que garantice la competitividad europea a largo plazo. Se prestará apoyo a las mejores ideas, desarrollando el talento dentro de Europa, ofreciendo a los investigadores acceso a infraestructuras de investigación prioritarias y consiguiendo que Europa resulte atractiva para los mejores investigadores del mundo.
2. *Liderazgo industrial* que haga de Europa un lugar más atractivo para la inversión en investigación e innovación (incluida la ecoinnovación) y fomenta actividades en las que sean las empresas las que determinen la agenda. Se proporcionará una inversión importante en tecnologías industriales clave, se maximizará el potencial de crecimiento de las empresas europeas facilitándoles unos niveles de financiación adecuados y se ayudará a las pymes innovadoras a convertirse en empresas líderes en el mundo.
3. *Retos sociales* que reflejen las prioridades políticas de la Estrategia Europa 2020 y aborden las grandes preocupaciones compartidas por los ciudadanos de Europa y otros lugares. El enfoque basado en los retos busca agrupar recursos y conocimientos de diversos ámbitos, tecnologías y disciplinas, incluidas las ciencias sociales y las humanidades. Se incluirán actividades desde la investigación hasta el mercado, con un nuevo énfasis en las actividades relacionadas con la innovación, como ejercicios piloto, demostración, bancos de pruebas y apoyo a la contratación pública y la asimilación por el mercado. Entrará aquí la creación de vínculos con las actividades de las Cooperaciones de Innovación Europea.

El desarrollo sostenible se considera como un objetivo general de *Horizonte 2020*. Para desarrollar este programa la Comisión Europea espera contar con unos 70.000 millones de euros en los próximos siete años.

2. LOS RETOS DEL CONOCIMIENTO

La sociedad actual se encuentra inmersa en un escenario de profundos cambios que afectan al modelo económico y financiero, a los patrones de crecimiento y desarrollo, a las políticas, gobiernos y sistemas de gobernanza o a las empresas y sus modelos de competitividad e innovación. Las instituciones educativas e investigadoras no solo no son ajenas a este escenario, sino que se espera de ellas que jueguen un importante papel en el desarrollo global del siglo XXI.

Las universidades y centros de investigación europeos juegan un papel esencial para afrontar los retos que plantea el desarrollo de la Estrategia Europa 2020 de basar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea en el conocimiento. El desarrollo de esta economía del conocimiento implica tanto incrementar las capacidades intelectuales a través de la educación como contar con una investigación avanzada. Para ello es necesaria una apuesta firme por la educación, la investigación, la formación y la innovación que permita dar respuesta a las ambiciones económicas, sociales y medioambientales de la UE y las expectativas de sus ciudadanos. Las instituciones europeas de educación superior y de investigación están inmersas en una profunda y compleja agenda de cambios que afecta a muchos aspectos críticos de su forma de operar para poder dar respuesta a estas nuevas demandas.

2.1. Necesidades de conocimiento

Las actuales necesidades de conocimiento son más globales, interdisciplinares y complejas que nunca, por lo que la investigación y el desarrollo de conocimientos deben también adecuarse a estas pautas. Existen un buen número de temáticas que requieren notables aportaciones de conocimiento. A continuación se presenta una lista no exhaustiva de algunas de estas temáticas, con el objetivo de dar una visión de conjunto de algunas de las dinámicas globales que más están requiriendo la atención de científicos y académicos:

- *Sostenibilidad de las interacciones entre la humanidad y el planeta Tierra.* En la actualidad, el planeta Tierra está sometido a cambios y desafíos sin precedentes. El actual modelo de desarrollo, las actividades de la sociedad moderna y el enorme

crecimiento demográfico (la población mundial se ha multiplicado por más de cinco en menos de cien años), están generando una demanda cada vez mayor de recursos naturales y están incrementando los impactos directos e indirectos sobre los ecosistemas. Los cambios no habían sido hasta ahora ni tan grandes, ni tan complejos o tan potencialmente catastróficos para la supervivencia de los ecosistemas. Otras de sus características diferenciales son la rapidez con la que se dejan sentir sus efectos y la dificultad para predecirlos. Frente a ello, la sociedad no cuenta ni con herramientas ni con modelos de adaptación capaces de ajustarse a esta velocidad. La relevancia a nivel mundial de los problemas y la necesidad de analizarlos en profundidad han hecho que en la última década se generen importantes avances en el conocimiento científico sobre los mismos, pero aún quedan muchas lagunas para entender las interconexiones entre las dimensiones físicas, químicas, biológicas y sociales del *Earth System*, pero también de las escalas temporales y espaciales en las que estas dimensiones interactúan.

- *Mitigación y adaptación al cambio climático.* El conocimiento científico actual sobre el cambio climático está sometido a informaciones contradictorias, pero sobre todo a incertidumbres. El incompleto conocimiento de la complejidad y variabilidad de los sistemas socio-ecológicos, la limitada disponibilidad de información (porque el acceso a la misma es muy caro, porque se necesita mucho tiempo para obtenerla o por la falta de registros y referencias temporales sobre lo que ha ocurrido en nuestro planeta) y las incertidumbres en cuanto a los modelos y las respuestas de los ecosistemas a las intervenciones humanas son algunas de las razones que lo explican. También es importante entender la naturaleza transitoria de muchos de los conocimientos que se están generando, ya que tanto los avances en el conocimiento como la velocidad y naturaleza de los cambios así lo exigen. El último informe publicado del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) en octubre de 2013 deja pocas dudas acerca de la influencia humana, principalmente por la emisión de gases de efecto invernadero, en los cambios que está sufriendo el clima en nuestro planeta. Los efectos más inmediatos de estos cambios se están dejando notar ya en aspectos como el calentamiento global y la subida de temperaturas, el deshielo de los polos y la consecuente subida del nivel del mar, la desaparición de glaciares o los cambios en los patrones de precipitación en muchas zonas. No obstante, ni las manifestaciones que esto tendrá ni las interacciones entre distintas variables son bien conocidas. También hay importantes lagunas de conocimiento con respecto a las medidas de mitigación y adaptación más efectivas. Estas medidas deben adaptarse a la situación y características de cada sitio, por lo que necesitan una investigación diferencial y mucho más aplicada.

- *Desarrollo de una economía baja en carbono.* Los modelos de desarrollo y energético necesitan importantes actualizaciones para ser sostenibles. Para dar respuesta a los desafíos de un desarrollo sostenible es necesario diseñar e implantar un nuevo modelo más amigable con el clima y con un menor uso de energía y recursos no renovables. Esto requiere el desarrollo de importantes avances científicos y tecnológicos, pero también plantea importantes retos a las ciencias sociales para hacer llegar a la sociedad su papel en estos cambios, su responsabilidad y los efectos de su no acción.
- *Seguridad alimentaria para los más de 9.000 millones de habitantes que puede tener el planeta en 2050.* La agricultura y la tecnología alimentaria se enfrentan a importantes desafíos para proveer de alimentos para todos, de alimentos sanos y seguros o de acceso a agua potable. Los límites de la frontera agrícola del planeta están ya superados. Las nuevas tierras que se ponen en producción en general no son tierras de vocación agraria, sino que proceden de la deforestación de bosques o de la destrucción de otros ecosistemas. Para hacer frente a este desafío es necesario incrementar la investigación en nuevas variedades de cultivo más productivas, que necesiten menos insumos, capaces de sobrevivir ante condiciones más adversas, etc. También es necesario avanzar en la concienciación de la sociedad sobre el despilfarro de alimentos, o la dieta más adecuada para evitar problemas de salud y obesidad.
- *Avances en medicina y salud.* La ciencia médica ha realizado enormes avances en las últimas décadas pero aún se enfrenta a importantes desafíos para erradicar distintos tipos de enfermedades humanas y animales, para desarrollar vacunas que permitan prevenir la aparición de enfermedades y sobre todo para tener un mayor conocimiento del funcionamiento del cuerpo y la mente humanas. Los avances en el conocimiento en temas como el envejecimiento de la mente humana y las enfermedades que lleva aparejadas ante una sociedad europea cada vez más envejecida son prioritarios.
- *Nuevos desarrollos tecnológicos.* Existe un creciente número de sectores en los que los avances son muy rápidos, pero a la vez se abren nuevos campos continuamente, como las telecomunicaciones, el espacio, la informática, las nanotecnologías, las energías renovables, la robótica, etcétera.
- *Otros campos científicos y tecnológicos* que aún están sin explorar porque ni siquiera son conocidos. Según Schumpeter, los avances y las innovaciones no son lineales sino que ocurren mediante saltos tecnológicos. En la actualidad el conocimiento se desarrolla a tal velocidad que se estima que en siete años queda obsoleto. Por ello, es imposible predecir cuáles serán las necesidades y prioridades del futuro.

2.2. Cambios en la generación de conocimiento

Las necesidades de conocimiento mencionadas son enormemente complejas e interdisciplinarias. La interconexión de los problemas y la globalización de sus repercusiones hacen que para dar respuesta a los grandes retos de la sociedad no sean válidos los enfoques tradicionales de la investigación y la formación de investigadores.

Hasta hace unas décadas la investigación buscaba avanzar en el conocimiento en temas concretos, sin plantearse cuándo o cómo estos avances tendrían impacto en la sociedad en su conjunto. Hoy, los problemas son tan globales y las interacciones entre temas económicos, sociales y ambientales tan complejas, que los investigadores deben enfrentarse a ellos de forma radicalmente diferente. Algunos de los cambios más relevantes ocurridos en la investigación en las últimas décadas son los siguientes:

- *El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación* permite tener acceso inmediato a la literatura científica, comunicarse e intercambiar información electrónicamente estableciendo contactos inmediatos, personales y prácticamente sin coste, y crear equipos de trabajo o comunidades virtuales integrados por investigadores o grupos de cualquier lugar del mundo.
- *El desarrollo de la informática* está permitiendo implementar sofisticados métodos de experimentación y de procesamiento y análisis de datos, usando simulaciones informáticas cada vez más rápidas y potentes en vez de costosos y largos experimentos de laboratorio, en muchos campos.
- *El protagonismo en la investigación del sector privado* ha cambiado el formato tradicional de desarrollo de la investigación. Hasta hace poco, la investigación se desarrollaba en las universidades o los centros públicos de investigación, y cuando las empresas lo necesitaban recurrían a ellos. Hoy, existen importantísimas unidades de investigación y desarrollo en empresas privadas, donde deciden qué y cómo investigar y tienen los fondos necesarios para hacerlo, llegando a crear incluso *clusters* de excelencia y polos de atracción de los mejores investigadores a nivel mundial.
- *La creciente competencia y competitividad por los fondos para la I+D+i* hace que los equipos aislados tengan pocas posibilidades de captarlos. Ello obliga a crear equipos grandes, consistentes, bien cohesionados, internacionales y multidisciplinarios para poder acceder a este tipo de convocatorias. A su vez, crea una doble dinámica de competición y colaboración entre grupos que hasta hace poco no existía.

- *La multidisciplinariedad, interdisciplinariedad o transdisciplinariedad* necesarias para abordar la mayoría de las necesidades de conocimiento actuales obliga a que trabajen conjuntamente científicos de diferentes disciplinas. No obstante, cruzar las fronteras entre disciplinas no es fácil y la mayoría de los científicos no han sido ni formados ni entrenados para ello.
- *La necesidad de contar con equipos e infraestructuras científicas caros y sofisticados* para realizar investigación actualizada y de vanguardia que hace que un grupo aislado ni tenga acceso a ellos ni amortice su uso.
- *La competencia por atraer a los mejores del mundo* creando entornos de investigación internacionales y multiculturales que hace que temas que hasta ahora no eran relevantes, como los aspectos sociales o los atractivos culturales o la calidad de vida de la zona, pasen a ser uno de los puntos esenciales, para competir en el escenario internacional en la atracción de investigadores.

Como consecuencia de estos cambios, en la investigación actual conviven dos tendencias. Por un lado, es cada vez más *compleja y multifacética*, lo que requiere conjugar experiencia y enfoques de diferentes perspectivas. Existen muy pocas áreas, quizás solo algunas de Humanidades que no requieran de un enfoque de colaboración entre grupos, aunque incluso en ellas el intercambio de ideas y la discusión entre colegas con diferentes *backgrounds* o de diferentes *escuelas* es esencial para el éxito. Por otro lado, hay una *creciente especialización* y muchos temas son tan específicos que existen pocos expertos a nivel mundial capaces de abordar problemas concretos.

Ambas tendencias hacen indispensable la colaboración entre grupos de distintos países para conseguir los mejores resultados. Esto es particularmente relevante en las ciencias naturales, donde la mayoría de la investigación se desarrolla en grupos grandes y donde las infraestructuras necesarias para desarrollarla son cada vez más caras y especializadas.

2.3. Una nueva generación de investigadores

El entorno descrito introduce grandes presiones para formar investigadores que desarrollen investigaciones y avances en el conocimiento capaces de dar respuesta a las necesidades de la humanidad y en beneficio de la misma. Las habilidades y competencias que se necesitan son totalmente diferentes de las que tenían en el pasado.

El desarrollo de estrategias de formación de alta calidad y de mejores oportunidades de trabajo para los jóvenes investigadores son condiciones esenciales para conseguir

los objetivos europeos de fortalecer la capacidad investigadora y mejorar la calidad y competitividad internacional de la investigación europea. Un desafío importante es adaptar las iniciativas tradicionales de formación de investigadores para dar respuesta a estas demandas.

Entre las características que deben cumplir estos investigadores se pueden mencionar:

- *Investigadores capaces de integrarse en equipos multidisciplinares*, entendiendo los límites de cada disciplina, pero también las oportunidades que pueden derivar de aunar conocimientos y métodos de varias disciplinas, de buscar sinergias y complementariedades y de que la diversidad se convierta en un vector de progreso y no en un obstáculo. Sus posibilidades de desarrollo profesional han de ir más allá de las competencias tradicionales de cada disciplina, por lo que necesitan habilidades para trabajar en equipos interdisciplinares y multiculturales, capacidad de comprender el conocimiento y la forma de trabajo de otras disciplinas y facilidades para adaptarse a entornos cambiantes o para trabajar en distintos países y entornos a lo largo de la vida
- *Investigadores con capacidad para desarrollar su carrera tanto en los ámbitos públicos como en los privados de la investigación*. La formación de investigadores debe focalizarse en el fomento de la empleabilidad dentro y fuera de la academia y en el desarrollo de competencias transferibles como las capacidades de innovar y emprender. La capacidad de gestionar la investigación atrayendo fondos de diferentes fuentes, etc., se configura como fundamental.
- *Investigadores capaces de usar herramientas complejas y sofisticadas* basadas en las interacciones entre los aspectos sociales, económicos, tecnológicos o ambientales necesarias para dar respuesta a problemas globales.
- Investigadores que entiendan la necesidad de pasar de un enfoque en el conocimiento a un enfoque basado en el impacto que ese conocimiento pueda tener en la sociedad.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS RETOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA EL AVANCE DEL CONOCIMIENTO

La Unión Europea ha decidido apostar por un modelo de desarrollo basado en el conocimiento y la I+D+i y va a poner en marcha para el próximo periodo de programación las estrategias, políticas e inversiones anteriormente comentadas.

No obstante, las zonas en las que se concentra la Política de Cohesión se enfrentan a importantes limitaciones para dar respuesta a estos desafíos. Estos territorios tienen importantes problemas estructurales como las altas tasas de desempleo, la baja cualificación de su fuerza de trabajo, el débil tejido empresarial, el bajo nivel de productividad de la mano de obra, los desajustes entre el sistema educativo y las demandas del mercado de trabajo o los bajos niveles de articulación y eficiencia de sus sistemas de I+D+i.

Por ello, la Política de Cohesión debería concentrarse en el desarrollo de capacidades y competencias investigadoras identificando las prioridades para cada territorio, reforzando el *pool* de experiencia investigadora, fomentando la creación de equipos con masa crítica suficiente y la unión de las fortalezas de distintas instituciones, optimizando las infraestructuras de investigación, bajando los costes de transacción y fomentando la creación de alianzas estratégicas. Una forma de hacerlo es desarrollando partenariados y creando consorcios y *clusters* de excelencia en aquellos campos específicos de investigación e innovación en los que existan más opciones.

No obstante, esto supone un reto importante, y la Política de Cohesión debe plantearse cuáles son las mejores estrategias para conseguir que esta economía del conocimiento se pueda hacer realidad en los territorios y actúe como motor de su desarrollo. El esfuerzo debe concentrarse en que el conocimiento que se desarrolle esté adaptado a las potencialidades y necesidades locales.

Los problemas han de ser abordados a la escala más adecuada, y a partir de ahí establecer objetivos y metas para esas escalas. Las soluciones no pueden obviar la realidad y las prácticas existentes a nivel local. No basta con disponer de fondos y promover inversiones. Es necesario articular un sistema que permita desarrollar las competencias y habilidades necesarias para que esos fondos sean efectivos.

Tampoco se debe olvidar que el conocimiento de los fenómenos y sus repercusiones a nivel local es mucho más incompleto porque atrae menos el interés de los grandes proyectos de investigación o de las revistas internacionales de mayor impacto. No obstante, es en las particularidades que afectan a cada zona donde se crean las verdaderas oportunidades de desarrollo a través del conocimiento. Las S3 (*Smart Specialisation Strategies*) están orientadas a identificar aquellos sectores en los que las inversiones pueden ser más rentables por su mayor arraigo con la economía y la idiosincrasia de los territorios. Pero un mayor esfuerzo es necesario para implicar a la sociedad en general en el diseño e implantación de estas estrategias.

También es importante poner en marcha actuaciones para atraer talento a estas áreas. En las zonas más desfavorecidas, las oportunidades para investigadores bien formados

son mucho más restringidas. La Política de Cohesión debe poner el énfasis en revertir esta situación y en pasar de políticas de *brain draining* a políticas de *brain gaining* para estos territorios.

Un último desafío está ligado a la importancia de vincular los desarrollos en investigación a las prioridades de la sociedad. La ciencia y la sociedad hasta ahora han evolucionado en esferas separadas entre las que no hay demasiados puentes. Cada vez es más necesario *crear una ciencia con y para la sociedad*.

EL CONCEPTO DE **SMART SPECIALISATION:** SU DESARROLLO Y APLICACIÓN

DIMITRIOS KYRIAKOU¹

Senior economist, Knowledge for Growth Unit, Institute for Prospective and Technological Studies (IPTS), Comisión Europea

El desarrollo y aplicación del concepto de *smart specialisation* merecen atención. Voy a decir unas pocas palabras sobre su desarrollo y sobre temas más prácticos, sobre cómo cada región, no solamente Andalucía, debería pensar la planificación, el desarrollo de las estrategias regionales de innovación basadas en el concepto de *smart specialisation* (la así llamada RIS3).

La traducción en español más común del término *smart specialisation* que normalmente se ve es «especialización inteligente». Esta traducción no es verdaderamente muy apropiada, no es la mejor o más cercana al término original ni al espíritu del término, del concepto. Yo lo traduciría más bien como «especialización astuta, espabilada». La diferencia no es baladí porque el término inteligente es bastante pomposo y da la impresión de que hay una ciencia entera detrás de este concepto, hay unas ecuaciones, unas fórmulas a través de las cuales llegas a una solución matemática, y ya tienes demostrado lo que querías demostrar.

1 Las opiniones aquí expresadas son del autor y no reflejan necesariamente las de la Comisión Europea.

La verdad es que no es así, es más bien una técnica muy abierta a la experimentación para ayudarte a ir desde donde estás ahora, en 2013, 2014, a donde quieres llegar, empezando con el 2020 como primer faro en el horizonte.

Y como he dicho, es una estrategia, no una serie de fórmulas, ecuaciones y una prueba matemática, una técnica basada y que utiliza la experimentación, la prueba, el *trial and error*, como se dice en inglés. Les recuerdo que Keynes, el gran economista, una vez que fue reprochado por haber cambiado su opinión sobre un tema, expuesta en artículos en años anteriores, contestó a la persona que le reprochaba: «Muy señor mío, cuando yo veo que no tengo razón sobre algo cambio mi parecer. ¿Usted qué hace?». Pues hay que pensar y recordar esto, cuando aplicamos el concepto de *smart specialisation*.

Los pasos básicos en el desarrollo de estas estrategias. Lo primero que hay que hacer es un análisis del contexto regional, que a menudo tiene la forma o incluye un *SWOT analysis*, en español un análisis DAFO, de los puntos fuertes y débiles, de las amenazas y oportunidades que caracterizan la región y la encrucijada en la que se encuentra.

Lo segundo que hay que hacer, y en algunos países y regiones es un problema serio, es el tema de gobernanza: qué tipo de entidades y capacidades administrativas existen a nivel regional que puedan planear algo así y ejecutarlo. En España las regiones, las autonomías, tienen competencias jurisdiccionales sobre muchas áreas, así que este problema en principio no debería ser grave. Sin embargo, una faceta de este problema que podría surgir en España es el tema de coordinación entre nivel nacional y nivel regional.

Tercer paso, hay que consensuar una visión común, y la palabra consensuar es importante, este no es un ejercicio *top-down*, es un ejercicio *bottom-up*. Debería acordarse una visión común de futuro, el dónde queremos llegar, cuál es el faro que nos guía para los próximos años, en el sentido de la situación en la cual nos gustaría encontrarnos dentro de seis años y más allá.

Cuarto, y quizás el punto más peliagudo, es la selección de un número limitado de prioridades; selección de prioridades en la intersección de desarrollos científico-tecnológicos y campos o áreas del tejido económico industrial de una región, qué puntos de articulación hay que enfocar para sacar más provecho en los próximos años.

Quinto, escoger bien el *policy mix*, la mezcla de políticas, y secuenciarlas adecuadamente para producir el resultado deseado.

El sexto paso es el *monitoring & evaluation*, el seguimiento y evaluación paso a paso de lo que está y estará pasando durante la implementación de estrategias los próximos años.

Querría recordar, en lo que concierne a la selección de prioridades, que hay que evitar —aunque es difícil—, caer en la trampa de enfocar simplemente una serie de sectores. Lo que hay que intentar identificar es actividades económicas, y no sectores enteros. En otras palabras, estamos a un nivel de granularidad intermedio entre el nivel de sectores y el nivel de empresas, una granularidad media. Las actividades económicas enfocadas pueden en efecto ser intersectoriales, interdisciplinarias; a menudo estas son las actividades o las claves de desarrollo económico más interesantes y prometedoras. ¿Por qué? Por dos motivos, primero porque pueden afectar a varios sectores, no solo uno, y segundo, porque como están en los entresijos, a menudo quedan sin explotar su potencial, se pierden, se dejan caer en los entresijos, por así decirlo.

La característica *bottom-up* que he mencionado antes quiere decir involucrar la sociedad y los agentes económicos, no exclusivamente a través de sus representantes gremiales. Habrá que involucrar en la medida de lo posible a los que están en primera línea, los que tienen las ideas innovadoras, los que tienen las relaciones más tangibles con lo que está pasando, no solamente los representantes gremiales. Y eso no solo porque es mejor hablar con los que tienen las ideas, con los que las ponen en práctica. Pero por otro motivo también: hay que evitar que a través de ese procedimiento, en vez de abrir las puertas a nuevas ideas innovadoras y nuevos agentes económicos, que se consolide y se perpetúe lo ya existente, consolidando también los errores del pasado.

Hay que animar, fomentar, la parte menos fácilmente definible de todo eso, del *smart specialisation*, de este concepto y estrategia, que es lo que se llama *Entrepreneurial Discovery Process*, el procedimiento de descubrimiento emprendedor —lo cual, por cierto, suena incluso más pomposo en español que en inglés—. Este procedimiento corresponde a la serie de pasos para involucrar a agentes económico-sociales, para que emerjan nuevas ideas, proyectos emprendedores, agentes económicos, etcétera. Hay que fomentar precisamente esto, hacia un replanteamiento de qué hacemos y dónde vamos, en términos concretos.

Entro ahora en un detalle un poco más técnico, pero que considero importante. Hay que tener en cuenta que puede haber como mínimo dos maneras, grosso modo hablando, para avanzar en esta articulación de desarrollo científico-tecnológico, y necesidades del tejido económico industrial, y una sería usar capacidades/dexteridades existentes en el tejido económico de la región para dedicarlas a otro tipo de actividades. A veces pueden ser cercanas, en el sentido de parecidas a las anteriores actividades de estas empresas y estos trabajadores, a veces pueden ser más lejanas. Básicamente se traduciría en preguntar qué sé hacer y ver qué nueva actividad puedo emprender con los activos/capacidades que ya tengo, para diversificar primero mi porfolio de actividades y segundo, quizás entrar en un campo que es más prometedor que el campo en el cual llevo mucho tiempo.

La segunda manera es de innovación más radical, que sería inventar o abrir nuevos caminos, totalmente novedosos para la región. Un ejemplo conocido es el caso de Finlandia en los años 90, un país que no tenía presencia mundial en telecomunicaciones ni empresas poderosas en este campo en los años 70, 80 o anteriores, y llegó a ser en una década una potencia mundial precisamente en este campo.

Como he dicho antes, es muy importante hacer un seguimiento continuo para ver si funciona lo que te has planteado, en términos prácticos de ejecución, pero también en términos de objetivos logrados, porque puede ser que el camino que has trazado y estás siguiendo esté equivocado —recuerdo la frase de Keynes a la que hice referencia anteriormente.

Es importante subrayar que para el seguimiento, monitoreo y evaluación, y en términos de gobernanza, hay que contar con entidades y capacidades administrativas, con clara asignación de responsabilidades. Tiene que ser muy claro desde el principio qué parte del aparato administrativo de una región será responsable para este seguimiento y tiene que tener poderes para hacerlo, no puede ser el último eslabón en una gran jerarquía. El contenido es importante claramente, pero el procedimiento lo es también, el cómo hacer las cosas, qué tipo de reuniones, a quiénes involucrar, cómo seguir, monitorear, evaluar.

El concepto de *smart specialisation* tiene muchos antecedentes en el sentido de buscar respuestas a cuestiones como «¿De qué modo puedo utilizar mis activos y en concreto el vector científico-tecnológico, de la manera más eficaz y eficiente para lograr objetivos socioeconómicos para la región/país?». La versión llamada *smart specialisation* nace en un *high level advisory group*, un grupo de asesores del entonces comisario de investigación, Janez Potocnik. Allí surge ese término y este concepto, pero surge en una versión/orientación bastante diferente de la actual. La versión original se enfocaba no en desarrollo regional, sino en un tema muy diferente, que es la fragmentación de la actividad científica tecnológica en Europa, y promovía una concentración de recursos científico-tecnológicos europeos en pocos centros, previsiblemente situados lejos de las regiones europeas menos favorecidas.

Muchos economistas luchamos contra esta interpretación del concepto porque provocaría una hiper concentración, y ya tenemos bastante concentración en Europa, aunque parezca fragmentada, una hiper concentración en uno, dos, tres centros, en cada campo, cada área de investigación. En la mayoría de los casos esos centros estarían en poquísimos países/regiones. Una entidad federal, como Estados Unidos, se podría permitir ese lujo porque al fin del día hay una distribución de los beneficios que podrían sacarse por esta operación —si los hay, lo cual ya es dudoso— a través de los mecanismos

de impuestos y transferencias de los presupuestos y hacienda federal. En Europa estos mecanismos federales no existen. Si se hubiera aplicado así el concepto en los años 80, Finlandia jamás podría desarrollar el milagro de las telecomunicaciones que desarrolló, por ejemplo.

El segundo motivo por el cual esta versión del concepto era muy problemática, es porque producía (incluso olvidando el tema de distribución de posibles beneficios) situaciones monopólicas (único vendedor) y monopsónicas (único comprador).

Para los investigadores sería una auténtica pesadilla si hubiera solo un sitio para emplearles (un monopsonio) en toda Europa —si eres un especialista en la tecnología A, por ejemplo, y todos los recursos para ella se concentran en el Max Planck Institute, habrá, al límite, solamente un sitio donde tú puedes estar empleado.

El monopsonio es tan malo en términos económicos como el monopolio. Así que hubo motivos más básicos de carácter económico para reformar el concepto y con la ayuda de muchos compañeros míos redirigimos ese concepto, y lo conseguimos. El punto clave en temas políticos fue el hecho de que la DGREGIO lo abrazó, lo adoptó y lo adaptó a su enfoque, que es el desarrollo regional.

Quería cerrar con esto y añadir —en este periodo de crisis— que el concepto nace en años de bonanza, hace ocho años, pero algunos de nosotros ya preveíamos que las burbujas que había en Europa y en Estados Unidos iban a estallar, lo que no se podía saber era cuándo iban a hacerlo. En momentos de crisis como esta y con las políticas que se han adoptado a nivel europeo para enfrentarse a la crisis, hay mucha tensión y tendencias divergentes en Europa. Las estrategias *smart specialisation* si se usan bien podrían ayudar contra esta tendencia hacia la divergencia dentro de la Unión Europea.

COMUNICACIONES



LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS MEDIANTE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EUROPEOS: LA INCIDENCIA DE LAS CUESTIONES TERRITORIALES¹⁻²

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Procesal, Universidad de Cádiz

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de nuestro estudio es analizar la incidencia que en las relaciones de cooperación transfronteriza mediante programas europeos tiene la reivindicación por parte de Marruecos de los territorios españoles en el norte de África. Una reivindicación determinante para comprender la falta de adopción por ambos países de

1 Este trabajo ha sido galardonado, en el marco de este congreso, con el Premio de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, III edición, en la categoría de Investigación.

2 Estudio publicado en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, ISSN 1138-4026, n.º 45, Madrid, mayo/agosto (2013), pp. 535-574. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2013-2016, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE.

un marco jurídico³ y político bilateral propio, capaz de legitimar las relaciones de cooperación entre entidades subestatales situadas a uno y otro lado de las fronteras terrestres en el norte de África, afectando en concreto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, así como a las provincias de Tetuán y de Nador. Cuestiones territoriales no presentes en las relaciones de cooperación entre Marruecos y la Comunidad Autónoma de Andalucía, región marítima fronteriza en el área del Estrecho, con un elevado número de proyectos y acuerdos alcanzados, en principio bilateralmente, de forma espontánea, y después por procedimientos institucionalizados, también en el marco de la UE⁴.

Esta falta de acuerdo bilateral entre ambos países nos lleva a considerar el alcance de sus relaciones de cooperación transfronteriza (terrestres y marítimas) en el seno de la Unión Europea (UE), al ser Marruecos, con Estatuto Avanzado en la UE⁵, el principal socio beneficiario, asimismo, de los fondos, programas e instrumentos financieros crea-

3 Como ha sido señalado, el Estado, sus órganos centrales, puede actuar la cooperación directa o indirectamente, «reconociendo en este caso a los entes territoriales —regionales y locales— las competencias para, en un marco convencional, constitucional o administrativo determinado, llevarlas a cabo. Por vía convencional cabe dar cobertura jurídica a la cooperación gestionada por entes territoriales menores». Vid. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 898. También, PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.

4 Sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales, *vid.* el estudio realizado por PARDO CUERDO, J. L.: *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, n.º 1, Madrid, 1995; en concreto, pp. 28-32; REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *Estudios sobre la Constitución Española de 1978* (edición preparada por M. Ramírez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377; PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J.: «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 13-88; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001. *Vid.* también el estudio realizado por BUSTOS GISBERT, R.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; en concreto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, pp. 257-314; DESRUES, T. y MORENO NIETO, J.: «La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núms. 79-80, 2007, pp. 247-264 y DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «Las relaciones exteriores de Andalucía». Presentación en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. (dirs.)/PARDO FALCÓN, J. (coord.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía*, 2012; en concreto, vol. IV, pp. 3005-3015 y «La acción exterior del Estatuto de Andalucía: Aciertos, desajustes, especificidades ocultas, desarrollos en tiempos de crisis», *REEI*, n.º 25, junio de 2013.

5 *Vid.* MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: «El Estatuto Avanzado de Marruecos en la UE», *RDCE*, n.º 34, 2009, pp. 895-914.

dos en el marco de la Política Regional y de Cohesión europea, así como de la Política Europea de Vecindad (PEV).

Ahora bien, otras fórmulas de cooperación transfronteriza son posibles en distintos formatos, como los previstos en la Estrategia Europa 2020, pudiendo plantearse también en ellos dificultades similares, por las cuestiones de soberanía, en las fronteras marítimas. Así, las que encontraría la eventual creación de una «macrorregión mediterránea», de conformidad con las previsiones de un nuevo modelo de cooperación regional de la UE y el objetivo perseguido por la Política Marítima Integrada de la UE⁶.

Y es que en todos estos marcos de relaciones están presentes las cuestiones territoriales, impregnando y condicionando cualquier posibilidad de cooperación entre España y la UE con Marruecos. Así, la reivindicación de los territorios españoles en el norte de África y el no reconocimiento de la «ocupación» de los mismos por parte de España, fue reiterada de forma expresa por Marruecos el 11 de junio de 2007, al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM)⁷, motivando a su vez una nueva réplica española en 2008 en forma de Comunicación⁸.

6 Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: «La difícil aplicación de la Estrategia Marina Europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, n.º 25, junio de 2013.

7 Vid. en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M.: «Crónica de Derecho del Mar (enero-junio 2007)», *REEI*, n.º 14 (2007), pp. 2-3. Según la Declaración interpretativa realizada por Marruecos:

«... The Government of the Kingdom of Morocco affirms once again that Sebta, Melilla, the islet of Al-Hoceima, the rock of Badis and the Chafarinas Islands are Moroccan territories.

Morocco has never ceased to demand the recovery of these territories, which are under Spanish occupation, in order to achieve its territorial unity.

On ratifying the Convention, the Government of the Kingdom of Morocco declares that ratification may in no way be interpreted as recognition of that occupation...».

8 En respuesta a la Declaración marroquí, el Gobierno español publicó una Comunicación en la que, a su vez, hacía las siguientes declaraciones:

«... (i) Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera y las Islas Chafarinas, son parte integrante del Reino de España, que ejerce su plena y total soberanía sobre dichos territorios, así como sobre los espacios marinos generados a partir de los mismos en virtud de lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

(ii) Las Leyes y reglamentos marroquíes referidos a los espacios marinos, no son oponible a España salvo en caso de compatibilidad con las previsiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ni pueden afectar a los derechos soberanos o de jurisdicción que España ejerza o pueda ejercer sobre sus propios espacios marinos, definidos de conformidad con la Convención y otras normas internacionales aplicables».

La Comunicación de España de 10 de septiembre de 2008, relativa a la Declaración formulada por Marruecos en el momento de la ratificación, puede verse en el *BOE*, n.º 274, de 13-11-2009.

Por ello analizaremos no solo la incidencia de las cuestiones territoriales entre España y Marruecos en la cooperación entre entidades subestatales en la frontera terrestre, sino también su incidencia en otras Políticas y Programas europeos que afectan a la cooperación regional en las fronteras marítimas del Estrecho (Andalucía-Norte de Marruecos), así como a la necesaria coordinación entre Estados miembros y de estos con terceros Estados en el seno de otras Políticas, como la marítima y la europea de vecindad.

Y es que en las relaciones entre España y Marruecos se pone claramente de manifiesto cómo el aspecto positivo de las relaciones de vecindad⁹, esto es, la cooperación en la solución de los problemas causados por el hecho fronterizo¹⁰ o en la satisfacción de los intereses comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza¹¹, contrasta con el aspecto negativo que concibe la frontera como límite al ejercicio de la soberanía por los Estados vecinos¹². Límites determinados por las fronteras españolas en el norte de África, que no reconoce Marruecos¹³.

Tras esta breve introducción (1), analizaremos a continuación, desde una perspectiva comparada, los distintos cauces institucionales de cooperación, de naturaleza jurídica y política, acordados por España con los Estados vecinos, así como los motivos que hacen inviable, tras la falta de desarrollo por entidades territoriales subestatales de

9 Vid. PUEYO LOSA, J., «Las competencias del Estado (II): El territorio terrestre y el espacio aéreo. Delimitación y régimen jurídico» en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, decimoséptima edición, Madrid, 2009, pp. 450-451.

10 Vid. PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, decimoquinta edición, Madrid, 2011, p. 340. Un estudio sobre «las funciones de la frontera: límite, lugar de control, motivo de cooperación» puede verse en DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «Las fronteras de la Unión-El modelo europeo de fronteras», *RDCE*, n.º 12, 2002, pp. 305-308.

11 Una definición de la cooperación transfronteriza *stricto sensu*, entendiendo por ella la que se realiza en las fronteras y en su proximidad —en la denominada zona fronteriza—, puede verse en REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L.: *op. cit.*, p. 897.

12 Una referencia al doble aspecto, positivo y negativo, de las relaciones de vecindad puede verse en PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *op. cit.*, pp. 339-342.

13 Sobre el no reconocimiento por Marruecos de las fronteras españolas en el norte de África puede verse: DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, 20-12-2011 y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, n.º 93, enero de 2012, pp. 19-26; y «Descolonizaciones: las ciudades, islas y peñones de España en el norte de África», en LÓPEZ GARCÍA, B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (coord.): *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán: diplomacia e historia*, Barcelona, 2010, pp. 161-184.

actividades de cooperación transfronteriza en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 4 de julio de 1991¹⁴, un modelo alternativo (institucional, de naturaleza política) en dicho ámbito (2).

Ante la falta de adopción de un marco jurídico y/o político de cooperación transfronteriza hispano-marroquí, solo la UE ofrece cobertura jurídica a la cooperación desarrollada por las entidades subestatales situadas a uno y otro lado de las fronteras marítimas y terrestres de ambos países. Una cooperación iniciada en 1994, en el marco de la Política Regional Europea, que se esperaba reforzar en el seno de la PEV y en la que, una vez más, se han planteado cuestiones territoriales que dificultan su pleno desarrollo (3).

Finalizaremos nuestro estudio analizando las posibilidades de cooperación hispano-marroquí en el nuevo modelo de cooperación regional de la UE. Nos centraremos en la incidencia que las reivindicaciones territoriales tendrían en la eventual creación de una «macrorregión mediterránea», teniendo en cuenta los antecedentes ya existentes de falta de coordinación entre los Estados miembros en el marco de otras políticas, como la Política Marítima Integrada, que persigue explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas como la regional, de pesca o de medio ambiente, fomentando la cooperación entre Estados miembros y de estos con terceros Estados, en el marco de la política europea de ampliación y la PEV, centrándonos en esta última con Marruecos (4). La incidencia de las cuestiones territoriales en las relaciones bilaterales de cooperación transfronteriza España/UE-Marruecos en el marco de la PEV, nos llevará a plantear en nuestras conclusiones soluciones alternativas en otros marcos de relaciones UE-Marruecos (5).

2. ESPAÑA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA SUBESTATAL CON LOS ESTADOS VECINOS: LA INEXISTENCIA DE UN MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ

El régimen de la cooperación transfronteriza «clásica» entre entidades subestatales (regionales y locales) a ambos lados de la frontera fue establecido en el seno del Consejo de Europa por el Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza en-

14 BOE, n.º 49, de 26 de febrero de 1993, pp. 6311-6314.

tre comunidades o entidades territoriales, de 21 de mayo de 1980¹⁵. Dicho Convenio establece el marco jurídico general y reconoce a dichas entidades la facultad para concluir acuerdos o contratos de carácter transfronterizos¹⁶.

En el caso de España, la ratificación en 1990 del Convenio marco europeo se hizo acompañar de una declaración expresa, en virtud de la cual, la efectiva aplicación de este Convenio quedaba subordinada a la celebración de Acuerdos interestatales de cobertura (tratados internacionales), en los que debía precisarse el marco jurídico de los convenios de cooperación transfronteriza que pudieran suscribir sus entidades territoriales. En su defecto, continuaba señalando dicha declaración, la eficacia de los convenios suscritos por dichas entidades exigía la conformidad expresa del Gobierno¹⁷, en tanto la legislación española no regulara el procedimiento aplicable. Este viene dado por el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto¹⁸, que consagra el poder

15 Dicho Convenio no permite la participación de los Estados miembros como tales, sino solo de sus instancias territoriales locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera. *Vid.* MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL: *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Dirección General de Cooperación Autonómica (última actualización: junio de 2009), 32 páginas; en concreto, pp. 3-4.

16 Un sector mayoritario de la doctrina lo considera una «declaración programática de objetivos e intenciones» y no un Tratado internacional con derechos y obligaciones jurídicas precisas. Y es que, en los términos del Convenio marco europeo, los Estados partes asumen solo obligaciones de comportamiento, consistentes estas en «promover», «facilitar» o «favorecer» las iniciativas de las entidades territoriales en temas de cooperación transfronteriza, no así la obligación de reconocer a las mismas capacidad jurídica para concluir acuerdos o contratos al respecto. Sobre el Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza, *vid.* FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *op. cit.*, pp. 61-64. Puede verse asimismo el estudio realizado por ARENAS MEZA, M.: «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea» en HERRERO DE LA FUENTE, A. (ed.): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación transfronteriza, n.º 1, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 213-227; ALBIOL BIOSCA, G.: «Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, *cit.*, pp. 225-233 y «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *RIE*, vol. 10, n.º 2, mayo-agosto de 1983, pp. 455-473.

17 Conforme a la citada declaración española, la actuación de las entidades debe hacerse respetando las competencias previstas por el Derecho interno en materia de relaciones internacionales, así como las normas de control o supervisión a las que estén sometidas las entidades territoriales, siendo competentes para esto último el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio para las Administraciones Públicas. *Vid.* BOE, n.º 248, de 16 de octubre de 1990, «Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980, ratificado por instrumento de 10 de julio de 1990. Jefatura del Estado, Fronteras. Cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales».

18 Sobre este Real Decreto, *vid.* GONZÁLEZ VEGA, J. A.: «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por

de supervisión y control de las autoridades del Estado sobre los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras¹⁹.

Si bien el articulado de este Real Decreto prevé la posibilidad de que las entidades territoriales puedan adoptar convenios de cooperación transfronteriza previo control de legalidad de los mismos a través de la notificación previa a la Administración General del Estado, de su Exposición de Motivos parece deducirse que este nuevo procedimiento solo sería operativo de existir previamente un tratado interestatal de cobertura.

La necesidad de estos Tratados internacionales se contempló de forma expresa con Francia y Portugal²⁰, con los que España ha adoptado el Tratado de Bayona de 1995²¹ y el Tra-

fin a la cooperación transfronteriza?», *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 349-355; JANER TORRENS, J. D.: «Nota al 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*, núm. 207, de 29 de agosto de 1997)», *REDI*, vol. L (1998), 1, pp. 360-363, y; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: *op. cit.*, pp. 76-82.

19 Las reglas procedimentales para facilitar el cumplimiento de este nuevo procedimiento sobre suscripción de convenios de cooperación transfronteriza que regula el Real Decreto 1317/1997 aparecen en la Resolución de 14 de noviembre de 1997 (*BOE*, n.º 297, de 12 de diciembre de 1997, de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales, sobre «Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y del Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (RCL 1997, 2150), sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza con entidades territoriales extranjeras»).

20 Como señala su Exposición de Motivos: «... El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales... establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante Acuerdos interestatales con Francia y Portugal.

La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo estableció que, mientras no existieran tales Acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación.

La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales..., plantea la necesidad de establecer un procedimiento alternativo al que resulta de la declaración antes mencionada, al haberse determinado a través de dicho Tratado un marco jurídico preciso y detallado de los convenios de cooperación transfronteriza que pueden suscribir las entidades territoriales...».

21 Sobre el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995 (*BOE*, núm. 59, de 10 de marzo de 1997, en vigor desde el 24 de febrero de 1997), pueden verse los estudios realizados por FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza

tado de Valencia de 2002²², respectivamente, no así con el Reino Unido, al no ser parte del Convenio marco europeo²³. Por este motivo, de conformidad con la declaración española, las relaciones de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales españolas y el Gobierno de Gibraltar debían contar con la aprobación expresa del Gobierno español.

No obstante, el proceso político de negociación entre España y el Reino Unido tampoco fue capaz de legitimar la actuación de las entidades territoriales en materia de cooperación transfronteriza, al vincularse en la Declaración de Bruselas de 1984 dicha cooperación con las cuestiones de soberanía. La primacía en dicho proceso de los intereses estatales (también en esta ocasión las cuestiones territoriales) tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza con Gibraltar, desarrolladas en un principio de forma espontánea y sin cobertura jurídica formal²⁴, hasta que en 2004 se crearon, también por acuerdo político, dos marcos de cooperación institucionalizados: el Foro tripartito de Diálogo²⁵, en el que se re-

entre entidades territoriales», *REDI*, vol. XLIX (1997), 1, pp. 304-307, y «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 9-28. Del mismo autor, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...* cit.; en concreto, pp. 68-76. Igualmente, HERRERO DE LA FUENTE, A.: «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Las regiones en la Unión Europea, Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 13-2.º semestre 2007, pp. 125-154; en concreto, pp. 135-140.

22 Sobre el Tratado de Valencia de 2002 (*BOE*, n.º 219, de 12 de septiembre de 2003, en vigor desde el 30 de enero de 2004), pueden verse los siguientes estudios: PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M.ª T.; BRITO, W.; 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/Comissao de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004; MERCHÁN PUENTES, M.ª J.: «El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE*, año 7, núm. 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740; SOBRIDO PRIETO, M.: «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI*, n.º 8/2004; y HERRERO DE LA FUENTE, A.: *loc. cit.*, pp. 140-149. Sobre la cooperación transfronteriza luso-extremeña, *vid.* PAVÓN PÉREZ, J. A.: «Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes», *REDI*, vol. XLVIII (1996), 1, pp. 404-408 y NIETO FERNÁNDEZ, M.ª I.: *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003; en concreto, pp. 152-227.

23 En palabras de PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «... en el Reino Unido las entidades subestatales no están autorizadas para concluir contratos de Derecho privado o público con entidades subestatales extranjeras...». *Vid.* «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *cit.*, p. 556.

24 *Vid.* GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo», *REEI*, núm. 9, 2005.

25 España y el Reino Unido acordaron en 2004 la creación de un marco institucional de cooperación transfronteriza, el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, en el que se reconoce a Gibraltar voz y voto. Dicho

conoce al Gobierno de Gibraltar voz y voto en materias comprendidas en el nivel interestatal de la cooperación transfronteriza, y la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar²⁶, sobre asuntos de carácter local y regional, al integrarse en ella, el 12 de marzo de 2007, la Junta de Andalucía²⁷.

Por lo tanto, a falta de un tratado internacional, se consiguió legitimar la actuación de las entidades territoriales en el marco de los llamados *gentlemen's agreements* o acuerdos no normativos. Así, los Acuerdos de Córdoba de 2006²⁸ y los de Gibraltar de 2009²⁹, adoptados en un marco de cooperación institucionalizado como es el Foro de diálogo sobre Gibraltar (a través de Declaraciones y Comunicados conjuntos), vinieron a cubrir en el plano político la inexistencia de un marco jurídico regulador de las relaciones transfronterizas con Gibraltar³⁰. Un Foro que se encuentra actualmente en suspenso³¹.

Foro no supuso la renuncia por los Estados de sus planteamientos históricos sobre las cuestiones de soberanía, habiéndose alcanzado acuerdos en su seno que contienen cláusulas de salvaguardia. El Foro se creó formalmente por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar el 16 de diciembre de 2004. Puede verse, GONZÁLEZ GARCÍA, I. y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.): *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

26 La llamada «Comisión Mixta» fue constituida el 18 de noviembre de 2004. Puede verse al respecto: ROMERO BARTUMEUS, L.: «Gibraltar: la otra diplomacia», *ARI*, n.º 198/2004 de 22 de diciembre de 2004, y «El difícil proceso de la Comisión Mixta Mancomunidad-Gobierno de Gibraltar» en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, pp. 335-346.

27 Puede verse «Junta, Mancomunidad y Gibraltar crean 5 grupos trabajo comunes» en www.reporterodigital.com.

28 Sobre pensiones, uso civil conjunto del aeropuerto, mayor fluidez en el paso por la Verja/frontera, telecomunicaciones y creación del Instituto Cervantes.

29 Los compromisos en materia de cooperación medioambiental, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, comunicaciones marítimas y seguridad, y cuestiones sobre visados.

30 Por esta razón, los instrumentos elegidos para la normalización de las relaciones de cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal (en el Foro) y subestatal (en el marco de la Comisión Mixta) no pueden ser otros que acuerdos no normativos, *gentlemen's agreements* o instrumentos o documentos de *soft law*, que ofrecen soluciones prácticas sin efectos jurídicos vinculantes. Puede verse al respecto: DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *Real Instituto Elcano*, *ARI* n.º 107/2006 de 19/10/2006; «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Real Instituto Elcano*, *ARI* 21/2012 de 23/03/2012. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «Resultados prácticos del Foro de diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», en la citada obra *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, pp. 135-166.

31 Con el cambio de gobierno en el Reino Unido (2010), así como en España y Gibraltar (2011), se ha visto bloqueado el único cauce de diálogo institucional hasta entonces existente en materia de cooperación

Pero a diferencia de la cooperación transfronteriza entre España-Francia; España-Portugal y España-Reino Unido en torno a Gibraltar, las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-marroquíes plantean un cierto grado de dificultad en su comprensión y análisis, al ser un tema comprendido en los distintos marcos de relaciones existentes entre la UE y Marruecos³².

Y es que, si bien son muchos los acuerdos de cooperación alcanzados entre ambos países en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991³³, ninguno de ellos atribuye a las autoridades fronterizas de Ceuta/Tetuán y Melilla/Nador competencias en materia de cooperación transfronteriza.

La Junta de Andalucía, por el contrario, ha venido desarrollando en la práctica relaciones de cooperación con Marruecos, que han quedado finalmente institucionalizadas tras la adopción en 2003 del Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos³⁴, al no estar presentes en sus relaciones las cuestiones territoriales.

Y es que el artículo 246 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 ha previsto la celebración de acuerdos transfronterizos con entidades subestatales más allá del

transfronteriza, tras la petición española de modificar su formato (de tripartito a cuatripartito) con la incorporación de la Junta de Andalucía. El 1 de febrero de 2012, el Gobierno español comunicaba que «... En cuanto a la cooperación regional, España entiende que el formato del Foro de Diálogo debe ser ampliado a la representación de las autoridades regionales españolas, de modo que haya simetría en la participación de las autoridades de ambos lados de la verja...». Vid. la nota de prensa del MAEC n.º 12: «El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea se reúnen con el Ministro de Estado para Europa del Reino Unido», en www.maec.es.

32 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 DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (dirs.); TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. (coord.): *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Fundación Municipal Universitaria del Ayuntamiento de Algeciras/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190.

33 Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A. y DOMINGO TORREJÓN, J. D. (eds.): *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Documentos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2013 (en prensa).

34 Puede verse, MORILLAS FERNÁNDEZ, A. y 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. Tras la primera experiencia del Plan de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Norte de Marruecos (2003-2006), la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía está desarrollando el proyecto «Plataforma de Cooperación Andalucía-Norte de Marruecos». Vid. IGLESIAS, M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C.: *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011, p. 16.

ámbito de la Cooperación al Desarrollo³⁵, capítulo en el que se integra dicha disposición³⁶.

Una referencia específica merece igualmente la actuación que la Junta de Andalucía ha venido desarrollando desde los años noventa en los distintos marcos de relaciones UE-Marruecos, que analizaremos a continuación.

En resumen, con el vecino Marruecos no son válidos los marcos de cooperación transfronteriza que tenemos con los otros vecinos.

3. LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ EN EL MARCO DE LA UE: PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES

Ante las dificultades que plantea la cooperación transfronteriza hispano-marroquí en el plano bilateral, solo la UE puede servir de paraguas al desarrollo de este tipo de actividades entre entidades regionales y locales de ambos países, por la especial vinculación que tanto Marruecos como España tienen con la UE. Así se ha venido haciendo a través de los programas e instrumentos financieros adoptados en los distintos marcos de relaciones UE-Marruecos. En concreto, en el marco de:

- 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; y
- la Política Europea de Vecindad (2004) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación-IEVA (2007).

Nos detendremos en los aspectos más relevantes que conducirán finalmente a la adopción de un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión, el Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores (POCTEFEX), aprobado por la Comisión en una Decisión de 20 de marzo de 2009, ante la falta de adopción del programa operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA, por las cuestiones territoriales.

35 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».

36 Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «La acción exterior del Estatuto de Andalucía: Aciertos, desajustes, especificidades ocultas, desarrollos en tiempos de crisis», *cit.*, pp. 16-18.

3.1. La Política Regional y de Cohesión europea

La Política Regional europea en sus inicios y la Cohesión Económica, Social y Territorial como objetivo de la UE han establecido una planificación con fondos del presupuesto comunitario en beneficio de las regiones menos desarrolladas, con el fin de equilibrar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones en el seno de la UE. Los objetivos de la Cohesión europea se han materializado a través de distintos instrumentos de carácter financiero, como los Fondos estructurales³⁷, particularmente el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, que permiten a la UE transferir recursos a las regiones menos desarrolladas y a las que se encuentran en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales³⁸.

Estos Fondos y otros instrumentos que tienen por finalidad resolver los problemas de desigualdad de carácter estructural, intervienen mediante programación a iniciativa de los Estados, pero también mediante los llamados Programas de Iniciativa Comunitaria (PIC), entre otros³⁹, el Programa INTERREG, para reducir los problemas en las regiones que se encontraban, en un principio, en las fronteras interiores de la UE, fomentándose en dicho marco la cooperación territorial.

Si bien el primer Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG se realizó en el periodo 1990-1993, los proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos se han ejecutado en sus dos fases posteriores: INTERREG II (para el periodo 1994-1999) y especialmente INTERREG III (para el periodo 2000-2006).

37 El Fondo Social Europeo (FSE) en materia de empleo; el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en relación con las zonas rurales menos desarrolladas; y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, en este sector, entre otros. Vid. IZZO, M. y CONATO, D.: *La cooperación transfronteriza de la Unión Europea*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), marzo, 2006.

38 Sobre la Cohesión Económica y Social y su evolución, pueden verse los siguientes estudios del Profesor DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «La configuración jurídica de la Cohesión Económica y Social» y «La intervención financiera estructural», capítulos 24 y 25, respectivamente, en LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coords.): *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000 y «El principio de solidaridad en la práctica de la Unión Europea: La Cohesión Económica y Social» en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y FORNER DELAYGUA, J-J.: *La Cohesión Social en Iberoamérica*, III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Valdivia, 29 a 31 de octubre de 2007, Marcial Pons, 2008, pp. 27-40. Tras la reforma del Tratado de Lisboa, es uno de los objetivos de la UE (artículo 3 TUE, apartado 3.º) la cohesión económica, social y territorial, que se desarrolla en el Título XVIII, artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

39 Otros Programas de iniciativa comunitaria han sido, por ejemplo, EQUAL (en empleo); URBAN (para fomentar el desarrollo urbano sostenible); LIDER (en zonas rurales).

Así pues, INTERREG I fue destinado exclusivamente a la mejora de las fronteras terrestres intracomunitarias (solo se elaboraron proyectos de mejora de las infraestructuras fronterizas con Portugal y Francia), incorporando INTERREG II como novedades (a partir de 1994) la ampliación a las fronteras marítimas y a las fronteras exteriores de la Unión Europea con terceros países (encontrándonos aquí con el primer programa operativo INTERREG España-Marruecos).

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 transfronteriza⁴⁰.

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 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 proyectos⁴¹.

40 Mientras INTERREG III A regulaba la cooperación de naturaleza transfronteriza, la transnacional era objeto de regulación en el segundo capítulo (INTERREG III B), y la cooperación interregional en el tercero (INTERREG III C), contando con la financiación de los fondos FEDER (cuyos recursos se concentraron principalmente en el Capítulo A de la cooperación transfronteriza). Un análisis de la iniciativa comunitaria INTERREG II y III (España-Marruecos) puede verse en IGLESIAS, M. y GUTIÉRREZ, C.: «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, M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C.: *op. cit.*, pp. 105-116.

41 En la tercera fase del Programa de iniciativa comunitaria INTERREG (2000-2006) se desarrollaron 115 proyectos entre España y Marruecos. En total se destinaron 170 millones de euros en proyectos elaborados por el Ministerio de Hacienda de España, la Junta de Andalucía, y las Autoridades de Ceuta y Melilla, con la colaboración de Marruecos. Entre las áreas subvencionables en España estaban las provincias de Cádiz y Málaga, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como las provincias limítrofes de Huelva, Sevilla, Córdoba y Granada (a condición de no recibir más del 20 % de la ayuda FEDER total del programa en cuestión), y pudiendo beneficiarse de forma indirecta las ciudades del norte de Marruecos (Larache, Tánger-Assilah, Tetuán, Chaouen, Nador, entre otras). El objetivo general era el desarrollo socioeconómico de la zona y facilitar la cooperación entre ambos lados de la frontera. Puede verse un amplio análisis al respecto en la citada obra colectiva: *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*.

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 MEDA⁴² en el marco del proceso de Asociación Euromediterránea⁴³ (para el Mediterráneo sur y Oriente medio)⁴⁴, planteándose un problema de coordinación que se ha pretendido superar a través de la Política Europea de Vecindad (PEV), como tendremos ocasión de analizar.

42 Establecido por el Reglamento (CE) n.º 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea, DO L 189, de 30-7-1996, p. 1.

43 Un nuevo esquema de relaciones entre las Comunidades Europeas y los países mediterráneos no comunitarios se inició en 1992, tras el Consejo Europeo de Lisboa, y culminó en 1995 con la Declaración de Barcelona, en la que se establecieron los elementos sobre los que habría de pivotar el proceso de Asociación Euromediterránea, en cuyo marco se firmó en Bruselas el 26 de febrero de 1996 el Acuerdo Euromediterráneo por el que se creaba una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros con el Reino de Marruecos, en vigor desde el 1 de marzo de 2000 (puede verse la Declaración final de la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona, de 27 y 28 de noviembre de 1995 y su programa de trabajo <http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf>, y la Decisión 2000/204/CE, CECA: Decisión del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, DO L 70 de 18-3-2000). En el ámbito económico-financiero, el objetivo principal de este Acuerdo era la creación gradual de una zona de libre comercio entre la Comunidad Europea y Marruecos, así como la colaboración económica y la asistencia financiera prestada por la Comunidad con respecto a Marruecos, a través del programa MEDA. A diferencia de lo que ocurre en el marco de la Política Regional europea, Marruecos recibe financiación directa para el cumplimiento de los objetivos del proceso de Asociación Euromediterránea, siendo el principal beneficiario del programa MEDA con un compromiso total de 1.609 millones de euros para el periodo 1995-2006: MEDA I (1995-1999): 659 millones de euros y MEDA II (2000-2006): 950 millones de euros. *Vid.* IGLESIAS, M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C.: *op. cit.*, p. 24.

Si bien este marco de relaciones UE-Marruecos ha sido concebido como el marco de cooperación multilateral a nivel regional, sufriendo un proceso de evolución desde la Declaración de Barcelona (1995) a la Unión por el Mediterráneo (2008), dicho marco convive, como tendremos ocasión de analizar a continuación, con la Política Europea de Vecindad. *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», *cit.*, en concreto, pp. 160-181. Sobre la evolución del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo, *vid.* MORILLAS FERNÁNDEZ, A.: «Unión por el Mediterráneo: Nuevo horizonte para el Proceso de Barcelona y los entes regionales» en DEL VALLE GÁLVEZ, A. (dir.) y ACOSTA SÁNCHEZ, M.-REMI NJIKI, M. (coords.): *Inmigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el Área del Estrecho*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 331-348. Puede verse también BARBÉ IZUEL, E.: «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *RDCE*, n.º 32, 2009, pp. 11-48.

44 Otros programas son: CARDS (Balcanes Occidentales); TACIS (para países de la antigua URSS).

En este contexto general de la Política Regional y de Cohesión europea se ha puesto también de manifiesto cómo Marruecos ha sido capaz de mantener una estrecha relación de cooperación transfronteriza con Andalucía, al no verse afectadas las cuestiones de carácter territorial⁴⁵.

Un ejemplo es la creación de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía (España)-Marruecos⁴⁶, promovida de forma conjunta por la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos⁴⁷, y cuyos fundamentos se encuentran en el PIC INTERREG III A (2000-2006) Andalucía-Marruecos⁴⁸.

No obstante, en este marco de cohesión apenas hay incidencia de los temas territoriales, al no darse una cooperación en pie de igualdad entre los Estados miembros de la UE y terceros Estados, cuyas entidades solo se benefician de forma indirecta (en forma de servicios, no de inversiones directas, y sin una planificación conjunta de los proyectos).

3.2. La Política Europea de Vecindad y la vuelta a la política de cohesión: el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008

Una vez finalizado en el marco de la Política Regional europea el programa INTERREG III A para el periodo 2000-2006, se inicia en 2007 una nueva fase en la planificación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco de la PEV, a través del IEVA⁴⁹,

45 En los años comprendidos entre 1990 y 2006, la Junta de Andalucía ha desarrollado 137 proyectos de cooperación transfronteriza. Vid. MORILLAS FERNÁNDEZ, A.: «La cooperación territorial europea en Andalucía» en AGUDO ZAMORA M. J. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M.⁹ (coords.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial europea y de Vecindad*, Libro de Actas. Ponencias y Comunicaciones, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla 2012, pp. 39-46; en concreto, p. 40.

46 Vid. en la página web de la Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente <www.juntadeandalucia.es/medioambiente>.

47 Su inclusión en la Lista Mundial de Reservas de la Biosfera fue aprobada por unanimidad, el 25 de octubre de 2006, en el Buró del Programa Mab (Hombre y Biosfera) de la UNESCO.

48 Su objetivo prioritario es el desarrollo regional equilibrado y la integración del territorio europeo, mediante la progresiva creación de estructuras conjuntas de cooperación entre toda la UE y también con los Estados vecinos. Vid. VERDÚ BAEZA, J.: «El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 28, 2012, pp. 397-416.

49 Vid. Reglamento (CE) n.º 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, DO L 310, de 9-11-2006, p. 1 (artículos 2.2 y 6).

de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007⁵⁰.

La PEV, propuesta por la Comisión Europea en 2003 (con la perspectiva de la ampliación de la UE a los países del Este), se concibe como el marco de las relaciones entre la UE y los países vecinos del Este y Sur de Europa⁵¹, en cuyo ámbito geográfico está comprendido Marruecos⁵², así como los países mediterráneos no comunitarios implicados en el Proceso de Asociación Euromediterránea, entre otros —con excepción de Turquía, que está inmerso en un proceso de negociaciones para su futura adhesión a la UE—, inscribiéndose, por lo tanto, las relaciones entre la UE y Marruecos en un doble marco⁵³.

Los primeros Planes de Acción de Vecindad con los países mediterráneos (Marruecos, Túnez, Jordania, Palestina e Israel) fueron aprobados por el Consejo Europeo en diciembre de 2004, y debían ser ratificados en el seno de los respectivos Consejos de Asocia-

50 Reglamento por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) n.º 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, DO L 210, de 10-8-2007.

51 Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, de 11-3-2003.

52 Pueden verse los trabajos de MARTÍN, I.: «La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?», *Análisis del Real Instituto Elcano* n.º 137/2003; «La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 37, 2004, pp. 497-526; «La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental», Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005. Con carácter general, puede verse COMELLI, M.; GRECO, E. y TOCCI, N.: «From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy», *European Foreign Affairs Review*, 12, Issue 2, 2007, pp. 203-218.

53 La idea principal de la PEV es contar con un conjunto de países que compartan los valores y objetivos fundamentales de la UE, con los que establecer unas relaciones más estrechas que incluyan un grado significativo de integración económica y política. Entre sus objetivos están la cooperación política, de seguridad, económica y cultural, consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. Y entre los valores comunes: el estado de derecho y la democracia, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, los principios de economía de mercado y desarrollo sostenible, y el fomento de buenas relaciones de vecindad. Y con este fin, a cambio de alcanzar logros concretos y aplicar con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales necesarias, la UE ofrece a los países vecinos la perspectiva de participar en el Mercado Interior e impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales con aquellos. *Vid.* CEPILLO GALVÍN, M. A.: *loc. cit.*, pp. 182-183.

ciones bilaterales en 2005. Marruecos fue uno de los primeros países en acordar con la UE un Plan de Acción (en 2005) en el marco de la PEV⁵⁴.

Y para la puesta en marcha de los Planes de Acción se asignaron fondos comunitarios con carácter transitorio, ya que se previó que la PEV fuese operativa a principios de 2007, cuando entraran en vigor las nuevas Perspectivas Financieras de la UE (2007-2013) y se creara el IEVA, que iba a subsumir los programas europeos (INTERREG y MEDA) de cooperación con el área del Mediterráneo, simplificando las estructuras políticas y administrativas⁵⁵.

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 socioculturales⁵⁶, ejecutándose la ayuda comunitaria en virtud de la cooperación transfronteriza IEVA mediante los programas operativos conjuntos definidos en el documento de estrategia⁵⁷.

Para ello, los países participantes deberán proponer de común acuerdo los pormenores de las modalidades de su cooperación transfronteriza IEVA en el documento del progra-

54 Tras presentarse el Informe estratégico sobre el país en mayo de 2004, en julio de 2005 se aprobó el Plan de Acción UE-Marruecos, adoptando el Consejo de Asociación Unión Europea-Marruecos el 24 de octubre de 2005 la recomendación 1/2005 relativa a la puesta en práctica de dicho Plan de Acción. *Vid.* Doc. UE-MA 2707/05. El Plan de Acción acordado entre la UE y Marruecos en 2005 cubre un período de entre tres y cinco años, previendo entre las acciones prioritarias a emprender: la consecución de reformas legislativas y la aplicación de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos; el diálogo político reforzado en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, así como una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo, la negociación de un acuerdo de liberalización del comercio de servicios, el desarrollo de un entorno favorable a la inversión extranjera directa, la gestión de los flujos migratorios y la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas, así como el desarrollo del sector energético. *Vid.* doc. UE-MA 2702/1/05 REV 1. La Comisión hizo en diciembre de 2006 un balance del Plan de Acción UE-Marruecos, valorando altamente positivo el caso de Marruecos.

55 En efecto, el IEVA ha asumido todos los programas geográficos que financia la UE en los países afectados por la PEV, entre ellos, INTERREG y MEDA. Se basa en principios de programación plurianual, la asociación, la cofinanciación, y tiene el objetivo de promover la cooperación transfronteriza e interregional.

56 *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 4-12-2006, p. 12.

57 Considerando 5 del citado Reglamento (CE) n.º 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007.

ma operativo conjunto adoptado por la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 6, del citado Reglamento (CE) n.º 1638/2006⁵⁸, que pueden tener un alcance local, regional y nacional⁵⁹.

Y en el caso de que los Estados miembros no presentaran en plazo ningún programa operativo conjunto de cooperación transfronteriza⁶⁰, se pondrá a disposición de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo 5, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, la totalidad de la contribución del FEDER para financiar la cooperación transfronteriza⁶¹.

58 Dicho artículo señala: «En el plazo de un año a partir de la aprobación de los documentos de estrategia mencionados en el artículo 7, apartado 3, los países participantes presentarán conjuntamente a la Comisión propuestas de programas operativos conjuntos...».

59 En efecto, la financiación además de comprender los programas nacionales o plurinacionales (mínimo del 95 % del presupuesto destinado a la ayuda a un país socio —*vid.* artículo 10.1 del citado Reglamento (CE) n.º 951/2007)— o la cooperación regional y subregional entre dos o más países socios, en los que podrán participar Estados miembros, abarca también los programas de cooperación transfronteriza, que abordarán la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más países socios en regiones limítrofes con su parte de la frontera exterior de la Comunidad (hasta un 5 % del presupuesto —artículo 6.1, a) i) y ii), así como artículo 29 del citado Reglamento (CE) n.º 1638/2006)—. En este caso, los recursos del IEVA están destinados a programas entre territorios situados a lo largo de las fronteras externas de la UE, es decir, entre Estados miembros y socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes, que serán ejecutados por autoridades regionales y locales y otros actores locales del desarrollo, como ONG, cámaras de comercio, universidades, etc. Se celebrará un convenio de financiación entre la Comisión y cada uno de los países socios del programa operativo conjunto de que se trate.

60 Según la definición contenida en el artículo 2, 1 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, 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.º 1260/1999 (DO L 210, de 31-7-2006). Por programa operativo se entiende el documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, en el que se recoge una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos o, cuando se trate del objetivo de «convergencia», del Fondo de Cohesión y del FEDER. La contribución anual del FEDER a los programas transfronterizos y de las cuencas marítimas con arreglo al IEVA requería la presentación a la Comisión de un programa operativo con anterioridad al 30 de junio de 2008 o junio de 2010, para el segundo período 2010-2013.

61 En los términos del artículo 7.1 del citado Reglamento: «A efectos de la cooperación transfronteriza, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras terrestres exteriores, y todas las regiones del nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 km, teniendo en cuenta los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación». NUTS (Nomenclatura Común de las Unidades Territoriales Estadísticas) subdivide el territorio económico de los Estados miembros de la UE en tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3, determinándose el nivel al que pertenece una unidad administrativa, a partir de umbrales demográficos. Así, el nivel NUTS 3 se correspondería con 150.000 a 800.000 habitantes.

En este marco de relación UE-países vecinos, los socios son responsables no solo de la programación detallada, sino también de la gestión y aplicación de estos programas, siendo una vez más Marruecos el principal beneficiario⁶².

Así, para la región del Mediterráneo se dispuso, en el marco de la PEV, de dos programas:

- el Programa IEVA de cooperación transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013⁶³, dotado de 173 millones de euros. Marruecos se adhirió a dicho Programa, pero no firmó el Convenio de financiación; y
- el Programa IEVA de cooperación transfronteriza España-Marruecos, con 156 millones de euros⁶⁴, relativo a rutas marítimas,⁶⁵ que contiene a su vez dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y; Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur⁶⁶. En ninguno de ellos ha participado Marruecos, que ha tenido reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España, por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte⁶⁷. Se trata, por lo tanto, de la causa principal, de enorme transcendencia, pues ha tenido una incidencia directa en la falta de cooperación transfronteriza hispano-marroquí en este marco de relación UE-Marruecos⁶⁸.

62 IGLESIAS M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C.: *op. cit.*, pp. 25 y 26.

63 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 avril 2009, Doc. SEC (2009) 520/2, p. 22. Este Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14-8-2008 <www.enpicbcmec.eu>.

64 IGLESIAS, M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C.: *op. cit.*, p. 26.

65 Programa de cooperación transfronteriza España-Marruecos para las rutas marítimas (Acto IEVA. Cooperación Transfronteriza-Documento de Estrategia 2007-2013, Programa Indicativo 2007-2010).

66 Bloqueados por razones políticas, según MARTÍN, I.: «El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?», Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 158/2008, de 4-12-2008, p. 7. Ver también *El Imparcial* de 11-5-2009 y el Documento de Trabajo de MARTÍN, I.: Primer Foro de Autoridades Locales UE-Marruecos (Córdoba, 2-3 marzo 2010): «Las Autoridades locales en el Estatuto Avanzado UE-Marruecos», p. 6.

67 Para LÓPEZ BUENO, José M^º, el motivo de la no presentación en plazo del programa de actuación conjunta y del *impasse* es «la negativa de Marruecos a que Melilla y Ceuta sean consideradas zonas elegibles», en «Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos... o primos?», *Papeles FAES* n.º 101 de 2-6-2009, p. 2.

68 Puede verse el citado artículo de LÓPEZ BUENO, José M^º en FAES, donde señala que de los quince programas que abarcan las fronteras exteriores de la UE, solo los de España y Marruecos permanecen inéditos al no haberse aprobado el programa de actuación conjunta, imprescindible para su ejecución, ante la negativa de Marruecos a que Ceuta y Melilla sean zonas elegibles. *Vid.* diario *SUR.es*, 8-6-2009: «López Bueno analiza la situación de los

En consecuencia, al no presentar España a la Comisión ningún programa de cooperación transfronteriza con arreglo al IEVA en la fecha indicada, se puso a disposición de nuestro país la contribución del FEDER para el año 2008, por importe de 12.984.722 euros, para la consecución del Objetivo 3 de «cooperación territorial europea»⁶⁹, que persigue intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas⁷⁰. España decidió destinar los fondos no usados a la cooperación transfronteriza en sus fronteras exteriores⁷¹.

Por ello, ante la falta de adopción de un programa operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA, y para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006, principalmente mediante el PIC INTERREG III A España-Marruecos, se terminó adoptando un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión: el «Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores» 2008-2013 (POCTEFEX)⁷².

Dicho Programa incluye entre las zonas de nivel 3 de la NUTS que pueden recibir financiación en el «Área de cooperación transfronteriza del Estrecho»: la Comunidad Autónoma de Andalucía y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como las regiones

fondos de vecindad en la revista de FAES». Vid. igualmente su estudio «Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)», en GARRIDO REBOLLEDO, V. (coord.): *Política euromediterránea: el Mediterráneo tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Francisco de Vitoria, 2010, pp. 67-87, en concreto, p. 85 <http://www.fhimades.org/upload/pdf_libros/98.pdf>.

69 Con arreglo al objetivo de «cooperación territorial europea», las intervenciones del FEDER se centrarán en las prioridades siguientes: 1) realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible... 2) establecimiento y desarrollo de la cooperación transnacional... 3) potenciación de la eficacia de la política regional... (artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al FEDER y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999), DO L 210, de 31-7-2006.

70 Artículo 3,2.c) del citado Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, DO L 210, de 31-7-2006.

71 Puede verse HEREDERO DE PABLOS, Mª I. y OLMEDILLAS BLANCO, B.: «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», *Investigaciones Regionales*, n.º 16, 2009, pp. 191-215.

72 Decisión de la Comisión de 20 de marzo de 2009 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, Doc. C (2009) 1093 final de 20-3-2009. Decisión modificada para incluir la contribución comunitaria para 2009, Doc. C (2010) 1692 de 16-3-2010 y para los años 2010 a 2013, Doc. C (2011) 918 final de 18-2-2011 <www.poctefex.eu>.

de Marruecos norte⁷³. Y tiene como objetivo 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 Marruecos⁷⁴. Ello permite utilizar los recursos del FEDER en el territorio comunitario y, en aplicación del artículo 21.3 del Reglamento (CE) 1080/2006, la ejecución de hasta un 10 % de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la UE⁷⁵.

Estamos ahora ante una situación transitoria, a la espera de que se implemente definitivamente el IEVA, pues el POCTEFEX no permite inversiones directas, aunque sí ciertos gastos, en Marruecos, no existiendo tampoco en el marco de este Programa una planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones, como la requerida en el marco de la PEV, a través del IEVA.

73 Sus ejes son: Por un lado, el área de cooperación transfronteriza del Estrecho: en la parte española, Huelva, Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Ceuta y Melilla, pudiendo destinarse hasta un 20 % del importe de la contribución del FEDER a las áreas adyacentes de Jaén, Córdoba y Sevilla, y en la parte marroquí, las regiones de Tánger-Tetuán, Taza, Alhoceima-Taounate y la Región Oriental (en el norte). Por otro lado, el área de cooperación transfronteriza Atlántica (con la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias —en las que se incluyen las regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drâa y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra—. El 23 de junio de 2009 tuvo lugar el primer Comité de Seguimiento del Programa, que acordó abrir el plazo de presentación de la primera convocatoria de proyectos (desde el 30 de julio hasta el 15 de octubre de ese mismo año) y dar prioridad a los proyectos que se ubiquen en la zona oriental. *Vid.* diario *SUR.es*, 11-7-2009: «Melilla se beneficiará del Programa de Cooperación Transfronteriza de 2008».

74 El objetivo general de dicho programa era «potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación», siendo los objetivos específicos: mejorar la movilidad y la accesibilidad entre los territorios incluidos en las áreas de cooperación transfronteriza; fomentar una gestión sostenible e integrada de los recursos energéticos y del entorno medioambiental, entre otros. La estructura de gestión de este Programa, con un presupuesto de 25 millones de euros compartidos entre la Administración General del Estado (60 %) y la Junta de Andalucía (40 %), cuenta con Comités de Gestión y Territoriales; con coordinadores nacionales y regionales y con un Secretariado Técnico Conjunto, con sede en Algeciras (Edificio Kursaal), siendo la primera vez que un organismo de este tipo se establece en Andalucía. En el marco del POCTEFEX se prevé que centros de apoyo y cooperación situados en Málaga y Cádiz establezcan contactos entre empresas del Norte de Marruecos y Andalucía para impulsar sus intereses, lo que fue considerado por el entonces secretario general de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, Miguel Lucena, «una oportunidad fundamental para continuar con todos los trabajos de cooperación que se desarrollan desde hace más de veinte años con el Norte de Marruecos» (diario *malagahoy.es*, de 29-7-2009: «Centros de apoyo y cooperación de Málaga y Cádiz unirán a empresas del Norte de Marruecos y Andalucía»).

75 De un presupuesto total de 17,313 millones de euros, el 75 % (unos 12,985 millones de euros) son contribución FEDER.

Hubiera sido deseable que este antecedente llevara a su definitiva configuración como un programa de cooperación transfronteriza IEVA, que a fecha de hoy no se ha conseguido⁷⁶.

Una vez más destacamos cómo la experiencia pone de manifiesto la renuncia por Marruecos a los nuevos cauces de cooperación conjunta con España y con Europa en el marco de la PEV, por reivindicaciones de carácter territorial (las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y las plazas de soberanía española en el norte de África).

4. ¿ES POSIBLE LA COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE? LA MACRORREGIÓN MEDITERRÁNEA EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 Y LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UE

Siendo, por lo tanto, el POCTEFEX el marco actual de los fondos europeos que amparan la cooperación transfronteriza hispano-marroquí, haremos a continuación una breve referencia a las perspectivas financieras 2014-2020, en relación con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020⁷⁷. Atendiendo al concepto de «macrorregión» en ella previsto, la eventual creación de una «macrorregión mediterránea» podría constituir, en palabras de Iván Martín, una herramienta útil para avanzar en la gestión conjunta del mar Mediterráneo y, sin ser un instrumento alternativo para la cooperación territorial a través del Mediterráneo, podría convertirse en una herramienta interesante, siempre y cuando incluyese a los países del sur del Mediterráneo

76 El documento *Programa de Cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores* de 13-9-2010 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 18-2-2011 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 18-2-2011. Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «El contencioso territorial con España» en REMIRO BROTONS, A. (dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (coord.): *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, cap. VII, pp. 369-408; en concreto, p. 404.

77 Vid. la propuesta de la Comisión, de 29 de junio de 2011, relativa al próximo Marco Financiero Plurianual para el ejercicio 2014-2010: un presupuesto para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en la que se decide que la política de cohesión debe seguir siendo un elemento esencial del próximo paquete financiero (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea», COM (2011) 611 final/2, de 14-3-2012).

y se aplicase a subregiones dentro del Mediterráneo, como pudiera ser, por ejemplo, con carácter limitado, el área del Estrecho de Gibraltar⁷⁸.

Y es que en el período de programación 2007-2013 surgieron nuevas formas de cooperación territorial, presentando la Comisión, a petición del Consejo Europeo, dos estrategias macrorregionales para las regiones del mar Báltico y del Danubio⁷⁹.

Ahora bien, las posibilidades de cooperación entre los Estados miembros de la UE y de estos con terceros Estados en el Estrecho de Gibraltar, se han visto una vez más dificultadas o paralizadas por reivindicaciones de carácter territorial, siendo este el caso de las existentes entre España, el Reino Unido y Marruecos.

Y es que existen ya en la práctica antecedentes de esta falta de coordinación entre los Estados ribereños del Estrecho en el marco de otras políticas, como la marítima integrada, que persigue, a su vez, explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas como la regional, de pesca o de medio ambiente⁸⁰, y fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales, especialmente a través de la cooperación en el marco, por ejemplo, de la PEV⁸¹, que comprende a Marruecos.

Así, de conformidad con los objetivos perseguidos por la Política Marítima de la UE, en junio de 2008, y por el procedimiento legislativo de codecisión, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaban la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina⁸², transpuesta al

78 Vid. MARTÍN, I.: «La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial», Documento de Trabajo, Primera Master Class, Proyecto MEDGOVERNANCE, Una nueva gobernanza regional en la región euromediterránea; Junta de Andalucía, Sevilla, 14-15 de junio de 2010, 28 páginas; en concreto, pp. 23-24 <www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA>.

79 Vid. Comunicación «Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico», COM (2009) 248 de 10-6-2009 y Comunicación «Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio», COM (2010) 715 de 8-12-2010, respectivamente.

80 El objetivo perseguido por la Política Marítima de la UE es «explotar las sinergias entre la política regional y las políticas de pesca, de investigación e innovación, empresarial, de transporte marítimo, de medio ambiente y de energía, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible». Vid. el Libro Verde, publicado por la Comisión Europea en junio de 2006: «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares», COM (2006) 275 final, de 7-6-2006.

81 Vid. el Libro Azul de la Comisión sobre «Una política marítima integrada para la Unión Europea», COM (2007) 575 final, de 10-10-2007.

82 Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DO L 164, de 25-6-2008. Sobre la Directiva marco

ordenamiento jurídico español a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino⁸³, que regula las Redes de Áreas Marinas Protegidas en España, como la Red Ecológica Europea Natura 2000⁸⁴.

Tanto la Directiva marco como la Ley española de transposición de la misma prevén la actuación de común acuerdo entre Estados miembros de la UE y terceros Estados en la definición de las estrategias marinas nacionales⁸⁵, cuando afecten a zonas limítrofes.

pueden verse los siguientes estudios: BOU FRANCH, V.: «La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina» en PUEYO LOSA, J.; JORGE URBINA, J. (coords.): *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 113-130; y SANZ LARRUGA, F. J.: «La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea» en ARANA GARCÍA, E.-SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.); NAVARRO ORTEGA, A. (coord.): *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Ed. Civitas, Madrid, 2012, pp. 109-168.

83 BOE, n.º 317, de 30-12-2010. Sobre la Ley 41/2010, puede verse: ARANA GARCÍA, E.-SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.) y NAVARRO ORTEGA, A. (coord.): *op. cit.*; DE MARCOS, A.: «El fin de una larga travesía: la Ley 41/2010 de protección del medio marino», *Revista Ambiental*, 2011, n.º 94; ORTIZ GARCÍA, M.: «La Ley de protección del medio marino: hacia la gobernanza marítima», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2011, n.º 2, pp. 1-31; SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.: «The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy», *Marine Policy*, 2012, n.º 36, pp. 18-27. Finalmente, en la obra de BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (coord.): *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, Universidad de Cádiz, 2012, pueden consultarse los trabajos de PÉREZ PUYOL, A.; BUCETA MILLER, J. L.: «La Ley 41/2010, de protección del medio marino, y las estrategias marinas como herramientas de planificación del medio marino», pp. 1683-1691; y TORRES LÓPEZ, M. A.: «Las estrategias marinas como instrumento de planificación para mantener el buen estado medioambiental del medio marino», pp. 1886-1896.

84 Vid. la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE, n.º 299, de 14 de diciembre de 2007), en concreto, el capítulo III sobre «Espacios protegidos Red Natura 2000» (artículos 41 a 48), del Título II «Catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural».

85 En los términos del artículo 1, párrafos 1 y 2 de la Directiva marco, los Estados miembros de la UE deberán adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020, y con tal propósito se elaborarán y aplicarán estrategias marinas a fin de: «a) proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectadas negativamente; b) prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación, para velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar».

Por un lado, la Directiva marco determina los espacios que serán objeto de la elaboración de estrategias marinas, comprendiendo las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados⁸⁶.

Mientras que, por otro lado, dicha Directiva especifica expresamente (artículo 4) las regiones y subregiones en las que deberán establecerse estrategias marinas, siendo de interés, por la incidencia que en ellas tendrán las cuestiones territoriales: en el océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias⁸⁷; y en el mar Mediterráneo, la subregión del Mediterráneo Occidental⁸⁸.

También la Ley española prevé dos grandes regiones (artículo 6): la del Atlántico Nororiental⁸⁹; y la del mar Mediterráneo, e incorpora como novedad el concepto de *demarcación marina*, correspondiendo a cada una de las cinco creadas⁹⁰ una estrategia marina. Estas demarcaciones corresponden al medio marino sobre el que España ejerce so-

86Esto es, el lecho marino, la columna de agua y la superficie del mar territorial (MT), la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental (PC), así como las denominadas «aguas costeras», definidas por la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327, de 22-12-2000 (Directiva de Aguas), en las que están comprendidas las aguas interiores). La Ley española 41/2010 también incluye las «aguas costeras» en el caso de que no estuvieran ya protegidas por la normativa sobre aguas. Es decir, por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE, n.º 176, de 24-7-2001. Vid. ORTIZ GARCÍA: *loc. cit.*, p. 7. La Ley 41/2010 comprende también las zonas de Protección Pesquera o Ecológica, como es la zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo, creada por el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto, BOE, n.º 204, de 26-8-1997, modificado por el Real Decreto 431/2000, de 31 de marzo, BOE, n.º 79, de 1-4-2000. Puede verse GONZÁLEZ GIMÉNEZ, J.: *El mar Mediterráneo: régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*, Atelier; Barcelona, 2007. En concreto, la zona de protección pesquera española (pp. 172-182, con referencia al problema de delimitación de espacios marítimos entre España y Marruecos en nota 520, p. 180).

87Subregión comprendida en la región del océano Atlántico Nororiental, que comprende a su vez las subregiones del mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha; el mar Céltico; y el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas. Otras regiones son: el mar Báltico, el mar Mediterráneo y el mar Negro.

88Siendo otras subregiones del mar Mediterráneo: el mar Adriático; el mar Jónico y el Mediterráneo Central y; el mar Egeo Oriental.

89Que dispone a su vez de dos subregiones: a) Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, y b) la subregión Atlántica macaronésica de Canarias.

90Dichas demarcaciones son las siguientes: noratlántica; sudatlántica; levantino-balear; canaria y, finalmente, la del Estrecho y Alborán.

beranía o jurisdicción, destacando la Demarcación del Estrecho y Alborán⁹¹, que comprende cuatro provincias andaluzas (Cádiz, Málaga, Granada y Almería) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, incluyendo las aguas en litigio en la Bahía de Algeciras⁹², además de las islas Chafarinas, el islote Perejil⁹³, los Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán.

Por ello, alcanza una especial relevancia la cooperación interestatal en la demarcación del Estrecho y Alborán, pues comprende espacios marinos bajo soberanía y jurisdicción de dos Estados miembros de la UE (España y el Reino Unido) y un tercer Estado (Marruecos)⁹⁴, siendo una zona objeto de reclamaciones y de controversias territoriales.

Esta necesaria cooperación/coordinación entre los Estados miembros de la UE, y de estos con terceros Estados, está recogida en la Directiva marco en dos supuestos específicos (artículos 5.3 y 6.2): El primero, cuando los Estados miembros sean limítrofes de una misma región o subregión y el estado del mar sea tan crítico que se necesiten adoptar medidas urgentes a través de un plan común de acción; mientras que el segundo se refiere al recurso a los foros internacionales correspondientes, incluidos los mecanismos y estructuras de los convenios marinos regionales, para coordinar sus acciones con los terceros países bajo cuya soberanía o jurisdicción estén las aguas de la misma región o subregión afectada por la Estrategia⁹⁵.

91 Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán. Parte I. Marco General, Evaluación inicial y Buen Estado Ambiental*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, p. 1.

92 Puede verse al respecto: GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: «La difícil aplicación de la Estrategia Marina Europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *cit.*, y de los mismos autores, «La Estrategia Marina Europea en España: la Ley 41/2010 de protección del medio marino y su compleja aplicación a la Bahía de Algeciras», en BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (coord.): *op. cit.*, pp. 1232-1241.

93 Por primera vez se hace referencia en nuestro ordenamiento jurídico al islote de Perejil. Sobre este islote y el incidente hispano-marroquí de 2002, puede verse SAURA ESTAPÁ, J.: «A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil», *REEI*, 2002, n.º 5 y CAJAL, M.: *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar-¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003; en concreto, cap. 9.

94 Vid. la noticia de prensa de *elconfidencialdigital* (9-1-2013) titulada: «El Gobierno crea un 'comité de emergencia' para el Estrecho. Preocupan las amenazas a Gibraltar, Ceuta, Melilla y los territorios españoles en África».

95 También el artículo 23 de la Ley 41/2010 prevé, en los términos de la Directiva marco, esta cooperación y coordinación con los demás Estados miembros de la Unión Europea, así como con terceros países que comparten la misma región o subregión marina: «El Gobierno reforzará la cooperación entre el Reino de España y los demás Estados miembros de la Unión Europea, así como con terceros países que comparten la misma región o subregión marina a los efectos de asegurar la coherencia y coordinación de las estrategias de la misma zona, incluyendo los programas de seguimiento».

En este sentido, el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona de 1976), del que son partes contratantes la UE, España y Marruecos, entre otros, establece una obligación de comportamiento para los Estados, al prever que «harán todo lo posible» para coordinar las acciones con terceros Estados⁹⁶. Una disposición que, en cualquier caso, evidencia el carácter transfronterizo y abierto otorgado a la protección del medio marino por la UE, poniendo asimismo de manifiesto la posibilidad, e incluso necesidad, de colaboración entre los Estados miembros y con terceros Estados, principalmente⁹⁷.

Por lo tanto, el establecimiento de la Demarcación del Estrecho y Alborán implicará necesariamente, según la normativa española, europea e internacional, una cooperación con Marruecos, en pro del medio ambiente marino, así como con las autoridades británicas y gibraltareñas en el caso de la Bahía de Algeciras⁹⁸, destacando como dificultades o impedimentos, en ambos casos, las reivindicaciones territoriales⁹⁹.

Ahora bien, en el momento actual, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente tiene disponibles los documentos contenidos en la publicación «Estrategias

96 Es interesante observar la relación entre la Directiva marco y los numerosos compromisos adquiridos por los Estados miembros en el seno de Acuerdos regionales (Considerando 19), como el relativo al mar Mediterráneo (vid. el citado Convenio de 1976 —DO L 240, de 19-9-1977—, modificado en 1995). Los Acuerdos regionales contienen un alto grado de indefinición propio de los Convenios internacionales de protección del medio ambiente, comprometiéndose los Estados *únicamente* a adoptar todas las medidas para prevenir y eliminar la contaminación. Ver, en general, sobre la protección del medio ambiente marino regional, JUSTE RUIZ, J.: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 197-259.

97 Véase, por ejemplo, Doc. COM (2009) 466 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una política marítima integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo, de 11-9-2009, en el que se promueve la mejora de la cooperación con terceros países en el entorno mediterráneo.

98 Las llamadas *British Gibraltar Territorial Waters* se identifican de forma expresa con la *marine strategy area* en la normativa interna gibraltareña de transposición de la Directiva marco sobre Estrategia Marina Europea. Vid. The Marine Strategy Regulations 2011. Acto jurídico: *Gibraltar Regulations*, Número: Legal Notice 13 of 2011; Diario Oficial: *Gibraltar Gazette*, Número: 3835, Fecha de publicación: 10-2-2011, Página: 00072-00108, Entrada en vigor: 10-2-2011; Referencia: (MNE(2011)51531).

99 Pueden verse los siguientes estudios del profesor DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *cit.*, pp. 19-25; «El contencioso territorial con España», *cit.*; «Los territorios de España en África. Por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea» en DEL VALLE GÁLVEZ, A. (dir.) y ACOSTA SÁNCHEZ, M.-REMI NJIKI, M. (coords.): *op. cit.*, pp. 263-281; «Gibraltar y Marruecos, la difícil cooperación transfronteriza en el área del Estrecho» en AA.VV.: *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del Siglo XXI, Obra homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 317-332.

Marinas, Evaluación Inicial, Buen Estado ambiental y objetivos ambientales»¹⁰⁰, debiendo destacarse que en el Documento marco de las Estrategias, en el apartado de reuniones bi-tri-laterales celebradas por España con otros países limítrofes, no hay constancia de haberse reunido con el Reino Unido —Gibraltar—, y mucho menos con Marruecos¹⁰¹. Tampoco se hace referencia a dichas reuniones en la Estrategia para el Estrecho y Alborán¹⁰².

Esta falta de cooperación se ha puesto de manifiesto en relación con otros espacios protegidos de acuerdo con la legislación ambiental europea¹⁰³, e integrados en la llamada Red Ecológica Europea Natura 2000: especialmente, entre España-el Reino Unido: los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y las Zonas Especiales de Conservación (ZEC); y con Marruecos, la Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)¹⁰⁴.

Por otro lado, el artículo 28 c) de la citada Ley 41/2010 establece que para la consecución de los objetivos de la conservación de la biodiversidad marina, y de la Red de Áreas Marinas Protegidas en España en particular, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino¹⁰⁵, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, realizará la función de declarar y gestionar las ZEC y las ZEPA en el medio marino, en los supuestos estable-

100 Vid. documentos generales y la Estrategia para cada una de las cinco demarcaciones, habiéndose sido sometidos a consulta pública en la web del Ministerio desde el 1 de junio hasta el 15 de julio de 2012. Información obtenida en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el apartado «Costas y Medio Marino». Puede verse la Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012, por el que se aprueban los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas en BOE, n.º 285, de 27-11-2012, Sec. III, p. 82340.

101 MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Estrategias Marinas, Documento Marco: Evaluación Inicial, Buen Estado ambiental y objetivos ambientales*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, pp. 44-45.

102 MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE: *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán, parte II, Análisis de presiones e impactos*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, p. 146.

103 Vid. la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats, DO L 206, de 22-7-1992.

104 Vid. el capítulo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre Espacios protegidos Red Natura 2000.

105 Actualmente, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

cidos en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre¹⁰⁶, entre ellos, los estrechos utilizados para la navegación internacional¹⁰⁷.

En este sentido, la doble designación de Zona Especial de Conservación del LIC español «Estrecho Oriental»¹⁰⁸ y del LIC gibraltareño «Southern Waters of Gibraltar» —dos Lugares de Importancia Comunitaria que se solapan—, sin que exista ningún tipo de coordinación entre España y el Reino Unido en su gestión, debido a la controversia existente sobre las aguas que rodean el istmo y peñón de Gibraltar, pone de manifiesto, a modo de anticipo, la difícil cooperación entre los Estados ribereños del Estrecho de Gibraltar en la adopción de estrategias marinas, en concreto, en la Demarcación marina del Estrecho-Alborán.

Y es que el Gobierno español, anticipándose a esta difícil y de entrada infructuosa cooperación con los Estados vecinos en el Área del Estrecho, dejaba fuera del listado final de espacios que serían clasificados como ZEPA en la primera red de Áreas marinas protegidas, las inicialmente previstas (el Estrecho de Gibraltar, las Chafarinas y el Banco de la Concepción, este último al noroeste de Canarias). El argumento alegado para proceder a dicha exclusión no fue otro que «evitar conflictos diplomáticos», al comprender dichas áreas espacios marítimos reivindicados por el Reino Unido y Marruecos¹⁰⁹.

106 Ley 42/2007, *cit.*

107 Tales supuestos son: a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurran los requisitos del artículo 36.1 de la Ley 42/2007, en cuyos términos: «Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente»; b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias; c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar».

108 *Vid.* el Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre de 2012, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación (*BOE*, n.º 289, de 1 de diciembre de 2012). Este Real Decreto fue adoptado de conformidad con la citada Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

109 *Vid.* *El País.com*, 19-10-2011: «España descarta tres parques para evitar conflictos diplomáticos. El Estrecho, Chafarinas y el Banco de la Concepción, en aguas que reclaman Marruecos y Gibraltar, se caen de la primera red de áreas marinas protegidas». En declaraciones del director general de Política Forestal, José Jiménez: «Donde hay una disputa vamos a hacer una reflexión más pausada con el Ministerio de Asuntos Exteriores», definiendo dichas zonas como «aquellos sitios con cierta conflictividad en los que no están claros los límites» (*ibidem*). Pueden verse la ZEPA de Cádiz y la de Almería, que comprenden

Por todo lo anterior, destacamos como necesaria la cooperación entre España, el Reino Unido y Marruecos en la protección del medio marino y del medio ambiente en la zona del Estrecho, si se aspira a la creación de una macrorregión mediterránea, de conformidad con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020. Pero los precedentes de cooperación en la política marítima europea no son alentadores.

Vemos cómo, una vez más, las cuestiones territoriales y la falta de determinación de jurisdicciones marítimas bloquean cualquier posibilidad de cooperación o de una coordinación institucional práctica, entre Estados miembros de la UE y de estos con terceros Estados, en cumplimiento del objetivo de explotar las sinergias entre la política regional y otras políticas, como la de protección del medio ambiente, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible en el área del Estrecho.

5. CONCLUSIONES

La complejidad de las relaciones de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales regionales y locales situadas a uno y otro lado de la frontera terrestre hispano-marroquí (en concreto, las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla y las provincias de Tetuán y de Nador), viene determinada por reivindicaciones de carácter territorial (las ciudades, islas y peñones de soberanía española en el norte de África).

En efecto, la reivindicación de soberanía por parte de Marruecos de los territorios españoles en el norte de África hace improbable que pueda crearse un marco bilateral (institucional y normativo) entre España y Marruecos, que reconozca a las entidades subestatales situadas a uno y otro lado de sus fronteras terrestres competencias para adoptar acuerdos o convenios de cooperación transfronteriza. Y siendo una cuestión políticamente sensible, tampoco se espera que pueda hacerse a través de un acuerdo *no normativo*.

Prueba de ello, por el contrario, es el desarrollo de actividades de cooperación transfronteriza en las fronteras marítimas del Estrecho entre Andalucía y el país vecino, en un marco institucionalizado, el Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos, en el que no están presentes las cuestiones territoriales.

respectivamente el Estrecho (ES0000337) y la isla de Alborán (ES0000336), las dos en la región biogeográfica Mediterránea. *Vid.* la tabla de ZEPA por Comunidades Autónomas elaborada en enero de 2012 y publicada en el sitio web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente <www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/red-natura-2000>; en concreto, en la sección de Andalucía.

Pero la inexistencia de un marco jurídico y político de cooperación transfronteriza hispano-marroquí en las fronteras terrestres no ha impedido a Marruecos, país socio privilegiado de la UE, beneficiarse de los distintos fondos y programas adoptados en el marco de la Política Regional y de Cohesión, así como de la PEV, habiéndose planteado igualmente en esta última cuestiones territoriales que han dificultado su pleno desarrollo. Es más, es el marco europeo, con sus políticas y programas, el único que ha permitido una tímida cooperación transfronteriza entre España y Marruecos.

Así, tras finalizar el Programa de iniciativa comunitaria INTERREG III A para el periodo 2000-2006 (que ha permitido igualmente a Andalucía, frontera marítima con Marruecos, desarrollar una intensa actividad en el marco de su acción exterior, al no verse afectadas en sus relaciones las cuestiones de soberanía), se inició un nuevo marco de cooperación transfronteriza en el seno de la PEV, que no ha prosperado.

Dicho marco, 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 el principal país beneficiario de los fondos y programas europeos¹¹⁰. Pero, una vez más, 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 (la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el programa IEVA de cooperación transfronteriza España-Marruecos, relativo a rutas marítimas).

Consideramos no obstante que, si bien las reivindicaciones territoriales marroquíes no han impedido la existencia desde la década de los noventa de un denso tejido de relaciones espontáneas de cooperación entre las poblaciones vecinas a uno y otro lado de la frontera¹¹¹, sigue planteándose como necesaria una gestión fronteriza conjunta (España/UE-Marruecos) más allá de los aspectos de seguridad, lo que requerirá el reconocimiento como interlocutores válidos, por su proximidad a las fronteras con Marruecos, de las autoridades de Ceuta y Melilla, así como de Tetuán y Nador.

110 Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «El contencioso territorial con España», *cit.*, p. 461.

111 Vid. AA.VV.: *Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Cuadernos de Estrategia n.º 91, CESEDEN-Instituto Español de Estudios Estratégicos, febrero de 1997, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1997.

Lo cierto es que la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Marruecos en 2000, la adopción del Plan de Acción de la PEV 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-Marruecos¹¹² dan muestra de las relaciones existentes entre ambas partes, pero también, como ha señalado López Bueno, de la incapacidad de la UE para ejercer su influencia en el entorno¹¹³, tal y como proyecta la Comunicación de la Comisión titulada Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa¹¹⁴.

La incidencia que en el marco de otras políticas, como la política marítima integrada, han tenido las cuestiones territoriales entre España, el Reino Unido y Marruecos en la protección del medio marino (LIC, ZEC y ZEPA) tras la adopción de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, tampoco nos permite concebir con optimismo el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020, como sería la creación de una macrorregión mediterránea en el área del estrecho de Gibraltar.

Por todo lo anterior y para fomentar la cooperación transfronteriza hispano-marroquí en el área de Estrecho, planteamos la posibilidad de que la cooperación transfronteriza España-Marruecos de carácter técnico sea expresamente avalada y respaldada en el marco europeo, lo que permitiría orillar la reclamación territorial y desbloquear el enorme

112 Vid. el comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea 7220/10 (Presse 54) sobre la Declaración común Cumbre Unión Europea-Marruecos, Granada, 7 de marzo de 2010 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/113286.pdf>. Igualmente, MARTÍN, I.: «Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avances? El principal éxito de la cumbre radica en su valor simbólico. Pero no se dotó de contenido al Estatuto Avanzado, no se involucró a la sociedad civil y concitó protestas sociales», *AFKAR/IDEAS*, verano de 2010, pp. 47-49 <<http://www.afkar-ideas.com/wp-content/uploads/files/3-26-10.pdf>>; RUIZ MIGUEL, C.: «Cumbre UE-Marruecos: entre la divergencia política y la complicidad económica», *Análisis* n.º 7614, de 11 de marzo de 2010, *Grupo de Estudios Estratégicos GEES* <www.gees.org>.

113 En el caso concreto de Melilla señala: «... La no aplicación de la PEV en las fronteras de España y Marruecos cuestiona claramente la capacidad de la propia Unión Europea para ejercer una influencia en su entorno que finalmente conduzca a un área de paz, estabilidad y prosperidad compartida». Vid. LÓPEZ BUENO, J. M.º: «Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)», *cit.*, p. 86.

114 En términos literales: «La UE tiene el deber, no solo ante sus ciudadanos y los ciudadanos de los nuevos Estados miembros sino también ante sus países vecinos actuales y futuros, de lograr la cohesión social y el dinamismo económico. La UE debe actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales, que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales en nuestro entorno común». COM (2003) 104 final, p. 3.

potencial de cooperación entre las regiones fronterizas de España y de Marruecos. Para ello proponemos algunas posibles soluciones en los marcos bilaterales UE-Marruecos, y Consejo de Europa-Marruecos.

La primera posibilidad en el marco UE-Marruecos, de naturaleza jurídica, sería la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)¹¹⁵, como instrumento preferente para la aplicación de la política de cooperación territorial europea, de conformidad con la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1082/2006, de 5 de julio¹¹⁶. Y es que dicha propuesta prevé como novedad la posibilidad de crear una AECT «bilateral»¹¹⁷ formada por miembros (entidades regionales y locales) procedentes de un solo Estado miembro y de un solo tercer país o territorio de ultramar¹¹⁸.

Y para que dicha disposición sea plenamente operativa, se prevé como necesario que la constitución de este tipo de AECT, esto es, los criterios que permiten aprobar o denegar su creación, no quede a la discreción de cada Estado miembro¹¹⁹. También los supuestos de creación deben determinarse de manera objetiva, correspondiendo a una de las tres hipótesis formuladas en la Enmienda 2 del Reglamento¹²⁰.

115 Sobre las AECT pueden verse en el citado Libro de Actas del *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*: MARTÍNEZ PÉREZ, E. J.: «La revisión del Reglamento AECT», pp. 47-57, y ARCOS VARGAS, M.: «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial», pp. 59-68.

116 Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DO L 210, de 31-7-2006.

117 Vid. el Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones (en adelante, CDR) sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT», 88.º Pleno, 27 y 28 de enero de 2011, CDR 100/2010 fin. Se prevé que el Estado no miembro de la UE se encuentre en fase de preadhesión o que forme parte del Espacio Económico Europeo o que participe en la PEV o de gran vecindad de la UE (párrafo 46).

118 Vid. Dictamen del CDR-Revisión del Reglamento AECT, DO C 113, de 18-4-2012, que contiene la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el citado Reglamento n.º 1082/2006 (COM (2011) 610 final), párrafos 9 y 31 a 33.

119 En el citado Dictamen de iniciativa del CDR (párrafo 47) se recuerda que para facilitar que entidades territoriales de terceros Estados puedan ser partícipes en una AECT, un procedimiento idóneo puede ser la conclusión de Acuerdos Internacionales entre la UE y dichos Estados, de conformidad con las previsiones del Título V de la Quinta Parte del TFUE.

120 De conformidad con el texto propuesto por la Comisión y la enmienda del CDR, la Enmienda 2 sobre el Artículo 1, apartado 4 del Reglamento establecería lo siguiente: «2. Una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que el objeto y las funciones que figuran en el proyecto de convenio transmitido al Estado miembro sean coherentes con el alcance de: a) la cooperación territorial del Estado miembro con el

Ello nos permite concebir la creación de una AECT constituida por entidades subestatales españolas y marroquíes, que incluso posibilitaría la participación de Gibraltar como territorio de ultramar del Reino Unido, ya que otra de sus novedades contempla la posibilidad de que la AECT pueda firmar convenios de cooperación con una personalidad jurídica que desee cooperar de manera ocasional en un proyecto sin tener que adherirse a la AECT para todos sus objetivos¹²¹.

Aparte de esta posibilidad de la AECT, naturalmente que, siempre, en el marco bilateral UE-Marruecos podría alcanzarse un acuerdo de fomento de la cooperación transfronteriza España-Marruecos de carácter técnico, utilizando las posibilidades que siguen ofreciendo los Consejos de Asociación UE-Marruecos, como el que ya permitió en su novena sesión, celebrada el 13 de diciembre de 2010, la firma de un Protocolo sobre la participación de Marruecos en los programas de la Unión¹²². E incluso en el marco natural político del *Estatuto Avanzado* UE-Marruecos.

En segundo lugar, otra posibilidad que proponemos, de naturaleza política, sería alcanzar un acuerdo similar en el marco del Consejo de Europa; estaría basada en las «prometedoras perspectivas de cooperación» entre Marruecos y el Consejo de Europa¹²³, tras la adhesión el 1 de julio de 2009 de dicho país al Centro Europeo para la Interdependencia Global y la Solidaridad, conocido como Centro Norte-Sur, del Consejo de

tercer país o territorio de ultramar; o b) un programa de cooperación territorial europea con el tercer país o territorio de ultramar; o c) las relaciones bilaterales del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar».

121 Vid. el citado Dictamen del CDR sobre la revisión del Reglamento AECT, párrafo 40. La Enmienda 6 sobre el Artículo 1, apartado 8 prevé que se añada una letra c), en los siguientes términos: «En el apartado 5, se añade el párrafo siguiente: Cada AECT podrá firmar un convenio con otra AECT o todo organismo que pueda convertirse en miembro de una AECT para realizar un proyecto de cooperación territorial europea que forme parte de los objetivos comunes de las AECT o de los organismos firmantes interesados.

El convenio especificará, como mínimo, los objetivos de la cooperación, el reparto de las funciones entre los firmantes, la duración y el importe estimado de los compromisos de los firmantes, así como el Derecho aplicable al convenio».

122 Vid. la Decisión 2010/620 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativa a la firma de un Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, relativo a un Acuerdo marco entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los programas de la Unión, DO L 273/1, de 19-10-2010.

123 Vid. la citada Declaración común de la Cumbre UE-Marruecos (Granada, 2010) en nota 110, p. 7.

Europa¹²⁴ y la posterior concesión al Parlamento marroquí por parte de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, del estatuto de «socio para la democracia» en 2010. Un nuevo estatuto que fue establecido para reforzar la cooperación institucional con los Parlamentos de los Estados terceros de las regiones vecinas que deseen participar en el debate político sobre los desafíos comunes que trascienden las fronteras europeas. Así, una delegación de cuatro miembros del Parlamento marroquí se estrenó, en octubre de 2011, en la Asamblea Parlamentaria y eligieron estar presentes en las reuniones de cuatro Comisiones, entre ellas, la que lleva conjuntamente los temas de medio ambiente, agricultura y asuntos territoriales.

Para concluir, el bloqueo de la participación de Marruecos en el Programa IEVA de cooperación transfronteriza (2007-2013) a nivel multilateral (Cuenca Mediterránea) y bilateral (España-Marruecos, relativo a rutas marítimas, con su dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte; y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur), por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles, nos permite poner una vez más de manifiesto que sigue sin aprovecharse el potencial que ofrecen los proyectos e instrumentos adoptados en los distintos marcos de relaciones UE-Marruecos, en concreto, en la PEV, por cuestiones territoriales.

No obstante, existen marcos institucionales, jurídicos y políticos adecuados en el plano europeo para acordar el impulso de la cooperación técnica transfronteriza hispano-marroquí, lo que permitiría dejar al margen las cuestiones territoriales en aras del desarrollo de las sociedades a uno y otro lado del Estrecho. Existen precedentes alentadores: en la misma zona del Estrecho, España y Marruecos ponen entre paréntesis estas cuestiones territoriales cuando se trata de desplegar su cooperación técnica cotidiana respecto a la navegación y tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar¹²⁵. Por lo que el marco europeo puede constituir un añadido de facilitación de la cooperación transfronteriza entre España y Marruecos, hoy por hoy lastrada y desaprovechada por las reclamaciones de carácter territorial.

124 Dicho Centro fue creado en 1989 con el propósito de «animar la cooperación y la solidaridad entre el norte y el sur, así como mejorar la educación y la información sobre los lazos de interdependencia que unen a los habitantes del mundo» <www.comminit.com/?q=democracy-governance/node/35915>. Un ejemplo sería la Universidad Juventud y Desarrollo, como actividad organizada por dicho Centro con el Gobierno español, entre cuyas actividades (2008) se cuenta la organización de Seminario, Foros y Talleres <www.coe.int/t/dg4>.

125 Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A.: «El dispositivo de separación del tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar» en *IV Coloquio ordinario de la Asociación Internacional de Derecho de Mar*, A Coruña, 13 y 14 de diciembre de 2012, en prensa.

NUEVOS DESAFÍOS EN LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: LA POLÍTICA DE VECINDAD

MARÍA DEL MAR GALIANA RUBIA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Cádiz

La Unión Europea destina alrededor de un 10 % de su presupuesto a financiar acciones en alrededor de 170 países en vías de desarrollo o países candidatos a ser miembros de la Unión. Esta ayuda se conoce con el nombre de ayuda externa de la UE y se eleva a unos 10.000 millones de euros anuales. Dentro de esta ayuda exterior se desarrolla la Política de Cooperación al Desarrollo, que intenta solucionar problemas relacionados con la erradicación de la pobreza, desarrollo sostenible, integración económica. La política de Cooperación al Desarrollo es una política común europea desde 1993, toda vez que se adopta Maastricht DOC 92/C191/01 (TUE), y que se desarrolla de forma más precisa en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea DOC 115 9/5/2008, en el Título III «Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria» en los capítulos I «Cooperación para el desarrollo», artículos del 208 al 211 y capítulo II «Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países», en los artículos del 212 al 213.

La acción exterior es una política de gran importancia dentro de las relaciones internacionales de la Unión Europea, hasta tal punto que se crea la figura del alto representante de la Unión Europea para asuntos exteriores, cuya tarea es velar por la acción exterior, y se crea el SEAE, que es el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. La acción

exterior de la Unión Europea se sitúa en el marco conceptual de las directrices establecidas dentro del seno de Naciones Unidas para la consecución de Objetivos del Milenio y de la Declaración de París dentro del marco internacional de la OCDE.

Para la consecución de los objetivos establecidos en la acción exterior de la Unión Europea se precisa dotación presupuestaria, y esta se puede conseguir mediante subvenciones a fondo perdido, o bien mediante préstamos que concede el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras. Gran parte de esta financiación se ejecuta a través de contratos con empresas o entidades de la UE y de los Estados receptores de la ayuda (acuerdos bilaterales o multilaterales, dependen de los proyectos gestionados). La ayuda a estos países hace que se abra un gran mercado al que las empresas europeas pueden acceder. Existen principalmente 5 instrumentos financieros para el desarrollo de la acción exterior:

- IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
- ICD: Instrumento Europeo de Cooperación al Desarrollo
- IEDDH: Instrumento Europeo para la Democracia y Derechos Humanos
- IE: Instrumento Europeo de Estabilidad
- ICSN: Instrumento Europeo de Cooperación y Seguridad Nuclear.

Estas actuaciones financieras se completan con el FED, Fondo Europeo de Desarrollo, en el que se incluye a los países ACP, y el IAP, Instrumento de Ayuda de Preadhesión. Según las zonas geográficas, la Unión Europea establece ayudas de distinto tipo y con distintos programas de actuación. Las ayudas de la UE para el periodo de 2007-2013, por zonas geográficas y fondos recibidos, se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Países ACP (África, Caribe y Pacífico). Programa Europeo: Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Las cantidades destinadas en los últimos años han sido de: 9 millones de euros para el periodo 2002-2007, y de 10 millones de euros para el periodo 2008-2013.
- Países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, Asia Central, Oriente Próximo y Sudáfrica. Programa: Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), se Incluyen los países signatarios del Protocolo del Azúcar, incluidos anteriormente en el FED.
- Países candidatos y potenciales candidatos a la adhesión a la UE: Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IPA).
- Asociación Oriental: Comunidad de Estados Independientes (exURSS) y países terceros mediterráneos (norte de África). Programa: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA/ENPI).
- Países industrializados. Programa: Instrumento de Cooperación con los países y territorios Industrializados y otros países y territorios de renta alta (ICI).

Dentro de este marco de actuación exterior, la PEV es la Política Europea de Vecindad desarrollada por la Unión Europea en el contexto de su última ampliación en 2004, con la incorporación de los países del Este. El desarrollo de esta política se fundamenta en el Tratado de la Unión Europea (TUE) en su artículo 8, el cual establece que la Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, y el Título V (acción exterior de la Unión), también en los artículos 207 (política comercial común) y del 216 al 218 (acuerdos internacionales) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). También son relevantes en su desarrollo los acuerdos de asociación y cooperación (con países de Europa Oriental) y los acuerdos de asociación con la zona Euromediterránea (con países del Mediterráneo) en los acuerdos bilaterales.

La finalidad de la PEV era la de evitar diferencias entre los países de la Unión y países vecinos, por lo que en su desarrollo pretende consolidar la estabilidad, seguridad y bienestar de todos, y por lo tanto la eliminación de conflictos, tan perjudiciales para todos. No debemos olvidar que en las distintas ampliaciones de la Unión Europea, estas siempre habían sido hacia la Europa oriental, y mientras este proceso avanzaba, algunos sectores temían que otros de los proyectos que se habían iniciado anteriormente, como eran la Asociación con los países del Mediterráneo, quedase en un segundo plano y se agravaran las diferencias ya existentes.

La Acción Exterior de la Unión Europea en los países en donde actúa pretende lograr el Desarrollo, la Consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho sin olvidar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, siempre dentro del marco internacional de Naciones Unidas y OCDE.

La PEV se incluye dentro de la Estrategia Europea de Seguridad, y está teniendo muy buenos resultados desde su implantación. El documento de cooperación Transfronteriza de la PEV se recoge en COM 2044/373 final de fecha 12 de mayo de 2004. Hay algunos críticos a esta política que establecen que debido al poder de negociación de la Unión Europea, esta podría estar imponiendo a sus vecinos su modelo económico, en algunos casos incluso su modelo político y social, ya que la aplicación de esta política viene condicionada por la entrega de unas compensaciones por parte de la Unión Europea, en función de las convergencias que se vayan cumpliendo en los países socios.

La PEV es una política plurilateral, es decir, común a todos los países vecinos, pero se establece una relación bilateral (principio de diferenciación), ya que se negocia particularmente con cada uno de los países. Los países con los que se desarrolla la política de vecindad se pueden agrupar en dos grandes bloques:

- Por una parte los países del sur del Mediterráneo: Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Libia, Siria, Jordania, Líbano, Israel, y la Autoridad Palestina, conocidos como la «Unión del Mediterráneo». La Unión para el Mediterráneo se conoció inicialmente como Proceso de Barcelona; es un proyecto geopolítico propuesto por el Gobierno de España y lanzado por la Unión Europea en 1995 en la cumbre euro-mediterránea celebrada en Barcelona. En él se proponían diversas políticas relacionadas con el desarrollo económico entre los países de la cuenca mediterránea, la lucha antiterrorista, la promoción de la democracia y los derechos humanos, la creación de un área de libre comercio, los intercambios culturales, etcétera.
- El otro bloque de socios lo conforman «La Asociación Oriental», que son los vecinos del Este de la Unión, en los que se incluye Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, República de Moldavia, y Ucrania, y con Rusia los cuatro espacios comunes: economía, libertad y Justicia, seguridad exterior y educación, cultura e investigación científica. La Asociación Oriental es un concepto geográfico, político y económico creado por la Unión Europea, que busca un acercamiento entre el bloque comunitario y sus vecinos del Este de Europa, todos ellos ex-repúblicas soviéticas. Entre sus proyectos se encuentra la inversión de capital proporcionado por la UE en la región con un plazo hasta 2013, así como la búsqueda de un aumento de relaciones comerciales entre estos países y la UE. En el ámbito político se busca un fortalecimiento de la estabilidad en la región.

En este análisis no debemos dejar a un lado la estrategia Europa 2020, por ello el Comité de las Regiones en el pleno realizado el 14 y 15 de diciembre de 2011, presidido por Mercedes Bresso, recoge en el documento CRD-283/2011. Final, en concreto en la 4ª rúbrica, por una «Europa global», las siguientes propuestas en concordancia con los objetivos marcados en la Estrategia Europa 2020 (estrategia europea elaborada dentro del marco conceptual establecido dentro de los objetivos del Milenio):

- son conscientes del peso que tiene la UE a nivel internacional, peso mucho mayor que la suma de sus distintos Estados miembros, y que se enfrenta a grandes problemas que exigen una respuesta global. Por ello se aumenta el presupuesto destinado a la Política de Vecindad y a la Cooperación al Desarrollo (36.000 millones de euros);
- se apoya la propuesta de la Comisión de racionalizar los instrumentos en el contexto de la ampliación mediante la creación de un único instrumento de preadhesión integrado;
- se reitera su solicitud de que se posibilite que los entes regionales y locales de los países involucrados en la Política Europea de Vecindad (PEV) reciban ayuda financiera por su participación en los órganos competentes;

- es importante resaltar el compromiso con la lucha contra la pobreza y, en particular, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que deberán alcanzarse para 2015, y apoya el objetivo de destinar el 0,7 % del PNB de los Estados miembros al desarrollo de otros países. Es importante resaltar la función tan valiosa que desempeña la UE a la hora de garantizar un enfoque coordinado para la prestación de ayuda humanitaria, y se insta a todos los Estados miembros a que actúen para garantizar el cumplimiento de sus compromisos en materia de desarrollo.

Pero la PEV no es la única política de ayuda exterior de la Unión Europea, hay otras políticas que en principio se desarrollan en el ámbito interno de la Unión Europea y que luego tienen aplicación en el exterior, como es la política de cohesión regional o bien la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea, cuyos destinatarios pueden ser también los países a los que va dirigido la PEV.

Como consecuencia de la adaptación de las políticas europeas a nuestro país y de forma más concreta la política de cooperación, se desarrolla en España el IV Plan Director de la cooperación española 2013-2016, documento en donde se recoge la actuación española en materia de cooperación para los próximos cuatro años, fecha que coincidirá con el plazo para alcanzar los Objetivos del Milenio, y que tiene la dificultad añadida de que se realiza en un contexto de incertidumbre, en el que debemos destacar la situación económica del país, lo que hace que los objetivos, medios y forma de trabajar se realicen con gran flexibilidad para poder responder ágilmente a los cambios que se produzcan.

El documento de partida para esta actuación se denomina «Un programa para el Cambio» y fue ratificado por el Consejo en junio de 2012. Esta nueva situación marca la agenda básica para España en materia de cooperación, y en el desarrollo de este programa se produce un cambio con actuaciones anteriores en esta materia para ajustarse a las tendencias a nivel europeo: la cooperación se concentra en menos países y sectores clave para el crecimiento a largo plazo.

La política de Cooperación Española definida en el IV Plan Director se centra en los siguientes factores:

- *Reordenamiento del sistema económico y político mundial:* debido a que la economía internacional se ha hecho más compleja e inestable, y en donde las economías emergentes quieren tener una participación mayor en los escenarios internacionales.
- *Elaboración de un nuevo mapa de la pobreza:* a pesar de que los países destinatarios de la Cooperación española en la actualidad pueden considerarse como países de

renta media, la pobreza y la falta de cohesión social siguen siendo grandes problemas, a los que hay que añadir la inseguridad creciente en muchos de estos países.

- *Degradación ambiental y el cambio climático:* problema que nos afecta a todos pero que tiene sus repercusiones más graves en los países más pobres, y sobre todo en las poblaciones más vulnerables.
- *Los efectos que sobre muchos ámbitos ha tenido la crisis actual:* esto tiene como consecuencia la disminución de la partida presupuestaria para la cooperación y el desarrollo.

Estos factores están en armonía con los definidos por el Comité de Ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE, ya que el elemento común a todos ellos es la determinación para aunar esfuerzos y coherencia en las políticas.

La cooperación internacional en España se realiza a través de la AECID¹ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siendo la lucha contra la pobreza el objetivo final de la política española en esta materia. La cooperación española está regulada por la Ley 36/2010 de 22 de octubre, y en ella se incluye la aprobación del Fondo para la promoción del Desarrollo y el Reglamento que la desarrolla.

Las orientaciones de la Cooperación Española para el periodo 2013-2016 están basadas en 8 premisas principalmente:

- Consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho².
- Reducir las desigualdades y vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis³.
- Promover oportunidades económicas para los más pobres⁴.

1 Organismo creado con la ley 23/1998 de 7 de julio, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Entre sus tareas más recientes se encuentra la elaboración del plan de Actuación Sectorial de la Gobernabilidad Democrática.

2 Las líneas de actuación en este punto son: impulso de la calidad de la democracia, fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión en el sector público, trabajo por el Estado de Derecho y garantía de los Derechos Humanos.

3 Las líneas de actuación en ese punto son: Políticas de prevención, Programas de protección social, Alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis

4 Los planes de acción son: Desarrollo rural y territorial, siendo la agricultura el sector clave, crecimiento económico inclusivo y sostenible, apoyo al tejido económico y empresarial local.

- Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos⁵.
- Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género⁶.
- Mejorar la provisión de bienes públicos Globales y Regionales⁷.
- Responder a las crisis humanitarias con Calidad, basada en el contenido de la Estrategia sectorial de la acción humanitaria de la Unión Europea.
- Construir una ciudadanía comprometida con el desarrollo, de acuerdo con la Estrategia de educación para el desarrollo de la Cooperación española.

La cooperación española en la actualidad se concentra en tres áreas geográficas y en un máximo de veintitrés países, de esta manera se pretende focalizar la ayuda en aquellos países en donde puede tener mayor incidencia e impacto la ayuda, de manera que se entrelacen los objetivos de eficacia y de eficiencia, para que de medio a largo plazo se puedan obtener buenos resultados, para ello se fomenta la transparencia y la rendición de cuentas. Las regiones prioritarias de la Cooperación española son: Latinoamérica, norte de África y Oriente próximo y el África subsahariana. Los países destinatarios de estas ayudas son cuatro en África del Norte y Oriente próximo: Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos, tres de ellos son países con los que la Unión Europea desarrolla la PEV.

POCTEFEX, Programa de Cooperación Transfronteriza España Fronteras Exteriores, es el programa que gestiona recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el desarrollo de proyectos entre España y norte de África. Las áreas de cooperación nacional son el Estrecho de Gibraltar, la zona Atlántica y el Magreb. En el área del Estrecho de Gibraltar se incluyen las provincias de Almería, Granada, Málaga, Cádiz, Huelva, Sevilla, Córdoba, Jaén, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y las regiones de fronteras exteriores de Tánger-Tetuán, Taza-Alhoceima-Taounate, y la Región Oriental. En este nuevo marco de trabajo se vienen desarrollando desde 2010 proyectos relacionados con el patrimonio cultural, la mejora ambiental, el desarrollo empresarial, la atención sanitaria, la comercialización de los productos o la gestión de la inmigración.

5 Los planes de acción al respecto son: Derecho Humano a la salud: equidad y cobertura universal, Derecho Humano a la educación básica de calidad para todos y para todas, políticas públicas que garanticen el Derecho Humano a la alimentación, Derecho Humano al agua y saneamiento básico.

6 Para el cumplimiento de los derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres.

7 Las líneas de actuación se centran en: Desarrollo sostenible y medioambiente, paz y seguridad, estabilidad económica y financiera internacional, salud global y diversidad de las expresiones culturales.

1. BIBLIOGRAFÍA

CANCIANI, E., 2007. «Las perspectivas financieras europeas y el Instrumento europeo de vecindad y asociación», *Med. 2007: el año 2006 en el espacio Euromediterráneo* 2007, Fundación CIDOB, pp. 166-170.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la política Europea de Vecindad COM 2006, 726 final.

Comunicado de Prensa, sesión 2851 del Consejo, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, de 18 de febrero de 2008.

Documento estratégico regional del instrumento europeo de vecindad y Asociación IEVA para la Asociación Euromediterránea para el periodo 2007, 2013.

Documento estratégico regional del instrumento europeo de vecindad y Asociación IEVA para la región oriental para el periodo 2007, 2013.

FAÑEZ, A., 1954. *La proyección cultural de España*. Publicaciones Españolas.

IEVA Argelia, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Armenia, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Azerbaiyán, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Bielorrusia, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Egipto, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Georgia, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Israel, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Jordania, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Líbano, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Moldavia, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Reino de Marruecos, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA República Árabe de Siria, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Túnez, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

IEVA Ucrania, Documento de estrategia 2007-2013, Resumen.

Reglamento CE n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006,

2. RECURSOS ELECTRÓNICOS

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7239_es.htm

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2365830>

http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_es.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/comenius_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/erasmus_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/grundtvig_en.htm

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/ldv_en.htm

http://ec.europa.eu/education/llp/doc/call13/part1_es.pdf

http://ec.europa.eu/europeaid/where/index_es.htm

http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm

http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_palestinian_authority_es.htm

http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_syria_en.htm

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_armenia_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_azerbaijan_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_algeria_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_egypt_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_georgia_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_israel_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_jordan_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_lebanon_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_morocco_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_syria_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_tunisia_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_en.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_moldova_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_nip_ukraine_summary_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_cross-border_cooperation_strategy_paper_es.pdf

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/information/enp_brochure_es.pdf

http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/press_corner/all_news/news/2011/13102011_es.htm

http://eeas.europa.eu/russia/docs/2007-2013_es.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/es/legis/latest/chap1120.htm>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005R1698:20070101:ES:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oj:L:2006:327:0045:0068:es:pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:210:0010:0025:ES:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:354:0082:0093:ES:PDF>

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12533_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11064_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11082_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/index_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/c11008a_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/index_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/ef0010_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/l27073_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17100_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/l14172_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_es.htm

http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_es.htm

http://europa.eu/legislation_summaries/other/cl1906_es.htm

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1184_es.htm

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st05/st05842-re02.es10.pdf>

<http://noticias.juridicas.com>

http://www.academia-europea.org/pdf/los%20limites%20de%20Europa_Caucaso.pdf

<http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/fc/Paginas/inicio.aspx>

[http://www.etf.europa.eu/wpubdocs.nsf/0/0DAE3B267918D88AC12579C700350EFF/\\$File/GB11DEC013rev2%20ETF%20WP%202012_ES%20final.pdf](http://www.etf.europa.eu/wpubdocs.nsf/0/0DAE3B267918D88AC12579C700350EFF/$File/GB11DEC013rev2%20ETF%20WP%202012_ES%20final.pdf)

<http://www.eu4journalists.eu>

<http://www.euractiv.es/noticias/noticia.php?noticia=1638>

<http://www.europapress.es/economia/>

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

<http://www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,,00.bin?doc=631195>

http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/html/sites/presidencia/contenidos/la_consejeria/Accion_exterior/documentacion_migracion/1242212013290_1159274263665_ley_coop_and.pdf

<http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA/web/guest/16>

<http://www.oecd.org>

<http://www.oapee.es/oapee/inicio/pap.html>

<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4108544>

<http://www.publico.es/espana/428386/la-ayuda-al-desarrollo-cae-por-primera-vez-desde-1997>

<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/365/ARI-137-2003-E.pdf>

http://www.revistasice.info/cache/pdf/ICE_819_179-190__F4AB4C893CDFDF4FDC0DA-0AC73FFF755.pdf

<http://www.uca.es/otri/portal.do?TR=C&IDR=210>

EL **OBJETIVO** COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y LA **POLÍTICA DE COHESIÓN** PARA EL **PERIODO** DE PROGRAMACIÓN **2014-2020**

BORJA CHASTANG REYES

Facultad de Derecho y Ciencias Empresariales, Universidad de Córdoba

1. INTRODUCCIÓN

La comunicación que presento bajo el título «El Objetivo Cooperación Territorial Europea y la Política de Cohesión para el periodo de programación 2014-2020» se enmarca en el III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad. Desde un punto de vista metodológico he procedido de la siguiente manera: en primer lugar, planteo el origen del referido Objetivo, para proseguir más tarde con los motivos que lo impulsaron y el papel que el proyecto ha desarrollado en el actual periodo de programación. El trabajo ha sido estructurado —desde el punto de vista formal— en dos bloques o apartados: uno, en torno al Objetivo de Cooperación Territorial Europea, y el segundo, que aborda la Política de Cohesión para el periodo de programación 2014-2020. Finalmente, esbozo una serie de consideraciones conclusivas que, a modo de recapitulación, rematan nuestro estudio. Trataré de explicitarlo con más detalle.

En el primer bloque —esto es, el correspondiente al Objetivo de Cooperación Territorial Europea— analizo, como queda dicho, la evolución apreciada desde el periodo 2000-2006 al periodo 2007-2013, pero también cuál es su finalidad y los diferentes tipos de Cooperación existentes. Asimismo, pongo de relieve el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y sus propósitos, y la novedad incorporada para el periodo actual, deteniéndome también en los programas en los que la Comunidad Autónoma Andaluza participa. El siguiente apartado, por su parte, engloba la enunciación y análisis de nuevas propuestas legislativas de la Política de Cohesión, orientadas a paliar las deficiencias subsistentes del periodo anterior en el ámbito de la Cooperación Territorial dentro de la Política de Cohesión. De igual manera, me ha parecido conveniente indagar cómo afectan estas propuestas a Andalucía, ya que su establecimiento supone un cambio drástico respecto a la situación anterior. Por último —como señalé más arriba— propongo una serie de reflexiones conclusivas que, a título de recapitulación, concluyen y dan culmen al proyecto planteado, para el cual hemos recurrido a un corpus documental y bibliográfico especializado, que insertamos al final de nuestra comunicación.

2. EL OBJETIVO COOPERACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

La Política de Cohesión de la Unión Europea (UE) está integrada en los Tratados constitutivos desde 1986, es decir, desde la aprobación del Acta Única Europea, siendo su objetivo el reducir la divergencia existente entre los diferentes niveles de desarrollo de las distintas regiones para fortalecer la cohesión económica y social. El periodo 2007-2013 está siendo realmente importante, pues en el transcurso del mismo se han de paliar las diferencias surgidas de la última ampliación, concretada en 2007 con la incorporación de Bulgaria y Rumania, donde se pasa a la Europa de los 27.

Los artículos 174 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹ establecen que esta debe promover un desarrollo global armónico y solidario, y reforzar la cohesión económica y social reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones. De esta manera, los antiguos objetivos de los Fondos Estructurales, así como las iniciativas comunitarias del periodo 2000-2006, dan paso a una nueva arquitectura que simplifica el dispositivo. Así, a partir del periodo 2007-2013, el Fondo de Cohesión ya no tiene un funcionamiento independiente, sino que pasa a integrar el objetivo de «Convergencia». Por tanto, los tres fondos aplicarán las mismas normas de programación y gestión.

1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los tradicionales objetivos 1.º, 2.º y 3.º, es decir, regiones menos desarrolladas, zonas en reconversión económica y social y sistemas de formación y promoción de empleo, han sido sustituidos por unos nuevos donde se integran con las antiguas iniciativas comunitarias: INTERREG, III, objetivo de «cooperación territorial», EQUAL y URBAN, han pasado a formar parte de los objetivos de «convergencia» y «competitividad regional y empleo».

Por último, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEADER) ha sustituido al programa Leader+ y al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). También el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) se convierte en el Fondo Europeo de Pesca (FEP). Estos dos nuevos Fondos tienen, a partir de este momento, sus propios fundamentos jurídicos y no han dejado de formar parte de la Política de Cohesión.

De los tres objetivos recién mencionados —Convergencia, Competitividad Regional y Empleo y Cooperación Territorial Europea— es a este último al que voy a dedicarle especial atención. Veamos.

La Unión Europea se encuentra ante una serie de retos globales —es decir, no pueden ser enmarcados dentro de un solo ámbito o sector— como la globalización, cambio climático, etc. Esta asociación económica y política singular (la UE) que engloba a 28 países debe contribuir a la estabilidad y seguridad de las diferentes regiones; por tal motivo, les cede protagonismo, ya que pueden tomar decisiones y participar en la definición de las políticas generales.

En un principio se consideraba que el objetivo de «Cooperación Territorial Europea»² daría continuidad a la IC INTERREG III del periodo 2000-2006. No obstante, seguir los criterios de reparto anteriores hubiese significado que el 90 % de los recursos disponibles acabaría en los doce miembros de la última ampliación. Sin embargo, en el periodo 2007-2013 este objetivo ha cambiado de estatus, es decir, ha pasado de ser un objetivo prioritario de la Política de Cohesión económica y social a convertirse en un objetivo de pleno derecho de la Unión Europea, debido a su inclusión en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea y a que el título XVIII de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento dedica los artículos 174 a 178 a la cohesión económica, social y territorial.

La noción de cooperación territorial europea fue introducida por primera vez en el Derecho Comunitario originario en este periodo, empero, su contenido no está claro. La consecuencia de lo expuesto anteriormente es la consulta pública llevada a cabo por la

2 Decisión de la Comisión de 31 de octubre de 2006.

Comisión en septiembre de 2007, en la cual se recogen ideas sobre las prioridades que debe atender la cohesión económica y social.

Podemos afirmar que la finalidad de este objetivo consiste en promover el desarrollo proporcionado y sostenible del conjunto de los territorios obteniendo el mejor partido posible de sus características y de sus recursos. Dicho objetivo se complementa con los otros dos restantes, debido a que las regiones subvencionables lo son con arreglo al objetivo de «convergencia» o el de «competitividad regional y empleo»³, atañiendo al FEDER la responsabilidad de su financiación. Por otro lado, ha de promover soluciones comunes para las autoridades de distintos países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes de las pequeñas y medianas empresas (pymes). La cooperación se centra en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada del agua.

La cooperación territorial puede ser de diferentes tipos⁴: transfronteriza, transnacional y la interregional. La primera está dirigida al desarrollo local transfronterizo, beneficiándose de este modo la población a ambas partes de la barrera divisoria territorial. Las regiones subvencionables se encuentran a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de determinadas fronteras terrestres exteriores, así como a lo largo de las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 km. A través de este tipo de cooperación se refuerzan las actividades socioeconómicas y medioambientales. Por su parte, la cooperación transnacional está destinada a la puesta en marcha de estrategias de desarrollo y de problemas estructurales, aglutinando a varios Estados miembros en diferentes espacios de cooperación con la finalidad de crear espacios atractivos y competitivos. Hay que tener presente que todas las regiones son subvencionables, pero, de acuerdo con los Estados miembros, la Comisión ha definido trece zonas de carácter transnacional, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible. Por último, la cooperación interregional trata de mejorar la eficacia de las políticas de desarrollo regional en sectores como la innovación, el I+D, el medio ambiente, etc. Conviene señalar, asimismo, que todas las regiones de Europa son subvencionables, y que la cooperación se articula a través de un solo Programa para toda la Unión Europea (INTERREG IVC) y tres redes: «Ayudas a los organismos de gestión de los programas de cooperación» (INTERACT); «Redes temáticas de ciudades» (URBACT) y «Observatorio sobre la ordenación del territorio» (ORATE).

3 I Congreso en Cooperación Territorial Europea.

4 Manual de Cooperación Territorial Europea para Andalucía.

Dentro del objetivo de Cooperación Territorial Europea, Andalucía desempeña un papel importante debido a su dimensión territorial y poblacional, y a su situación geográfica, que la convierte en un lugar estratégico clave, como lo demuestra su participación, constante e intensa, a partir de los años 90⁵. En el ámbito de la Cooperación Transfronteriza, la Comunidad Andaluza participa en dos de los tres programas aplicables en España, como son España-Portugal (POCTEP) y España- Fronteras Exteriores (POCTEFEX), e igualmente en el ámbito de la Cooperación Transnacional, en la que participa en tres de los cuatro aplicables en España, a saber, Espacio Sudoeste (SUDOE), Espacio Atlántico (ATLANTICO) y Espacio Mediterráneo (MED). Indicar, asimismo, que la Política de Cohesión ha conllevado un presupuesto cifrado en 347.410 millones de euros, de los cuales solo el 2,5 % se dedica a la Cooperación Territorial Europea⁶.

En definitiva, en el periodo 2007-2013 la Cooperación Territorial Europea ha cambiado de estatus, o dicho con otras palabras, ha adquirido el rango de objetivo de pleno derecho, por lo que tiene más visibilidad, y su fundamento jurídico es más importante. Una eficaz innovación a la que hay que añadir el giro que se produce también en el ámbito de la financiación, que pasa de los Fondos Estructurales a otros dos nuevos tipos de ayudas: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación constituye el mecanismo financiero de la Política Europea de Vecindad para los países participantes de la misma y Rusia. El mencionado Instrumento propone la cofinanciación para los procesos de fortalecimiento de la gobernanza y del desarrollo social y económico equitativo. También apoya la cooperación transfronteriza e interregional, por lo cual aparece dentro de este análisis, ya que no forma parte del objetivo de Cooperación Territorial Europea sino de la Política de Vecindad, como se ha indicado anteriormente.

Los Programas del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, por su parte, traen consigo una novedad significativa, como es la participación de terceros países en los programas de cooperación, poniendo fin a la incongruencia existente, ya que permite realizar los gastos no solo en territorio comunitario sino también en territorio de los terceros países. Su presupuesto asciende a 11.181 millones de euros para el periodo 2007-2013, del cual el 95 % se refiere a programas nacionales y plurinacionales, y el 5 % restante a programas de cooperación transfronteriza.

5 http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/1341397394509332297_CTE_Cuaderno1.pdf.

6 Presupuesto Comunitario para el periodo 2007-2013.

3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020

La Política de Cohesión es el instrumento de inversión más importante de la Unión Europea, y cuenta con un montante de 336.000 millones de euros para el periodo 2014-2020, lo que significa un tercio, aproximadamente, del destinado al presupuesto comunitario para el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En el Quinto Informe sobre Cohesión⁷, adoptado en noviembre de 2010, se ofrecen orientaciones sobre las posibles reformas que se podrían llevar a cabo, entre las que destacan las siguientes: a) Concentración de los recursos sobre un número reducido de prioridades estrechamente ligadas a la Estrategia Europa 2020; b) Declaración de objetivos claros y cuantificables; c) Reforzar los marcos reglamentarios e institucionales; d) Condiciones e incentivos; e) Aumentar el efecto palanca de las inversiones; f) La financiación del sector privado; g) La simplificación de las reglas de gestión; h) Concentrarse en los Estados miembros y regiones más pobres.

Entre noviembre de 2010 y enero de 2011, tuvo lugar una consulta pública para dar forma a la futura política y preparar propuestas legislativas. Los representantes de las instituciones europeas, así como de los Estados miembros y regiones, interlocutores socioeconómicos, las ONG y los académicos han discutido sobre orientaciones futuras de dicha política durante el Quinto Foro de Cohesión en enero de 2011.

El 6 de octubre de 2011 la Comisión Europea presentó su proposición de nuevos reglamentos para el periodo 2014-2020. Dicha propuesta concentra en un solo reglamento las disposiciones generales efectivas a los fondos (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión) y, además, otro específico para cada uno de ellos. Estas nuevas proposiciones son concebidas para reforzar la dimensión estratégica de la política y asegurarse de que las inversiones de la Unión Europea están centradas en «Europa 2020»⁸, una tentativa en materia de crecimiento y empleo que paso a comentar.

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea cuya finalidad es superar la crisis que azota a diferentes economías comunitarias y subsanar los defectos de nuestro modelo de crecimiento. No obstante, nuestro modelo ha de ser sostenible,

7 Quinto informe sobre la cohesión, económica y territorial, 9 de noviembre de 2010.

8 Comisión Europea. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento sostenible, inteligente e integrador.

inteligente e integrador. La Política de Cohesión ha pasado de tres objetivos a dos para el periodo 2014-2020, que son los siguientes: a) crecimiento y empleo; b) cooperación territorial.

Entre las nuevas propuestas para el periodo 2014-2020, destaca la concerniente a la simplificación, una de las peticiones más solicitadas para la nueva Política de Cohesión y uno de los objetivos propuestos por parte de la Comisión. Sin embargo, debido a la cantidad de sistemas diferentes dentro del seno de la Unión Europea, lo que en unos se puede considerar una simplificación, en otros puede significar todo lo contrario. Por tanto, a la hora de evaluar la virtualidad de la simplificación, la Comisión destaca los aspectos que ineludiblemente ha de contemplar: a) garantiza la aplicación correcta de la política y un continuado interés por parte de los beneficiarios; b) refuerza la seguridad al ser las normas más simples y fáciles de comprender; c) contribuye a reducir errores; d) mejora la garantía que ofrecen los sistemas de aplicación nacionales.

La simplificación depende de todas las partes implicadas, es decir, la Comisión, los Estados miembros y otras autoridades. Los Estados deben maximizar los beneficios de todos sus márgenes de actuación y evitar legislar cuando no sea necesario. Dentro de la primera hemos de destacar la simplificación de la Cooperación Territorial Europea, ya que se propone un reglamento independiente cuyo fin es proporcionar unas disposiciones más específicas y ofrecer a las autoridades competentes una clara panorámica de las normas actuales. Este reglamento exige a los socios de los programas acordar con precisión los tipos de proyectos que quieren financiar y establecer los resultados de una manera clara. Los mencionados proyectos deben ser acordes con las prioridades políticas de la Unión y tener relación con las estrategias perseguidas por las regiones y países en cuestión para optimizar las sinergias.

La Comisión pretende alinear la Política de Cohesión con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Para ello se hace uso de las estrategias de innovación nacionales y regionales para la especialización inteligente —estrategias de RIS3—, consistente en agendas integradas de transformación económica territorial que se ocupan de: a) aprovechar los puntos fuertes, ventajas competitivas y potencial de excelencia de cada país o región; b) respaldar la innovación tecnológica y fomentar la inversión del sector privado; c) involucrar a los participantes y fomentar la innovación y la experimentación; d) incluir sistemas sólidos de supervisión y evaluación.

Otra de las propuestas de la Comisión son las Inversiones Territoriales Integradas. Como hemos mencionado en múltiples ocasiones, Europa se enfrenta a múltiples retos

que ponen de manifiesto la necesidad de establecer un enfoque territorial e integrado basado en una zona para proporcionar una respuesta eficaz, y ello supone una cooperación a todos los niveles cuya finalidad es alcanzar los objetivos compartidos. Esto está relacionado con el objetivo de cohesión territorial del Tratado de Lisboa, donde se reconoce que para alcanzar la cohesión social y económica se necesita un fuerte impacto territorial de las políticas de la Unión Europea.

Por dicho motivo, las disposiciones comunes propuestas por la Comisión introducen nuevas herramientas de integración como son, el desarrollo local guiado por la comunidad e inversiones territoriales integradas. En definitiva, el objetivo es proporcionar un mecanismo flexible para formular respuestas integradas ante las diversas necesidades territoriales, y para cumplirlo se proponen las inversiones territoriales integradas (ITI).

Las Inversiones Territoriales Integradas son una herramienta para implementar estrategias territoriales de un modo integrado. Permiten a los Estados miembros aplicar programas de una forma transversal y recurrir a la financiación de varios ejes de prioridad de uno o más programas operativos para garantizar la implantación de una estrategia integrada para un territorio específico. Los elementos claves para una Inversión Territorial Integrada son:

Un territorio designado y una estrategia de desarrollo territorial integrada. Dicha estrategia debe actuar sobre las necesidades reales del territorio designado, que puede ser cualquiera. Asimismo, una Inversión Territorial Integrada es adecuada para llevar a cabo acciones en el contexto de la Cooperación Territorial Europea, pero siempre que se respete el contexto de esta.

Dichas acciones se han de ejecutar a través de la Inversión Territorial Integrada, que contribuirán a los objetivos temáticos de los ejes de prioridad, así como los objetivos de desarrollo. Pueden financiarse mediante el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, pero no es obligatorio combinarlos todos en cada Inversión Territorial Integrada.

La autoridad de gestión del programa operativo es la responsable final de gestionar e implementar las operaciones de una Inversión Territorial Integrada. La forma y el nivel de delegación varían según los acuerdos administrativos de los Estados miembros o de la región.

4. ANDALUCÍA EN LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN

Llegado a este punto, y una vez expuestas las premisas anteriores, veamos qué papel toca desempeñar a Andalucía en la nueva Política de Cohesión, y cuáles son las más importantes novedades que ésta incorpora⁹. Tradicionalmente, la Comunidad Andaluza ha sido uno de los grandes beneficiarios de los fondos provenientes de la Unión Europea, debido a la situación económica en la que se encontraba, con un PIB per cápita muy inferior a la media comunitaria. Gracias a la recepción de estos fondos se ha conseguido reducir la distancia existente con respecto a las regiones más avanzadas de la Unión Europea; sin embargo, no se ha conseguido ponerse al mismo nivel, al no haber alcanzado su PIB per cápita el 75 % de la media de la Unión. Este hecho, no obstante, permitió volver a ser nombrada para el periodo 2007-2013 como región prioritaria, lo que conlleva grandes ventajas, como es, principalmente, la recepción de los fondos europeos. Por otro lado, la crisis actual no ha hecho sino acrecentar estas diferencias, como demuestran los datos de Eurostat. Más aún, en el marco de las nuevas propuestas de Política de Cohesión para el periodo 2014-2020, Andalucía pasa de ser una región prioritaria a una región transitoria en virtud de lo establecido en el artículo 82.2 b) de la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes para los Fondos¹⁰.

El principal motivo de este cambio es la ampliación de la Unión a los países del este de Europa, ya que el método utilizado para el cálculo del PIB per cápita fue sobre las bases de los datos correspondientes al periodo 2006-2008. La consecuencia principal derivada de pasar de región prioritaria a ser una región transitoria consiste en la disminución de un tercio de los fondos recibidos, lo cual supondría un duro varapalo a la ya de por sí maltrecha economía andaluza.

En definitiva, la situación actual de nuestra comunidad autónoma supone un desafío flagrante, dado que la caída de los ingresos públicos así como la no reducción de los gastos hace que las finanzas públicas se encuentren en una situación delicada. Además, las regiones están obligadas a anticipar el pago de las inversiones realizadas en el ámbito de la Política de Cohesión, lo cual limita enormemente el margen de maniobra para realizar otras actividades de inversión.

9 XXXIII Reunión de Estudios Regionales.

10 Comisión Europea (2013). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen 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° 1083/2006.

5. CONCLUSIÓN

El estudio de los apartados anteriores me ha sugerido algunas reflexiones, concordantes con el contenido de cada uno de ellos, que aporfo a modo de recapitulación final. En primer lugar, y en relación al objetivo de Cooperación Territorial Europea, debo destacar el cambio de rumbo adoptado en el actual periodo de programación respecto al anterior, pues si en un principio se pensaba en la estabilidad de la IC INTERREG III, hemos de reconocer que, de seguir los criterios de reparto, los nuevos Estados miembros serán los más favorecidos. Por otra parte, quiero señalar que de los tres tipos de cooperación en el marco general de la Cooperación Territorial Europea, la transfronteriza entre ciudades y regiones constituye uno de los pilares de la integración europea y un instrumento de dinamización económica. Pues bien, debido a su estratégica situación, Andalucía es uno de los grandes beneficiados de los Fondos destinados a este objetivo, cuya importancia se pone de manifiesto a través del incremento presupuestario de la Cooperación Territorial Europea para 2014-2020, y ello a pesar del descenso global, en términos reales respecto del periodo 2007-2013, del presupuesto asignado a la Política de Cohesión. Por tanto, el basarse en realidades geográficas y económicas —y no administrativas— puede brindar a esta comunidad autónoma nuevas oportunidades de empleo y crecimiento, respaldando así la puesta en práctica de la Estrategia Europa 2020 mediante la creación de polos regionales.

Respecto del segundo bloque —la Política de Cohesión para el periodo de programación 2014-2020— debo señalar que se presenta como un reto extraordinario para la Política de Cohesión debido al contexto de crisis económica en el que se encuentra la Unión Europea. Asimismo, las últimas ampliaciones han traído consigo la retirada o, al menos, una disminución cuantiosa de los fondos estructurales para las antiguas regiones, puesto que las pertenecientes a los nuevos Estados miembros se han convertido en los principales beneficiarios.

Las consecuencias de este enorme reto no favorecen, desde luego, a Andalucía, que de ser región prioritaria pasará a convertirse en región transitoria, disponiendo, por tanto, de menos recursos que en periodos anteriores. Una situación que se torna aún más delicada debido a la crisis económica, de ahí que las decisiones que se hayan de tomar sobre el destino de los fondos recibidos habrán de ser adoptadas de cara a la mayor eficacia y eficiencia posible para optimizar, de ese modo, los recursos disponibles.

6. DOCUMENTACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

Decisión de la Comisión de 31 de octubre de 2006.

Presupuesto Comunitario para el periodo 2007-2013.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Lisboa, 2009.

Comisión Europea (2013). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen 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° 1083/2006.

Cuadernos de Cooperación Territorial Europea, Consejería de la Presidencia, n.º 1, junio de 2012 <http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/1341397394509332297_CTE_Cuaderno1.pdf>.

HERRERO DE LA FUENTE, A.: «El estado de la cooperación territorial europea», en *I Congreso en Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*. Sevilla, 2012.

Manual de Cooperación Territorial Europea para Andalucía. Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía. Sevilla, 2011.

PALMA MARTOS, L. y otros: «Los retos nuevos del marco de la Política de Cohesión: concentración temática y especialización inteligente. El caso de Andalucía», en *XXXIII Reunión de Estudios Regionales*. León, 2012.

LA CULTURA EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA. PROYECTOS FINANCIADOS EN 2007-2013 Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

PILAR TASSARA ANDRADE

Departamento de Fondos Europeos y Cooperación Internacional, Agencia Andaluza de Instituciones Culturales

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

Tras más de 25 años contando con fondos europeos en Andalucía, gran parte de la población —y de los propios profesionales de diferentes sectores de actividad como en este caso la cultura— desconoce la cantidad, calidad y volumen tanto de los fondos invertidos como de las intervenciones realizadas. Se detecta por tanto una importante necesidad de comunicar y visibilizar el aporte de estos fondos tanto a nivel local, como nacional e internacional.

Por otra parte, el actual contexto de crisis internacional obliga a mostrar el impacto tangible de las inversiones realizadas con los fondos públicos y hace más necesario que nunca informar a la ciudadanía de los beneficios de la pertenencia de Andalucía a la UE, evitando sentimientos de rechazo o de incomprensión al modelo europeo.

Paralelamente el sector cultural y creativo también necesita mostrar en la práctica cómo puede contribuir al desarrollo local, desde una perspectiva multidimensional, que contemple sus va-

lores intrínsecos o intangibles para el refuerzo de la identidad y la mejora de la cohesión social, a través, por ejemplo, de la puesta en valor del patrimonio material e inmaterial; sus valores para la generación de empleo y desarrollo económico a través de las industrias culturales; y su potencial como base para el desarrollo y la innovación en la sociedad del conocimiento.

Por último, se constata una escasez de evaluaciones temáticas y cualitativas en la aplicación de los fondos europeos, ya que en general los informes periódicos que se realizan se centran en la ejecución del gasto, sin poder profundizar en el tipo de intervenciones realizadas o en si estas han servido verdaderamente de palanca para el desarrollo regional, objetivo prioritario de la política de cohesión europea. En este sentido la realización de estudios sectoriales podría permitir extraer conclusiones para un mejor diseño e implementación de la política de cohesión en el periodo 2014-2020.

2. EL SECTOR CULTURAL Y CREATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA

Con la aprobación del Tratado de la Unión en 1992 se otorga oficialmente un lugar a la cultura en la construcción europea, y la política cultural adquiere una base jurídica que permitirá promover el florecimiento de las culturas europeas en su diversidad nacional y regional, complementando la acción de los Estados miembros y poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común (artículo 167 del TFUE, antiguo 151 TCE).

A lo largo de estos 20 años la Comisión Europea ha mostrado interés tanto por la inclusión de los aspectos culturales en la acción de la Comunidad como por impulsar y promover la cooperación transnacional entre operadores culturales. Diversos informes temáticos publicados en estos años recogen la acción cultural, directa e indirecta, que se realiza a través de las diferentes políticas sectoriales y transversales de la Unión Europea y constata el hecho de que el mayor volumen de fondos para proyectos de cooperación y desarrollo cultural lo encontramos en las convocatorias y programas financiados por los fondos estructurales en el marco de la política regional.

Destacamos entre ellos los siguientes documentos sobre la *relación entre fondos estructurales, cultura y desarrollo territorial* por su interés para nuestro estudio.

- *El uso de los fondos estructurales en cultura entre 1994-1999*. Documento de trabajo de la Comisión que incluye un Anexo con información por países.
- *La contribución de la cultura al desarrollo local y regional. Evidencias desde los fondos estructurales*. Elaborado por CSES-Ericarts por encargo de la Comisión Europea en 2010. Contiene un Anexo con experiencias.

- *Uso de los fondos estructurales en cultura*, elaborado por KEA a instancias de la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo. Presentado en 2012.
- *Culture and the Structural Funds in Spain*, elaborado por Jordi Pascual para la Red Europea de Expertos en Cultura, EENC, por encargo de la Comisión Europea, publicado en junio de 2012.

Es necesario señalar que salvo el informe dedicado a España, estos documentos no recogen ejemplos de proyectos culturales realizados en Andalucía en el marco de los PO de los Fondos Estructurales, a pesar de ser por su volumen de los más grandes de toda la Unión Europea, y las únicas entidades de nuestra región que aparecen lo hacen en calidad de socias en proyectos de cooperación territorial europea. Esta falta de visibilidad de las intervenciones realizadas en el ámbito de la cultura evidencian un problema de comunicación, pero quizás también de interés por un sector que nunca ha estado considerado entre los sectores productivos a pesar del potencial como recurso para el desarrollo territorial que le asignan los propios informes comunitarios¹.

Por cerrar con algunas cifras que ayuden a conocer la dimensión del sector citamos el estudio *Building a Digital Economy: The Importance of Saving Jobs in the EU's Creative Industries*, realizado por TERA en 2010², que recoge cómo el sector cultural y creativo supone hasta un 4,5 % del PIB total de la UE y casi un 4 % del empleo.

3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE Y SUS INSTRUMENTOS

La Política de Cohesión de la Unión Europea se puso en marcha para resolver problemas estructurales, económicos y sociales que redujeran las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones, como recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE, en sus artículos 174 al 178.

Durante el periodo 2007-2013, la Política de Cohesión ha tenido tres objetivos: Convergencia, Competitividad y Cooperación territorial. El Objetivo Convergencia se ha destinado a canalizar las inversiones en regiones cuyo producto interior bruto es inferior al 75 % de la media comunitaria, entre las que se encuentra Andalucía.

1 *Libro verde sobre el potencial de las industrias culturales y creativas*, Comisión Europea, 2010 <http://ec.europa.eu/culture/documents/greenpaper_creative_industries_es.pdf>.

2 <http://www.droit-technologie.org/upload/dossier/doc/219-1.pdf>.

En este periodo la Política de Cohesión se ha centrado específicamente en favorecer el crecimiento y el empleo reforzando la competitividad y la innovación en línea con los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Los cinco fondos de la Política de Cohesión que han estado vigentes en este periodo son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional FEDER, el Fondo Social Europeo, FSE, el Fondo de Cohesión, FC, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, FEMP, y la inversión global de la UE a través de estos fondos ha sido de 348.000 millones de euros.

En una ponencia presentada en la mesa redonda La cooperación como instrumento de las políticas culturales, del II Congreso de la Prehistoria en Andalucía³, celebrado en Antequera del 15 al 17 de febrero de 2012, se realizó un trabajo de identificación y selección de proyectos culturales ejecutados con fondos europeos en Andalucía que, partiendo de un enfoque más amplio que englobaba todos los programas gestionados por las diferentes áreas de trabajo de la Comisión, nos ha permitido contar con bastante información del tipo de proyectos que son financiados por los diferentes instrumentos de la Política de Cohesión en nuestra región.

Durante este 2013 hemos podido ampliar esta investigación analizando en detalle las líneas de financiación y principales intervenciones culturales realizadas en el marco del PO FEDER Andalucía, que presentamos en un capítulo específico de esta ponencia.

De todo ello podemos extraer algunas ideas sobre las posibilidades que ofrecen los fondos de la Política de cohesión para el sector cultural y creativo.

- el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)* concede ayudas para la construcción de infraestructuras culturales y la ejecución de inversiones capaces de generar empleo en sectores vinculados a los recursos territoriales como el patrimonio, la regeneración urbana, o proyectos más innovadores relacionados con las TIC o la internacionalización de las empresas culturales.
- el *Fondo Social Europeo (FSE)* realiza una importante contribución al sector cultural mediante acciones en el ámbito de la formación en apoyo de las políticas de empleo e igualdad de oportunidades. En este marco se desarrollan tanto iniciativas directas dirigidas a profesionales de la cultura, como los proyectos del Programa Euroem-

3 TASSARA ANDRADE, P.: «La Cooperación como instrumento para la difusión y puesta en valor del patrimonio cultural en el contexto Euromediterráneo», *Actas del II Congreso de la Prehistoria en Andalucía*. Consejería de Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía (en prensa).

pleo, desarrollados en este periodo, a acciones indirectas dirigidas a colectivos en riesgo de exclusión que mejoran sus oportunidades para acceder a recursos culturales, o intervienen en la adecuación de entornos patrimoniales como medidas que favorecen el empleo local.

- el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)* financia proyectos, gestionados en su mayor parte por los Grupos de Desarrollo Rural, de gran impacto para el territorio al incluir actuaciones sobre elementos patrimoniales con un valor añadido para la identidad y la dinamización socioeconómica de los ámbitos rurales, siguiendo el enfoque de la exitosa IC LEADER⁴.
- De gran interés para el sector cultural y creativo resultan igualmente los programas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional incluidos en el *Objetivo de cooperación territorial europea*⁵, que tiene entre otros fines el fortalecimiento y mantenimiento de las redes puestas en marcha en el marco de la IC INTERREG, que durante sus casi 15 años de ejecución se convirtió en el gran impulsor de la cooperación en la UE. Tanto en esta iniciativa como en los programas operativos 2007-2013 es importante destacar el papel otorgado a la cultura, considerándola como un elemento capaz de contribuir al desarrollo regional y la cohesión territorial. Tomando como referencia los programas POCTEP y POCTEFEX, para la cooperación transfronteriza de Andalucía con Portugal y Marruecos respectivamente, vemos como ambos incluyen de un modo u otro entre sus objetivos prioritarios o transversales *la puesta en valor del patrimonio natural y cultural de los territorios fronterizos, como base para el fortalecimiento de la imagen local y para el desarrollo de nuevas actividades económicas*. Esta vinculación del patrimonio cultural con el desarrollo regional ha dado lugar a la realización de numerosos proyectos que han servido para tejer y consolidar redes entre instituciones y profesionales de estas regiones fronterizas. En los dos cuadros adjuntos (figs. 1 y 2) podemos ver una selección de proyectos realizados en el periodo 2007-2013 en los que la cultura ocupa un papel relevante.

El espacio de esta ponencia no nos permite realizar un profundo análisis sobre los mismos, pero sí podemos apuntar algunas reflexiones que podrán ser tratadas en posteriores estudios como:

4 TASSARA ANDRADE, Pilar: *Programas de Desarrollo Rural y Patrimonio. El impacto de los fondos europeos en Andalucía*, 2002.

5 <http://octa.cpre.junta-andalucia.es/presidencia/OCTA/web/guest/cooperacion-territorial-europea>.

Figura 1. Programa de cooperación transfronteriza España-Portugal POCTEP

Proyecto GUADITER, Itinerarios do Baixo Guadiana. Coordinado por la Asociación para el desarrollo del bajo Guadiana, ODIANA, ha contado con la participación de la DG de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura.
Proyecto UADITURS, Turismo sostenible en el bajo Guadiana, con la participación de la DG de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura y la Consejería de Medioambiente de la Junta de Andalucía.
Proyecto AL MUTAMID. El Turismo Cultural como Instrumento de Desarrollo Integrado de los Recursos y del Patrimonio Histórico Cultural entre la frontera de Andalucía y Algarve, coordinado por la Fundación Legado Andalusi.
Proyecto DESCUBRITER_5_E, Ruta Europea de los Descubrimientos. Iniciativa transfronteriza para la valorización y promoción del patrimonio de los descubrimientos, coordinado por la Fundación Nao Victoria.

Figura 2. Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores, POCTEFEX

SAWA y JUNTOS, coordinados por el IEDT de la Diputación de Cádiz con el objetivo de potenciar la cooperación entre la provincia de Cádiz y las Regiones Norte y Oriental del Reino de Marruecos, en el ámbito del patrimonio cultural y el turismo, dando continuidad a la cooperación iniciada en 2002, que se plasmó en proyectos como el Ma'arifá o el Arrabt del anterior periodo de programación.
CUDEMA, CREAMOS y MENARA, tres proyectos coordinados por la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo con el objetivo de formar a técnicos en gestión cultural, promover la creación artística y potenciar el diálogo intercultural, reforzando la cooperación cultural entre Andalucía y Marruecos.
CITETUR, Fomento en los Itinerarios Hispano-Marroquíes de los Almorávides y los Almohades del Patrimonio Cultural, el Comercio Tradicional y el Urbanismo Sostenible. Coordinado por la Fundación El Legado Andalusi.
ESPECERÍAS, CULTURA y PATRIMONIO, tres proyectos patrimoniales coordinados por el Ayuntamiento de Málaga que incluyen entre sus objetivos la puesta en valor, protección y promoción del patrimonio histórico transfronterizo.
REDALH, coordinado por el Patronato de la Alhambra y el Generalife, promueve la creación de Redes de Gestión de Profesionales del Patrimonio incluyendo la investigación de centros, técnicas y materiales en Andalucía y Marruecos.
RIMAR, Recuperación de la memoria visual Andalucía-Marruecos a través de la fotografía histórica. Coordinado por el IAPH de la Consejería de Cultura y con la colaboración del Centro Andaluz de la Fotografía y la Delegación del Ministerio de Cultura de Tánger-Tetuán.
CALMARR, Cooperación entre Almería y Marruecos para el desarrollo económico mediante la revalorización de su patrimonio histórico y cultural. Diputación de Almería y Mancomunidad de municipios del Bajo Andarax.
ETNOMED, Patrimonio Etnográfico, elemento de identidad y de desarrollo sostenible en el Mediterráneo. Coordinado por la Diputación de Granada.
CULTURMIL 2013, Coordinado por el Milenio de Granada y la Fundación El Legado Andalusi.
FLAMENCO, Flamenco de orilla a orilla. Agencia Andaluza de Instituciones Culturales y la DG de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía.

- la amplitud del concepto y de las áreas de trabajo dentro del sector cultural, incluyendo proyectos de puesta en valor del patrimonio, centrados en su vertiente material junto a otros que inciden en la componente inmaterial, con actividades de valoración de la música o las tradiciones populares;
- la variedad tipológica de las actuaciones, que van desde el diseño de itinerarios culturales a la realización de exposiciones, conciertos, acciones formativas, etcétera.
- la transversalidad de la cultura, que se vincula a otros sectores como el turismo para ampliar su potencial de generar empleo y desarrollo territorial.
- la continuidad de la cooperación entre instituciones, que en muchos casos trabajan juntas desde el Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Marruecos desde hace más de 10 años.

4. ACTUACIONES DEL PO FEDER ANDALUCÍA 2007-2013, EN EL SECTOR CULTURAL Y CREATIVO

Según se define en los reglamentos (CE) 1080/2006 y (CE) 1083/2006, este fondo contribuirá a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales, y entre sus ámbitos de intervención se incluyen inversiones productivas, inversiones en infraestructuras, ayudas al desarrollo regional y local a partir del potencial endógeno, asistencia técnica. El *tipo de intervenciones* que se podrán realizar en las regiones Convergencia, se recogen en el artículo 4 del Reglamento 1080/2006, y entre ellas destacamos las que podrían incluir actuaciones culturales:

4.1. Investigación y desarrollo tecnológico;

4.2. Sociedad de la información;

4.6. Turismo, incluida la protección y valorización del patrimonio en apoyo del desarrollo socioeconómico;

4.7. Inversiones en bienes culturales.

La primera propuesta del PO FEDER para Andalucía fue presentada ante la Comisión Europea en 2007, pero ha sufrido varias modificaciones. La última revisión fue aprobada mediante Decisión C(2012) 801 final, de 14 de febrero, que modifica la Decisión C(2007) 6118 por la que se adopta el PO de Andalucía. La ayuda FEDER para este periodo es de 6.843.929.341 euros, y la aportación nacional, de 1.710.982.427 euros.

El PO FEDER Andalucía 2007- 2013 recoge por ejes y categorías de gasto el tipo de proyectos que pueden recibir financiación y las cantidades de fondos previstas para ello:

Plan financiero del programa operativo FEDER de Andalucía incluyendo la contribución nacional y la tasa de cofinanciación por ejes prioritarios

Ejes prioritarios	Financiación comunitaria (a)	Financiación nacional (b)	Financiación total e = (a + b)	Tasa de cofinanciación f = (a / e)
Economía del conocimiento	434.803.379	108.700.853	543.504.232	80,00 %
Desarrollo e innovación empresarial	1.171.270.912	292.817.736	1.464.088.648	80,00 %
Medioambiente	1.744.259.269	436.064.839	2.180.324.108	80,00 %
Transporte y energía	2.215.336.200	553.834.072	2.769.170.272	80,00 %
Desarrollo sostenible local y urbano	708.129.972	177.032.521	885.162.493	80,00 %
Infraestructuras sociales	529.965.937	132.491.486	662.457.423	80,00 %
Asistencia técnica	40.163.672	10.040.920	50.204.592	80,00 %
Total	6.843.929.341	1.710.982.427	8.554.911.768	80,00 %

Para identificar y seleccionar actuaciones en el ámbito de la cultura se han cruzado datos de las diferentes versiones del *PO FEDER Andalucía 2007-2013*, de los Criterios para la selección de operaciones, con las actuaciones recogidas en los *informes anuales de ejecución* y el último *listado de beneficiarios* publicado en junio de 2013⁶.

El objetivo principal de este apartado es mostrar en qué ámbitos de la cultura puede intervenir *el FEDER* y *de qué manera*, para lo que se van a revisar el tipo de actuaciones previstas en cada eje y categoría de gasto, CG, del programa operativo.

El PO FEDER Andalucía 2007-2013 incluye dos CG específicas dedicadas al patrimonio o los equipamientos culturales, la 58 y la 59, correspondientes al Eje 5, Desarrollo sostenible local y urbano, y en ellas, o en sus equivalentes en otros programas operativos regionales, se pueden concentrar hasta un 80 % o 90 % del presupuesto total dedicado a cultura por los fondos estructurales en España⁷.

6 Todos estos documentos están disponibles para su consulta: <http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/Paginas/inicio.aspx> y <http://www.juntadeandalucia.es/economiainnovacionyciencia/fondoseuropeosenandalucia/>.

7 PASCUAL, J.: *Culture and the Structural Funds in Spain*, 2012.

Sin embargo, existen otros ejes y CG en las que pueden incluirse actuaciones de interés para el sector cultural. Este estudio recoge de manera extensa las actuaciones previstas en las citadas CG de incidencia directa sobre el sector cultural, pero quiere resaltar las realizadas en otros epígrafes, ya que son estas las más desconocidas y que pueden dar lugar a un mayor desarrollo según las nuevas directrices del marco financiero 2014-2020, que por encima de las infraestructuras primará inversiones que potencien el crecimiento inteligente y la competitividad en línea con la Estrategia Europa 2020, y recogidas en los ejes 1 y 2 respectivamente del actual PO.

En estos cuadros recogemos las principales líneas de financiación de actuaciones culturales resaltando algunos ejemplos significativos y distinguiendo entre aquellas actuaciones a desarrollar por la Administración General del Estado, AGE, y las de la Junta de Andalucía.

Eje 1. Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D+I), sociedad de la información y TIC

CG 13. Servicios y aplicaciones para el ciudadano	
Creación de aplicaciones informáticas que permitan la gestión mediante las TIC de los recursos de la Administración a los ciudadanos.	
JA	«PROYECTO @rchivA». Este programa es una herramienta básica para la gestión de documentos archivados, no solo en papel sino también de los que nacen en formato digital, como parte fundamental del modelo de Administración electrónica de la Junta de Andalucía.
	Biblioteca Virtual de Andalucía. Conjunto de colecciones de documentos digitalizados del patrimonio bibliográfico andaluz accesibles a través de internet, puesto en marcha por la Consejería de Cultura hace diez años como un proyecto pionero e innovador en España.

Eje 2. Desarrollo e innovación empresarial

CG 08. Otras inversiones en empresas	
JA	Impulso a la proyección internacional de las empresas culturales del flamenco, convirtiéndolo en motor de la industria cultural andaluza en el exterior, mediante el apoyo a festivales, ferias internacionales y otras actividades de promoción y difusión internacional.
	Subvenciones de apoyo a empresas culturales y creativas andaluzas para el fomento de su competitividad, modernización e internacionalización.

Eje 3. Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos

CG 50. Rehabilitación de zonas industriales y terrenos contaminados	
AGE	Apoyar proyectos que ayuden a conservar o restaurar paisajes naturales, agrarios, urbanos o culturales.
JA	Regeneración de espacios degradados por actividades mineras ubicados en espacios protegidos, incluyendo la recuperación de minas antiguas y canteras abandonadas.
CG 51. Fomento de la protección de la biodiversidad y la naturaleza	
AGE	Protección, rehabilitación y gestión de sistemas litorales y del patrimonio cultural vinculado a la costa, mediante la restauración y conservación de playas, yacimientos arqueológicos y elementos tradicionales. En esta línea se han incluido, por ejemplo, la rehabilitación de molinos mareales y acequias tradicionales.
JA	Actividades de promoción del desarrollo socioeconómico de los ciudadanos compatible con la conservación del medio natural, a través de un aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales y de la valorización y promoción del patrimonio natural.
CG 55. Fomento de la riqueza natural	
AGE	Construcción y equipamientos de nuevos centros de visitantes, sistemas de interpretación e información y otros equipamientos de uso público en espacios naturales.
JA	Rehabilitación y puesta en valor de los bienes naturales y culturales que constituyen las vías pecuarias.
AGE	Construcción, conservación y mejora de la Red de Equipamientos de uso público para la promoción de la riqueza natural. En esta CG se han realizado numerosos centros de visitantes con proyectos museológicos y museográficos a cargo de profesionales del sector cultural.
JA	Rehabilitación y puesta en valor de los bienes naturales y culturales que constituyen las vías pecuarias.

Eje 5. Desarrollo sostenible local y urbano

Es el Eje donde se concentran la mayor parte de las intervenciones en el sector cultural y especialmente en el ámbito del patrimonio, la regeneración urbana y los grandes equipamientos culturales. Se encuadran en las categorías de: turismo CG 57, patrimonio CG 58, infraestructura cultural, CG 59, y regeneración urbana y rural, CG 61.

CG 57. Otras ayudas para mejorar los servicios turísticos	
AGE	Planes y programas de dinamización turística El objeto de esta actuación es apoyar a las Entidades Locales en la creación de nuevos productos y equipamientos para dar a conocer el patrimonio local. Como ejemplo citamos al Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico de la Diputación de Cádiz (IEDT), por la realización de actividades turístico-culturales en el marco del proyecto «Cádiz origen de las culturas» que incluye: actividades relacionadas con el bicentenario de la Constitución de 1812; puesta en marcha y promoción de Rutas culturales de la provincia como «Cádiz Liberal», o el Centro de Interpretación de Trafalgar.
JA	La <i>Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía S.A.</i>, ha llevado a cabo numerosas operaciones para favorecer el conocimiento de la región como destino turístico de calidad en los mercados internacionales, incidiendo en los productos con mayor valor añadido para el sector turístico como el cultural.
	La <i>Consejería de Obras Públicas y Vivienda</i> gestiona el Programa Regional de Espacios Públicos en colaboración con los Ayuntamientos para la intervención en espacios públicos de especial relevancia.
	Por su parte, la <i>Consejería de Agricultura</i> convoca una línea de ayudas a través de los Grupos de Desarrollo Rural para mejorar los servicios turísticos en ámbitos patrimoniales del mundo rural.
CG 58. Protección y conservación del patrimonio cultural	
JA	La <i>Consejería de Cultura</i> va a llevar a cabo, entre otras, las siguientes actuaciones: • Equipamiento de las bibliotecas públicas municipales. • Equipamiento para las sedes de los conjuntos arqueológicos. • Obras de conservación y restauración del patrimonio. • Obras de conservación y adecuación en conjuntos arqueológicos. • Restauración de bienes muebles de museos andaluces.
	La <i>Consejería de Obras Públicas</i> ejecutará entre otras las siguientes actuaciones: • Intervenciones singulares en el paisaje urbano o rural. • Revitalización y recuperación de centros históricos. • Rehabilitación e intervención en barriadas periféricas.
	En el ámbito del desarrollo rural, la <i>Consejería de Agricultura</i> podrá ejecutar, entre otras, las siguientes actuaciones: • Concesión de subvenciones para la protección, rehabilitación y preservación del patrimonio cultural. • Actuaciones relacionadas con la protección, conservación, restauración y puesta en valor del patrimonio cultural de las zonas rurales de Andalucía. • Actuaciones relacionadas con la difusión, concienciación y acercamiento del patrimonio rural a la población.

CG 59. Desarrollo de la infraestructura cultural	
AGE	El objetivo de estas actuaciones es la creación y/o ampliación de infraestructuras culturales que complementen una variada oferta turística en el destino. Como ejemplo podemos citar: El Consorcio del Parque de las Ciencias de Granada realizó una gran ampliación con cargo al POIA 2000-2006. Las actuaciones incluidas en el PO FEDER 2007-2013 incluyen el diseño y equipamiento del Biodomo.
	La Consejería de Cultura ha promovido: • Construcción del Centro Andaluz de las Letras, con el fin de promocionar el libro andaluz e impulsar la creación literaria. • Centro de Creación Contemporánea de Córdoba, que vincula la arquitectura con las nuevas tecnologías para la expresión artística. • Proyecto Museográfico y Centro de recepción e interpretación de la Prehistoria de Andalucía, en Antequera. • Centro de visitantes del Conjunto Arqueológico de Medina Azahara. • Mejora y adecuación de las sedes de conjuntos arqueológicos. • Subvenciones a Corporaciones locales para construcción de bibliotecas. • Infraestructura y equipamiento del Parque de las Ciencias de Granada. • Infraestructuras archivísticas. • Red de Centros de Interpretación del Patrimonio Andaluz. • Centro logístico del Patrimonio Cultural de Andalucía. • Segunda fase del Centro Federico García Lorca en Granada. La Consejería de Obras Públicas apoya en esta CG la: • Rehabilitación de edificios de propiedad pública de interés arquitectónico, incluyendo teatros públicos; tercias, cillas, pósitos, fuentes-lavadero y otros espacios públicos significativos enclavados dentro de los centros históricos. • Como ejemplo citamos el proyecto del Teatro de Huéscar (Granada), a partir de la rehabilitación de la antigua iglesia de Santo Domingo, bien de interés cultural, para transformarla en un espacio escénico con más de 300 butacas, dando servicio a una comarca muy alejada de la capital de provincia. Este proyecto se ejecutó en colaboración con el Ayuntamiento de Huéscar y la Consejería de Cultura. Por otra parte y aunque aún no se hayan realizado intervenciones significativas hasta la fecha, es necesario citar la nueva línea de trabajo incluida en el PO con el programa Jessica, instrumento financiero para apoyar proyectos urbanos de desarrollo integrado y sostenible, en ámbitos como el patrimonio histórico y cultural, a través de Fondos de Desarrollo Urbano (FDU) reembolsables.
CG 61. Proyectos integrados para la regeneración urbana y rural	
AGE	Con el fin de dar continuidad a la provechosa experiencia obtenida por el Programa Operativo Local y por la Iniciativa Comunitaria URBAN, la AGE va a actuar en este Programa Operativo a través de dos instrumentos: El Ministerio para las Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Cooperación Local, convocará una línea de ayudas para Proyectos de Desarrollo Local y Urbano, en la que se financiarán actuaciones en municipios medianos y pequeños, inferiores a 50.000 habitantes. Por otro lado, se desarrollará una Iniciativa Urbana innovadora, a través de la D.G. de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, destinada a municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia que no alcancen dicha población. Algunos ejemplos: • Entre los Proyectos de Desarrollo Local y Urbano, muchos de ellos inciden específicamente sobre conjuntos o centros históricos, como los de Loja, Lucena, Almería, Antequera, Jerez... • Entre los proyectos de iniciativa URBANA citamos a Málaga, seleccionada por la renovación del centro histórico en el documento «Urban development in the EU», en el que la Comisión Europea recopila buenas prácticas urbanas con la inversión del FEDER.

5. IMPACTO Y CONCLUSIONES DEL USO DEL FEDER EN EL SECTOR CULTURAL ANDALUZ

Dada la dimensión del PO FEDER Andalucía y la elevada dispersión de los datos, es necesario reconocer que para realizar una sólida evaluación sectorial es preciso contar con mucho tiempo y recursos que permitan sistematizar la recogida de información por beneficiarios y categorías de gastos, y obtener un mapa más exacto de las intervenciones realizadas y las cantidades invertidas.

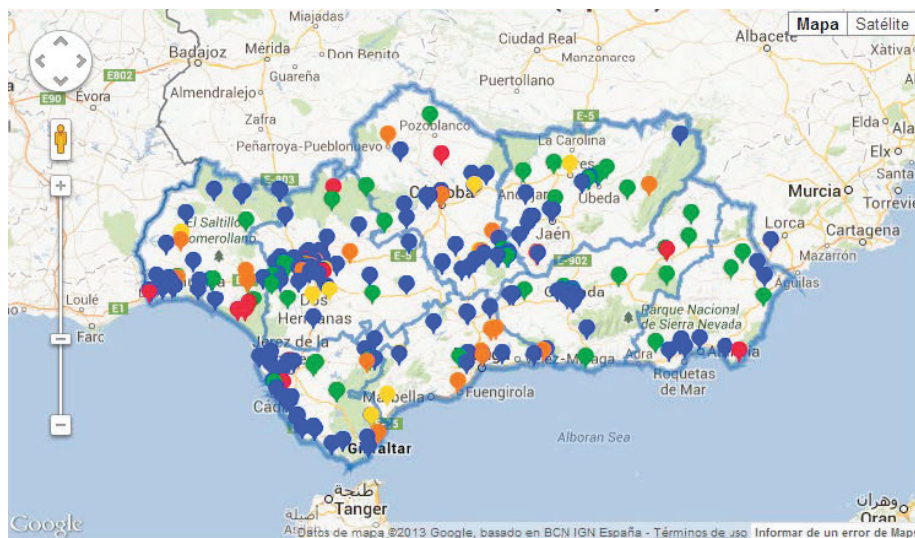
Como hemos podido ver, el volumen de proyectos culturales financiados en el marco del PO FEDER Andalucía 2007-2013 es enorme, aunque es importante señalar que hasta el cierre final del periodo en 2015 no se podrán obtener datos de ejecución definitivos. En todo caso los datos de que disponemos nos permiten realizar un breve análisis del impacto que estas intervenciones están teniendo en el desarrollo del sector cultural y creativo en Andalucía.

En primer lugar es obligado constatar la *elevada* cuantía de las ayudas a proyectos del ámbito cultural. A nivel nacional y según datos del Informe de J. Pascual, citado anteriormente, los fondos del FEDER destinados a proyectos culturales en España suman un mínimo de 346.605.430 euros en las CG específicas para el sector, lo que representa aproximadamente un 1 % del total de la inversión prevista por los fondos estructurales, ligeramente inferior a la media europea, que asciende a un 1,7 %.

En lo que respecta a Andalucía según el desglose financiero por temas prioritarios, que incluye el PO en su versión modificada de julio de 2011, el total de la contribución comunitaria para las CG 58 y 59 aparece reflejado en la tabla siguiente. A estas cantidades habría que añadir las contribuciones nacionales y regionales para conocer el total invertido.

Contribución comunitaria por categorías de gasto		
58	Protección y conservación del patrimonio cultural	45.627.173 €
59	Desarrollo de la infraestructura cultural	42.342.262 €
Total		87.969.435 €

En todo caso es necesario indicar que, exceptuando las CG 58 y 59, las inversiones en actividades o actuaciones relacionadas con el sector cultural vienen incluidas en epígrafes generalistas que incluyen actuaciones plurisectoriales, como las *inversiones en empresas*, por lo que los indicadores de estas categorías de gastos no resultan de utilidad y habría que hacer un estudio exhaustivo identificando las cantidades asignadas a cada



operación que tenga relación con cualquier ámbito de la cultura o de las industrias culturales y creativas, lo que es evidentemente un trabajo a largo plazo y que en todo caso debe esperar, como hemos señalado, al final del periodo de ejecución.

En segundo lugar destaca el elevado *nº de intervenciones realizadas*. En este sentido, los indicadores operativos del PO incluyen, entre otras, las siguientes previsiones para el Eje. 5, Desarrollo sostenible local y urbano:

Indicadores operativos, Eje 5, Desarrollo sostenible local y urbano			
Eje	Indicador	Unidad	Esperado 2013
5	Proyectos de regeneración urbana y rural	Número	1.237
5	Inmuebles sobre los que se han efectuado labores de conservación y restauración	Número	108
5	Infraestructuras culturales nuevas y/o mejoradas	Número	50
5	Nº proyectos (CG 58)	Número	220
5	Nº proyectos (CG 59)	Número	51

Otra característica importante es la *distribución geográfica de las intervenciones* que contribuyen a mejorar la cohesión y articulación del territorio en una comunidad de más de 80.000 km². Hay que tener en cuenta que en los criterios para la selección de operaciones en la categoría de equipamientos culturales se cita expresamente como objetivo *la reducción del déficit existente en infraestructuras culturales para vertebrar el territorio*

andaluz de forma homogénea y solidaria. El sitio web de la DG de Fondos Europeos y Planificación presenta este mapa con la distribución de proyectos para el conjunto de fondos de la Política de Cohesión, en el que podemos ver que a pesar de una mayor concentración en zonas urbanas, existe un reparto de las intervenciones a lo largo de las ocho provincias andaluzas, que coincide con lo que hemos podido constatar en la selección de proyectos y experiencias realizadas en este estudio.

En relación con el *número de beneficiarios* de estas actuaciones constatamos que es muy elevado tanto a nivel directo como indirecto. Esto es debido en parte a que muchos de los órganos gestores como entidades gubernamentales o Consejerías de la Junta de Andalucía, distribuyen sus fondos a través de convocatorias públicas a las que concurren otros órganos de la Administración como entes locales, grupos de desarrollo rural, pero también pymes culturales que se presentan a convocatorias de incentivos, multiplicando con ello el número de beneficiarios directos que pueden recibir financiación con cargo al FEDER.

Por otra parte, hay que señalar el alto impacto en la *dinamización del sector y la creación de empleo* a pesar de la dificultad para cuantificar la incidencia real, al no disponer de fuentes fiables y actualizadas sobre el empleo en el sector cultural a nivel regional. Sin embargo, es evidente que la ejecución de más de 200 proyectos de conservación y rehabilitación del patrimonio o la cantidad de centros de interpretación y equipamientos culturales realizados con cargo al FEDER ha generado una importante demanda de profesionales cualificados como arqueólogos, conservadores, restauradores, arquitectos, diseñadores, museólogos, museógrafos, etc., que han podido desarrollar durante estos años proyectos de gran atractivo e interés para el sector.

Destacamos por otra parte la *amplia tipología de las operaciones* tanto en relación con su tamaño —el PO incluye desde inversiones millonarias para grandes infraestructuras a pequeñas aportaciones a pymes culturales—; como en relación al sub-sector o ámbito de actividad concreto en que se encuadran: museos, bibliotecas, archivos, digitalización del patrimonio, conjuntos arqueológicos, artes escénicas, artes plásticas, libro y lectura, exposiciones, restauración de bienes muebles..., todos sin excepción han tenido cabida en las actuaciones desarrolladas por el FEDER.

Para constatar esta diversidad tipológica y a modo de balance, realizamos un breve repaso por los ejes del PO que mayor financiación aportan a proyectos culturales.

En primer lugar destacamos las actuaciones realizadas en el Eje 1, sobre *Economía del conocimiento y aplicaciones TIC*, ya que pueden marcar el camino para futuros proyectos por su estrecha relación con el crecimiento inteligente que marca la Estrategia 2020. De

este Eje resaltamos el proyecto *Biblioteca Virtual de Andalucía*, por ser una experiencia innovadora y consolidada, que recibió en 2011 85.629 visitas, con 1.493.925 páginas vistas en el sitio web y más de 9.000 documentos digitalizados, a los que se permite un acceso libre 24 h. al día y desde cualquier punto del mundo. La ayuda FEDER concedida para esta iniciativa fue de unos 2 millones de euros.

En el Eje 2, destacamos el *Programa de internacionalización del Flamenco*, al que se han concedido cerca de 7 millones de euros para todo el periodo, consiguiendo una dinamización excepcional del tejido tanto asociativo como profesional vinculado al flamenco, además de una enorme proyección y visibilidad internacional, como demuestra el reconocimiento por parte de la UNESCO en 2010, del Flamenco como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad.

En este eje se incluye igualmente el programa de incentivos para pymes de la Subvención global Andalucía gestionada por la Agencia IDEA, que en estos años ha apoyado a algunas empresas del ámbito cultural, aunque es necesario reconocer en el balance que los operadores culturales no han aprovechado suficientemente estas líneas de financiación, bien por falta de tradición, de información, de formación, o de recursos para asumir la obligada co-financiación.

En cuanto al Eje 3, dedicado al *medio ambiente*, se recogen numerosas actuaciones de equipamiento y diseño de centros de visitantes y puntos de información para la puesta en valor del patrimonio natural, como los centros de visitantes Santa Rita en el PN de la Subbética en Córdoba, o el de Cabildo Viejo en el PN Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Huelva, ubicado en un edificio histórico, en las que han resultado beneficiadas un alto número de empresas y profesionales de la conceptualización, diseño y montaje de exposiciones, además de incluir actuaciones de interés para el reforzamiento de la identidad local como las realizadas para el mantenimiento y valorización de las acequias tradicionales en el PN de Sierra Nevada en Granada.

Finalmente en el Eje 5, sobre *Desarrollo sostenible local y urbano*, podemos singularizar algunas de las numerosas intervenciones realizadas en las CG, 58 y 59:

El Parque de las Ciencias, con sede en Granada, es el museo más visitado de nuestra región con más de 600.000 vistas en 2011, y cuenta con gran proyección internacional como demuestran la decena de reconocimientos y premios internacionales que le han sido concedidos. En el marco de este PO y tras el concurso de ideas, está pendiente la ejecución del edificio del Biodomo, que cuenta con 10 millones de euros de presupuesto.

Por su parte, el Centro Cultural de la Obra Social de Caja Granada, que contó con 7 millones de euros del FEDER, se ha convertido en un espacio cultural, educativo y social de referencia en la ciudad de Granada y su provincia. Con más de medio millón de usuarios (505.105) desde su inauguración en 2009, organiza actividades culturales dirigidas a todo tipo de públicos: población local, turistas, escolares, personas con capacidades diversas y personas en situación de riesgo de exclusión social.

El Conjunto Arqueológico de Medina Azahara, en Córdoba, ejecutó con el aporte del FEDER un excepcional Museo y Centro de visitantes que ha mejorado la experiencia de sus más de 160.000 visitantes anuales y ha recibido desde su inauguración los siguientes premios internacionales: Premio Aga Khan de Arquitectura, Premio Piranesi de Roma y Premio al Mejor Museo Europeo del Año auspiciado por el Consejo de Europa.

En cuanto a las actuaciones incluidas en la CG 61, es importante señalar que la práctica totalidad de los proyectos de regeneración urbana aprobados incluyen intervenciones directas o indirectas sobre bienes o elementos patrimoniales, poniendo de manifiesto cómo una inversión en rehabilitación o puesta en valor del patrimonio urbano incide en una mayor calidad de vida en los centros históricos y una mejora de su potencial turístico y de desarrollo local.

Sin embargo, es también necesario señalar que el recorte de los presupuestos públicos está poniendo en serios problemas a las entidades locales para asumir la obligada cofinanciación, por lo que en los últimos años se están dando muchos casos de renuncia a proyectos de regeneración urbana o de dinamización turística ya aprobados.

Hay que reconocer también, por último, que en el balance de todo lo conseguido con los fondos estructurales en Andalucía, no todo son aspectos positivos, siendo necesario apuntar como un riesgo el exceso de inversiones realizadas en infraestructuras, siguiendo un modelo productivo muy vinculado a la construcción, que no es sostenible en el tiempo, ni pone las bases para la nueva economía basada en el conocimiento y el crecimiento inteligente que nos pide Europa para salir de la crisis internacional.

Así mismo se detectan otro tipo de problemas derivados de la falta de planificación de las actuaciones realizadas en el sector cultural, especialmente a cargo de entes locales —aunque no solo de estos—, como los centros de interpretación y museos locales que nacen sin un adecuado plan de gestión y viabilidad, lo que conlleva al fracaso de proyectos pensados para dinamizar un territorio y consiguen justamente lo contrario, desilusionando a la población local, que debería ser siempre un referente a la hora de planificar las actuaciones.

6. LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020 Y LA CULTURA

A partir de 2014 la nueva Política de Cohesión se alineará con la Estrategia Europa 2020 para contribuir al crecimiento inteligente y sostenible, y al empleo y la cohesión social y territorial de las regiones europeas. Según las primeras propuestas legislativas de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020⁸, Andalucía dejará el grupo de regiones menos desarrolladas, para incorporarse al grupo de regiones en transición cuyo PIB está entre el 75 % y el 90 % de la media comunitaria.

Estas propuestas incorporan novedades en los procedimientos para alcanzar los objetivos de la política de cohesión y reforzar la efectividad de los fondos, como el refuerzo de la coordinación de políticas, la incorporación de criterios de condicionalidad previa y macroeconómica, la introducción de un marco de rendimiento con indicadores de resultados o la coherencia con la Estrategia 2020 y los programas nacionales y regionales. Además y a través de los Contratos de Asociación, los Estados miembros se comprometerán a concentrar sus inversiones en un número reducido de prioridades, obligando a las regiones más desarrolladas a concentrar un 80 % de las actuaciones en: investigación e innovación; eficiencia energética y competitividad de las empresas (un 60 % para las regiones en transición).

6.1. Impacto en la cultura de la Política de Cohesión 2014-2020 y retos de futuro

Para analizar en detalle el papel que puede jugar la cultura en la nueva Política de Cohesión hemos revisado, además de las propuestas legislativas citadas, el interesante manual de políticas publicado por la Comisión Europea en 2012 *Cómo hacer un uso estratégico de los programas de ayuda de la Unión Europea, incluidos los fondos estructurales, para fomentar el potencial de la cultura en el desarrollo local, regional y nacional así como los efectos inducidos de la cultura en la economía*⁹.

Esta manual recoge diferentes ejemplos sobre el impacto que para la cultura y las industrias creativas, ICCs, puede tener la nueva política de cohesión a través del análisis, entre otros, del documento de trabajo de la comisión «Elementos para un Marco estratégico común de 2014 a 2020», que reúne medidas aplicables a los cinco fondos de la política

8 http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_es.cfm.

9 <http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/documents/120505-cci-policy-handbook.pdf>.

de cohesión¹⁰. Así, podemos ver cómo entre los objetivos temáticos tienen cabida diferentes medidas de apoyo al sector cultural y creativo:

- Objetivo temático 1: promover la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación: incluye medidas para la innovación en empresas como las ICCs.
- Objetivo temático 2: mejorar el uso y la calidad de las TICs y el acceso a las mismas. Desarrollo de aplicaciones TIC para el sector cultural y creativo.
- Objetivo temático 3: mejorar la competitividad de las pymes: desarrollo de pymes en ámbitos emergentes, como las ICCs y nuevas formas de turismo.
- Objetivo temático 6: Medio ambiente y recursos: diversificación de la economía rural y urbana mediante la protección del patrimonio cultural: rehabilitación de infraestructura cultural, proyectos de desarrollo urbano integrado.
- Objetivo temático 9: inclusión social: promoción de actividades interculturales; regeneración urbana.
- Objetivo temático 10: invertir en educación, desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente: promoción de las habilidades creativas.

Además, la propuesta de reglamento para el FEDER 2014-2020 contempla una mayor atención al desarrollo urbano sostenible al considerar a las ciudades como motores de la economía europea y catalizadores de la creatividad y la innovación, y destinarán para ello como mínimo el 5 % de los recursos, que podrá beneficiar a numerosas iniciativas culturales y patrimoniales.

Por otra parte, uno de los grandes retos que se plantea al sector cultural es cómo integrar a las ICCs en las *estrategias de especialización inteligente* que deberán poner en marcha las regiones para acceder a los fondos en el nuevo marco 2014-2020. En este sentido, el Manual citado (nota al pie nº 7) aconseja tener en cuenta los vínculos entre los recursos culturales tradicionales, como el patrimonio cultural, y el desarrollo de productos creativos o servicios turísticos innovadores, identificando patrones de especialización a partir del análisis en profundidad del sector de las ICCs en su región. La Comisión Europea ha publicado una Guía¹¹ para ayudar a las regiones a definir estas estrategias que incluye una sección dedicada a las ICCs.

Citar por último que son muchos los retos que debe abordar el sector cultural para aprovechar al máximo los recursos disponibles en un momento de contención y recorte de los presupuestos públicos. Para ello será fundamental sumar esfuerzos de todos los

10 http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_es.cfm#12.

11 http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/research-and-innovation/documents/guide/draft_12_12_2011.pdf.

sectores y administraciones implicadas, creando redes sólidas y estables de colaboración, y demostrando que una sociedad creativa y que valora su cultura dispone de más instrumentos para crecer y generar un desarrollo armónico e integrado en el territorio que contribuya a consolidar los objetivos de la política regional europea.

7. BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA <http://ec.europa.eu/culture/key-documents/studies_en.htm>:

— (2003) *Informe sobre el estado de la cooperación cultural en Europa*. Elaborado por EFAH/FEAP para la Dirección General de Educación y Cultura.

— (2006) *Informe sobre la economía de la cultura en Europa*. Elaborado por la consultora KEA para la Comisión Europea.

— (2007) *Agenda europea para la cultura en un mundo en vías de globalización*. COM 2007, 242 final.

— (2009) *Hacia una estrategia de cultura en el Mediterráneo*. Elaborado por Fanny Bouquerel y Basma El Hussein para la Comisión Europea.

— (2010) *Estudio sobre la contribución de la cultura al desarrollo local y regional. Evidencias desde los fondos estructurales*. Elaborado por CSES-Ericarts para la Comisión Europea.

— (2011) Informe del Comité de sabios sobre digitalización del patrimonio cultural europeo titulado *Un nuevo renacimiento*, impulsado por la Comisión Europea <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-17_es.htm>.

— (2012) Estudio *Uso de los fondos estructurales en cultura*, elaborado por KEA a instancias de la Comisión de Cultura y Educación del Parlamento Europeo.

— (2012) Informe temático sobre *Culture and the Structural Funds in Spain* elaborado por Jordi Pascual para la Red Europea de Expertos en Cultura, EENC, por encargo de la Comisión Europea.

— (2012) Manual de políticas publicado por la Comisión Europea *Cómo hacer un uso estratégico de los programas de ayuda de la Unión Europea, incluidos los fondos estructurales, para fomentar el potencial de la cultura en el desarrollo local, regional y nacional así como los efectos inducidos de la cultura en la economía*.

TASSARA ANDRADE, Pilar:

— (2012) *La Cooperación como instrumento para la difusión y puesta en valor del patrimonio cultural en el contexto Euromediterráneo*. En Actas del II Congreso de la Prehistoria en Andalucía organizado por la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía en Antequera en febrero de 2012 (en prensa).

— (2009) *Cooperación cultural para el desarrollo local* en «Patrimonio Histórico y Desarrollo Territorial», Universidad Internacional de Andalucía.

— (2008) *La cooperación como estrategia para la gestión del patrimonio en el s. XXI: al encuentro de otros territorios*, en «Manual de buenas prácticas para la gestión del patrimonio cultural en el medio rural», editado por Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía, ARA.

— (2002) *Programas de Desarrollo Rural y Patrimonio. El impacto de los fondos europeos en Andalucía*. En VI Jornadas de Difusión del Patrimonio. Dirección General de Bienes Culturales. Consejería de Cultura.

EL TURISMO DE FRONTERA, UN SEGMENTO TURÍSTICO A FOMENTAR. REFLEXIONES PARA LA FRANJA FRONTERIZA DE LA PROVINCIA DE HUELVA¹

JOSÉ MANUEL JURADO ALMONTE, ISRAEL MACÍAS LLAGA Y JUAN
ANTONIO MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ

Universidad de Huelva

1. INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

La frontera luso-española ha sido un espacio muy castigado por los avatares históricos. Con el tratado de Alcañices (1297) se delimita la que es la frontera más antigua de Europa, con muy pocos cambios desde entonces. Aunque dominen los periodos de paz, también los ha habido de violencia, con el consiguiente impacto sobre las economías

1 Esta aportación se inserta en el proyecto de excelencia «Análisis territorial y cooperación transfronteriza de la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía: balance histórico y potencialidades para el nuevo marco europeo 2014-2020». Dicho proyecto está siendo desarrollado desde la Universidad de Huelva y es financiado (convocatoria 2011) por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología (código SEJ-7661, periodo de ejecución 2013-2016).

y vidas de los pobladores de la frontera, e igualmente periodos de alejamiento político cuyos hilos se movían desde lejanas capitales (Lisboa y Madrid) y que han provocado un desconocimiento de los problemas de la frontera.

Con ello, este territorio fronterizo se ha configurado a lo largo de buena parte de su historia como espacio «perdedor». La dureza del medio físico, con una economía muy primaria, pero sobre todo las condiciones que ha impuesto la frontera en lo que se refiere a inseguridad y aislamiento territorial, tradicionalmente con malas comunicaciones, han reforzado los problemas a sus poblaciones. Nos hallamos, pues, ante uno de los espacios más periféricos y de menor ocupación humana de todo el suroeste peninsular y europeo (solo rota esta característica en sus vértices costeros de Galicia y Andalucía).

Esta situación empieza a quebrarse con la democracia, que llega casi por igual a ambos Estados. Al mismo tiempo se adhieren el 1 de enero de 1986² a la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE). Se abre una nueva etapa histórica en la que las desconfianzas políticas de ambos Estados se disipan y, por el contrario, se fortalece la cooperación institucional y transfronteriza así como las relaciones económicas. Los fondos estructurales y de cohesión provenientes del conjunto de la Unión Europea ayudarán a la modernización económica, social e infraestructural de ambos países ibéricos. También la Raya ibérica, el territorio fronterizo, empieza a beneficiarse de ello, especialmente con una mayor permeabilización de su frontera mediante la supresión de las aduanas y la mejora sustancial de las infraestructuras viarias. Entre estas destaca el Puente Internacional sobre el Guadiana, que ha aumentado sustancialmente la accesibilidad y conectividad entre las regiones vecinas del Algarve y Alentejo portugués y Andalucía.

Pero estas nuevas luces no resuelven problemas heredados de un pasado todavía reciente: el débil poblamiento, el envejecimiento y el descenso de la población, a consecuencia de los flujos emigratorios de décadas atrás, que restan hoy energías a un mayor dinamismo social y económico.

Pero como resultado de su medio físico, de la ocupación humana y de la historia, este territorio contiene hoy un rico, diverso y poco conocido patrimonio natural y cultural que es necesario preservar por sí mismo y revalorizarlo de cara al turismo u otros sectores socioeconómicos. De esta manera, a lo largo de la Raya se suceden espacios naturales de alto valor ambiental que recientemente el hombre los ha preservado administrativamente, y un amplísimo patrimonio cultural compuesto de un rosario de localidades

2 El Tratado de Adhesión de ambos países a las Comunidades Europeas fue el 12 de junio de 1985.

declaradas conjuntos histórico-artísticos y numerosísimos BICs. Entre estos destacan las construcciones defensivas: castillos, fuertes y baluartes, mudos testigos de una historia convulsa entre reinos moros y cristianos. Y como consecuencia de medievales repoblaciones y del paso del tiempo, hoy tenemos también un interesante patrimonio inmaterial o intangible de danzas y de gastronomía.

En los últimos años y aprovechando distintas políticas y fondos, se han incrementado las actuaciones en favor de revalorizar el patrimonio natural y cultural y, en paralelo, ha aumentado extraordinariamente la oferta y la demanda turística en estas regiones de interior, tanto a un lado como a otro de la Raya. En este contexto, un nuevo segmento turístico está apareciendo con fuerza en algunas de estas regiones que podemos denominar *turismo de frontera*, para referirse a los movimientos de turistas y viajeros y a los productos turísticos que especialmente se apoyan en los recursos naturales y patrimoniales de la frontera. Sin duda existen problemas de indefinición de este concepto, ya que es fácilmente solapable con otros segmentos turísticos (turismo rural, natural, cultural, gastronómico, etc.). No obstante, en el primero, la *frontera* se convierte en una especie de *marca y destino* que el turista y viajero tiene muy presente a la hora de optar por este especial territorio.

Por tanto, esta nueva tipología o segmento, estudiada ya por algunos grupos e investigadores (CAMPESINO, A., 2013; MÁRQUEZ, J. A. 2012; FELICIDADES, J., 2011), está siendo utilizado en los planes sectoriales y programas turísticos de gobiernos regionales, especialmente en Extremadura y Castilla y León. Sin embargo, no ocurre de igual manera en Andalucía (o lo que es lo mismo, la provincia de Huelva), quizás por su menor extensión fronteriza con Portugal, a diferencia de las anteriores regiones. En este sentido, ni en el Patronato Provincial de Turismo de Huelva ni en la Consejería de Turismo y Comercio³ aparece el concepto de *turismo de frontera* como un nuevo segmento o producto turístico a fomentar. Eso no significa que no exista, sino que los recursos y productos turísticos de estos territorios siguen de alguna manera disfrazados con otras denominaciones turísticas.

3 La Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía ha desarrollado un escenario de reflexión virtual en internet con el título *Microproductos y Segmentos Emergentes*, con la intención de que la ciudadanía colabore con «nuevas ideas». Es significativo que entre los 16 productos o segmentos turísticos emergentes no aparezca el «turismo de frontera», aunque sí el «rural». Igualmente, en esta misma Consejería hay otro interesante documento, *Encuesta a los segmentos turísticos*, en el que aparece información estadística y documental variada de 14 segmentos turísticos, entendidos ya como consolidados, y donde el turismo de frontera ni es mencionado.

Esta circunstancia es la que nos ha movido a realizar esta investigación como señal de atención sobre la idoneidad de potenciar este nuevo segmento turístico y que es complementario con otros. Igualmente está entre nuestros objetivos describir el ámbito geográfico de *frontera onubense*, analizar con brevedad sus recursos naturales y culturales, y obtener una serie de propuestas y conclusiones. Creemos poco acertado el nulo fomento hacia este turismo de frontera, para cuya potenciación es indispensable una mayor cooperación transfronteriza.

2. ÁMBITO DE ESTUDIO Y CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA

Existe una dificultad y variedad de criterios para la delimitación de dicho territorio fronterizo. En un sentido demasiado amplio, englobaría a todo el territorio comprendido por las regiones del Algarve, Baixo Alentejo y provincia de Huelva. No obstante, esta circunscripción no corresponde a la realidad de la frontera, ya que las poblaciones algo más alejadas de este límite se han desarrollado históricamente de espaldas a la misma. Es más, incluso las relaciones han sido escasas para municipios y *concelhos* interfronterizos, como consecuencia de las dificultades de comunicación y el escaso peso funcional del poblamiento. Por tanto, la influencia histórica y geográfica de la frontera excede la de aquellos municipios y *concelhos* con límites fronterizos.

En un sentido estricto, cabe encuadrar solo a los 11 municipios onubenses y a los 7 *concelhos* portugueses⁴ lindantes directamente con la Raya. No obstante, las relaciones históricas fronterizas van algo más allá de estas circunscripciones locales, aunque se difuminan muy pronto conforme nos vamos alejando del límite fronterizo. Por tanto, además de estos, podríamos encuadrar como «área de influencia fronteriza» a municipios onubenses como Isla Cristina, Lepe, Villablanca, Villanueva de los Castillejos y Cabezas Rubias; y para el caso de Portugal, a *concelhos* como Tavira, en el litoral, y a Mourão, ya en el Alentejo Central (distrito de Évora).

En cualquier caso, y para esta ocasión, nuestra atención se va a centrar en los *municípios rayanos del ámbito onubense* (o andaluz) que mantienen un contacto territorial con la frontera portuguesa. Lo forman un total de 11 que son, de norte a sur: Encinasola, Aroche, Rosal de la Frontera, Santa Bárbara de Casa, Paymogo, Puebla de Guzmán, El Almendro, El Granado, Sanlúcar de Guadiana, San Silvestre de Guzmán y Ayamonte. De estos, solo

4 Los *concelhos* portugueses fronterizos con la provincia de Huelva, de norte a sur, son Barrancos, Moura, Serpa, Mértola, Alcoutim, Castro Marim y Vila Real de Santo António.

tres tienen su cabecera municipal emplazada en la misma Raya: Rosal de la Frontera, Sanlúcar de Gadiana y Ayamonte; mientras que para el resto, sus núcleos principales se localizan más al interior, siendo muy marginal en términos demográficos y productivos su espacio municipal más en contacto con la frontera.

En conjunto, ocupan una superficie de 2.144 km², el 21,1 % del total provincial, y su población es de 35.782 habitantes, el 6,8 % de la provincia de Huelva. Sin duda estamos ante muy bajas densidades de población: 16,6 habitantes por km² (51,5 a escala provincial), incluyendo su vértice meridional (Ayamonte), que presenta unas características demográficas muy diferentes. Representa casi un «desierto humano» que, a excepción del municipio ayamontino, ha perdido población con respecto a sus valores de los años 60 y 70, como consecuencia de fuertes procesos emigratorios, cuyos efectos se dejan sentir hoy en su elevado envejecimiento.

Estas mismas características y comportamiento demográfico, e incluso económicas, aparecen también en la franja fronteriza portuguesa, con bajísimos índices de ocupación humana (15,3 habitantes por km²)⁵, con solo un vértice en su extremo meridional, el municipio de Vila Real de Santo António, en la costa, con casi 20.000 habitantes, que, igualmente a su vecina Ayamonte, escapa a la crisis demográfica de los restantes.

5 El ámbito fronterizo onubense: 11 municipios, 2.144 km², 35.782 habitantes y 16,68 habitantes por km².

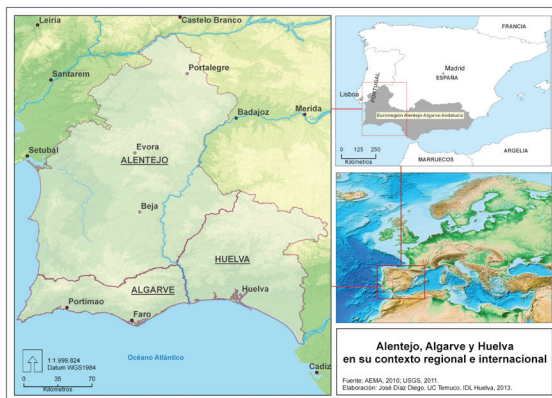
El ámbito fronterizo luso: 7 municipios, 4.462 km², 68.300, habitantes y 15,30 habitantes por km².

El ámbito fronterizo algarví: 3 municipios, 937 km², 28.673 habitantes y 29,46 habitantes por km².

El ámbito fronterizo del Bajo Alentejo: 4 municipios, 3.525 km², 39.627 habitantes y 11,24 habitantes por km².

Total ámbito transfronterizo: 18 municipios; 6.606 km², 104.082 habitantes y 15,75 habitantes por km².

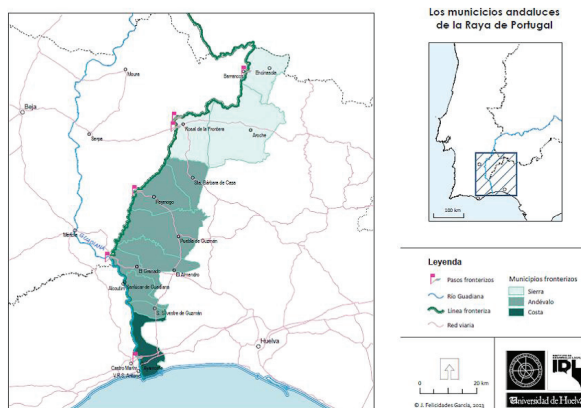
Mapa 1. Encuadre regional del ámbito de estudio



	Baixo Alentejo	Algarve	Provincia de Huelva
Superficie (km ²)	8.505	4.960	10.148
Población	125.951	450.993	522.862
Densidad	14,80	92,92	51,52

Fuente: Cartografía elaborada por DÍAZ DIEGO, J. (2013). Datos estadísticos de 2012 (SIMA, IECA).

Mapa 2. Los municipios fronterizos onubenses



11 municipios, 2.144 km², 35.782 habitantes y 16,68 habitantes por km²

Fuente: Cartografía elaborada por FELICIDADES GARCÍA, J. (2013). Datos estadísticos de 2012 (SIMA, IECA).

Se trata de un territorio con una economía primaria, una escasa población y un débil poblamiento. Factores que junto a su historia, que ya hemos esbozado, han reforzado el carácter periférico y marginal de estos espacios de frontera frente a, por ejemplo, los cercanos espacios del litoral o con el resto de la provincia y región. Por otra parte, este ámbito es muy dispar en sí mismo, con notables diferencias de los municipios del corredor fronterizo con respecto a su vértice litoral: Ayamonte. Asimismo, hay similitudes geográficas en sentido horizontal, a un lado y otro de la Raya.

En un recorrido de norte a sur, estos 11 municipios onubenses participan de las principales unidades territoriales o geoambientales de la provincia. Así, en el área septentrional, Encinasola, Aroche y Rosal de la Frontera forman parte de la *Sierra onubense*, en el extremo occidental del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Desde el curso medio del Chanza hasta bien entrado el tramo internacional del Guadiana, se abre un territorio conocido localmente como el *Andévalo*. Y como tercera unidad territorial, tendríamos exclusivamente al *municipio de Ayamonte*⁶, y dentro del mismo, siendo más precisos, a su mitad sur, el *borde costero*, donde se localizan sus diferentes núcleos de población y las actividades productivas más valiosas.

Este territorio fronterizo onubense tampoco es homogéneo en cuanto a oferta y recursos turísticos. En lo que se refiere a la oferta, asistimos a unos valores muy disimétricos. Ayamonte, con más de 3.000 plazas hoteleras, multiplica con creces la del resto del territorio en su conjunto; municipios que apenas ofrecen un puñado de pequeños hoteles, pensiones y casas rurales, aunque a todas luces, suficientes para la demanda existente de pernoctaciones.

Si observamos las estadísticas de oferta de alojamiento del conjunto subregional de la frontera onubense comparada con el total de la provincia (tabla 1), los porcentajes son superiores a su contingente poblacional. No obstante, ello resulta un tanto engañoso, dado que se está incluyendo en el mismo la importante oferta turística del municipio de Ayamonte.

Este desequilibrio responde a la existencia de dos modelos turísticos: el de sol y playa, centrado en Ayamonte, y el rural y de interior, para el resto del territorio fronterizo onubense.

6 Significativo es que el municipio de Ayamonte, con casi 21.000 habitantes, presente más población (el 58 %) que el resto de los municipios rayanos onubenses en su conjunto. Su economía es más diversificada y potente, dándose la mano actividades comerciales, industriales, turísticas, agrícolas y pesqueras. Tradicionalmente ha sido la puerta hacia o desde Portugal para todo el litoral onubense-algarví.

Tabla 1. Algunos indicadores demográficos y turísticos. Franja fronteriza onubense (2012)

Municipios	Población	Densidad (habitantes por km ²)	Plazas hoteleras	Plazas en hotel-apart.	Plazas en hostales y pensiones	Plazas en campamentos turísticos	Plazas en casas rurales
Almendro, El	859	5,0	0	0	22	0	8
Aroche	3.258	6,5	0	0	0	0	51
Ayamonte	20.968	148,4	3.364	0	180	0	0
Encinasola	1.481	8,3	41	0	0	0	8
Granado (El)	570	5,8	0	0	15	0	33
Paymogo	1.293	7,8	24	0	78	0	0
Puebla de Guzmán	3.125	9,3	0	0	11	0	0
Rosal de la Frontera	1.890	9,0	0	0	34	0	0
Sanlúcar de Guadiana	446	4,6	49	0	0	0	48
San Silvestre de Guzmán	718	14,7	0	0	11	0	0
Sta. Bárbara de Casa	1.171	6,0	0	0	16	0	6
Subtotal Frontera onubense	35.782	16,68	3.478	0	367	0	153
% Frontera onubense/ Prov. Huelva	6,4	-	18,5	0,0	13,2	0,0	14,3
Provincia de Huelva	552.862	51,52	18.719	4.384	2.782	22.531	1.065

Fuente: Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (2013). Instituto de Estadística y Cartografía (IECA), Junta de Andalucía <<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/html/sm21031.htm>>.

Foto 1. Panorámicas del tramo fluvial del Guadiana Internacional Ayamonte-Puerto de la Laja (El Granado)



El río Guadiana. Vista desde el Parador de Turismo de Ayamonte (antiguo castillo) del río y el Puente Internacional. Desde su inauguración en 1991, va a cambiar los flujos funcionales y los paisajes humanos, especialmente de los litorales del Algarve y de Huelva. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2010.



Vista de Ayamonte desde el Parador. Desde su emplazamiento original en La Villa, la ciudad ha ido creciendo hacia el río. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2011.



El río Guadiana, a su paso por Sanlúcar de Guadiana y Alcoutim, dos poblaciones que anhelan un puente que mejore la comunicación. Fuente: Foto de J. M. Jurado, agosto, 2009.



Vista de Sanlúcar de Guadiana desde la orilla portuguesa de Alcoutim. Al fondo, en un cerro, otea el castillo de San Marcos del siglo XVII, mudo testigo de tiempos beligerantes. Fuente: Foto de J. M. Jurado, agosto, 2009.



Antiguo embarcadero de mineral en Puerto de La Laja (municipio de El Granado). El río Guadiana, en su tramo navegable, sirvió de corredor fluvial para transportar el mineral de la faja pirítica a lejanos mercados europeos. Hoy sus ruinas evocan tiempos pasados, aunque todavía en la memoria de muchos. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2010.



Embarcaderos fluviales (orilla portuguesa). El tramo internacional del Guadiana presenta notables valores medioambientales y una enorme potencialidad turística. Valores que aún se conocen muy poco. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2010.

Foto 2. Panorámicas del tramo fronterizo del Chanza



El nuevo puente del Chanza. Inaugurado en 2009 evita un rodeo de unos 180 km entre El Granado y Pomarão (Mértola). Con su construcción se pretende que se intensifiquen las relaciones entre el Andévalo y el Baixo Alentejo. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2010.



El Chanza y el Guadiana. A nuestra izquierda, el Chanza se encuentra con el Guadiana, comenzando el tramo internacional del Guadiana hasta su desembocadura. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2010.



Puente de Paymogo a Serpa. Este nuevo puente, inaugurado oficialmente en 2012, salva también un Chanza que apenas es un arroyuelo seco en este tramo fluvial y en épocas de estiaje. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2011.



Rosal de la Frontera. Curiosamente la llegada en 1990 del «canal azul» y el fin de las fronteras, ha supuesto a esta villa una caída de los flujos comerciales de frontera. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2011.



Panorámica de Aroche. El castillo y los lienzos de murallas medievales son ahora muchos testigos de la importancia que alcanzó esta villa en el medievo. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2011.



Encinasola. Desde la Torre de San Juan se divisa, y en otros tiempos se vigilaban, las tierras y movimientos del «enemigo» portugués. Fuente: Foto de J. M. Jurado, 2011.

3. RECURSOS TURÍSTICOS DE TIPO NATURAL Y PATRIMONIAL

3.1. Los recursos naturales y paisajísticos

Ya destacábamos los notables y diversos recursos naturales y paisajísticos existentes en este territorio fronterizo, desde el bosque mediterráneo y las dehesas de la sierra y las planicies andevalas hasta los paisajes de marismas y arenales costeros y, como elemento físico vertebrador, un muy desconocido tramo internacional del río Guadiana. Pero otra cuestión es si de hecho tales atractivos se convierten en productos turísticos. En este sentido, como adelanto a las conclusiones, la trascendencia económica para el turismo de estos espacios y elementos naturales es ínfima, aunque en cualquier caso se abren con ello nuevas oportunidades.

En una muy breve descripción de estos recursos naturales (ver tabla 2 y mapa 4), destaca la riqueza medioambiental del municipio de *Aroche*, a la que se une su patrimonio histórico-cultural. Su municipio forma parte del sector occidental del *Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche*. A su vez, casi con exclusividad municipal, se halla en el mismo el *Paraje Natural Peñas de Aroche*, el *Paraje Natural Sierra Pelada y Rivera del Aserrador* y la *Reserva Concertada de Puerto Moral*. En todos estos espacios es característico el bosque mediterráneo, los bosques de riberas y una importante avifauna de gran interés ornitológico, donde merece la atención la existencia de las mayores reservas de la Península de buitre negro. Este espacio septentrional es visitable con la ayuda de varios senderos señalizados y un centro municipal de información ambiental y cultural localizado en la propia localidad.

La franja intermedia, el *Andévalo occidental*, está protegida con ese mismo nombre por la Red Natura 2000, como Lugar de Interés Comunitario (LIC) y, dentro del mismo, como Zona de Especial Conservación (ZEC). En este espacio sigue siendo significativo el bosque mediterráneo y la abundancia de aguas embalsadas (embalses del Chanza y del Andévalo), pero su proyección hacia el visitante es prácticamente nula. Apenas un par de senderos señalizados —la Ruta del contrabando y la Vía Verde de Minas de Santa Isabel-Puerto de La Laja— informan de esta posibilidad al viajero. No obstante, ha sido importante este nivel de protección para frenar las presiones urbanísticas que se cernían hace unos años en la orilla izquierda del Guadiana. Asimismo, el cauce y orillas de los ríos Guadiana y Chanza, prácticamente hasta el nacimiento de este último, tienen también la protección de LIC y ZEC.

Más al sur, ya en el municipio de Ayamonte, aunque extendiéndose también al de Isla Cristina, se encuentran las *marismas de Isla Cristina*, declaradas como Paraje Natural, un espacio de indudable interés para la fauna marina y la avifauna con enorme trascendencia

para la actividad pesquera, acuícola y para la obtención de sal marina. En el mismo se hallan como hitos interesantes los molinos mareales, algunos de los cuales están restaurados y hacen la función de centros de información de estos ámbitos costeros. También es destacable la existencia de varios senderos señalizados para el viajero. Igualmente las orillas del cauce internacional del río Guadiana están preservadas, además de las de tipo urbanístico por la figura de un LIC-ZEC. Por último, la *isla de San Bruno*, en el extremo más meridional de la desembocadura, también ha recibido esa misma categoría.

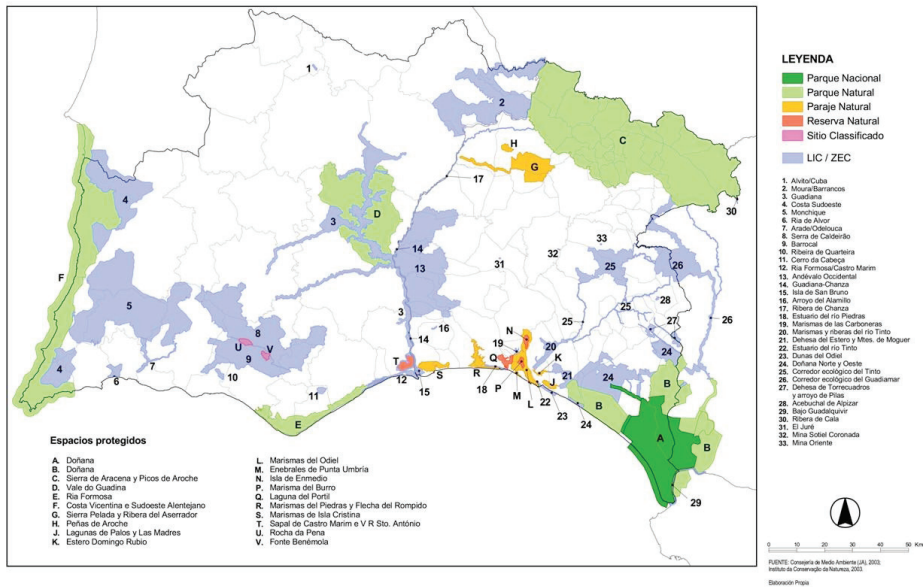
Tabla 2. Espacios naturales protegidos (ENP) en la frontera onubense

Municipios y superficie (km ²)	Espacios naturales protegidos (Red RENPA)	Espacios naturales protegidos (Red NATURA 2000) LIC/ZEC	Espacios naturales protegidos (Red NATURA 2000) ZEPA	Otras categorías internacionales de protección	Superficie municipal protegida (has)	Equipamientos ambientales
Almendro, El 170,61		Andévalo Occidental			10.353	Un sendero
		Guadiana-Chanza			46	
Aroche 498,44	P.N. Sierra de Aracena y Picos de Aroche	LIC	ZEPA	Reserva de la Biosfera	15.222	Centro municipal de información Varios senderos
	Paraje Natural Sierra Pelada y Rivera del Aserrador	LIC	ZEPA		1.522	Varios senderos
	Paraje Natural Peñas de Aroche	LIC	ZEPA		718	
	Reserva Natural Concertada Puerto Moral				126	
		Guadiana-Chanza			3	
Ayamonte 142,00	Paraje Natural Marismas de Isla Cristina	LIC/ZEC	ZEPA		1.850	Centro de interpretación de la marisma Molino de «El Pintado» 3 senderos
		Guadiana-Chanza			717	
		Isla de San Bruno			386	
		Andévalo Occidental			5.572	

Municipios y superficie (km ²)	Espacios naturales protegidos (Red RENPA)	Espacios naturales protegidos (Red NATURA 2000) LIC/ZEC	Espacios naturales protegidos (Red NATURA 2000) ZEPA	Otras categorías internacionales de protección	Superficie municipal protegida (has)	Equipamientos ambientales
Encinasola 177,76	P.N. Sierra de Aracena y Picos de Aroche	LIC	ZEPA	Reserva de la Biosfera	17.776	Varios senderos
Granado (El)		Andévalo Occidental			9.460	Un sendero
97,55		Guadiana-Chanza			279	
Paymogo		Andévalo Occidental			3.200	Un sendero
213,46		Guadiana-Chanza			9	
Puebla de Guzmán		Andévalo Occidental			11.612	Un sendero
336,30		Guadiana-Chanza			367	
Rosal de la Frontera	Paraje Natural Sierra Pelada y Rivera del Aserrador	LIC	ZEPA		1.190	
209,50		Guadiana-Chanza			11	
Sanlúcar de Guadiana		Andévalo Occidental			9.558	Un sendero
96,56		Guadiana-Chanza			98	
S. Silvestre de Guzmán		Andévalo Occidental			3.146	Un sendero
48,59		Guadiana-Chanza			34	
Sta. Bárbara de Casa		Guadiana-Chanza			1	
146,59						
Subtotal Frontera onubense	7 espacios	7 espacios	4 espacios	1 espacio	93.256	
2.144 km ²						

Fuente: Ventana del Visitante, el portal de los Espacios Naturales de Andalucía <www.juntadeandalucia.es/medioambiente/ventanadelvisitante>, y Consejería de Turismo, Comercio y Deporte <<http://www.andalucia.org>>. Elaboración propia.

Mapa 3. Espacios naturales protegidos en el arco suratlántico Baixo Alentejo, Algarve y provincia de Huelva



Fuente: Cartografía elaborada por FELICIDADES GARCÍA, J. (2011).

Tabla 3. Patrimonio cultural protegido. Franja fronteriza onubense

Municipio	Conjunto histórico-artístico	BIC. Monum. Inmuebles	Otros bienes (inmuebles). Catálogo general	Lugares y áreas arqueológicas	Patrimonio Industrial declarado (Inmueble)	Patrimonio Cultural Inmaterial	Monumentos Importancia productiva/proyección turística (1)
Encinasola		5	4				Fuertes de San Juan y San Felipe
Aroche	1	4	23	4			Castillo, murallas, casco histórico, ruinas de Turóbriga
Rosal de la Frontera		1	5				
Sta. Bárbara de Casa			1	9			
Paymogo		1					Castillo
Puebla de Guzmán		2	1			1	Castillo del Águila
El Almendro		2				1	
El Granado		2			5		Muelle Cargadero de Puerto de la Laja
Sanlúcar de Guadiana		1				1	Castillo de S. Marcos
San Silvestre de Guzmán		1			1		
Ayamonte		11	2		7		Convento e iglesia de San Francisco Torre de Isla Canela Molino El Pintado
Total	1	30	36	13	13	3	

(1) La valoración es a tenor del conocimiento real del recurso patrimonial.

Fuente: Consejería de Cultura. Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz <<http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/areas/bbcc/catalogo>> e Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH), <<http://www.iaph.es>>. Elaboración de J. M. Jurado (2013).

3.2. Los recursos culturales o histórico-artísticos (BICs)⁷

Esta franja fronteriza onubense de 11 municipios presenta unos recursos patrimoniales de índole cultural o histórico-artístico que podríamos calificarlos de poco sobresalientes, lejos de la «monumentalidad» que le confiere su propia tipología jurídica de protección y lejos de la atracción que ejercen otros conocidos monumentos. En consecuencia, poseen una escasa proyección turística (tabla 3).

Dentro de este abanico de patrimonio cultural destacan por la concentración, singularidad y atractivo tres municipios: Aroche, Ayamonte y Sanlúcar de Gadiana.

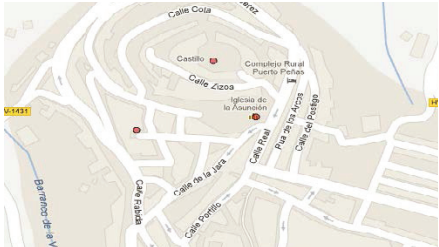
El municipio de *Aroche* posee más de 30 BICs, algunos de los cuales, especialmente el castillo y su entorno amurallado cobran un especial interés para el viajero. Además, este casco urbano, de trazas medievales, ha sido declarado *Conjunto histórico-artístico*⁸. Su historia local es fiel reflejo de los acontecimientos vividos por esta comarca serrana. Asimismo, es el único municipio con ciertos equipamientos de cara al visitante. Posee un centro de información facultado para ofrecer visitas individuales y en grupo a los lugares más señalados de la localidad y de sus alrededores, tanto de sus ruinas romanas de Turóbriga (como principal excavación arqueológica visitable), como también de sus espacios naturales. Este mismo edificio (antiguo convento de la Cilla) es sede también de dos museos: el Arqueológico y el del Rosario.

7 Para el análisis del patrimonio de este ámbito de estudio se han tenido en cuenta los Bienes de Interés Cultural del Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía. La ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, clasifica los Bienes de Interés Cultural en: Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y Zonas Patrimoniales. El Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico posee bases de datos del territorio andaluz, tanto sobre patrimonio material como inmaterial. Sus principales webs son: Consejería de Cultura. Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz

<<http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/areas/bbcc/catalogo>>, y el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH) <<http://www.iaph.es/patrimonio-inmueble-andalucia/resumen.do?id=i24017&ids=210080068>> y <<http://www.iaph.es/localizador-cartografico-patrimonio-cultural-andalucia/busqueda.php>>.

8 A pocos kilómetros de Aroche, en la comarca de la Sierra, se hallan otros 12 conjuntos histórico-artísticos: Alájar, Almonaster la Real, Aracena, Castaño del Robledo, Corteconcepción, Cortelazor, Fuenteheridos, Galaroza, Linares de la Sierra, Los Marines, Valdelarco y Zufre.

Tabla 4. Ficha inventario del Conjunto histórico-artístico de Aroche

Municipio: Aroche		
B.I.C:	Conjunto Histórico	Fecha: Inscrito BOE 29/12/1980
Categoría		Inscrito BOJA 03/01/2008
 		
Aroche, castillo y centro histórico.		Aroche, Situación del Conjunto Histórico.
Características: El municipio de Aroche, de 499 km2, está situado al noroeste de la provincia de Huelva, perteneciendo buena parte de su término al ámbito del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche. En su seno se hallan otros espacios protegidos: el Paraje Natural Peñas de Aroche y la Sierra Pelada y Rivera del Aserrador. En las cercanías del núcleo urbano se localizan restos de asentamientos que datan desde el Bronce. Tuvo también notable importancia durante el dominio romano (ciudad romana de Turóbriga, de tiempos de Augusto), aunque el conocimiento histórico se acrecienta con el medievo. De la ocupación musulmana proviene su castillo. Con el siglo XIII, Aroche y buena parte de la Sierra es conquistada por el reino de Portugal, convirtiéndose en zona de litigio con respecto a Castilla, que definitivamente tomará el dominio de estas tierras a finales de este siglo, con el Tratado de Alcañices (1297). Como consecuencia de su interesante historia, Aroche ofrece un número notable de bienes inmuebles declarados como BIC o dentro del Catálogo General, en torno a 30, en su mayoría situados en el núcleo principal. Ello, unido al caserío, muy poco transformado, le ha hecho ser agraciada como Conjunto Histórico desde 1980. Parte del importante patrimonio de Aroche es visitable por turistas y viajeros. Destacan en este sentido y con un horario regular o bien mediante visitas concertadas: • El Centro de visitantes del Parque Natural (en el Convento de la Cilla). • El Museo Arqueológico (en el convento de la Cilla). • El Museo del Rosario (en el convento de la Cilla). • La Iglesia (s. XV); Castillo (s. XI); Murallas (s. XVII). • Las ruinas de Turóbriga (s. I) y la Ermita de San Mamés (ss. XIII-XIV).		

Municipio: Aroche (continuación)**Vistas panorámicas de Aroche, Ruinas de Turóbriga y Castillo e iglesia de la Asunción.****Fuentes:**

Consejería de Cultura. Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz
<<http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/areas/bbcc/catalogo>>;

Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (IAPH) <<http://www.iaph.es/patrimonio-inmueble-andalucia/resumen.do?id=i24017&ids=210080068>> y <<http://www.iaph.es/localizador-cartografico-patrimonio-cultural-andalucia/busqueda.php>>.

Turismo de Andalucía <<http://www.andalucia.org/es/turismo-cultural/visitas/huelva/monumentos/castillo-de-aroches/>>.

Ayuntamiento de Aroche <<http://www.aytoaroches.es/>>.

Tras Aroche, y sin ser conjuntos histórico-artísticos, destacan las localidades de Ayamonte y Sanlúcar de Gadiana. El centro histórico de *Ayamonte* no conserva ya vestigios medievales, pero sí un importante conjunto de iglesias renacentistas y barrocas con una amplia e interesante imaginería en su interior. En total tiene declarados 11 BICs. A ello se une su espléndido conjunto de casas aristocráticas, fiel reflejo de la importancia económica que alcanzó esta localidad desde el siglo XIX. Posee también varios molinos mareales que son testimonios de la tecnología preindustrial. En especial destaca el de «El Pintado», que tras ser restaurado es hoy un centro de interpretación medioambiental e histórico, cuya visita está organizada.

Foto 3. Ayamonte y Sanlúcar de Gadiana

Antigua barbacana de las Angustias. Frente portuario en el río Guadiana.

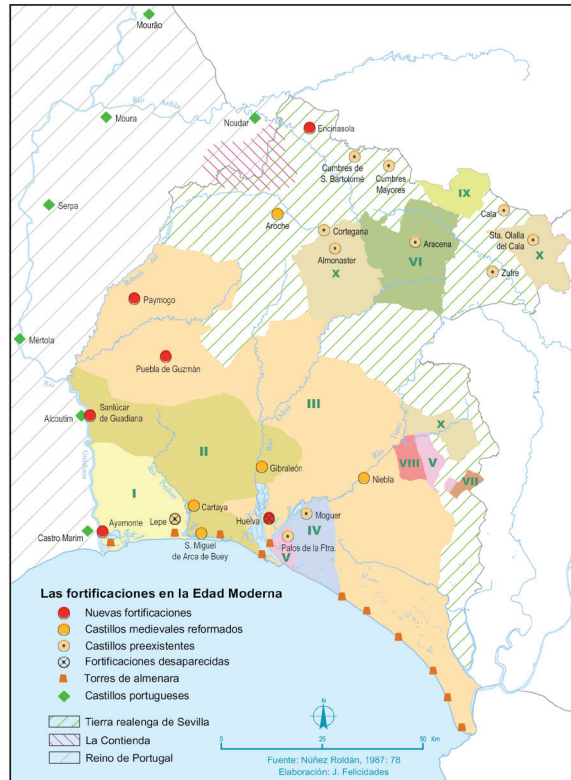


Sanlúcar de Gadiana. Vistas desde el Castillo de San Marcos y desde la vecina Alcoutim.

Fuente: Google Earth (3ª) y de J. M. Jurado (2013).

En *Sanlúcar de Gadiana* destaca el Castillo de San Marcos, que desde su construcción a mediados del siglo XVII velaba desde lo alto de una colina por la seguridad de la gente del lugar y de lejanos intereses estratégicos frente al «enemigo» portugués, y el homónimo castillo de Alcoutim. Su estado hasta hace poco era de preocupante abandono. Sin embargo, como consecuencia de la política de recuperar y revalorizar el patrimonio defensivo, en estos momentos se están acometiendo importantes obras de conservación. En su interior se contempla adecuar un centro de interpretación de las fortificaciones de frontera.

En el conjunto de este ámbito, como antigua zona fronteriza, encontramos numerosas *fortificaciones*: castillos, fuertes, torres y baluartes, todos ellos actualmente protegidos como BICs. Precisamente el Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía (PADA) de la Consejería de Cultura ha posibilitado, en estos últimos años, una investigación y una importante restauración de algunos de los mismos. En estos momentos se acometen obras de restauración del castillo de Sanlúcar de Gadiana, al que se quiere convertir en centro de interpretación de las fortalezas defensivas de este sector de la Raya ibérica.

Mapa 4. Castillos y fortificaciones en la provincia de Huelva en la Edad Moderna

Señoríos en los ss. XVII-XVIII: I. Marquesado de Ayamonte, II. Marquesado de Gibraleón, III. Señoríos del Duque de Medina Sidonia, IV. Señorío de Moguer, V. Señoríos del Conde de Miranda, VI. Principado de Aracena, VII. Marquesado de Alcalá de la Alameda, VIII. Señorío de La Palma, IX. Orden de Santiago, X. Otros señorios.

Fuente: CARRIAZO, J. L. y CUENCA, J. M^º.: *Huelva, Tierra de castillos*, Servicio de publicaciones, Diputación de Huelva, 2004.

El resto de los BICs de nuestro ámbito de estudio, en sus diferentes categorías, apenas posee un atractivo que mueva al turista a su visita. En general se trata de iglesias parroquiales, lugares de interés industrial (molinos de viento y mareales, muelles fluviales y tendidos ferroviarios) y zonas arqueológicas cuya catalogación responde principalmente a un motivo proteccionista en sí mismo. Son recursos que el viajero y turista pueden entrar y verlos, en el caso de hallarse abiertos, sin necesidad de una organización previa y un pago directo o indirecto por el servicio.

4. PROPUESTAS Y REFLEXIONES FINALES

Dada la brevedad que se exige en esta aportación, creemos oportuno señalar solo las *propuestas* a las que llegamos de cara al fomento de este turismo de frontera, una vez señalados en la investigación diversos y posibles *factores de desarrollo y debilidades internas y amenazas externas*. Estas propuestas podrían ser:

Creación de un Parque natural transfronterizo Bajo Guadiana. De hecho, estos espacios han sido catalogados como LIC-ZEC, aunque su administración ambiental es diferente entre el Estado portugués y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Creación de una marca para el turismo de frontera en este territorio. De esta manera, por ahora las administraciones turísticas provinciales y autonómicas no han recogido ni valorado suficientemente este segmento turístico.

Cofinanciación para la creación y puesta en valor de iniciativas empresariales relacionadas con el turismo rural y de interior (ocio activo e itinerarios que mezclen diversos recursos y productos turísticos).

Uso compatible para el ocio y el turismo de los importantes embalses de este territorio. De forma parecida a lo que sucede con Alqueva, se podría estudiar el uso náutico y turístico de los embalses del Chanza y Andévalo.

Atención presupuestaria a la navegabilidad del Guadiana. Este río presenta periódicamente problemas en su desembocadura que es importante no desatender. Por otra parte, las autoridades marítimas portuguesas y españolas deben hallar cauces que confluyan en aspectos legislativos, técnicos y presupuestarios.

Puesta en valor de productos turísticos transfronterizos. En este sentido, y como ejemplos, se podrían reforzar productos/itinerarios como rutas de castillos y fortificaciones o la oferta de ocio activo en torno al río Guadiana.

Intensificación del asociacionismo y la cooperación, tanto de administraciones públicas, instituciones no lucrativas y de empresarios.

Modelos de ordenación territorial y planificaciones urbanísticas coordinados a un lado y otro de la frontera. Al hilo de ello, es importante una plena catalogación y protección municipal de todo el patrimonio cultural (aprobación de planes especiales de protección de conjuntos históricos, PEPCE).

Apuesta por la calidad y el turismo sostenible. Es una cuestión que compete a todos, desde la administración a las empresas turísticas y las poblaciones autóctonas (cambio de mentalidad hacia una cultura turística).

Hemos visto sucintamente que este espacio del Bajo Guadiana es heterogéneo en su recorrido vertical y más homogéneo en sentido horizontal, a un lado y otro de la Raya, tanto en aspectos físicos como demográficos y económicos. Igualmente, la magnitud de los indicadores de oferta y demanda turística es muy diferente, muy a favor del turismo de sol y playa en el vértice meridional y que no es propiamente un turismo fronterizo. Pero al margen de esta oferta existen recursos naturales y culturales diversos, aunque sin apenas proyección turística.

Sin duda, la *frontera andaluza u onubense* con Portugal todavía no es en sí misma un producto o destino turístico, como lo puede ser en otros espacios y regiones interiores de la Raya ibérica. De ahí que en el capítulo de introducción señalásemos la falta de atención hacia este nuevo segmento o producto turístico por parte tanto del Patronato Provincial de Turismo de Huelva, como también de la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía, que ha sido, precisamente, el acicate para esta aportación investigadora.

No obstante, esta circunstancia no invalida que los recursos naturales, culturales e inmateriales estén ahí y que, efectivamente, puedan ser potenciados en mayor medida para convertirlos en productos y destinos turísticos. Por tanto, desde aquí reivindicamos la potenciación de esta tipología y para estos espacios geográficos de frontera.

5. BIBLIOGRAFÍA

CAMPESINO, A. (coord.): *Turismo de frontera*. Red Ibérica de Entidades Fronterizas (RIET), 2013 <http://www.aecit.org/img/portada/turismo%20de%20frontera_1_Antonio_Campesino-1.pdf>.

CARRIAZO, J. L. y CUENCA, J. M^a.: *Huelva, Tierra de castillos*. Servicio de publicaciones, Diputación de Huelva, 2004.

CONSEJERÍA DE TURISMO Y COMERCIO: *Microproductos y Segmentos Emergentes*, 2013 <<http://www.turismonuevasideas.org/sites/default/files/MICROY%20SEGEMERGENTES.pdf>>.

CONSEJERÍA DE TURISMO Y COMERCIO: *Encuesta a los segmentos turísticos*, 2013 <<http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/opencms/estadisticas/estadisticas-oficiales-de-la-consejeria-de-turismo-comercio-y-deporte/index.html#encuesta>>.

FELICIDADES, J.: *Bases territoriales para la construcción regional en el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular*. Tesis doctoral, Universidad de Huelva, inédito, 2011.

JUNTA DE ANDALUCÍA: *Articulación territorial transfronteriza. Algarve-Alentejo-Andalucía*. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, Sevilla, 1995. JURADO ALMONTE, J. M. (dir.): *El turismo en el arco suratlántico onubense-algarví*. Consejería de Turismo y Deportes, Sevilla, 2001.

JURADO ALMONTE, J. M. y MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: «Los espacios de repulsión y atracción en la frontera hispano portuguesa», en LÓPEZ TRIGAL (dir.): *II Simposium de Articulación territorial de la Raya*. Fundación Rei Afonso Henriques, Zamora, 2000.

JURADO ALMONTE, J. M. y MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (dirs.): *Factores espaciales, productivos y logísticos para un aeropuerto en la provincia de Huelva. Dándole alas al territorio onubense*. Huelva. Imprenta Beltrán, San Juan del Puerto, 2005.

JURADO ALMONTE, J. M. (dir.): *Recursos, potencialidades y modelos turísticos en el ámbito territorial del Baixo Alentejo, Algarve y provincia de Huelva*. Servicio de publicaciones, Universidad de Huelva, 2011 <http://www.uhu.es/idl/js/tiny_mce/plugins/filemanager/files/02_libros_nuevo_con_enlace.pdf>.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: «El eje dinámico del litoral onubense-algarví», en *La articulación territorial de la Raya hispano-portuguesa*. Actas Simposium Vilar Formoso, 1996, pp. 143-149.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: «Los territorios fronterizos y los ámbitos de relación. Las relaciones en el sector andaluz», *Boletín de la AGE*, n.º 25, 1997, pp. 51-64.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A.: *Atlas del Suratlántico Peninsular*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Huelva, 2009.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J. A. (dir.): *Desarrollo en la frontera del Bajo Guadiana. Documentos para la cooperación luso-andaluza*. Servicio de publicaciones, Universidad de Huelva, 2012 <http://www.i2tep.eu/documents/libro_bajo_guadiana.pdf>.

6. INTERNET

Patronato provincial de Turismo. Diputación de Huelva <<http://www.turismohuelva.org/>>.

Turismo cultural. Consejería de Turismo y Comercio <<http://www.andalucia.org/es/turismo-cultural/busqueda/rapida/>>.

Consejería de Turismo y Comercio <<http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/>>.

Huelva Tour <<http://www.huelvatour.com/>>.

Localizador del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico <<http://www.iaph.es/web/canales/conoce-el-patrimonio/guia-digital/buscador/>>.

Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz <<http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/areas/bbcc/catalogo/>>.

Plan de Arquitectura Defensiva para Andalucía. Consejería de Cultura y Deportes <http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/web/areas/bbcc/sites/consejeria/areas/bbcc/programas_pada/>.

Sistema Multiterritorial de Andalucía (SIMA). Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Sevilla <<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica/sima/index2.htm>>.

Ayuntamiento de Aroche <www.aytoaroche.es>.

Ventana del Visitante, el portal de los Espacios Naturales de Andalucía <www.juntadeandalucia.es/medioambiente/ventanadelvisitante/>.

GIBRALTAR Y LA PROBLEMÁTICA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-BRITÁNICA EN MATERIA DE PESCA Y MEDIO AMBIENTE¹

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Procesal, Universidad de Cádiz

Nos centraremos en el estudio de la cooperación transfronteriza hispano-británica en torno a Gibraltar en dos materias como la pesca y el medio ambiente, que están en la base de los incidentes protagonizados por España, el Reino Unido y Gibraltar, principalmente en julio y agosto de 2013², tras el lanzamiento por el Gobierno

1 Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2013-2016, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE.

2 Sobre la crisis abierta en el verano de 2013, *vid.* DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 32/2013 de 19-8-2013, en www.realinstitutoelcano.org.

de Gibraltar de setenta bloques de hormigón en un caladero en el que tradicionalmente faenaban los pescadores de la Bahía de Algeciras³, alegando motivos medioambientales en unas aguas que tanto España como el Reino Unido reivindican bajo su soberanía⁴. Y es que, mientras España niega la existencia de aguas jurisdiccionales británicas en torno al Peñón conforme a la doctrina de la costa seca, el Reino Unido siempre las ha reclamado y ejercido *de facto* jurisdicción sobre las mismas⁵.

Ahora bien, analizaremos las posibilidades de cooperación no solo entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE), sino también entre el Gobierno de Gibraltar y la Junta de Andalucía, al asumir estas competencias en los ámbitos materiales objeto de estudio.

3 Vid. la denuncia presentada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) ante la Fiscalía de Medio Ambiente del lanzamiento de los bloques de hormigón en la zona de la Línea de la Concepción (Cádiz), que imposibilita el desarrollo de la actividad marisquera española tradicional en la zona, y dificulta la pesca de cerco. Vid. nota de prensa: «El MAGRAMA denuncia el vertido incontrolado de 70 bloques de hormigón en aguas próximas a Gibraltar» (30-7-2013). Vid. igualmente «El MAGRAMA amplía la denuncia contra los incumplimientos medioambientales en Gibraltar» (28-8-2013) y «El MAGRAMA rechaza que el hundimiento de bloques de hormigón en Gibraltar responda a motivos medioambientales y pesqueros» (29-8-2013). Las noticias de prensa del citado Ministerio que citemos en adelante pueden consultarse en www.magrama.es o <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/>.

4 Acerca de las controversias hispano-británicas sobre Gibraltar, puede verse DEL VALLE GÁLVEZ A., GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.): *Gibraltar, 300 años*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004. En concreto, de GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «La bahía de Algeciras y las aguas españolas» en la referida obra colectiva, *Gibraltar, 300 años*, pp. 211-236; «Los espacios marítimos del Istmo y Peñón de Gibraltar: Cuestiones en torno a su delimitación», en SOBRINO HEREDIA, J. M. (ed.): *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant Lo Blanch-Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Valencia, 2007, pp. 141-169; «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n.º 26, 2011, pp. 91-117. También DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDÚ BAEZA, J.: «Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del Sussex: Por un Acuerdo de delimitación de aguas», *Política Exterior*, 2007, vol. 21, n.º 117, pp. 163-176; y de los mismos autores: «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en AZNAR GÓMEZ, M. (coord.): *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440; y VERDÚ BAEZA, J.: *Gibraltar: controversia y medio ambiente*, Dykinson, 2008.

5 De hecho, el Reino Unido ha delimitado unilateralmente las aguas del Peñón: 1,5 millas en la zona de poniente que se adentra en la Bahía de Algeciras —siendo su naturaleza de aguas interiores al albergar estas el puerto de Gibraltar—, y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y también en la zona sur del Estrecho. Se trata de las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW).

1. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN MATERIA DE PESCA

El problema del Gobierno de Gibraltar con los pescadores españoles se inició meses antes del lanzamiento de los bloques, siendo numerosos los incidentes que desde hacía meses venían protagonizando el *Gibraltar Squadron* de la *Royal Navy* y la Guardia Civil española, en defensa, estos últimos, de los intereses de dichos pescadores⁶.

En efecto, el origen de la crisis está en la ruptura de las negociaciones que, desde marzo de 2012 mantenían las cofradías de pescadores de La Línea de la Concepción y Algeciras con las autoridades gibraltareñas⁷, tras suspender el Gobierno del Sr. Fabian Picardo, ministro principal de Gibraltar, el Acuerdo de pesca que su predecesor, el Sr. Caruana, había firmado en 1999 con las cofradías de pescadores del Campo de Gibraltar, alegando para ello la preservación de la flora y fauna marinas⁸. Así, el lanzamiento de los bloques en julio de 2013 fue el último acto que terminó frustrando toda posibilidad de alcanzar un acuerdo al respecto.

Centrándonos en la cooperación transfronteriza, podemos señalar que el Acuerdo de pesca de 1999 respondía a la práctica entonces promovida por el Sr. Caruana, ante la inexistencia de un marco jurídico legitimador de actividades de cooperación entre los

6 Sobre los numerosos incidentes entre la Guardia Civil y la *Royal Gibraltar Police* en los últimos años, puede verse ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: «Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 28, 2012, pp. 233-275.

7 Vid. *Elpais.com* (17-5-2012): «La Guardia Civil escoltará a los pesqueros que faenen en Gibraltar»; Arias Cañete en declaraciones en el Congreso de los Diputados: «Nuestros pescadores tienen pleno derecho a pescar en las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar» (nota de prensa de 30-5-2012); «Carlos Domínguez —secretario general de Pesca— asegura que España reafirma la soberanía española sobre las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar», nota de prensa de 18-9-2012.

8 El Gobierno de Gibraltar terminó prohibiendo a los pescadores españoles el uso de redes en las aguas que rodean el Peñón. Sobre el Acuerdo de 1999 y su oposición a las normas de protección del medio ambiente marino gibraltareño, vid. el comunicado n.º 247/2012, de 17-4-2012: «Government explains its policy to Spanish fishermen» <<http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/247-2012.pdf>>. Sobre esta problemática puede verse: *Elpais.com* (20-8-2012): «Gibraltar esgrime 'la rica diversidad' de las aguas del Peñón para impedir la pesca».

Estados⁹ y entre las entidades territoriales situadas a uno y otro lado de la Verja/frontera. En un principio, dichas actividades fueron desarrolladas de forma espontánea, principalmente con el Ayuntamiento de Los Barrios, pero también con la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, la Diputación Provincial de Cádiz y la Junta de Andalucía¹⁰.

Una situación que cambia en diciembre de 2004 con la creación por los Gobiernos de España, el Reino Unido y Gibraltar, de un marco institucionalizado de cooperación transfronteriza, conocido como el Foro de Diálogo sobre Gibraltar¹¹, en cuya agenda de trabajo se incluyó de forma expresa en 2007 la cooperación en cuestiones medioam-

9 Ello obedece a que en la Declaración de Bruselas de 1984, la cooperación se vinculó a las cuestiones de soberanía, por lo que al no haber avances en las cuestiones de soberanía, tampoco se pudo avanzar en los temas de cooperación. Si bien algunos acuerdos pudieron alcanzarse por parte de España y el Reino Unido, estos no llegaron a aplicarse, al no contar con el consentimiento del Gobierno de Gibraltar, responsable de su ejecución. En este sentido, la primacía de los intereses de los Estados tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza, como se recoge en la publicación «Gibraltar: Cuestión de Estado», diario ABC, de 17-12-2004, disponible en la página web del MAEC, pfo. 4: «... la excesiva relación mecánica establecida entre avances en materia de soberanía y avances en cooperación tuvo un efecto paralizante...». Se daba la paradoja de que acuerdos interestatales de cooperación (como la «Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar», suscrita en 1987 por los Gobiernos centrales español y británico, o el acuerdo verbal entre España y el Reino Unido de 1998 en materia de pesca que daban sin efectos por la oposición del Gobierno local gibraltareño. Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», REEI, 2005, n.º 9, pp. 5-6. El Acuerdo de pesca de 1999 vino a sustituir al hispano-británico de 1998. Sobre este último puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», *Gibraltar, 300 años, cit.*, pp. 228-231.

10 Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar» en la citada obra colectiva *Gibraltar, 300 años*, pp. 315-338, y «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, n.º 9, 2005.

11 Con el fin de impulsar un proceso que, tras el fracaso de las negociaciones hispano-británicas sobre la co-soberanía del Peñón de 2001-2002, había quedado en suspenso, el anterior Gobierno español (Sr. Rodríguez Zapatero) diseñó un cambio de estrategia que llevó a los ministros de Asuntos Exteriores español y británico en octubre de 2004 a «considerar y realizar consultas ulteriores sobre el establecimiento de un nuevo Foro de diálogo con agenda abierta sobre Gibraltar». Puede verse el Comunicado n.º 9.556, de 27-10-2004, de la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) español. El Foro de Diálogo fue creado formalmente el 16 de diciembre de ese mismo año, por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar (Comunicado de la OID n.º 9.583, de 16-12-2004). Sobre el Foro, puede verse: GONZÁLEZ GARCÍA, I. y DEL VALLE GÁLVEZ, A.: *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009.

GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «La nueva estrategia para Gibraltar: El Foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. 58, n.º 1, 2006, pp. 821-842.

bientales¹². Incluso se llegó a deslindar expresamente, en julio de 2009, los acuerdos sobre Cuestiones medioambientales y sobre Comunicaciones y seguridad marítimas, del procedimiento y resultado del asunto entonces en curso ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas sobre el solapamiento de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) español y británico en torno a Gibraltar¹³. Por lo tanto, estando en vía judicial la controversia sobre los LIC, España, el Reino Unido y Gibraltar consiguieron alcanzar dichos acuerdos.

No obstante, los incidentes en las aguas terminaron retrasando y dificultando la adopción de nuevos acuerdos, llegándose incluso a suspender el funcionamiento del Foro tras los cambios de Gobierno en 2010-2011 del Reino Unido, España y Gibraltar¹⁴. Así, tras la propuesta española de convertir el formato del Foro de tripartito en cuatripartito, situando a la Junta de

12 Las últimas reuniones técnicas del Foro se celebraron a finales de 2010. *Vid.* el Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC n.º 77-2010, de 21-10-2010, sobre «Nuevas reuniones técnicas del Foro de Diálogo sobre Gibraltar», en el que se hace constar que «Los Participantes en el Foro... reiteramos nuestro compromiso con el Foro, así como la necesidad de continuar con el calendario previsto para intentar concluir los más amplios posibles acuerdos en las seis nuevas áreas de cooperación para la próxima Reunión Ministerial...», siendo estas: visados, servicios financieros y fiscalidad, comunicaciones y seguridad marítimas, medioambiente y educación <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/77comunicado20101021.aspx>>.

13 En efecto, podemos leer en el Anexo del Comunicado 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la Reunión ministerial del Foro de Diálogo de Gibraltar, de 21 de julio de 2009, *Marco para próximas negociaciones*, tanto en el apartado de Cuestiones medioambientales como en el de Comunicaciones marítimas y seguridad:

«Las designaciones de Lugares de Importancia Comunitaria, y las Decisiones de la Comisión de la Unión Europea relacionadas con las mismas, realizadas de acuerdo con la Directiva del Consejo 92/43/CEE, no tienen implicaciones para, y por tanto no cambian, la soberanía, jurisdicción y control de las aguas a las que se refieren, que, por consiguiente, permanecen como estaban antes.

Nada en este Papel (especialmente los contenidos del párrafo precedente, pero sin limitarse a ellos) o en cualquier arreglo alcanzado conforme a o como consecuencia del mismo, y nada realizado u omitido conforme a tal arreglo perjudicará ninguna posición en relación con cualquier fase, o cuestión que surja en relación con el Caso T-176/09 en el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.

Este Papel y cualesquiera arreglos, actos u omisiones antedichos no podrán ser aludidos, presentados, o puedan servir de base, o utilizados de ningún modo, en ninguna fase en conexión con ese Caso».

Puede verse este Comunicado en el Anexo Documental I.20 de *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, cit. pp. 580-ss, y la cita en pp. 482-483.

14 «Gibraltar congela el Foro Tripartito y reivindica la soberanía de las aguas. El Peñón suspende las reuniones preparatorias de la cita ministerial de Madrid», *El País* de 14-10-2010. Véase el estudio realizado por 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 23-3-2012 y *Revista ARI -Real Instituto Elcano*, Número 96, abril de 2012, pp. 18-24.

Andalucía y a los municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar al mismo nivel que al Gobierno de Gibraltar en materias de su competencia¹⁵, rechazada inicialmente por el Reino Unido y Gibraltar, han hecho que España considere el Foro de Diálogo como inexistente¹⁶.

A pesar de ello, ciertas esperanzas de cooperación se vislumbraron cuando el ministro español de Asuntos Exteriores abogó públicamente, en diciembre de 2012, por la conveniencia de alcanzar un acuerdo con el Reino Unido para cooperar en la gestión medioambiental de las aguas en disputa, aparcando las cuestiones de soberanía¹⁷. Tras la reunión del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE anunciaba en este sentido nuevos contactos con su homólogo británico en Londres¹⁸. Unas esperanzas que solo du-

15 El 1 de febrero de 2012, el Gobierno español comunicaba que «... En cuanto a la cooperación regional, España entiende que el formato del Foro de Diálogo debe ser ampliado a la representación de las autoridades regionales españolas, de modo que haya simetría en la participación de las autoridades de ambos lados de la verja...». *Vid.* la nota de prensa del MAEC n.º 12: «El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y los Secretarios de estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea se reúnen con el Ministro de Estado para Europa del Reino Unido» <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Notas-dePrensa/Paginas/12NP20120201.aspx>>. En esta nota, España adelantaba el formato del Foro cuatripartito y manifestaba igualmente su deseo de «progresar en todo lo relacionado con Gibraltar, lo que debe incluir un diálogo con el Reino Unido en cuestiones de soberanía», lo que supondría reactivar el proceso bilateral negociador entre España y el Reino Unido sobre las cuestiones de soberanía (conocido como Proceso de Bruselas).

16 De conformidad con el último proyecto de decisión sobre la Cuestión de Gibraltar, presentado por la Cuarta Comisión (Comisión Política Especial y de Descolonización) al órgano plenario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de 21 de octubre de 2013:

«La Asamblea General... b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar. c) Toma nota de la posición de España de que este Foro ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. d) Toma nota de los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes sobre una base informal *ad hoc* para encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo».

17 *Vid.* *Europapress.es* (10-12-2012): «Gibraltar-Margallo pide olvidar la disputa por soberanía para cooperar en la gestión medioambiental de aguas en disputa» o *Europasur.es* (11-12-2012): «Margallo pide apartar la disputa de la Soberanía para proteger las aguas». Es lo que han venido defendiendo, desde hace tiempo, DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDÚ BAEZA, J.: «Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del Sussex: Por un Acuerdo de delimitación de aguas», *cit.*; «¿Es posible un acuerdo de delimitación de aguas con Gibraltar?», en la citada obra *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, pp. 293-317; «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en AZNAR GÓMEZ, M. (coord.): *op. cit.*

18 *Vid.* *Europapress.es* (10-12-2012) y *Europasur.es* (11-12-2012), *cit.* El objetivo de la reunión sería «buscar una fórmula de cooperación» que «no implica un reconocimiento recíproco de la soberanía por la otra parte, sino de la administración de una situación de hecho», refiriéndose al solapamiento de LIC en torno a las aguas de Gibraltar.

raron hasta el desmentido realizado por el Gobierno de Gibraltar¹⁹, poniéndose de manifiesto el bloqueo de los cauces existentes de cooperación a nivel interestatal: el Proceso de Bruselas para abordar las cuestiones de soberanía entre España y el Reino Unido, y el Foro tripartito de Diálogo, para tratar las cuestiones de cooperación transfronteriza.

No obstante, los acontecimientos vividos en los últimos meses han hecho posible que se hable de nuevos formatos, como las mesas cuatripartitas, las comisiones técnicas *ad hoc* o los grupos de trabajo bilaterales, en cuyas reuniones podrán intervenir los representantes de las entidades u organismos (nacionales, regionales y locales) con competencias en la materia²⁰, dándose un ejemplo de cooperación en materia medioambiental con participación de la sociedad civil española y el Gobierno de Gibraltar. Y es que tras el encuentro que mantuvieron el 13 de noviembre de 2012 dos miembros de Verdemar-Ecologistas en Acción (Antonio Muñoz y Alfredo Valencia) con el ministro de Salud y Medio Ambiente de Gibraltar, John Cortés, y dos asesores en instalaciones de su departamento, Gibraltar se comprometía «a parar los rellenos y las gasolineras flotantes». Lo que fue posible, sin entrar en las cuestiones de soberanía²¹.

Ahora bien, otras negociaciones se han celebrado sin éxito en el seno de otras comisiones técnicas *ad hoc*, como las mantenidas por los pescadores-armadores españoles con el Gobierno de Gibraltar y técnicos medioambientales británicos, con el apoyo de los Estados de España y del Reino Unido, tras considerar que el conflicto debía resolverse «en clave local»²².

19 Vid. *Abc.es* (12-12-2012): «Gibraltar niega que vaya a haber reunión entre Madrid y Londres, como afirma Margallo».

20 España está dispuesta a crear foros *ad hoc*, con participación del Gobierno regional de Gibraltar y el de Andalucía, pero «previamente es necesario que el Reino Unido dé muestras de querer reparar los daños causados, muy particularmente con la retirada de los bloques de hormigón». Vid. el artículo del ministro José Manuel García-Margallo publicado en *The Wall Street Journal* (19-8-2013): «We Need to Talk About Gibraltar». Vid. igualmente la entrevista del ministro publicada en *La Razón* (25-8-2013): «Habla de pesca cuando retiren los bloques de hormigón». Por su parte, el Gobierno de Gibraltar incluso plantea la posibilidad de que pueda integrarse la Comisión Europea. Vid. *Gibraltar Chronicle* (29-10-2013): «UN Fourth Committee produces convoluted draft 'Decision?' for Gibraltar talks».

21 A la pregunta ¿Hubo temas que no se abordaron el día 13?, respondieron los miembros de la referida ONG que no se tocó la autoridad o no de Londres sobre las aguas que rodean el Peñón, ni lo que conlleva el Tratado de Utrecht de 1713 <<http://www.larazon.es>> (20-11-2012).

22 *El País* (30-5-2012): «Los pescadores vuelven a negociar con Gibraltar y piden el fin de la tensión». Puede verse también *Campodegibraltar.es* (16-5-2012): «Los pescadores rompen las negociaciones con Gibraltar y faenarán por su cuenta» y el diario *ABC* (8-6-2012): «Conflicto de la pesca en Gibraltar: limar tensiones para volver a la situación de 1999».

2. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y LOS TEMAS MEDIOAMBIENTALES. LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA

En temas medioambientales se ha puesto también de manifiesto la falta de cooperación entre España y el Reino Unido, con la superposición de espacios protegidos de acuerdo con la legislación ambiental europea²³, e integrados en la Red Ecológica Europea Natura 2000: los ya citados Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)²⁴.

Destacamos, en primer lugar, la doble designación de Lugares de Importancia Comunitaria sobre las aguas adyacentes a Gibraltar²⁵. Basada en una propuesta del Gobierno de Gibraltar de 2004, el Reino Unido logró la declaración de LIC bajo el nombre *Southern Waters of Gibraltar*, comprendiendo la mayor parte de sus aguas adyacentes, mediante la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006²⁶, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva Hábitats. Un Área que ha sido legalmente definida por Gibraltar en 2011²⁷.

Por su parte, España reaccionó consiguiendo incluir en uno de los listados actualizados de LIC de la UE en 2008 una zona marítima, bajo la denominación de *Estrecho Oriental*²⁸, que se solapa en parte con el LIC gibraltareño, declarado dos años antes, y que, en

23 Vid. la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats, DO L 206, de 22-7-1992, pp. 7-50.

24 Vid. el capítulo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre Espacios protegidos Red Natura 2000.

25 Puede verse, 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?», *REDI*, 2009, n.º 1, vol LXI, pp. 286-291.

26 Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, DO L 259, de 21-9-2006, pp. 1-104 (notificada con el documento número C, 2006, 3261). Puede verse el mapa de este LIC británico en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, p. 541.

27 *Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar)*. Order 2011, Legal Notice 19 de 2011, de 10-3-2011, en desarrollo de la citada *Nature Protection Act 1991*.

28 Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, notificada con el número C (2008) 8049, y publicada en el DO L 43 de 13-2-2009, pp. 393-465. Pueden verse mapas de este LIC, con código ES6120032 en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, cit, pp. 542-543, que han sido reproducidos en este estudio.

palabras del profesor Verdú, deja fuera zonas contiguas de enorme valor ambiental, paradójicamente bajo jurisdicción española y sin ninguna conexión con el LIC preexistente *Parque Natural del Estrecho*, que comprende una franja marítima hasta Punta Carnero, en el extremo occidental de la Bahía de Algeciras²⁹.

De conformidad con el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad³⁰, una vez aprobadas o ampliadas las listas de Lugares de Importancia Comunitaria por la Comisión Europea, estos serían declarados por las Comunidades Autónomas correspondientes como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, fijándose un plazo máximo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión³¹.

Ahora bien, en el caso concreto del LIC Estrecho Oriental, dicha competencia la asume la Administración del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en los términos del artículo 6 de la referida Ley 42/2007³², e igualmente del artículo 28 c) de la Ley española de transposición de la Directiva Marco sobre la

29 Vid. 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?», *cit.*; «la negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, 2012, n.º 23, pp. 286-291.

30 Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española. *Vid.* nota 30.

31 Se previó que la definición de los espacios protegidos (LIC, ZEC y ZEPA) fuese competencia de las Comunidades Autónomas. *Vid.* el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; en concreto, p. 3 de 72. *Vid.* igualmente el artículo 41.2 de dicha Ley.

32 «Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere esta Ley, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos: a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurran los requisitos del artículo 36.1; b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias; c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar». Y en los términos del artículo 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: «Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente».

Estrategia Marina (la Ley 41/2010, de 29 de diciembre)³³. Es por ello que el 30 de noviembre de 2012 se aprobaba el Real Decreto 1620/2012, *por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación*, coincidiendo los límites geográficos de esta ZEC Estrecho Oriental, con el LIC Estrecho Oriental³⁴, en cuya gestión participarán otras administraciones públicas, entre ellas la Junta de Andalucía, en materias de su competencia³⁵.

Las medidas de conservación incluyen la regulación de los usos y actividades contenidas en el Anexo I (actividad pesquera, acuicultura; acceso a recursos genéticos; ocupación del espacio protegido y regulación de usos y aprovechamientos extractivos y energéticos; regulación de la navegación; prevención de la contaminación; basura marina; conducción y cableado submarino; actividades de defensa nacional y seguridad pública, *bunkering*; actividades recreativas y de observación de especies silvestres; investigación científica; prevención de contaminación acústica; y labores de vigilancia, inspección y control)³⁶ y el Plan de gestión establecido en el Anexo II.

Llama poderosamente la atención que entre las actividades reguladas en la ZEC española se encuentre la pesca, teniendo en cuenta los acontecimientos que se han venido sucediendo desde el lanzamiento de los bloques de hormigón por Gibraltar en un caladero que queda fuera de los LIC español y británico, prohibiéndose asimismo en la ZEC española ganar terrenos al mar mediante rellenos, así como la práctica del *bunkering*, en concreto, «el fondeo permanente de buques tanque dedicados al suministro de combus-

33 Entre las funciones de la Administración General del Estado, dicha disposición prevé: «Declarar y gestionar las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en el medio marino, en los supuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre», siendo estos los señalados en la nota anterior.

34 *Vid.* en el mapa 2 la delimitación geográfica española de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria «Estrecho Oriental», que se solapa con la delimitación geográfica gibraltareña de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria *Southern Waters of Gibraltar* (en mapa 1).

35 Artículos 1 a 5 del citado Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre en *BOE*, n.º 289, de 1-12-2012.

36 Contenidas en el Anexo I. La aplicación de las disposiciones de este RD y la regulación contenida en el Anexo I se llevará a cabo sin perjuicio de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, de conformidad con el Derecho Internacional (*vid.* la Disposición adicional primera). Por su parte, el Anexo II establece el correspondiente Plan de gestión de la ZEC ES6120032 – Estrecho Oriental.

tible en las aguas comprendidas dentro del espacio protegido»³⁷, refiriéndose al suministro mediante buques-tanque de gran tonelaje que funcionan como depósitos o gasolineras flotantes, practicado en fondeaderos situados en aguas de la Bahía, exteriores a las del propio puerto de Gibraltar³⁸. Se trata, por lo tanto, de actividades que se desarrollan habitualmente en las consideradas *BGTW*, y que están, por lo tanto, comprendidas en el LIC español Estrecho Oriental.

Esta designación de la ZEC española ha sido calificada por el Gobierno gibraltareño de inaceptable³⁹, por afectar, en efecto, el desarrollo de actividades en aguas británicas⁴⁰, siendo objeto de regulación mediante la designación de una ZEC en el LIC denominado *Southern Waters of Gibraltar* (*Designation of Special Areas of Conservation —Southern Waters of Gibraltar—* Order 2011, en vigor desde el 10 de marzo de 2011)⁴¹, normativa a la que han acompañado la designación de otra ZEC, la correspondiente al LIC Rock of Gibraltar⁴², y de una Zona de Especial Protección para las Aves⁴³, que comprende a su vez el espacio protegido por las dos ZEC (*Southern Waters of Gibraltar SAP* y *Rock of Gibraltar SAP*).

Por todo lo anterior, la protección del medio marino y del medio ambiente en la zona del Estrecho reclama de manera urgente una determinación de jurisdicciones marítimas y una coordinación institucional práctica.

37 Anexo I, p. 83216 en *BOE*, n.º 289, de 1 de diciembre, *cit.*

38 *Vid.* MAGRAMA, nota de prensa (29-8-2013): «Arias Cañete anuncia cambios legislativos para poder sancionar la actividad de las gasolineras flotantes en Zonas de Especial Conservación».

39 *Europapress.es* (30-11-2012): «Gibraltar ve 'inaceptable' que España prohíba el 'bunkering'».

40 *Vid.* el comunicado del Gobierno de Gibraltar n.º 799/2012, de 30-11-2012: «Spain cannot legislate in British waters» <<http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/799-2012.pdf>>.

41 *Southern Waters of Gibraltar SAC* <<http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s019.pdf>>.

42 *Designation of Special Area of Conservation —Rock of Gibraltar—*, Order 2012, en vigor desde el 18 de julio de 2012. Puede verse la llamada *Rock of Gibraltar SAC* <<http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2012s118.pdf>>.

43 *Designation of Special Protected Areas* Order 2011, en vigor desde el 10 de marzo de 2011 <<http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s020.pdf>>.

3. OTRAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

Un claro ejemplo de la necesaria cooperación en la protección del medio marino en el seno de la UE se establece en la Directiva marco sobre la Estrategia Marina⁴⁴, adoptada en 2008 por el Consejo y el Parlamento Europeo. Dicha norma fue transpuesta por España a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino⁴⁵, que regula las Redes de Áreas Marinas Protegidas en España, como la Red Ecológica Europea Natura 2000⁴⁶, así como por Gibraltar con la *Marine Strategy Regulations* 2011, al ser la pesca y el medio ambiente competencias del Gobierno gibraltareño⁴⁷.

Ahora bien, no existe actualmente un marco de cooperación y diálogo que permita a las partes interesadas, siendo este el caso también de Gibraltar y de la Junta de Andalucía, alcanzar compromisos al respecto. España no reconoce a Gibraltar como interlocutor en los

44 Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DO L 164, de 25-6-2008. Sobre la Directiva marco pueden verse los siguientes estudios: BOU FRANCH, V.: «La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina», en PUEYO LOSA, J. y JORGE URBINA, J. (coords.): *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 113-130; y SANZ LARRUGA, F. J.: «La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea», en ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.): NAVARRO ORTEGA, A. (coord.): *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Ed. Civitas, Madrid, 2012, pp. 109-168.

45 BOE, n.º 317, de 30-12-2010. Sobre la Ley 41/2010, puede verse: ARANA GARCÍA, E. y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.): NAVARRO ORTEGA, A. (coord.): *op. cit.*; DE MARCOS, A.: «El fin de una larga travesía: la Ley 41/2010 de protección del medio marino», *Revista Ambiental*, 2011, n.º 94; ORTIZ GARCÍA, M.: «La Ley de protección del medio marino: hacia la gobernanza marítima», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2011, n.º 2, pp. 1-31; SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.: «The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy», *Marine Policy*, 2012, n.º 36, pp. 18-27. Finalmente, en la obra de BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (coord.): *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, Universidad de Cádiz, 2012, pueden consultarse los trabajos de PÉREZ PUYOL, A. y BUCETA MILLER, J. L.: «La Ley 41/2010, de protección del medio marino, y las estrategias marinas como herramientas de planificación del medio marino», pp. 1683-1691; y TORRES LÓPEZ, M. A.: «Las estrategias marinas como instrumento de planificación para mantener el buen estado medioambiental del medio marino», pp. 1886-1896.

46 *Vid.* la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE, n.º 299, de 14 de diciembre de 2007); en concreto, el capítulo III sobre «Espacios protegidos Red Natura 2000» (artículos 41 a 48), del Título II «Catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural».

47 *Vid.* GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: «La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, n.º 25, junio de 2013.

temas que son de competencia de la UE⁴⁸. Si bien en la práctica la transposición de ciertas directivas europeas es asumida por el Gobierno de Gibraltar, son los Gobiernos británico y español, en última instancia, los responsables de hacer cumplir la normativa de la UE.

Si nos centramos en el objetivo que persigue la Política Marítima de la UE de explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas (como la regional, de pesca o de medio ambiente) y fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales⁴⁹, plantearemos las posibilidades de cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente entre España y el Reino Unido, tomando en consideración las perspectivas financieras 2014-2020, en relación con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020⁵⁰.

Por un lado, la posible creación de una macrorregión mediterránea en el área del Estrecho de Gibraltar⁵¹, que sería muy difícil, al requerir la participación de España, el Reino Unido y Marruecos, en cuyas relaciones siguen estando presentes las reivindicaciones territoriales.

48 España no reconoce como interlocutores válidos a las autoridades gibraltareñas, tras la firma por España y el Reino Unido, el 19 de abril de 2000, del «Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y Tratados conexos». En virtud de este acuerdo, los Estados miembros de la UE no mantendrán ninguna comunicación directa con las autoridades de Gibraltar, debiendo realizarse todo a través de las autoridades británicas, lo que pone de manifiesto que Gibraltar es un territorio cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido. El Acuerdo se puede consultar en Doc. Consejo 7998/00, Autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos, de 19-4-2000. Igualmente, en la citada obra colectiva *Gibraltar, 300 años*, pp. 473-477.

49 El objetivo perseguido por la Política Marítima de la UE es «explotar las sinergias entre la política regional y las políticas de pesca, de investigación e innovación, empresarial, de transporte marítimo, de medio ambiente y de energía, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible». *Vid. el Libro Verde*, publicado por la Comisión Europea en junio de 2006: «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares», COM (2006) 275 final, de 7-6-2006.

50 *Vid.* la propuesta de la Comisión, de 29 de junio de 2011, relativa al próximo Marco Financiero Plurianual para el ejercicio 2014-2010: un presupuesto para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020, en la que se decide que la política de cohesión debe seguir siendo un elemento esencial del próximo paquete financiero (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea», COM (2011) 611 final/2, de 14-3-2012).

51 Y es que en el periodo de programación 2007-2013 surgieron nuevas formas de cooperación territorial, presentando la Comisión, a petición del Consejo Europeo, dos estrategias macrorregionales para las regiones del mar Báltico y del Danubio. *Vid.* Comunicación «Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico», COM (2009) 248 de 10-6-2009 y Comunicación «Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio», COM (2010) 715 de 8-12-2010, respectivamente.

Así, la reivindicación por Marruecos de los territorios españoles en el Norte de África está en la base de la falta de adopción de proyectos de cooperación en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), de conformidad con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)⁵².

Unas reivindicaciones territoriales que también están muy presentes en las relaciones entre España y el Reino Unido, como se aprecia en la superposición de LIC y de ZEC, y que dificultan la cooperación en materia de protección del medio ambiente (en la regulación de prácticas como el *bunkering*, los rellenos, la pesca o la seguridad marítima en dichas aguas) y en la falta de acuerdo en la definición de una Estrategia marina en la demarcación del Estrecho y Alborán (en este caso, también con Marruecos), ya que esta demarcación comprendería las ciudades de Cádiz, Málaga, Granada, Almería, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Gibraltar, y los territorios españoles en el norte de África (Peñones de Vélez de la Gomera, Alhucemas, las Islas Chafarinas...), limítrofes con Marruecos.

La otra posibilidad, no descartable, sería la creación en un futuro de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)⁵³, como instrumento jurídico preferente para la aplicación de la política de cooperación territorial europea, de conformidad con la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1082/2006, de 5 de julio⁵⁴. Y es que dicha propuesta prevé como novedad la posibilidad de crear una AECT «bilateral»⁵⁵ formada por miembros (entidades regionales y locales) procedentes de un solo Estado miembro y de un solo tercer país o territorio de ultramar⁵⁶.

52 Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (RDCE), n.º 45, Madrid, mayo/agosto (2013), pp. 535-574.

53 Sobre las AECT pueden verse en el citado Libro de Actas del *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*: MARTÍNEZ PÉREZ, E. J.: «La revisión del Reglamento AECT», pp. 47-57 y ARCOS VARGAS, M.: «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial», pp. 59-68.

54 Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), *DO* L 210, de 31-7-2006.

55 Vid. el Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones (en adelante, CDR) sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT», 88.º Pleno, 27 y 28 de enero de 2011, CDR 100/2010 fin. Se prevé que el Estado no miembro de la UE se encuentre en fase de preadhesión o que forme parte del Espacio Económico Europeo o que participe en la PEV o de gran vecindad de la UE (párrafo 46).

56 Vid. Dictamen del CDR-Revisión del Reglamento AECT, *DO* C 113, de 18-4-2012, que contiene la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el citado Reglamento n.º 1082/2006 (COM (2011) 610 final), párrafos 9 y 31 a 33.

Y para que dicha disposición sea plenamente operativa, se prevé como necesario que la constitución de este tipo de AECT, esto es, los criterios que permiten aprobar o denegar su creación, no quede a la discreción de cada Estado miembro⁵⁷. También los supuestos de creación deben determinarse de manera objetiva, correspondiendo a una de las tres hipótesis formuladas en la Enmienda 2 del Reglamento⁵⁸.

Ello nos permitiría concebir la creación de una AECT constituida por entidades subestatales españolas (como la Junta de Andalucía) y Gibraltar, como territorio de ultramar del Reino Unido⁵⁹.

4. REFLEXIÓN FINAL

Vemos cómo, una vez más, las cuestiones territoriales y la falta de determinación de jurisdicciones marítimas bloquean cualquier posibilidad de cooperación o de una coordinación institucional práctica entre Estados miembros de la UE, en cumplimiento del objetivo de explotar las sinergias entre la política regional y otras políticas, como la de protección del medio ambiente y la de pesca, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible en el área del Estrecho.

57 En el citado Dictamen de iniciativa del CDR (párrafo 47) se recuerda que para facilitar que entidades territoriales de terceros Estados puedan ser partícipes en una AECT, un procedimiento idóneo puede ser la conclusión de Acuerdos Internacionales entre la UE y dichos Estados, de conformidad con las previsiones del Título V de la Quinta Parte del TFUE.

58 De conformidad con el texto propuesto por la Comisión y la enmienda del CDR, la Enmienda 2 sobre el Artículo 1, apartado 4 del Reglamento establecería lo siguiente:

«2. Una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que el objeto y las funciones que figuran en el proyecto de convenio transmitido al Estado miembro sean coherentes con el alcance de: a) la cooperación territorial del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar; o b) un programa de cooperación territorial europea con el tercer país o territorio de ultramar; o c) las relaciones bilaterales del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar».

59 *Vid.* el citado Dictamen del CDR sobre la revisión del Reglamento AECT, párrafo 40. La Enmienda 6 sobre el Artículo 1, apartado 8 prevé que se añada una letra c), en los siguientes términos:

«En el apartado 5, se añade el párrafo siguiente: Cada AECT podrá firmar un convenio con otra AECT o todo organismo que pueda convertirse en miembro de una AECT para realizar un proyecto de cooperación territorial europea que forme parte de los objetivos comunes de las AECT o de los organismos firmantes interesados.

El convenio especificará, como mínimo, los objetivos de la cooperación, el reparto de las funciones entre los firmantes, la duración y el importe estimado de los compromisos de los firmantes, así como el Derecho aplicable al convenio».

Ahora bien, la necesaria cooperación exigida por la normativa europea y española en materia de protección del medio ambiente marino demanda la existencia de algún tipo de marco institucional de cooperación entre los Estados.

En este sentido, la práctica anterior nos ha permitido constatar que España y el Reino Unido fueron capaces de aparcar las cuestiones de soberanía para avanzar en la cooperación, incluyéndose en la agenda del Foro de Diálogo la temática ambiental y desvinculando los posibles acuerdos que pudieran llegar a alcanzar del procedimiento en vía judicial (ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas) sobre el solapamiento de los LIC español y británico en torno a Gibraltar.

Entendemos que la búsqueda de soluciones a problemas tan recientes como la pesca en la Bahía de Algeciras/Gibraltar o la cooperación en temas medioambientales, comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza, requiere el reconocimiento como interlocutores de las autoridades regionales situadas a uno y otro lado de la Verja/frontera. Por lo tanto, se hace imprescindible el diálogo con el Gobierno de Gibraltar⁶⁰ y con la Junta de Andalucía, que asumen competencias en las materias objeto de estudio, y para ello consideramos necesario que los Estados fomenten dicho diálogo, con independencia del formato a seguir (mesas cuatripartitas, comisiones *ad hoc*, grupos bilaterales, etcétera).

En efecto, la crisis de 2013 ha puesto de relieve la urgente necesidad de recuperar el diálogo precedente y la posibilidad de acuerdos, en nuevos formatos de interlocución y negociación.

⁶⁰ Así lo ha afirmado recientemente (el 15 de noviembre de 2013) la Comisión Europea en su Informe (Carta dirigida al Reino Unido/Gibraltar) en relación con los controles españoles en la Verja, al señalar finalmente que «al igual que en cualquier otra frontera, los mejores resultados en la lucha contra el contrabando y los delitos transfronterizos, así como el mantenimiento de un tráfico fluido, pueden lograrse mediante una cooperación diaria entre las autoridades a ambos lados de la frontera. Por lo tanto, me gustaría recomendar a las autoridades de Gibraltar que refuercen el diálogo constructivo con sus homólogos para alcanzar este objetivo...» <http://infogibraltar.com/info_gibraltar/blog/a034-carta-de-la-comisi%C3%B3n-de-la-ue-reino-unido-gibraltar>.

GOBERNANZA AMBIENTAL MEDITERRÁNEA EN EL MARCO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: REVISIÓN Y ANÁLISIS

MARÍA D. LÓPEZ RODRÍGUEZ

*Universidad de Almería, Centro Andaluz para la Evaluación y Seguimiento del Cambio Global,
Investigadora Pre-doctoral*

HERMELINDO CASTRO NOGUEIRA

*Universidad de Almería, Profesor del Área de Ecología y director del Centro Andaluz para la
Evaluación y Seguimiento del Cambio Global*

ANDRÉS F. ALCÁNTARA VALERO

*Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Centro de Cooperación del
Mediterráneo, Investigador Pre-doctoral*

1. ETAPAS DE TRANSICIÓN EN LA GOBERNANZA AMBIENTAL MEDITERRÁNEA

La gobernanza del mar Mediterráneo presenta una realidad compleja y solamente con el fomento de mayores esfuerzos de coordinación y participación, será posible el desarrollo de un proceso integrado de conservación de la biodiversidad terrestre y marina y un desarrollo sostenible de la cuenca.

Los nuevos modelos de gobernanza se basan en principios tales como la participación de la población local, la colaboración entre instituciones gubernamentales, centros de investigación y organismos no gubernamentales, y en la integración de los objetivos de conservación ecológica en las políticas de desarrollo socioeconómico de los territorios protegidos y no protegidos.

En este sentido hemos constatado una evolución «natural» de los objetivos de las políticas de conservación del medio natural, por parte de científicos y gestores, que permite identificar una etapa inicial de prioridad en el abordaje de la crisis de la biodiversidad (especies en peligro, libros rojos), una segunda etapa que puso el énfasis sobre las áreas protegidas (espacios, directiva hábitats) y, una tercera y actual, con la aproximación ecosistémica en la que la prioridad es identificar y mantener los procesos ecológicos esenciales y los servicios ecosistémicos de los que depende el bienestar social.

El Centro de Cooperación del Mediterráneo de UICN, en colaboración con entidades locales, regionales, nacionales e internacionales, lleva trabajando, desde su creación, en el proceso de mejora de la gobernanza ambiental mediterránea, algunos de cuyos hitos podemos sintetizar en la siguiente hoja de ruta:

El grupo de expertos en Derecho del Mar de la UICN celebró un seminario en Málaga en 2004 (mayo 2004) con miras a explorar y mejorar la gobernanza para la conservación de la biodiversidad marina en el Mediterráneo más allá del mar territorial. Después de largos debates, el grupo facilitó consejos importantes entre los que figuraba la creación de una estructura de naturaleza informal capaz de actuar como un foro para tratar y evitar conflictos (asistencia, determinación de los hechos, mediación) y desarrollar soluciones de compromiso (Chevalier, IUCN 2005).

Paralelamente, se abordó una visión mediterránea sobre áreas protegidas dentro del proceso de participación que se llevó a cabo con vistas al Congreso Mundial de áreas protegidas en Durban. Se identificaron especificidades mediterráneas que permitieron dar valor añadido a las áreas protegidas mediterráneas tanto terrestres como marinas. Dentro de este proceso se celebraron las jornadas mediterráneas de gobernanza en las áreas protegidas, «El papel de las entidades en el contexto mediterráneo» (29 noviembre-1 diciembre 2002, Parque Natural del Garraf, Barcelona, España), de las cuales se derivaron las siguientes recomendaciones:

- Las zonas de interés ambiental soportan una presión creciente sobre sus recursos naturales, y los modelos tradicionales de gobernabilidad han desencadenado frecuentemente conflictos entre administraciones y con las poblaciones locales por el uso y aprovechamiento de las tierras y los recursos.

- La gobernanza, se define por la comisión de áreas protegidas de UICN (WCPA-UICN) como «el resultado de la interacción entre las estructuras, los procesos y las tradiciones, que determina el ejercicio del poder, la toma de decisiones y la participación de ciudadanos y sectores involucrados». El principio que debe guiar la gobernabilidad en el siglo XXI en áreas protegidas, debería ser que las personas concernidas y vinculadas a ellas tengan la oportunidad de participar en la planificación, toma de decisiones y gestión de estas áreas.
- Los procesos de gobernanza han de contener una programación y deben ser integrales y complementarios (visión intersectorial), buscando modelos de cogestión, con una participación activa de científicos, gestores y *stakeholders*.
- La «buena gobernanza» implica a todos los niveles y ámbitos de poder. Se hace necesaria una visión y coordinación interadministrativa referida a las escalas espaciales de actuación entre las administraciones que convergen en el medio marino-costero: mediterránea (Convenio de Barcelona), europea (directivas), estatal (leyes y estrategias), autonómica (especies y áreas protegidas) y local (urbanismo).
- Los valores culturales, asociados a actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras sostenibles, deben ser un referente fundamental en las políticas de gobernanza, especialmente en aquellas zonas donde se conservan mejor estos valores.
- Existen diversos modelos de gestión en espacios naturales, pero solo algunos promueven una gestión efectiva, al contar con organismos participativos y de cogestión tales como juntas rectoras o equipos interdisciplinarios.
- Para conseguir la integración de modelos de gestión de hábitats y especies con las actividades socio-económicas nuevas y/o tradicionales, es imprescindible considerar el papel que juega el hombre en los ecosistemas mediterráneos. Una gestión efectiva de los recursos necesita la confianza de la población y el fortalecimiento de la sociedad civil para su participación en la toma de decisiones dado que la mayoría de estos espacios son paisajes culturales modelados por el hombre.
- La gestión participativa se puede ver favorecida por la aplicación de acuerdos de hermanamientos y redes, como es el caso, en el medio marino, de las Zonas de Especial Protección de Interés Mediterráneo.
- Se constata la necesidad de desarrollar proyectos en los cuales la cooperación debe jugar un papel preponderante para mejorar el conocimiento y buenas prácticas en los temas de gobernanza. La financiación procedente de la UE debe ser una herramienta para colaborar en el desarrollo sostenible de las áreas protegidas en el contexto mediterráneo.

Tras el Congreso Mundial de Durban (8 al 17 de septiembre de 2003) (Durban Action Plan, UICN, 2004) se celebró en Almería (Cabo de Gata, mayo 2007) (López Ornat, IUCN, 2007), la Cumbre internacional sobre «Utilización de las categorías de gestión de áreas protegidas

de UICN en la Región Mediterránea», donde se remarcó la importancia de la gobernanza en las categorías V y VI de los espacios protegidos mediterráneos. En dicho encuentro se establecieron las líneas estratégicas de actuación que fueron presentadas en el Congreso Mundial de Naturaleza en Barcelona 2008 (Dudley, IUCN, 2008). Las reflexiones y análisis sobre experiencias prácticas a desarrollar en el mar de Alborán priorizaron dos líneas de trabajo:

- *Reservas de la Biosfera*: Se trabajó para identificar los valores ambientales, culturales e iniciativas de desarrollo sostenible que permitieran establecer los fundamentos para la declaración de la única Reserva de la Biosfera Intercontinental del mundo. En octubre de 2006 se acordó la declaración de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía-Marruecos.
- *Conservación y Desarrollo Sostenible del mar de Alborán*: Se promovió e impulsó un proceso participativo iniciado en 2007 entre Argelia, España y Marruecos para trabajar, conjuntamente con la UICN, en la protección del mar de Alborán. Avanzando en la cooperación transnacional mediterránea, representantes de institutos de investigación, universidades, gobiernos y ONG, se reunieron en el I Encuentro Internacional para la Conservación y Desarrollo Sostenible en el mar de Alborán, celebrado en Málaga (Robles, R., IUCN, 2010).

En este mismo orden de ideas se celebró en Oujda (Marruecos, 2009) el II Encuentro Internacional para la Conservación y Desarrollo Sostenible en el mar de Alborán. En este encuentro, al que asistieron más de 100 expertos y representantes de diversas instituciones y ONG de España, Marruecos y Argelia, se acordó elaborar un Plan de Acción para la región de Alborán en base al documento «Declaración de Oujda sobre la conservación y el desarrollo sostenible en el mar de Alborán».

En los últimos años hemos promovido seminarios, encuentros y congresos internacionales realizados en la cuenca marina de Alborán sobre la crisis de la biodiversidad y la necesidad de hacer una gestión y uso sostenible de la misma. Posteriormente se ha debatido y progresado sobre la necesidad de declarar redes de áreas protegidas representativas de las diferentes ecorregiones, se ha discutido sobre la necesidad de homologación internacional de las figuras jurídicas de protección mediterránea y se ha enfatizado sobre la importancia de los modelos de gobernanza de las categorías V y VI, utilizando las áreas protegidas como laboratorios vivos en donde ensayar modelos de gobernanza a extrapolar fuera de los espacios protegidos jurídicamente (IUCN, 2012.).

En la actualidad se desarrollan entre UICN, universidades y administraciones ambientales proyectos de cooperación transfronteriza, financiados por la UE, (convocatoria POCTEFEX) que están permitiendo desarrollar actuaciones conjuntas en ámbitos como

el Cambio Global, Gestión Integrada de Zonas Costeras, Áreas Marinas Protegidas y Conservación de Biodiversidad. El denominador común de todos estos proyectos es una nueva mirada sobre el socioecosistema, cuyas bases conceptuales son: capital natural, servicios ecosistémicos, bienestar social, resiliencia, gestión adaptativa y desarrollo sostenible (Borrini-Feyerabend, IUCN 2013).

2. ANÁLISIS Y DESAFÍOS DE LOS PROCESOS DE GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

El estrecho vínculo de los habitantes de una determinada región y sus modos de vida con los servicios que brindan los ecosistemas suscita la conveniencia de considerar al ser humano como un componente más del ecosistema (Convenio de Diversidad Biológica, CDB 2000). En este enfoque se reconoce la continua interacción de los procesos ecológicos con los procesos sociales y económicos a diferentes escalas espacio-temporales. El resultado es un agregado funcional que se proyecta en el territorio como una estructura organizada que se comporta como un todo y se denomina «socioecosistema». La diversa naturaleza de los procesos que configuran esta estructura y sus complejas interrelaciones pone de manifiesto la relevancia de adoptar modelos de gobernanza capaces de abordar el conjunto como una unidad difícilmente divisible (Duarte, 2006).

El término gobernanza suele utilizarse para hacer referencia a formas de gobierno que, a través de la generación de redes mixtas, promueven la adopción de decisiones colectivas para abordar problemáticas complejas e interdependientes (Morata, 2004). Este estilo de gobernar, adaptado al mundo globalizado adquiere especial relevancia en el campo de la gestión ambiental. En el contexto europeo, el concepto de «buena gobernanza» constituye uno de los principales ejes transversales que impulsan el desarrollo sostenible de acuerdo a los objetivos del Milenio de Naciones Unidas (Com., 2003).

La puesta en práctica de nuevos modelos de gobernanza ambiental requiere superar algunas «barreras» que en la actualidad dificultan la gestión de los socioecosistemas desde un enfoque holístico. La complejidad de redes de las entidades de gestión, la estancamiento y verticalidad de algunas disciplinas científicas y la escasez de mecanismos de participación activa en los procesos de gestión ambiental actúan, entre otros, como factores limitantes para la puesta en práctica de este enfoque.

Los modelos tradicionales de gobierno presentan una configuración fragmentada en diferentes áreas de gestión. Las instituciones responsables de la gestión de los recursos naturales se encuentran «aparentemente» aisladas de otras áreas que, sin embargo, en

el socioecosistema se hallan estrechamente relacionadas. En el contexto que tratamos, esta configuración propicia tomas de decisiones sectoriales que pueden afectar a todo el conjunto.

Asimismo, la estructura multinivel del sistema político actual determina la coexistencia de entidades de gestión ambiental con competencias en diferentes escalas territoriales, situación que añade mayor complejidad a la concepción conjunta del medio natural. El análisis de esta configuración enfatiza la necesidad de coordinación intra e interadministrativa como un aspecto esencial para mejorar la gobernanza en la formulación de políticas ambientales.

La acepción del enfoque socioecosistémico lleva implícita la dificultad de abordar sistemas caracterizados por su complejidad y gradientes de incertidumbre, por lo que la gestión eficaz del agregado dependerá en gran medida del grado de conocimiento del mismo. Su estudio requiere, entre otros aspectos, identificar las escalas espacio-temporales a las que se desarrollan los procesos, delimitar unidades espaciales en las que se integra la trama ecológica y la delimitación funcional del territorio, así como las relaciones de dependencia entre ellas (García Mora *et al.*, 2010). Las consideraciones anteriores justifican la conveniencia de incorporar el conocimiento científico a los procesos de toma de decisiones como aspecto clave para incrementar la eficacia en la gestión ambiental.

A su vez, el complejo entramado de interacciones que conforma el socioecosistema provoca que su estudio difícilmente pueda ser abordado desde una única disciplina científica. El análisis del sistema en conjunto exige consiliencia¹ entre diferentes disciplinas. Este concepto fue incorporado al mundo de la ecología por el entomólogo y padre del concepto de biodiversidad Edward Wilson (Wilson, 1998). Este autor defiende que solo el flujo de conocimiento entre disciplinas que, en la abstracción académica aparecen incomunicadas (naturales, sociales, humanidades, etc.) es capaz de proporcionar una visión del mundo acorde a la realidad y plantea el conocimiento unificado como la opción para avanzar por el camino de la sostenibilidad.

Históricamente, la compartimentación de la ciencia en distintas áreas de conocimiento ha posibilitado su especialización e innovación. Sin embargo, esta configuración ha contribuido a obviar la interacción con el resto de disciplinas científicas, con el fin de abordar el análisis del medio socioecológico desde una perspectiva integral.

1 Este término procede del vocablo inglés *consilience* (Whewell, 1840).

Al hilo del discurso, la cohesión entre disciplinas científicas también se posiciona como otro aspecto esencial para realizar aproximaciones sobre el funcionamiento de los socioecosistemas que contribuyan a mejorar la eficacia de las medidas de gestión ambiental.

Por otro lado, el reconocimiento de los usuarios o beneficiarios de los servicios ambientales (pescadores, agricultores, empresarios turísticos, ecologistas, etc.) como parte integrante del socioecosistema reclama, a su vez, un papel coprotagonista en los procesos de gobernanza ambiental. Aunque a priori pueda parecer que los diferentes usuarios presentan intereses particulares, en muchas ocasiones son complementarios. El diálogo con los grupos de interés, además de propiciar el establecimiento de estrategias sinérgicas, permite adaptar los procesos de gestión ambiental a la realidad social. La incorporación de esta visión multisectorial en los procesos constituye otro aspecto que contribuye a incrementar la eficacia de las medidas de gestión del medio natural (Power *et al.*, 2010). La amplia experiencia de los usuarios en el «manejo» de los socioecosistemas otorga un grado de pragmatismo al funcionamiento de estos complejos agregados. Considerar a los agentes de interés o *stakeholders* como una fuente de conocimiento más, pone de manifiesto la conveniencia de que estos adopten un papel activo en los procesos de toma de decisiones. Existen evidencias de que la participación de los grupos de interés en los modelos de gobernanza puede mejorar la calidad de las decisiones ambientales, ya que los insumos de información procedente de diferentes colectivos mejoran el conocimiento del socioecosistema (Reed, 2008).

En líneas generales, podemos deducir que los ámbitos de la gestión, de la ciencia y de los usuarios presentan, en la actualidad, «limitaciones» que, en ocasiones, dificultan la gestión integral de los socioecosistemas. La puesta en práctica de la «buena gobernanza» se enfrenta a un problema añadido y es el débil vínculo existente entre estos tres colectivos. Aun cuando el medio natural constituye el «terreno de juego» en el que los científicos investigan y los responsables institucionales gestionan y deciden, hasta la fecha la conexión entre ambos ha sido limitada debido principalmente a que se rigen por diferentes reglas y actúan bajo distintas prioridades (Cabello *et al.*, 2011). En este contexto, el papel de los usuarios ha quedado tradicionalmente limitado a procesos de consulta y/o participación pública a través de procedimientos regulados por la diferente normativa ambiental de aplicación (Convenio de Aarhus, 1998).

La complejidad de los socioecosistemas refuerza la necesidad de conectar a los gestores con los científicos y los usuarios para construir estrategias colectivas eficaces que contribuyan a realizar una mejor gobernanza ambiental. Una innovadora aproximación para abordar estos sistemas se basa en el concepto de «gestión adaptativa» (Holling, 1978 y Walters, 1986). Este concepto alude al desarrollo de procesos continuos de aprendizaje colectivo para mejorar los resultados de gestión de los recursos naturales y ecosistemas.

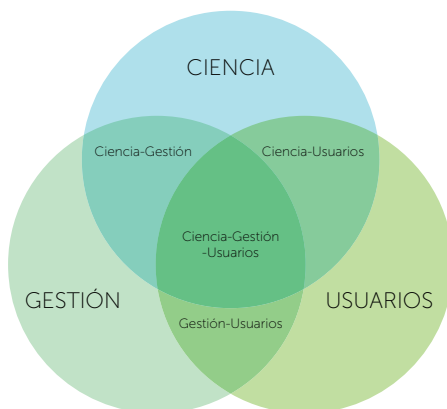
En la realidad actual, la búsqueda de herramientas que permitan integrar diferentes áreas de conocimiento para alcanzar una «buena gobernanza» constituye un gran desafío en el campo de la sostenibilidad.

3. HERRAMIENTAS PARA LA «BUENA PRÁCTICA» DE LA GOBERNANZA

Los resultados de experiencias exitosas relacionadas con la temática que nos ocupa (CAMP, 2013), revelan que las plataformas de encuentro o comunidades de práctica son herramientas dinámicas y flexibles capaces de superar muchas de las «limitaciones» consideradas hasta ahora.

Las comunidades de práctica fueron definidas como «un grupo de personas que comparten una preocupación, un conjunto de problemas o un interés común acerca de un tema, y que profundizan su conocimiento y pericia en esta área a través de una interacción continuada» (Wenger, 1998). Estas comunidades utilizan el aprendizaje colaborativo como un instrumento para romper las «fronteras» de conocimiento existentes entre los integrantes que la configuran. Esto posibilita abordar diferentes temáticas desde una perspectiva socioecosistémica, a la vez que generan nuevo conocimiento colectivo, ayudando a conseguir una gestión más eficaz de los servicios ecosistémicos (Roux *et al.*, 2006).

Figura 1. Esquema general de una comunidad de práctica. Se representan los dominios de conocimiento de cada colectivo y el grado de solapamiento entre ellos



Fuente: elaboración propia.

La figura simplifica el proceso de una comunidad integrada por tres colectivos: científico, gestor y usuario (*stakeholders*). Las superficies de confluencia de conocimientos o interfaces representan la conexión funcional entre ellos. Este es el espacio en el que puede y debe surgir el conocimiento colectivo y colaborativo para mejorar la gobernanza ambiental.

Existen diferentes metodologías para la puesta en práctica de este tipo de comunidades, aunque el formato comúnmente utilizado es el de taller interactivo. A diferencia de otros formatos tradicionales, se diseñan específicamente para impulsar plataformas de encuentro basadas en el intercambio de información y aprendizaje mutuo a través de procesos de escucha activa y diálogo abierto entre todos sus integrantes. En definitiva, consiste en crear un espacio y ambiente común que sea propicio para compartir experiencias, contrastar opiniones, generar nuevo conocimiento y consensuar aspectos relevantes para progresar hacia la sostenibilidad (Roux *et al.*, 2006).

Al margen de plataformas específicas de carácter puntual, estas comunidades debieran ser concebidas como parte de un proceso metodológico convenientemente diseñado en función de los objetivos propuestos, siendo la versatilidad y transparencia dos de sus aspectos más relevantes. El propio proceso metodológico para configurar la comunidad puede contemplar a su vez otros complementarios de capacitación y/o creación de subcomunidades para abordar temáticas específicas dirigidas a determinados colectivos. Los resultados obtenidos en estas comunidades de menor escala constituyen *inputs* para la comunidad de práctica.

El dinamismo de las comunidades puede ser responsabilidad de los facilitadores o *brokers* (Bielak *et al.*, 2008), quienes en condición de personal independiente, actúan a modo de representantes de un colectivo, para facilitar su conexión con el resto de la comunidad, a través de procesos continuos de retroalimentación e integración de información. Es función de los *brokers* propiciar la creación de un clima de igualdad, respeto y confianza en el que la funcionalidad de las decisiones adoptadas se asume como una responsabilidad compartida.

En líneas generales, las comunidades de práctica además de entenderse como herramientas que potencian la eficacia de las medidas de gestión ambiental, se deben percibir como un enérgico instrumento de empoderamiento social de demostrada utilidad para progresar en el reto de la sostenibilidad.

4. CUENCA MARINA DE ALBORÁN: ENSAYO PRÁCTICO PARA LA «BUENA GOBERNANZA»

En el marco del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores (POCTEFEX), la Consejería de Agricultura y Pesca en colaboración con el Centro de Cooperación del Mediterráneo (UICN) y el Centro Andaluz para la Evaluación y Seguimiento del Cambio Global (CAESCG) de la Universidad de Almería y el departamento de Pesca Marítima (Ministerio de Agricultura y Pesca marítima) del Reino de Marruecos, está llevando a cabo un proyecto en la cuenca marina de Alborán. El objetivo general de este proyecto (POCTEFEX ALBORÁN) es poner en marcha un procedimiento de gestión ambiental común para España y Marruecos en el ámbito del mar de Alborán que facilite el intercambio de experiencias entre todos los actores y los grupos de interés, para identificar y unificar prioridades que mejoren la gobernanza de esta cuenca marina.

El proyecto, iniciado en 2012 y con fecha de culminación prevista para finales de 2013, ha contemplado la creación de diferentes grupos de trabajo (Cambio Global, Gestión Integrada de Zonas Costeras, Áreas Marinas Protegidas y Conservación de Biodiversidad) para el establecimiento de estrategias conjuntas relacionadas con los aspectos prioritarios para el desarrollo sostenible en la cuenca marina.

En este contexto, el Centro Andaluz para la Evaluación y Seguimiento del Cambio Global (CAESCG), como responsable del Grupo de trabajo de Cambio Global, ha desarrollado un proceso metodológico dirigido a obtener un listado de indicadores que faciliten el seguimiento del cambio global en el mar de Alborán utilizando como innovación la aplicación del enfoque socioecosistémico. Para alcanzar este objetivo general, el proceso, adaptado al conjunto de peculiaridades que definen la cuenca marina de Alborán, contempla la puesta en práctica de diferentes comunidades en el marco de cooperación transfronteriza España-Marruecos.

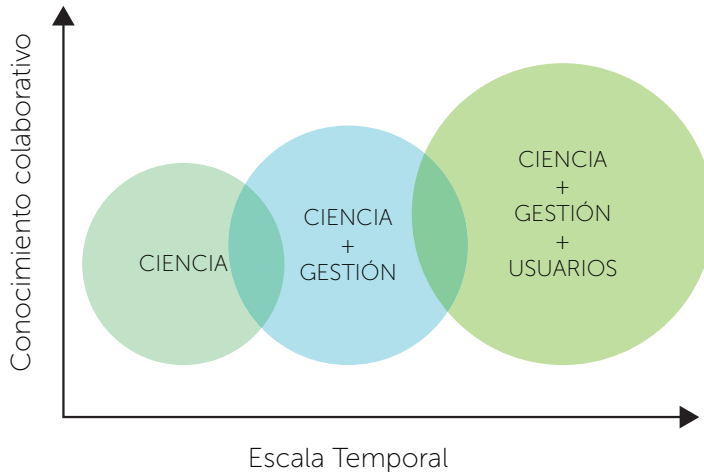
La integración del enfoque socioecosistémico en los procesos de toma de decisiones ambientales, relacionados con el medio marino, es acorde a las directrices establecidas por la Directiva marco sobre estrategia marina (Directiva 2008/56/CE), así como de la nueva propuesta de Directiva marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de zonas costeras (COM 2013 133), que se encuentra actualmente en fase de análisis por la Comisión Europea. Estas normas reguladoras abogan por la adopción de este enfoque para garantizar a largo plazo el flujo de bienes y servicios que los ecosistemas suministran a la sociedad.

Lo anterior no es una tarea exenta de dificultad. Aunque el enfoque socioecosistémico esté ampliamente aceptado por la comunidad científica, aún cuenta con escasa integración en los protocolos de gestión y limitada extensión a los grupos de interés. Este hecho

propició el diseño de un proceso metodológico basado en la creación de tres comunidades de práctica transfronterizas. La primera integrada por científicos especializados en diferentes disciplinas; la segunda, además, por gestores pertenecientes a distintas áreas de trabajo y/o administraciones y, la última, también por usuarios (*stakeholders*) representantes de la diversidad de colectivos presentes en la cuenca. El carácter transfronterizo del proyecto evidencia la presencia de representantes de España y Marruecos en cada una de las comunidades.

Este proceso ha estado configurado para, en primer lugar, que los científicos analizaran la metodología más adecuada para la puesta en práctica del enfoque socioecosistémico; posteriormente, que científicos y gestores examinaran la práctica del enfoque en el ámbito de la gestión transfronteriza con objeto de que, finalmente, científicos, gestores y usuarios alcanzaran un consenso social en el uso de indicadores para facilitar el seguimiento del cambio global en el mar de Alborán teniendo en cuenta este enfoque.

Figura 2. Diagrama del proceso metodológico para consensuar un listado de indicadores que faciliten el seguimiento del cambio global en el mar de Alborán aplicando el enfoque socioecosistémico



Fuente: elaboración propia.

Los resultados preliminares obtenidos hasta la fecha demuestran que más de 50 personas pertenecientes a 30 entidades diferentes consideran de utilidad este tipo de comunidades y asimismo creen que contribuyen a mejorar la cooperación entre ambos países para hacer una gestión ambiental más eficaz de la cuenca marina de Alborán.

5. REFLEXIONES SOBRE LAS COMUNIDADES DE PRÁCTICA

La experiencia previa adquirida permite deliberar sobre la consideración de las comunidades de práctica como herramientas que contribuyen a mejorar la gobernanza ambiental de una determinada área. Para ello se ha empleado una matriz DAFO como metodología de análisis, cuyos resultados se plasman a continuación:

Análisis interno	Análisis externo
Debilidad	Amenaza
• Plataformas no institucionalizadas • Escepticismo inicial por parte de los participantes • Carácter temporal ligado a la existencia de fuentes de financiación • Escasez de metodologías de análisis para la identificación de participantes clave y para cuantificar la efectividad del proceso • En ocasiones requieren fuentes de financiación complementarias para impulsar procesos de capacitación paralelos.	• Carecen de un marco regulador específico • Débil convencimiento de la eficacia de las comunidades por parte de gestores, científicos y sociedad en general • Los resultados no tienen un carácter vinculante • Escasez de fuentes de financiación para la puesta en práctica de este tipo de comunidades debido a la situación económica actual.
Fortaleza	Oportunidad
• Plataformas de diálogo abierto entre todos sus integrantes. • Proceso de aprendizaje colectivo basado en la transparencia y versatilidad. • Participación de todos los integrantes en igualdad de condiciones. • Empoderamiento social en el reto de la conservación. • Contribuyen a optimizar inversiones procedentes de fondos públicos. • Existen experiencias previas con resultados exitosos.	• Existencia de un convenio europeo que favorece la participación efectiva de la sociedad en los procesos de toma de decisiones ambientales (Convenio de Aarhus). • Las políticas europeas establecen la gobernanza como eje transversal que impulsa el desarrollo sostenible. • Existencia de programas europeos destinados a financiar iniciativas relacionadas con la gobernanza. • Impulso de nuevas líneas de investigación en el ámbito de las herramientas para la práctica de la «buena gobernanza».

Las experiencias llevadas a cabo para abordar estudios de distintos ámbitos del campo de la gestión ambiental (Cambio Global, Gestión Integrada de Zonas Costeras, etc.) demuestran que la puesta en práctica de este tipo de comunidades se postula como una herramienta adecuada para abordar la gestión de los socioecosistemas desde una perspectiva integral. Su puesta en práctica permite ensayar nuevos modelos de gobernanza ambiental que propician la toma de decisiones bajo una visión de conjunto, lo que redundará en un aumento de la eficacia de las medidas de gestión. Este tipo de modelos de gobernanza ambiental se consideran especialmente relevantes en el ámbito de la cooperación transfronteriza, entre las orillas norte y sur del mar de Alborán, siendo extrapolables al resto de la cuenca mediterránea.

6. BIBLIOGRAFÍA

BIELAK, A. T.; CAMPBELL, A.; POPE, S.; SCHAEFER, K. y SHAXSON, L.: «From science communication to knowledge brokering: The shift from 'science push' to 'policy pull'», en CHENG, D.; CLAESSENS, M.; GASCOIGNE, T.; METCALFE, J.; SCHIELE, B. y SHI, S. (eds.): *Communicating science in social contexts: New models, new practices*. Dordrecht: Springer, 2008, pp. 201-226.

BORRINI-FEYERABEND, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T.; LASSEN, B.; PATHAK BROOME, N.; PHILLIPS, A. y SANDWICH, T.: *Governance of Protected Areas: From understanding to action*. Best Practice Protected Area Guidelines Series N.º 20, Gland, Switzerland: IUCN, 2013.

CABELLO, J.; JORRETO, S. y CASTRO, H.: «La interfaz ciencia-gestión: avances desde el proyecto GLOCHARID». Convención «El cambio climático y el medio ambiente urbano». Universidad Pablo de Olavide, 2011.

CAMP Levante de Almería: *Levante de Almería: un laboratorio de ensayo para la Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y Centro de Actividad Regional del Programa de Acciones Prioritarias (PAM- PNUMA), 2013, NIPO: 280-13-002-5.

CHEVALIER, C.: *Gobernanza del Mar Mediterráneo. Estatus legal y perspectivas*. UICN-Med Málaga, 2005, ISBN: 2-8317-0862-1, 2005.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: *Gobernanza y Desarrollo*, COM/2003/0615, 2003.

CONVENIO DE AARHUS (1998): Instrumento Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. BOE núm. 40 de 16 de febrero de 2005.

CONVENIO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA: Naciones Unidas. Decisión V/6 adoptada por la quinta reunión en la conferencia de partes, 2000.

DUARTE, C.: *Cambio global: impacto de la actividad humana sobre el sistema*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006, ISBN: 978-84-00-08915-3.

DIRECTIVA 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina).

DUDLEY, N.: *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland (Switzerland), 2008, ISBN: 978-2-8317-1086-0.

GARCÍA MORA, M. R. y MONTES DEL OLMO, C. AN +20: *El desafío de la gestión de los espacios naturales de Andalucía en el siglo XXI. Una cuestión de valores*. Documento de bases. Consejería de Medio Ambiente, Sevilla, 2010, ISBN: 978-84-92807-62-8.

HOLLING, C. S.: *Adaptive Environmental Assessment and Management*. Chichester: Wiley, 1978, ISBN 0-471-99632-7.

LÓPEZ ORNAT, A. y PONS REYNÉS, A. (Pangea consultores S.L.) en colaboración con Mika Noguera: *Utilización de las categorías de gestión de áreas protegidas de UICN en la región mediterránea*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Sevilla, España y UICN, Gland, Suiza y Málaga, 2007, ISBN: 978/84-96776-35-7.

MORATA, F.: *Gobernanza multinivel en la UE. Gobernanza, Instituciones y Desarrollo*. Libro homenaje a Joan Prats. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, ISBN. 978-84-9004-876-4.

OTERO, M.; GARRABOU, J. y VARGAS, M.: *Mediterranean Marine Protected Areas and climate change: A guide to regional monitoring and adaptation opportunities*. Málaga: IUCN, 2013, ISBN: 978-2-8317-1624-4.

POWER, M. y CHAPIN, S.: «Planetary Stewardship», *Bulletin of the Ecological Society of America*, 2010.

PROPUESTA de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de zonas costeras. Bruselas 12-3-2013. COM (2013) 133 final. 2013/0074 (COD).

REED, M.: *Stakeholder participation for environmental management: a literatura review*. Elsevier, 2008.

ROBLES, R.: *Conservación y desarrollo sostenible del mar de Alborán / Conservation et développement durable de la mer d'Alboran*. Gland, Suiza y Málaga, UICN, 2010, ISBN: 978-2-8317-1254-3.

ROUX, D. J.; ROGERS, K. H.; BIGGS, H. C.; ASHTON, P. J. y SERGEANT, A.: «Bridging the science-management divide: moving from unidirectional knowledge transfer to knowledge interfacing and sharing», *Ecology and Society*, 11 (1): 4, 2006 <<http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art4/>>.

UICN: *Atlas du Parc National d'Al Hoceima*. Gland, Suiza y Málaga, UICN-Centre de Coopération pour la Méditerranée, 2012, ISBN: 978-2-8317-1443-1.

UICN: Durban Accord, IUCN World Parks Congress V, Gland (Suiza), 2003.

UICN: Durban Action Plan, IUCN World Parks Congress V, Grand (Suiza), 2004, ISSN: 0960-233X.

UICN: *Propuesta de una red representativa de áreas marinas protegidas en el mar de Alborán/Vers un réseau représentatif d'aires marines protégées dans la mer d'Alboran*. Gland, Suiza y Málaga, UICN, 2012, ISBN 978-2-8317-1536-0.

WALTERS, C. J.: *Adaptive Management of Renewable Resources*. New York, NY: Mc Graw Hill, 1986, ISBN 0029479703.

WENGER, E.: *Communities of practice: learning, meaning and identity*. Cambridge University Press, New York, 1998, ISBN 0521663636.

WHEWELL, W.: *Philosophy of the Inductive Sciences, Founded Upon their History*. London: John W. Parker, West Strand. Cambridge: J. and J. J. Deighton, 1840.

WILSON, E.: *Consilience: the unity of knowledge*, 1998, ISBN 0-679-45077-7.

WÜRTZ, M.: *Mediterranean Submarine Canyons. Ecology and Governance*. Gland, Suiza y Málaga, IUCN, 2012, ISBN 978-2-8317-1469-1.

COOPERACIÓN ENTRE ANDALUCÍA Y EL NORTE DE MARRUECOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS GENÉTICOS DE ANIMALES DOMÉSTICOS

EVANGELINA RODERO SERRANO

Departamento de Producción Animal. Universidad de Córdoba (ceia3)

KHALID LAIRINI

*Departamento de Ciencias de la Vida (Genética), Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tánger
(Marruecos)*

MARÍA DEL CARMEN GARCÍA MORENO

Cuerpo Superior Veterinario, Junta de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS¹

La necesidad de tomar medidas para la conservación de la biodiversidad es algo que ha sido aceptado como un hecho incuestionable de la Convención de Río de Janeiro de 1992.

¹ Agradecimientos: resultado de los proyectos financiados por AECID PCI D/031812/10 y PCI A/043167/11.

Hubo que esperar algunos años para que también se admitiese la obligación que tiene el hombre de conservar el patrimonio genético que representan las razas de animales domésticos.

Distintos argumentos abogan a favor de tomar medidas para mantener y potenciar los recursos genéticos de animales domésticos que se encuentran en peligro de extinción. Son motivos de tipo cultural e histórico, biológico, científico y económico, práctico o de utilidad.

La FAO (2000), que a partir del año 1996 tomó la iniciativa de organizar, dirigir y apoyar las medidas de conservación de estos recursos, aconseja las siguientes medidas:

- Elaborar el inventario completo de las razas y controlar su evolución.
- Implementar la caracterización de razas.
- Mantener el conocimiento, las prácticas y los modos de vida tradicionales que contribuyen a las actividades de conservación.
- Integrar la gestión de los Recursos Genéticos de Animales Domésticos (RGAnD) en la planificación del fomento pecuario.
- Mejorar la capacidad de gestión, de investigación e institucional para hacer inventario de los RGAnD, así como su seguimiento y caracterización.
- Crear las políticas y los marcos jurídicos en relación a los recursos zoogenéticos como contribución al sector ganadero.
- Crear mayor conciencia pública de la función y del valor de los recursos zoogenéticos para promover inversiones en este sector.

Los RGAnD en la ganadería moderna buscan sistemas de explotación respetuosos con el medio ambiente, conservan tradiciones, responden a las nuevas demandas de la sociedad, favorecen el desarrollo y satisfacen las necesidades humanas.

Las razas autóctonas se ofrecen como un claro ejemplo de elemento multifuncional, al sumar beneficios en una triple dimensión: económicos, sociales y medioambientales.

Se ha pretendido, mediante la cooperación iniciada a través de los proyectos de Cooperación Internacional de la AECID (PCI D/031812/10 y PCI A/043167/11) «Conservación de los Recursos Genéticos de Marruecos para el Desarrollo Rural» realizados entre los años 2009 a 2013, poner las bases para una adecuada gestión de los RGAD en el Norte del Reino de Marruecos para ser capaz de afrontar los desafíos que la ganadería tiene de cara al futuro.

Desafío	Sistema alternativo
La contaminación y el deterioro medio ambiental	La ganadería ecológica
El bienestar animal	Sistemas extensivos
La calidad y la seguridad alimentaria	Productos ecológicos y trazabilidad
La conservación de la biodiversidad	Protección de razas autóctonas
Asentamiento de la población en el medio rural	Desarrollo rural

Aunque se ha trabajado en principio para crear las bases científicas y técnicas, también se ha propiciado el desarrollo de un clima para que estas se traduzcan en posteriores acciones administrativas según lo anteriormente expuesto, para que el progreso técnico que se alcance pueda suponer: aumentar la productividad, asegurar la calidad de vida, especialización de la ganadería en función de los recursos naturales, garantizar un abastecimiento de calidad, es decir, aspectos que definen un desarrollo rural que producirá un efecto multiplicador de las acciones a realizar en la propuesta.

En los proyectos nos planteamos los siguientes objetivos generales:

1. Creación de redes estables de cooperación en educación superior, ciencia, tecnología e innovación, mediante la organización de másteres en reconocimiento, caracterización y conservación de razas autóctonas de ganado.
2. Generar conocimientos comunes científicos y técnicos que amplíen los ya existentes sobre las razas autóctonas de Marruecos y sus relaciones con las españolas, así como sus posibilidades de mejora.

Según la FAO (1999), una gestión eficaz de la conservación a nivel mundial y para cada especie, reposa imperativamente sobre una descripción y caracterización para determinar sus cualidades particulares y sus posibles contribuciones y para comprender qué razas pueden potencialmente proveer la mayor variedad de contribución futura o facilitar el uso de la mayor cantidad de razas posible.

Para algunos, la caracterización significa conocer científica y técnicamente las distintas variables de un animal para su identificación y diferenciación.

Si se habla de caracterización fenotípica, la FAO (2011) la define en su «Borrador de directrices para la caracterización fenotípica», como el proceso de identificar las distintas poblaciones raciales y describir sus características externas y de producción, en un ambiente dado, y bajo unas condiciones de manejo determinadas y considerando los

factores sociales y económicos que le afectan; la práctica de documentación sistemática de las características observadas, la distribución geográfica, los ambientes de producción y el uso de estos recursos.

Es una definición en su sentido amplio que incluye no solo los métodos de descripción de las variables etnológicas de una población o de un individuo, sino que también se pretende contemplar los resultados en un contexto amplio externo que condiciona las características de los animales.

La caracterización fenotípica es un prerequisite para hacer el inventario de los RGAnD, pero no es el único, sino que debe ser acompañado de otras fuentes de información, muy especialmente de una caracterización genética.

Se puede, por tanto, diferenciar dos tipos de caracterización: por una parte la fenotípica, que incluye zoometría, plástica, caracteres étnicos, faneróptica, variables funcionales (reproductivas, productivas, etológicas, adaptativas); por otra, la caracterización genética, que se refiere a estimación de variabilidad genética, estructura poblacional, citogenética y caracterización genética por marcadores.

Según Rodero (2009), un programa de gestión implica la realización de un inventario conjuntamente con obtención de datos procedentes del proceso de caracterización.

Programas de gestión de RGAnD	
Inventario	Caracterización
Censo	Identificación de la raza
Estructura de la ganadería	Descripción cualitativa
Distribución geográfica	Descripción cuantitativa
Diversidad genética	Documentación de la población
Desarrollo histórico	Hábitats naturales
Relación con otras razas	Sistemas de producción

E. Rodero (2009) considera que los objetivos que pueden abordarse a partir de la caracterización genética afectan a dos niveles:

- A nivel individual: adscripción de un individuo a una raza, definición del estándar racial, determinación de su pureza racial, valoración productiva
- A nivel poblacional, criterios para la identificación o descripción de una raza, reconocimiento de poblaciones como entidades étnicas, análisis de la situación de pureza de la raza, determinación de sus troncos originarios, orientar las medidas de conservación y mejora.

Los procedimientos de conservación o de gestión de pequeñas poblaciones se resumen, según A. Molina *et al.* (2006) en las siguientes:

1. Programas de conservación *in situ*
 - a. Extensiones globales y locales: repoblación.
 - b. Fragmentación del hábitat: manchas, islas y metapoblaciones.
2. Programa de conservación *ex situ*:
 - a. Elección de fundadores a partir de la información del pedigrí y de los marcadores genéticos.
 - b. Sistemas jerárquicos regulares.
 - c. Contribuciones de mínimo parentesco.
 - d. Esquemas de apareamiento.
 - e. Gestión de metapoblaciones.

Tanto las medidas a tomar para la conservación como los procedimientos a seguir, incluyen de manera más o menos destacada la caracterización etnológica de las poblaciones.

No puede lograrse la conservación de una raza minoritaria si no ha sido caracterizada previamente. Por ello, administraciones de distintos niveles (regionales, nacionales, europeas) exigen como requisito principal para el reconocimiento de una población como raza, su caracterización, lo que dilucidaría si efectivamente nos encontramos frente a una raza o a un grupo subracial.

Como se ha indicado anteriormente, es a partir de la caracterización como se podrá elaborar el correspondiente estándar racial. Se redactará el esquema de selección y se podrán tomar las medidas para la mejora y la homogeneización de los caracteres.

Lo expuesto podría quedar esquematizado de la siguiente manera:

Prioridad estratégica			
Área 1	Área 2	Área 3	Área 4
	Uso sostenible y desarrollo	Conservación	Política, instituciones y capacidades
Reconocimiento y monitorización Caracterización fenotípica Caracterización molecular	Establecimiento de estrategias de mejora animal Identificación animal y controles de producción	Conservación in vivo. Conservación-crío	Preparación de estrategia nacional y planes de acción Acciones institucionales para la implementación del plan mundial

En función de todo lo que se ha expuesto, fueron objetivos específicos de los proyectos los siguientes:

- Hacer una prospectiva y determinar las metodologías para analizar la situación actual de las poblaciones de animales domésticos de Marruecos, diferenciando grupos étnicos de las estirpes y variedades.
- Implementación de métodos de caracterización fenotípica y genotípica de las razas.
- Determinación de los métodos de conservación y mejora de las poblaciones autóctonas y su organización.
- Repercusión de las medidas a tomar en las poblaciones autóctonas sobre producción de alimentos y productos tradicionales ecológicos y rentables, trazabilidad, sobre el desarrollo rural y sobre el empleo de la mujer.

Estas acciones deben realizarse en perfecta coordinación de las instituciones científicas y las administraciones.

Por la parte española (cuya coordinadora pertenece al Departamento de Producción Animal de la Universidad de Córdoba), se trasladó la experiencia que surge de las trayectorias docentes e investigadoras y de las actuaciones de gestión realizadas por los miembros del equipo español en pro de los RGAnD españoles. Han sido fundamentales las relaciones que han mantenido con el Ministerio de Agricultura y por el papel jugado en su día como responsables de la coordinación de la FAO en España e Iberoamérica.

En la colaboración con el Ministerio se ayudó a que se redactaran y dictaran las distintas disposiciones que han ordenado de manera adecuada todo el proceso de mejora y conservación de nuestras razas en España y que están expresadas en el Programa Nacional de Conservación, Mejora y Fomento de las razas Ganaderas (RD 2129/2008). También contó la experiencia alcanzada por la representación de las asociaciones científicas relacionadas con los RGAnD (Sociedad Española de Zooetnología, Sociedad Española para los RGAnD).

Por parte del grupo español, se ha realizado la caracterización fenotípica de prácticamente todas las razas de todas las especies ganaderas de Andalucía y se ha empezado a trasladar la metodología para la caracterización de la población ganadera marroquí, adaptándola a la metodología internacional, que se refiere tanto a caracteres cualitativos como cuantitativos y a la armonía entre ellos, así como a la elaboración de los estándares raciales y a la valoración morfológica (Patrimonio Ganadero Andaluz, 2008).

La transferencia de la investigación a los ganaderos se ha venido desarrollando a través de las organizaciones de criadores de razas, mediante la coordinación de diversos

esquemas de selección y conservación de razas autóctonas andaluzas. Contamos en el equipo con la participación del director técnico de FEAGAS, principal organismo no gubernamental que, a modo de federación, aglutina a la mayor parte de las asociaciones de ganaderos y actúa como interlocutor de las mismas con el Ministerio.

Por la parte marroquí, se contó con profesores e investigadores del Departamento de Ciencias de la Vida de la Facultad de Ciencias y Técnicas de la Universidad Abdelmalek Essaâdi en Tánger, con especialización en biología molecular y en genética cuantitativa, ambas materias fundamentales para la caracterización de las razas y para su conservación y mejora.

En los proyectos se colaboró también con investigadores del INRA de Tánger que ya han iniciado en su estación experimental la conservación in vivo de un núcleo de cabra *Beni Arous* y que están investigando en la metodología para la caracterización por marcadores moleculares y para la conservación in vitro en RGAnD de caprino. La relación con los ganaderos de ovino y caprino de Marruecos se realizó directamente con INRA como coordinador de los encuentros y a través de L'ANOC, la organización que los reúne y los representa, y con la Cámara de Comercio.

2. EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS DE CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LAS POBLACIONES DE ANIMALES DOMÉSTICOS DE MARRUECOS

El Estado de Marruecos ha iniciado ya un conjunto de acciones etnológicas que se dirigen al conocimiento de las razas ganaderas actuales, con vistas a su conservación y mejora. Son pasos importantes que se han dado con respecto a situaciones anteriores.

En los albores de la zooetnología, en los comienzos de los años 1930, hubo un grupo de ilustres veterinarios españoles que se interesaban por describir, desde el punto de vista racial, el ganado marroquí existente en lo que entonces era el «Protectorado Español en Marruecos». Tales son los trabajos de Santos Valseca (*La nueva zootecnia*, 1932), Amado Izquierdo (*La nueva zootecnia*, 1933, núms. 24 a 28), Rafael Castejón (*Ganadería*, 1934 y *Zootecnia*, 1945) y Carlos Pérez (*Ganadería*, 1936). Son trabajos de gran interés para el conocimiento real de la ganadería marroquí del momento, pero que de ninguna manera ponían orden desde el punto de vista etnológico, lo que no debe llamar la atención, si tenemos en cuenta que en España también hubo que esperar algunos años para conseguir el cuerpo de doctrina de la etnología del país.

En la actualidad, la prospección realizada nos pone de manifiesto que se dan pronunciadas ausencias de datos de las razas domésticas de Marruecos, tal como se puede apreciar en el Banco Mundial de Datos de la FAO (www.fao.org/dad-is). Además, es necesario «purificar» los datos existentes y someterlos a la clasificación de los conocimientos científicos. Por ejemplo, se deben diferenciar aquellas poblaciones que, sin lugar a dudas pueden ser consideradas como razas, de aquellas otras que probablemente deben admitirse como estirpes o variedades.

Queda por tanto, un camino que recorrer en este sentido, haciendo los estudios pertinentes para, de la relación que figura en la FAO, incluir dentro de algunas razas otras que son meramente variedades de ellas.

Los estudios realizados ponen de manifiesto que la indefinición racial afecta principalmente a las especies caprina y bovina, en las que habiéndose constatado la existencia de poblaciones autóctonas de gran interés, la incontrolada introducción de razas foráneas se mantiene a lo largo de los tiempos, produciendo un mestizaje y una erosión sobre los recursos locales que afecta a la mayor parte de los censos, en especial a los de la región Norte de Marruecos.

En el Workshop regional de la FAO del Norte de África y Próximo Oriente (2010), se hacía hincapié en la importancia de la identificación y registro tanto para el manejo del ganado, como para su mejora y para la trazabilidad de los animales y sus producciones, lo que permite a los países la implementación de los programas de mejora, el mejor manejo de los RGAD, la protección del consumidor y la potenciación del comercio internacional.

En este Workshop se reconocía que Marruecos tiene un sistema nacional de identificación y registro y la correspondiente legislación, habiendo puesto en ejecución elementos de los objetivos de cría y del manejo de los RGAD y de políticas ganaderas.

Programas de gestión de RGAnD	
Inventario	Caracterización
Censo Estructura de las ganaderías Distribución geográfica Diversidad genética Sistemas de producción Caracterización fenotípica Desarrollo histórico Relaciones con otras razas	Identificación de las razas Descripción cualitativa Descripción cuantitativa Documentación de las poblaciones Hábitats naturales Sistemas de producción

En el norte de Marruecos, los efectivos caprinos son de aproximadamente 665.000 cabezas, representando el 12 % del censo nacional de caprino. Juega, por lo tanto, un papel socioeconómico muy importante para la población local y representa un sustento básico para los productores, contribuyendo de manera sustancial a la satisfacción de las necesidades nutricionales de las familias en zonas rurales.

En Marruecos solo hay cuatro razas caprinas reconocidas e identificadas como tales, pero el caprino del Norte de Marruecos pertenece a otras poblaciones, a menudo heterogéneas, que no han sido aún identificadas y que precisan ser inventariadas, para lo cual es necesario realizar estudios de caracterización dentro del conjunto de los recursos genéticos de las cabras locales. Por ello, hemos abordado la caracterización fenotípica en la región Norte de Marruecos.

Los controles se han realizado en las ganaderías y en las estaciones de control y se refieren a atributos morfológicos, a índices biométricos, a niveles de producción y a adaptaciones específicas, tanto a nivel individual como poblacional, para distintos objetivos. También se ha realizado la caracterización genotípica de estas poblaciones y se han aplicado las herramientas basadas en el uso de marcadores genéticos del tipo ADN de microsatélites para la estimación de la variabilidad genética, tanto la información procedente de los pedigrís como de los propios marcadores; de estos últimos se obtienen parámetros genéticos como riqueza alélica, heterocigocidades, número efectivo de alelos, PIC, diversidad genotípica, etc., que se incorporan a/ de las que existen en los programas informáticos y que se han calculado ya en razas andaluzas.

En uno y otro tipo de caracterización se ha procedido a realizar los análisis que prueban el efecto de los posibles factores genéticos (filogenias), geográficos, de producción, medioambientales, sociales, y culturales.

La colaboración en este apartado se realizó a través de una beca de formación para la doctoranda marroquí Najat El Mouchout. Al existir en ambos países laboratorios de marcadores genéticos, se prepararon las técnicas y métodos para poder homologar los resultados obtenidos en ambos centros. De esta manera, se han podido determinar las relaciones filogenéticas entre las razas caprinas de los dos países.

3. EN RELACIÓN A LOS OBJETIVOS SOBRE LAS MEDIDAS A TOMAR PARA LA CONSERVACIÓN

Para las decisiones de conservación de los RGAnD, su organización y mejora en el marco de su sostenibilidad y relación a la FAO, se contemplan las acciones desde el punto de vista de reflexión conjunta por ambas partes de los métodos más adecuados de conservación para cada

raza. Los estudios prospectivos y de caracterización han determinado, en coincidencia con Boujenan (2008), como prioritario trabajar sobre las razas caprinas del Norte de Marruecos.

La población caprina que allí se concentra es el resultado de la influencia a lo largo de su historia de múltiples razas procedentes de otras zonas de Marruecos y de Europa, incluso asiáticas y de otras zonas de África. Esta variabilidad motivada por sus orígenes, además se ha podido ver afectada por la variabilidad en ambientes y climas de las diferentes zonas en las que se cría (atlántica vs. mediterránea, costera vs. de montaña) junto con diferentes criterios de selección de los ganaderos. Si bien esta exclusiva combinación ha podido conformar una población diferenciada, esta convive con una gran población muy heterogénea.

Los trabajos realizados con mtDNA por Benjelloun *et al.* (2011) demuestran la diferenciación entre las razas del norte y las del resto de Marruecos. Los caprinos del norte de Marruecos presentaron una menor variabilidad de haplotipos que pueden ser explicadas por «efecto fundador». Tadlaoui Ouafi *et al.* (2002) encontraron también esas diferencias con otras dos razas de caprino de Marruecos y con las francesas. En nuestro estudio, por primera vez se ha realizado la comparación entre las razas del norte de Marruecos y las españolas.

Para su consideración desde el punto de vista conservacionista se precisa que los estudios realizados sean discutidos teniendo en cuenta la historia, los censos, las producciones, la fijación a unos ecosistemas y territorios peculiares. Todo ello puede jugar un papel importante para el desarrollo rural en el norte de Marruecos que precisa ser puesto de manifiesto. Ningún trabajo aborda estas cuestiones de manera conjunta.

En cuanto a la organización de las medidas de conservación, se valoran las iniciativas que están realizando las instituciones científicas para la conservación *ex situ*, y las medidas de difusión de las razas y sus productos, pero la conservación *in situ* precisa de la implementación de métodos de registro individual y de control.

Se opta por el modelo de conservación *in vivo* e *in situ* teniendo en cuenta también los factores asociados, pero esta opción pasa por la implicación de las organizaciones nacionales en la gestión con el asesoramiento de las instituciones universitarias y científicas.

Factores asociados	Conservación de razas		
	in vitro	ex situ in vivo	in situ
Evolución / adaptación	No	Pobre	Sí
Aumento del conocimiento de la caracterización	Pobre	Pobre	Sí
Exposición a la deriva genética	No	Sí	Sí

No se debe olvidar que las medidas de conservación, siendo lo prioritario impedir la desaparición de razas, deben ir acompañadas de planes de mejora.

Consideramos conveniente que se desarrollen estudios específicos sobre aspectos comerciales de las producciones tradicionales y peculiares de las razas autóctonas, sus caracteres artesanales y ecológicos y el impacto sobre el medio ambiente, al ser animales domésticos que se crían en regímenes extensivos poco contaminantes y protectores medio-ambientales. Igualmente se hará con las repercusiones sobre el desarrollo rural de las distintas comarcas y sobre las posibilidades laborales de la mujer en el medio rural.

La ordenación y catalogación de las razas autóctonas de ganado doméstico del Norte de Marruecos de cara a su conservación y mejora conlleva, entre otras acciones, la elaboración de estándares raciales, catálogos de razas, manuales prácticos a utilizar en la caracterización y valoración morfológica, etc., y ampliar la formación superior del personal que vaya a intervenir en las labores científicas y técnicas.

4. BIBLIOGRAFÍA

AZOR, P.J. y GOYACHE, F.: «Metodología de caracterización genética», *Patrimonio Ganadero Andaluz*. Tomo I: 477-516. Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía. Sevilla, 2008.

BENJELLOUN, B.; POMPANON, F.; BEN BATI, M.; CHENTOUF, M.; IBNELBACHYR, M.; EL AMIRI, B.; RIOUX, D.; BOULANOUAR, B. y TABERLET, P.: «Mitochondrial DNA Polymorphism in Moroccan Goats», *Small Ruminant Research* 98, n.º 1-3, 2011, pp. 201-205.

BESBES, B.: «Guidelines for phenotypic characterization of Animal Genetic Resources. Draft», *Memorias del Taller sobre Caracterización Fenotípica de Rumiantes Menores*. Bariloche Río Negro. Argentina. INTA. FAO, 2009.

BOUJENAN, I.: «Eléments de reflexion sur l'amélioration génétique des caprins du Maroc», *L'Eleveur*, n.º 16, 2008.

FAO: Secondary Guidelines for development of National farm animal genetic resources. Management's Plans. Measurements of Domestic Animal Diversity (MODAD) Working Group Report, FAO, Roma, 1999.

FAO: *Protección de la diversidad zoogenética para la agricultura y la alimentación. Tiempo de actuar*. Edt. Dirección de Producción y Sanidad Animal. FAO, Roma, 2000.

FAO: *Draft guidelines on phenotypic characterization*. Roma, 2011.

FAO: «Molecular genetic characterization of animal genetic resources», *FAO Animal Production and Health Guidelines*, n.º 9. Roma, 2011.

FAO: «Phenotypic characterization of animal genetic resources», *FAO Animal production and health Guidelines*, n.º 11. Roma, 2012.

HERRERA, M.: «Metodología de caracterización zooetnológica», *Patrimonio Ganadero Andaluz*. Tomo I: 435-448. Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla, 2006.

LUIKART, G.; GIELLY, L.; EXCOFFIER, L.; VIGNE, J. D.; BOURET, J. y TABERLET, P.: «Multiple Maternal origins and weak phylogeographic structure in domestic goats», *PNAS*, vol. 98, n.º 10, 2001, pp. 5927-5932.

MOLINA, A.; VALERA, M.; y FDEZ. MARTÍN, J.: «Principios básicos sobre dinámicas y gestión genéticas de pequeñas poblaciones», *Patrimonio Ganadero Andaluz*, vol. III, pp. 99-30, Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla, 2006.

RODERO, E.: «Marco para la caracterización de los Recursos Genéticos de Animales Domésticos», *Memorias del Taller sobre Caracterización Fenotípica de Rumiantes Menores*. Bariloche Río Negro. Argentina. INTA. FAO, 2009.

TADLAOUI OUAFI, A.: «Genetic Diversity of two main Moroccan goat breeds: phylogenetic relationships with four breeds reared in France», *Small Ruminant Research*, 45, 2002, pp. 225-233.

CIUDADES Y REGIONES ATRACTIVAS Y COMPETITIVAS EN EL PROGRAMA **BALTIC SEA REGION PROGRAMME 2007-2013**

LA EXPERIENCIA BÁLTICA COMO POSIBLE MODELO
DE COHESIÓN Y COOPERACIÓN INTERTERRITORIAL

MARCIN ROMAN CZUBALA

*Doctorando e investigador FPU, Departamento de Economía Aplicada V,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid*

JOSÉ MARÍA CASTELLANO MARTÍNEZ

*Doctor e investigador, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de
Córdoba. Grupo de Investigación SEJ-372 «Democracia, Pluralismo y Ciudadanía»*

1. INTRODUCCIÓN

La Política de Cohesión y Desarrollo Regional de la UE ha sido determinante en el proceso de la integración europea y en el fortalecimiento de los vínculos entre los Estados miembros desde un punto de vista económico, político, social y, por supuesto, territorial. Al mismo tiempo, es el principal instrumento para fomentar la cohesión en tanto que contribuye a reducir las diferencias socioeconómicas entre las regiones y los grupos sociales de los distintos Estados miembros.

Por otro lado, no podemos olvidar que cualquiera de las políticas de la Unión Europea es sensible a los cambios que surgen a nivel internacional. Las reformas y medidas implementadas en los distintos ámbitos de su actividad no son solamente la respuesta a las necesidades marcadas por los Estados miembros, sino también las que determina el panorama internacional.

El programa de cooperación *Baltic Sea Region Programme 2007-2013*, en el que participan 11 países bálticos (por una parte, los Estados miembros: Dinamarca, Estonia, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia, Finlandia y, por otra Bielorrusia, Noruega y Rusia), es uno de los mejores ejemplos de las iniciativas desarrolladas en el marco del objetivo «Cooperación territorial europea».

Reforzando la cooperación a escala transfronteriza, transnacional e interregional, pretende fortalecer el desarrollo de esta región, aumentar su potencial socioeconómico y mejorar su cohesión territorial, haciéndola más competitiva, territorialmente integrada y sostenible.

El objetivo de este trabajo es analizar la actividad del mencionado programa a través de una de sus prioridades, «Ciudades y regiones atractivas y competitivas», que centra su atención en las políticas necesarias para incrementar el desarrollo urbano y regional sostenible, así como aumentar la competitividad de las ciudades y regiones bálticas a escala europea.

Para llevar a cabo esta meta, el trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, una revisión de las líneas generales del programa *Baltic Sea Region Programme 2007-2013*, con un especial énfasis en la prioridad «Ciudades y regiones atractivas y competitivas»; en segundo lugar, un análisis de uno de los proyectos implementados, Ecoaldeas, en el marco de dicha prioridad. Por último, se expondrán los resultados obtenidos.

2. BALTIC SEA REGION PROGRAMME 2007-2013

El *Baltic Sea Region Programme 2007-2013* es el programa transnacional, cofinanciado por la Unión Europea junto con Noruega, que tiene por fin primordial promover el desarrollo regional de los Estados partícipes a través de la cooperación entre sí y entre diversas áreas. Esta escueta pero contundente premisa plantea la cooperación como un instrumento político, social, económico y político mediante el cual afrontar problemas comunes a los Estados participantes. Se trata de uno de los 13 programas europeos de cooperación transnacional.

El denominador común de este programa radica en el mar Báltico y las costas que este baña, por lo que se debe entender una circunstancia geográfica y natural como el motor propuesto para la cooperación. Se supera el estadio de la frontera, dando paso a aquello que resulta común para varias sociedades: compartir un mismo mar.

Se concibe este programa, por lo tanto, como un instrumento de cooperación financiera que establece cuatro prioridades, las cuales reflejan los principales intereses a la par que preocupaciones que la región tiene:

- *Prioridad 1.* Fomento de innovaciones: con especial interés en la tecnología y transferencia del conocimiento, como generadores de desarrollo económico, en el entorno de las pymes.
- *Prioridad 2.* Accesibilidad interna y externa: entendiendo la región báltica europea como un todo, esta prioridad centra su interés en reducir el impacto fronterizo en los transportes y comunicaciones entre los Estados participantes así como dentro de los mismos. Pretende una mejor integración de áreas aisladas o con dificultad de acceso para pasajeros o mercancías.
- *Prioridad 3.* El mar Báltico como recurso común: prioridad esta cargada de fines medioambientales en tanto que está dirigida a mejorar la gestión de recursos naturales y reducir la contaminación del mar. Así también, contempla la seguridad marítima, la gestión de residuos (marinos o no) y la coordinación institucional al respecto.
- *Prioridad 4.* Ciudades y regiones atractivas y competitivas: entendidas como núcleos de población a la par que de desarrollo sostenible. Se pretende potenciar la creación de áreas metropolitanas como motores de crecimiento económico, así como cohesionar con ello la región estableciendo estructuras y cánones similares de desarrollo a nivel urbano y regional.

De entre estas cuatro prioridades, el interés de este trabajo radica en la cuarta, relativa a la conceptualización de ciudades y regiones bálticas desde la perspectiva de la competitividad y el atractivo social o económico, entre otros aspectos.

El objetivo de esta prioridad se centra en asegurar la cooperación de las áreas metropolitanas, ciudades y poblaciones rurales por medio del uso de recursos comunes que refuerce la identidad de la propia región báltica tanto para los ciudadanos como para posibles inversores.

La prioridad 4 de este programa toma como referente competitivo el contexto europeo, de ahí que pretenda dotar de competitividad a ciudades y regiones de la zona a través de dos tipos de medidas fundamentales: las profundas, como por ejemplo inversiones,

y las relativas, como la publicidad, la calidad de servicios, cooperación entre el sector público y privado, etcétera.

Uno de los principales elementos que destaca en esta prioridad es el carácter transversal con el que se pretende integrar, cohesionar y equiparar por medio de acciones cooperativas los núcleos poblacionales, tanto urbanos como rurales, así como las áreas o regiones metropolitanas que puedan existir.

Entre las actuaciones que el programa contempla destacan: creación de partenariados urbanos y rurales (teniendo en cuenta que se exige como mínimo tres organizaciones de tres países diferentes) en términos de generación de energía, ahorro energético o turismo; estrategias de reconversión empresarial, industrial y económico de determinados sectores para generar empleo; transferencia del conocimiento en la cuestión de los modelos de gestión de energías renovables y tecnología ecológicamente eficiente; puesta en valor de las áreas designadas Patrimonio de la Humanidad o cultural, en sus distintos niveles, de cara al turismo de la región; acción conjunta en material de sanidad pública, de protección y seguridad ciudadana o cooperación en materia de inmigración, accesibilidad o personas con problemas de aceptación social.

A tenor de lo anteriormente expuesto, la ciudad, ya sea de ámbito urbano o rural, así como el área o región metropolitana, cobraría envergadura propia en términos económicos, concibiéndose como un elemento más, junto a las empresas o los particulares, del tejido económico y laboral de las sociedades bálticas.

Esta prioridad persigue también la fijación de políticas de viabilidad económica o de transformación del área, que deberíamos entender como «reciclaje» de sus recursos y de sus principales industrias de subsistencia (desde la agricultura a la vivienda, el transporte, etcétera).

Merece especial mención el caso de Rusia y Bielorrusia, pues el programa considera que en ambos países deben llevarse a cabo a nivel local y regional actuaciones que fomenten su desarrollo teniendo presente la esfera de desarrollo regional o urbano en cuestión.

La transversalidad y variedad temática del tipo de actuaciones contempladas por el Programa resultan muy distintas, desde Energía o Innovación, hasta Agua y su gestión, o Transporte. En la primera de las cuestiones, la región báltica suele caracterizarse por su preocupación medioambiental, de ahí que la eficiencia energética resulte frecuente en cualquiera de los objetivos o actuaciones de las diferentes prioridades; en el caso de la Innovación, es una máxima en cualquiera de las subvenciones de esta índole que las

Administraciones pudieran organizar. Al mismo tiempo, el Agua, su gestión y prevención de contaminación, ocupa un lugar relevante en el número de proyectos desarrollados, precisamente porque se trata de un programa que gira en torno al propio mar que baña las costas de los países participantes.

Los proyectos finalizados llevados en el marco de la Prioridad 4, «Ciudades y Regiones atractivas y competitivas», son un total de 13 hasta la fecha: BaltMet Promo, Bioenergy Promotion, NEW BRIDGES, Urb.Energy, Parks & Benefits, Eco-Region, BSLN, BalticClimate, Trans in Form, Egoprise, PEA, AGORA 2.0, ImPrim. Teniendo en consideración que actualmente han sido 46 las actuaciones ejecutadas y subvencionadas por el programa, se podría decir que el 28,25 % de las actuaciones realizadas en el contexto del programa que aquí presentamos se han realizado con los fines y objetivos de la Prioridad 4. En este sentido, los países con una mayor aportación y participación son: Alemania, Suecia y Finlandia.

En definitiva, el *Baltic Sea Region Programme* quiere hacer de su región un lugar atractivo para vivir, trabajar e invertir tomando como referencia cuatro prioridades que ya de por sí definen el interés hacia dicha zona: innovación, accesibilidad, protección medioambiental y, finalmente, ciudades y regiones. Dado que finaliza en este año 2013, ya se contempla un segundo programa para los próximos seis años: 2014-2020.

3. PROYECTO «ECOALDEAS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE»

Actualmente podemos observar un cambio en la percepción de la sociedad europea acerca de su forma de vida que implica ser más responsable, no solamente en el sentido económico y social, sino también ambiental en cuanto a la programación de su actividad día a día.

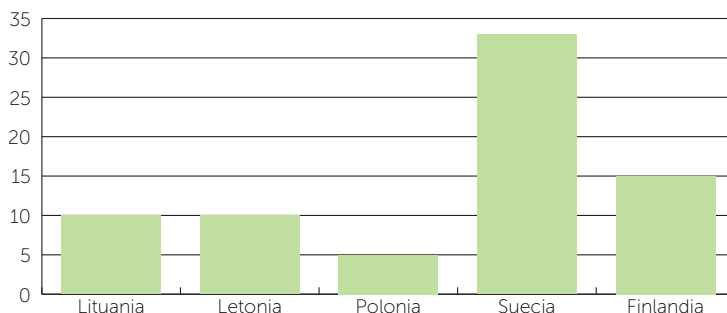
Uno de los ejemplos más visibles de esta transformación son las ecoaldeas¹, una solución que combina el entorno social y cultural en el que nos movemos con un estilo de vida sostenible, no individualista y libre del enfoque consumista, tan presente en estos tiempos. Otra de las orientaciones de esta iniciativa es combatir el cambio climático y la contaminación, proteger el medio ambiente, nivelar el desgaste de los recursos naturales o combatir los problemas sociales de la sociedad.

1 Un asentamiento humano, previamente diseñado, con el fin de garantizar la sostenibilidad a largo plazo. Su actividad, basada en cuatro dimensiones (económica, medioambiental, cultural y social), busca reforzar y desarrollar estas asegurando de este modo el desarrollo integral de la comunidad, sin dejar de lado la importancia del fomento de la conciencia y mejora del entorno en el que vivimos.

La mayoría de las aldeas ecológicas ubicadas en los países de la región del mar Báltico fueron establecidas en el periodo de 2000-2011 y cuentan con una población y el número de edificios variado según el Estado o la región en la que se encuentran. Según la tendencia general, hasta 50 personas pueden formar una ecoaldea pequeña, mientras que una grande cuenta con un vecindario de casi 100 personas o más. En cuanto a las casas y el resto de los edificios, estos a menudo están contruidos por los propios habitantes, en tanto que inquilinos de las mismas.

Cabe subrayar el caso de Suecia, ya que la gran parte de sus ecoaldeas fueron establecidas en la época entre finales de años sesenta y el año 2000. Solamente 8 de ellas se fundaron en el siglo XXI.

Tabla 1. El número de Ecoaldeas por países (2011)



Fuente: elaboración propia <<http://www.balticecovillages.eu/pl/about-ecovillages-0>> [última fecha de consulta 25 de septiembre de 2013].

El proyecto analizado tuvo como objetivo fomentar el establecimiento de las aldeas ecológicas y promover una forma de vida más equilibrada, centrándose en las zonas rurales de los países participantes, es decir Suecia, Finlandia, Lituania, Letonia, Estonia y Polonia. Todo esto gracias a la presentación y difusión de las ideas innovadoras, un sistema de educación informal, así como las buenas prácticas elaboradas a base del movimiento de ecoaldeas.

Fueron cinco entidades colaboradoras las que participaron en la ejecución del mencionado proyecto bajo la dirección del Instituto Lituano de Economía Agraria². Su presupuesto total alcanzó unos 1.333.426 de euros incluyendo la financiación de la Unión Europea y la contribución propia de los socios del proyecto.

² Además han sido apoyadas por otras diez organizaciones afiliadas.

Entre los principales logros de este proyecto, implementado entre el mes de septiembre de 2010 y el mes de agosto de 2013, se encuentran³:

- tres manuales, basados en los estudios de caso, que tratan sobre las prácticas de eco-sedimentación, las tecnologías respetuosas con el medio ambiente y la vida y el desarrollo social de las ecoaldeas
- una herramienta de carácter virtual para evaluar el desarrollo sostenible de las aldeas ecológicas, ayudando de este modo a sus líderes a mejorar las medidas y actividades implementadas en su marco
- las recomendaciones y las sugerencias para los políticos sobre el correcto desarrollo de las ecoaldeas centrándose en los problemas que impiden su progreso, así como en las cuestiones que dificultan la implementación de medidas ecológicamente eficaces con el medio ambiente (su elaboración está prevista para el mes de diciembre de 2013)
- creación de una red de ecoaldeas en la región del mar Báltico, que dispone de plena capacidad de difusión de información, de implementación de las actividades de carácter formativo para las personas interesadas en el tema, así como de mantener una relación abierta con la sociedad y con el resto de aldeas ecológicas, sean de carácter nacional o extranjero. Esta parte del proyecto cuenta con una red virtual que reúne distintos actores, además de ser un punto de referencia para cualquier entidad o persona interesada en el tema.

El proyecto analizado, que forma parte de la Estrategia de la Unión Europea para la región del mar Báltico, ayudó también a la implementación de la Estrategia del Consejo de la Estrategia del Mar Báltico sobre el Desarrollo Sostenible 2010-2015, centrándose en la investigación sobre temas como el consumo, el desarrollo urbano y rural sostenible o la producción.

Además, teniendo en cuenta la futura aprobación del próximo marco financiero plurianual de la Unión Europea y la experiencia adquirida a través del proyecto «Ecoaldeas para el desarrollo sostenible», se inició una propuesta para el FEADER sobre la regulación del Programa de desarrollo rural 2014-2020.

Su labor principal trata de apoyar la actividad educativa de las ecoaldeas que poco a poco se convierten en los centros de formación e investigación para el desarrollo sostenible. Todo esto gracias a su colaboración con todo tipo de actores, sean de carácter público o privado. Asimismo, esta abarca ocho medidas del mencionado programa ayudando a poner en práctica las acciones e iniciativas implementadas por el movimiento de aldeas ecológicas.

3 <http://www.balticecovillages.eu/pl/o-projekcie> [última fecha de consulta, 25 de septiembre de 2013].

4. CONCLUSIONES

A pesar de que la Unión Europea es uno de los principales núcleos de desarrollo político y económico, no se debe olvidar que actualmente, la UE cuenta con un total de más de 200 regiones, con diferentes poblaciones, como indicadores geográficos y económicos que amenazan su fortaleza como un actor integrado. En el proceso de la continua globalización resulta indispensable garantizar una mejor y mayor cohesión interna ofreciendo un paquete de acciones correspondiente a la idea del Estado de bienestar. Este tipo de programas son instrumentos que permiten paliar las consecuencias negativas advertidas.

La Política de Cohesión es una de las políticas fundamentales de la propia Unión Europea, caracterizada por disponer de un modelo político que refleja la idea de solidaridad entre los Estados miembros. Asimismo, se redistribuyen los recursos económicos, naturales y, en definitiva, comunes, de los Estados miembros con mayores índices de desarrollo hacia las zonas con dificultades de desarrollo o expansión. Al mismo tiempo, contribuye al crecimiento, a la competitividad y el empleo, creando un espacio económico más integrado, flexible y común.

Por otro lado, los cambios que se dan en el escenario internacional plantean una serie de retos no solamente para la Unión Europea en su conjunto, sino también para cada uno de los Estados miembros. Consideramos que esta es una de las razones principales para proceder a adaptar un modelo de resolución de conflictos o problemáticas comunes en el que se tengan en cuenta las soluciones innovadoras, que movilice la sociedad europea de manera integrada, y fomente el diálogo entre los políticos y los distintos sectores de la sociedad. La ausencia de este tipo de actuaciones podría crear el riesgo en cuanto al desarrollo económico, social y ambiental tanto de la región del mar Báltico, como de otras regiones europeas.

Las aldeas ecológicas son una de las medidas de solución de los problemas mencionados, ya que combaten la degradación del entorno social existente, promueven la protección del medio ambiente y garantizan la sostenibilidad a largo plazo. Es un ejemplo claro de cómo podemos adaptarnos a los cambios del siglo XXI, fomentando un estilo de vida de «alta calidad» que al mismo tiempo casi no afecta a nuestro entorno, manteniendo su integridad y promoviendo la sostenibilidad ambiental, social y económica de las regiones rurales de la UE. Se fusionan los conceptos de eficiencia, reciclaje y reutilización, puesta en común y cohesión. Se trata, una vez más, de las herramientas que la Unión Europea, junto con otros entes o instituciones, pone a disposición de los ciudadanos europeos para perseguir su objetivo: una Europa más unida y mejor.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUDO ZAMORA, M. J.; VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M.: *Primer Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad: libro de actas*, Sevilla, Consejería de la Presidencia e Igualdad, 2012.

Baltic Sea Region Programme 2007-2013: <<http://eu.baltic.net/>>.

COMISIÓN EUROPEA: *Investing in Europe's future, Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2010 <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_es.cfm>.

COMISIÓN EUROPEA: *La dimensión urbana y regional de la Estrategia Europa 2020, Séptimo informe de situación sobre la cohesión económica, social y territorial*, 2011 <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0776:FIN:ES:PDF>>.

DE ESPÍNOLA SALAZAR, J. R.: *La cohesión territorial de la Unión Europea*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos, 2006.

Ecovillages for sustainable rural development: <<http://www.balticecovillages.eu/>>.

FLECHA ANDRÉS, J. R.; GARCÍA NICOLÁS, C.: *La Unión Europea ante la globalización*, Madrid, Universidad Pontificia de Salamanca, Instituto de Estudios Europeos y Derechos Humanos, 2007.

GARCÍA VILLAREJO, A.: «Perfil y desarrollo histórico de la política de cohesión de la Unión Europea», en ALONSO MARTÍNEZ, J. M.; HERRERO DE LA FUENTE, A.: *El tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007): un balance socioeconómico de la integración europea*, Granada, Instituto de Estudios Europeos, 2007, pp. 594-595.

HEREDERO DE PABLOS, M. I.; OLMEDILLAS BLANCO, B.: «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», en *Investigaciones regionales*, n.º 16, 2009, pp. 191-215.

ZAMORA, J. A.: «¿Qué futuro para la política de cohesión?», en *Información Comercial Española*, n.º 848, 2009, p. 116.

LOS RETOS DEL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS

EL CASCO HISTÓRICO DE LA CIUDAD.
UN VALOR AÑADIDO

RAFAEL LEOPOLDO AGUILERA MARTÍNEZ

Licenciado en Ciencias del Trabajo y graduado social

1. ANTECEDENTES LOCALISTAS

Los antecedentes a la fundación de Almería, en 955, se encuentran en la constitución, a principios del siglo VIII, de un asentamiento en lo que entonces eran los alrededores de la desembocadura del río Andarax, que tenía su boca a la altura de lo que hoy es la Juaída. Era Bayyana, la actual Pechina, que por su estratégica situación la hicieron un lugar próspero en comercio y así se le llamó la República Marítima de Pechina. Allí dicen que su riqueza no fue solo material, sino también espiritual porque fue la cuna de los más importantes místicos sufíes de Al Ándalus. Un sufi en la época era aquel que ocupaba el más alto rango de realización espiritual en el camino iniciático al Islam. Así, pues, el origen último de Almería capital está en Pechina, porque poco después de su fundación se crea un asentamiento costero y una atalaya, dependientes de Pechina, que reciben el nombre de Al Mariyyat Bayyana.

Precisamente, sobre el nombre de Almería, el movimiento idealista indaliano fundado por el escultor y pintor Jesús de Perceval decía que Al Mariyyat quería decir en árabe, 'Espejo del mar'. Pero, también los hay que apuntan, de forma más convencional, que su denominativo provenga de 'al miraya' que quiere decir 'torre vigía'. De hecho, este inicio de ciudad funcionaba como puerto y defensa de Bayyana. Que Almería es un lugar con historia, queda lejos de toda duda; fenicios, romanos y árabes entre otros, dejaron su impronta allá por donde pasaron. La mayor parte de dicha huella quedó perceptiblemente plasmada en sus numerosos pueblos y ciudades, en sus monumentos, calles, edificios.

Pero, la historia de la capital comienza, como no podía ser de otro modo, en el Cerro de la Alcazaba, que fue poblado ya en época prehistórica, en la Edad de Bronce. Después llegaron los fenicios, y algo más tarde los romanos, quienes dedicaron la zona desde el primer siglo de la era a las últimas producciones de cerámica fina.

La gran historia de Almería comienza en efecto con la ocupación musulmana, iniciada el año 713 fundamentalmente por poblaciones de origen berebere y yemení, cuya más pronta aportación fue la remodelación sustancial del paisaje y el sistema de producción agrícola. Las primeras noticias fidedignas sobre la Almería musulmana se remontan al siglo IX, cuando Abd al-Rahman encomendó la vigilancia de la costa a un grupo de yemeníes con el fin de impedir el desembarco de los normandos. Junto a la población autóctona, se formó una república de marinos con sede en Pechina, y cuya prosperidad se basaba en el comercio, especialmente con el norte de África.

Pechina se engrandeció y adquirió características de verdadera ciudad, siendo Almería en los siglos IX y primera mitad del X, el barrio marítimo de Bayyana, habitado por comerciantes y pescadores y defendido por una torre vigía o atalaya, para así controlar fácilmente la bahía.

La torre de vigilancia se situaba en lo más alto del Cerro de la Alcazaba, en lo que hoy es el tercer recinto. De esta torre vigía o atalaya procede el nombre de la ciudad: Al-mariyat Bayyana, la atalaya de Pechina.

La fundación oficial de la ciudad es 955, año en que Abderramán III (o Abd-er-Rahman) ordenó iniciar las obras de una fortaleza, la Alcazaba, cuyo objetivo era defender el área de la amenaza que suponía el califato fatimí, oriundo de Túnez. La Alcazaba se convierte así en la fortaleza musulmana más grande de España y de Europa, con 43.000 metros cuadrados, que le permitían albergar todo un destacamento militar de 20.000 hombres, los palacios de los sucesivos reyes e incluso lugares de resguardo para la población en

caso de ataque. De la época musulmana se conservan innumerables restos. A la Alcazaba y los restos de la mezquita mayor hay que sumar los aljibes de Jairán. También se conservan lienzos de la muralla del puerto y restos de la puerta de Pechina, en el subsuelo de la Rambla Obispo Orberá.

En 1489 los Reyes Católicos conquistaron Almería. El siglo XVI es el siglo del retroceso y abandono de la ciudad y la provincia. Especialmente funesto fue el seísmo de 1522, que destruyó la ciudad casi completamente y redujo la población a tan solo 700 habitantes, que se asentaron en torno a la catedral de nueva construcción. La catedral de Almería es un gran ejemplo de edificio defensivo de la época. La segunda mitad del siglo XVI estuvo marcada en toda la provincia por el levantamiento y posterior expulsión de la población morisca. Los siglos XVII y XVIII son quizá los más desconocidos de la historia almeriense. En esta época las condiciones de despoblación y aislamiento son penosas; sin embargo, hay una gran actividad cultural y etnológica. En 1640 se edita el primer libro en Almería.

El siglo XIX rubricó la lenta recuperación iniciada los dos siglos anteriores. Almería fue testigo de una segunda edad de plata, sobre todo a finales de la centuria, que tuvo su origen en la apertura comercial y la consolidación de la minería y la agricultura desde las primeras décadas de siglo.

La fisonomía de la ciudad sufrirá un cambio drástico en lo que se ha venido a llamar la evolución de ciudad conventual a ciudad burguesa. En efecto, Almería se expande fuera de sus murallas, que terminan siendo derruidas casi completamente en 1855. Se urbanizan los amplios perímetros monásticos (huertas, campos), recién desamortizados, dando lugar a plazas como la de San Francisco (actual de San Pedro). Se dota a la ciudad de un sistema de alcantarillado y agua potable. Se trazan nuevas calles, se abre la nueva Puerta de Purchena, es encauzada la Rambla de Belén y el eje de la ciudad se desplaza de la calle Real al novísimo Bulevar, de clara inspiración francesa, que tantos otros nombres recibiría antes de convertirse en el actual Paseo de Almería.

Los cascos históricos o antiguos de vetustas ciudades necesitan en momentos actuales intervenciones de carácter público que vuelvan a poner en valor añadido un núcleo de fuente cultural y turística, y que en muchos lugares se ha venido denigrando con el paso del tiempo al ser abandonado por sus vecinos, que se han marchado a otros lugares residenciales de mayores infraestructuras y equipamientos; y por otro lado, un abandono de la actividad comercial e industrial en las zonas descritas, ya sea por esa emigración interna a otros entornos, ya fuese por no haber actualizado sus negocios a las demandas e inquietudes actuales.

Para que no siga deformándose más y más la ciudad en ese contexto de barrios decimonónicos o anteriores, cuyas viviendas en muchos casos son declaradas en ruinas, con el peligro que supone para los transeúntes y vecinos, es necesario e imprescindible, antes de un mayor deterioro, la aplicación de políticas públicas, en concordancia con la iniciativa privada. Por otro lado, para evitar la mala imagen de dejadez, con solares convertidos en depósito de residuos o escombreras, es preciso establecer líneas de actuación urgente y con la mayor celeridad, eficacia y eficiencia en conseguir un mejor entorno social y medioambiental atractivo e influyente sobre otras zonas con otras características singulares.

Se crea pues un plan proyectado sobre la antigua Almería, al pie de la Alcazaba y alrededor de su apostólico recinto catedralicio, para llevar a efecto la recuperación de la zona y mantener de forma decente y con gran dignidad en el planeamiento y la ordenación del territorio de la ciudad las intervenciones urbanísticas que permitan una regeneración de barrios o núcleos con un claro aliciente histórico, lo que a su vez producirá factores de crecimiento económico y revitalización social y cultural de zonas despobladas de residentes y faltas de atractivo ciudadano y turístico.

2. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

Las zonas donde con más hincapié se está centrando el proyecto son en los distritos 1, 2 y 3, que comprende el llamado Casco Histórico con los barrios de La Chanca (es un barrio popular y pintoresco de la ciudad, que se extiende desde el barranco del Caballar hasta las laderas de la Alcazaba y la llanura que se inclina hacia el mar. Muy conocido por aparecer en las obras literarias de Goytisolo. Se caracteriza por conservar todavía restos de la época musulmana, como las cuevas y también por las casas de una sola planta con las puertas y ventanas de colores vivos. A principios de este año se ha promovido su candidatura para que sea declarado por la UNESCO como Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Humanidad. La Chanca, el barrio originario de Almería, ya es Patrimonio Fotográfico de la Humanidad después de haber subido a Internet la exposición fotográfica de Pérez Siquier), Pescadería (es el origen de la ciudad califal de Almería, que con sus calles estrechas y sinuosas conserva la planta de lo que era la ciudad musulmana. Tradicionalmente es un barrio de pescadores y a sus pies está el parque más grande de Almería, el Parque Nicolás Salmerón. Las iglesias de San Roque y de San Juan el Viejo se localizan en este barrio) y La Almedina (que se extiende entre la calle Reina y la Avenida del Mar. Allí se albergaban los zocos, la alhóndiga, bazar y la mezquita mayor de la Almería musulmana. Este barrio vertebraba la vida de la ciudad. Su calle principal es la Almedina. El barrio era la antigua medina, núcleo de

la ciudad que Abderramán III fundara a fines del siglo X. Era un sitio amurallado, con una fortaleza que lo defendía. Las calles principales no superaban los tres metros de ancho, y las secundarias eran aún más estrechas y de trazado más intrincado. Todavía hoy nos trasladan a tiempos pasados).

La población fija residente en estos referenciados núcleos asciende a 19.870 personas, representando con respecto a la población de toda la ciudad de Almería el 10,72 %, y cuya horquilla de edad oscila con mayor porcentaje entre los 19 a 59 años, que supone el 55,90 % del total cifrado para el municipio capitalino. Estas cifras ponen de manifiesto el crecimiento vegetativo longevo de los vecinos y vecinas de las zonas frente a los más jóvenes de otras zonas más nuevas o de reciente creación ante el avance urbanístico de la ciudad, contrayéndose al 111,80 % de mayores frente a jóvenes sin edad para trabajar. Una pirámide invertida.

3. ACTIVIDAD ECONÓMICA

La actividad económica propia de la zona de estudio está centrada en el comercio tradicional minorista de ultramarinos y algunas industrias relacionadas con las reparaciones de calzado, electrodomésticos, mobiliario, etcétera, así como la presencia, en todas las calles y plazas, de lugares destinados a la restauración con sabrosísimos platos culinarios propios de la gastronomía almeriense, en especial el pescado y platos de cuchara tradicionales de la cocina mediterránea.

A gran distancia de esta actividad comercial le siguen las entidades del sector financiero, que últimamente se han visto reducidas en número, sobre todo las concernientes a las cajas, Unicaja y Cajamar, debido a la reestructuración y reajuste del sector financiero y bancario, predominando en las zonas descritas entidades relacionadas con los seguros y el servicio a empresas de todos los sectores y alquileres.

Igualmente, la inmensa mayoría de la población estaba ocupada en el sector de la construcción, habiéndose visto «castigada» en estos momentos de decaimiento del mismo en un aumento del desempleo y el paro sin ningún tipo de prestación económica ni subsidio, teniendo difícil las salidas como consecuencia del bajo nivel académico y profesional de quienes integraban masivamente este importante sector económico, motor de gran envergadura para zonas en donde el nivel de escolarización y de poco éxito en los estudios primarios era de porcentajes elevados.

4. PROBLEMÁTICA DIAGNOSTICADA

La situación tanto material como humana en la zona de trabajo es de una degradación medioambiental en todos sus términos de aplicación, con zonas evidentemente no transitables con ocasión del depósito de residuos sólidos y la situación de insalubridad y falta de higiene de viviendas, algunas de ellas con más de cincuenta años y una construcción deficiente en cuanto a materiales, y cuya recuperación arquitectónica resulta inviable por motivos presupuestarios.

A esta situación en el campo de la vivienda unimos la baja cualificación de la población, con índices en muchos casos de un analfabetismo pronunciado por haber dejado la escuela a edades tempranas para incorporarse de operarios en la construcción o en el sector pesquero. Esto ha dado lugar a zonas de exclusión social y familias que se encuentran desamparadas de ayudas, con la terrible y dura situación en determinados momentos de tener que abandonar las casas por falta de pago en las hipotecas o deudas contraídas que no pueden ser satisfechas con los acreedores.

No podemos obviar que la situación de la seguridad ciudadana mejoraría con la dinamización de la zona tratada en el programa referenciado.

A todo ello, sumamos a estos índices problemáticos la falta de cohesión social que haga aunar esfuerzos y sinergias para activar y dinamizar la economía dentro del entorno, o en su caso, más cercano, no teniendo más remedio que volver a pensar como en tiempos pretéritos la huida externa de la ciudad en la búsqueda de nuevos horizontes nada halagüeños.

5. SOLUCIONES PROYECTADAS

Lo principal es la aplicación de forma ordenada de un proyecto multidisciplinar que implique la acotación de todos y cada uno de los problemas de todo carácter en que se encuentra la zona, desde lo material, como pueden ser las viviendas, hasta la búsqueda de nuevas fórmulas de producción de empleabilidad de quienes tienen mayor problema para su incorporación al mercado laboral, en especial los incardinados en los programas de exclusión social.

Todo ello, desde esa visión integradora que aglutine en un mismo concepto de desarrollo los diversos elementos que confluyen en las relaciones humanas y sociales de todo un vecindario, y por ende, a quienes van a sentir la atracción de visitarlo por sus características singulares o de su propia idiosincrasia histórica.

Para ello, es necesario establecer principios de participación ciudadana. El ciudadano tiene que sentir que el proyecto es suyo, y que su pensamiento está identificado dentro del mismo, para que con su actitud sea un motor dinámico y haga un efecto dominó en otros individuos y en la sociedad donde se desenvuelva. Y esta participación ciudadana tiene que ser individual y asociativa, a través de las distintas asociaciones de toda índole existentes en el ámbito de actuación, inclusive la potenciación de otras para tratar asuntos de segmentos productivos no representados.

Una cuestión de suma importancia va a ser la búsqueda de financiación para proyectos que supongan una inversión monetaria, toda vez que sin este mecanismo poco o nada podría realizarse en infraestructuras y equipamientos, muchos de ellos de primera necesidad, como puede ser el acceso a personas con discapacidad física, psíquica o sensorial.

Todos cuantos intervengan deberán tener como «médula espinal» la convergencia hacia el primer y último objetivo, que es poner en valor la zona y que sea un referente para otras zonas de aplicación con una visión mercantilista y divulgativa de las esencias propias de los señeros lugares de referencia.

Las estrategias deberán ir orientadas a la regeneración medioambiental sostenible, un aperturismo a todos cuantos quieran hacerse partícipes de forma activa o pasiva a la accesibilidad y movilidad, a la inclusión social de la población inmigrante, y especialmente, la etnia gitana, por enraizada en nuestra cultura «paya». Así también, el desarrollo del tejido productivo, la puesta en valor del patrimonio cultural y patrimonial, participación y capacitación e igualdad de oportunidad para todos y todas sin excepción alguna.

La puesta en acción de estas estrategias hace necesario la puesta en común como hilo conductor de un plan de acción vecinal: sociedad de la información, fomento de la integración social e igualdad de oportunidades, medio ambiente sostenible, desarrollo del tejido económico, turismo, transporte y comunicaciones, energía, cultura y patrimonio, formación profesional, información y publicidad, gestión, seguimiento y asistencia técnica.

Estas *áreas temáticas* se van a ver accionadas mediante la aplicación de las siguientes operaciones a pie de campo:

Regeneración medioambiental del casco histórico con el mantenimiento de todos aquellos elementos propios de su pasado.

Accesibilidad a la información y a la toma de decisiones. Una mayor implicación y sensibilización de los ciudadanos y los agentes sociales con relación a los problemas de

la sociedad y una mejor resolución de los mismos, mediante la contribución directa de protección de los derechos individuales y colectivos de las personas, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio socio-ambiental adecuado para su salud y su bienestar. Para alcanzar dicho objetivo hay que garantizar el acceso del público a las informaciones sobre todos los temas de interés para la ciudadanía y de que disponen las autoridades públicas; favorecer la participación del público en la toma de decisiones que tengan repercusiones en la sociedad y ampliar las condiciones de acceso a la justicia en materia de bienestar social.

Inclusión social de colectivos minoritarios e inmigrantes. Que sirva todo el entorno para una sociabilidad de todos cuantos vivan en el mismo, y cuya percepción hacia fuera sea de un alto grado de socialización interpersonal sin factores que produzcan disociaciones fuera de las normales de toda convivencia pacífica y de entendimiento.

Accesibilidad y permeabilización del entorno de la Alcazaba y la Catedral. Así como de todos aquellos edificios catalogados como patrimonio social y cultural: Archivo Histórico Provincial, Palacio Episcopal, Instituto de Estudios Almerienses, Palacio de los Marqueses de Cabra, Palacio de los Puche, Centro Andaluz de la Fotografía, iglesia de San Juan-Antigua Mezquita, conventos de clausura de Las Puras, Las Claras y Esclavas del Santísimo, Real Hospital Provincial Santa María Magdalena con su capilla, Santuario de la Virgen del Mar, iglesia de San Pedro Apóstol, iglesia de Santiago Apóstol, iglesia de San Roque, iglesia de San Antón, Plaza de la Constitución (Plaza Vieja), Cerro de San Cristóbal, Cuartel de la Misericordia y refugios de la Guerra Civil de 1936-1939.

Creación de empleo digno y estable. «Los gobiernos y las instituciones públicas tienen la responsabilidad de implantar políticas que favorezcan la creación de empleo estable», advirtió el Príncipe de Asturias en una cumbre sobre juventud y empleo en Europa organizada por la Universidad Europea de Madrid. De hecho, manifestó que la situación actual obliga «de forma imperativa» a encontrar soluciones, presentándose incluso como una «cuestión de supervivencia». Hay que dar un mensaje de optimismo a los jóvenes que sufren las consecuencias de una crisis que les dificulta acceder al mercado laboral e impide su aspiración legítima en pos de una carrera profesional y un trabajo digno.

Desarrollo del tejido empresarial. Tener la firme vocación de ser un modelo de contribución con la sociedad, dedicando todos nuestros esfuerzos a fomentar la innovación y el emprendimiento, como motores de creación de riqueza sostenible, entre todos los agentes activos de nuestra sociedad, desde empresarios y altos directivos, emprendedores hasta aquellos que lo serán en el futuro, los estudiantes de la Universidad y de Formación Profesional.

Promoción turística sostenible. Promoción y fomento de una oferta de calidad certificada de nuestros espacios protegidos (Parques Nacionales y Naturales, Reservas de la Biosfera, Geoparques, Red N2000 y otros que el ente gestor proponga). Integración de las Administraciones públicas y privadas, especialmente por el tejido empresarial de la concurrencia de los tres ámbitos (turismo, espacios naturales e innovación).

Dotación de espacios libres y abiertos. Se define como la sucesión de espacios libres y abiertos que junto al viario conforman el sistema de espacios libres de dominio y uso público. Se reconoce por su carácter público y por la realización de actividades relacionadas con la estancia, comunicación, ocio, práctica de deportes y fomento de los aspectos naturales tendentes a garantizar la salubridad, reposo y esparcimiento, acentuar la variedad urbana, reducir la densidad y optimizar las condiciones ambientales y estéticas de la ciudad.

Transporte público ecológico y adaptado. Las sociedades modernas demandan una alta y variada movilidad, lo que requiere un sistema de transporte complejo y adaptado a las necesidades sociales, que garantice los desplazamientos de personas y mercancías de una forma económicamente eficiente y segura, pero todo ello sometido a una nueva racionalidad ambiental y a la nueva lógica del paradigma de la sostenibilidad. Desde esta perspectiva, un sistema eficiente y flexible de transporte que proporcione patrones de movilidad inteligente y sostenible es esencial para nuestra economía y nuestra calidad de vida. El sistema actual de transporte plantea desafíos crecientes y significativos para el medio ambiente, la salud humana y la sostenibilidad, en tanto que los actuales esquemas de movilidad se han centrado en mucha mayor medida en el vehículo privado, que ha condicionado tanto las formas de vida de los ciudadanos y de las ciudades, como la sostenibilidad urbana y territorial. El transporte tiene un peso muy considerable en el marco del desarrollo sostenible por las presiones ambientales, los efectos sociales y económicos asociados y las interrelaciones con otros sectores. El crecimiento continuo que lleva experimentando este sector a lo largo de los últimos años y su previsible aumento, aun considerando el cambio de tendencia por la situación actual de crisis generalizada, hacen que el reto del transporte sostenible sea una prioridad estratégica a escala local, nacional, europea y mundial.

Reducción de la contaminación medioambiental. Cómo ayudar a la reducción de la contaminación del medio ambiente. Hay muchas acciones para favorecer la mejora del medioambiente. Tirar papeles, vidrio y plástico en cada contenedor que les corresponde para su reciclaje o ducharse en vez de bañarse son acciones que se pueden considerar como ecológicas. Estas, sin embargo, no son las únicas maneras de ayudar a la preservación del medio ambiente. *La reducción de la contaminación del aire.*

A trabajar en autobús, no en coche. Es conveniente, en un principio, dejar el coche en el garaje por lo menos dos veces por semana e ir a trabajar en autobús o en otro tipo de transporte público. Si el bus usa combustible biodiésel, mejor para el planeta Tierra. *Plantar árboles.* En caso de que sea imposible dejar el coche, hay una manera de compensar los efectos nocivos de los coches: unirse a la sociedad ecológica que exista en el país y plantar nuevos árboles con el fin de ayudar a la estabilización del clima, prevenir la erosión del suelo y mejorar la calidad del aire (debido a que las hojas producen oxígeno). *Material biodegradable.* Cuando se selecciona un producto para el hogar, sería útil encontrar una etiqueta en la que explique que todos los ingredientes del producto pueden descomponerse. Esto evita la acumulación de basura en los vertederos y las sobras indeseables en el suelo. *Papel en lugar de plástico.* Incluso en la escuela primaria se sabe que las bolsas de plástico tardan hasta ciento cincuenta años en descomponerse. Según datos de la Sociedad Británica para la Protección del Mar, mueren millones de aves marinas y más de cien mil mamíferos cada año debido a la ingestión de plástico. Por ello se recomienda la compra de productos de papel o de cartón (que son mucho más vulnerables al proceso de degradación). Si se utilizan botellas de plástico, después de todo, una buena solución sería aplanarlas antes de reciclarlas. Al hacer esto, su volumen se reduce 3-4 veces, es decir, se puede almacenar más cantidad de plástico en el contenedor. *Bolsas de tela.* Aunque las bolsas de papel se muestren como una solución más deseable que el plástico, se debe estimar cuántos árboles se talan con el fin de hacerlas. Lo menos doloroso para la naturaleza es el uso de bolsas de tela. Comprarlas o coserlas es incluso mejor que el uso de papel. *Reutilización.* Para todos aquellos que llevan la comida al trabajo, se recomienda ponerla en fiambreras para así volver a utilizarlas en lugar de recipientes de «usar y tirar». En el trabajo, mantener la taza sobre la mesa evita la situación de que cada vez que se tenga sed se use un vaso de plástico nuevo. *Ahorro de electricidad.* Apagar todas las luces de casa que no sean necesarias es la forma más fácil de ahorrar energía según Al Gore — ex vicepresidente de EE UU y autor del célebre documental *Una verdad incómoda*—. Dos tercios del consumo total de electricidad de los barrios residenciales se utilizan exactamente por las luces y aparatos de casa. Además, si se apaga la luz o aparatos cuando no se usen (en vez de dejarlos en *stand-by*) puede reducir las facturas de electricidad hasta el 26 % anual. *Bombillas de bajo consumo.* La ventaja de estas lámparas es que gastan cinco veces menos electricidad en comparación con las bombillas convencionales. Aunque sean más caras, son hasta ocho veces más duraderas. Su uso, por lo tanto, ahorra electricidad y dinero. *Conciencia «verde» para un futuro mejor.* La situación en la que nuestro planeta se encuentra desde hace décadas metafóricamente podría mostrarse como un coche que va cuesta abajo. Se mueve hacia la parte inferior, y la humanidad le ayuda a llegar más rápido. Afortunadamente, hay personas que desean dejar el coche y evitar su destrucción.

Revalorización del patrimonio cultural. En los últimos años, la noción de patrimonio cultural se ha ampliado considerablemente, y la importancia mucho mayor que ahora se le concede se basa en la conciencia cada vez más extendida de su riqueza y vulnerabilidad. Las actuales tecnologías de la información y de las comunicaciones, junto con el turismo, permiten atender mejor esta demanda social. En cuanto al patrimonio, debe ser asumido de manera más imaginativa, compartido más ampliamente entre los países y dentro de ellos, empleado de forma más creativa para reinventar una cultura viva que en breve será considerada el patrimonio del futuro.

Para esto, es muy importante que los Estados apliquen las medidas legislativas, administrativas, técnicas y financieras ya concebidas para proteger su patrimonio. El cuerpo de normas, elaborado en gran medida por la UNESCO, es muy claro y completo; lo que se necesita es aplicarlo, ya que todavía no se respetan como es debido las directrices básicas sobre la realización de inventarios del patrimonio cultural, la formación de personal calificado y la gestión global de los elementos del patrimonio. Para difundir aún más la memoria colectiva de hoy día y conformarla de manera más creativa para que constituya la de las generaciones futuras, es esencial una mayor participación, pero esta únicamente se podrá dar si la propia gente comprende mejor su patrimonio. Las autoridades nacionales deben examinar más a fondo qué considera la sociedad patrimonio cultural suyo y suscitar más conciencia de su valor. El método que se emplee deberá basarse en la experiencia y en nuevos conocimientos; no solo para conservar, sino también para establecer conexiones significativas entre el pasado y el presente.

Mejora de la cualificación y competitividad de los jóvenes. Promover la modernización del pequeño y mediano comercio al objeto de incrementar la productividad, la calidad y la competitividad del mismo, con actuaciones adaptadas a las necesidades del propio sector comercial andaluz, a la vez que se impulsa el empleo estable, cualificado y de calidad, son prioridades de la política de comercio de la Junta de Andalucía. En este contexto, la Consejería de Turismo y Comercio tiene abierta una convocatoria de subvenciones dirigidas a asociaciones y federaciones de comerciantes para la realización de acciones de formación en materia de comercio interior. Según palabras manifestadas por la directora general de Comercio, María del Carmen Cantero, «esta línea de subvenciones representa una novedad que la Consejería de Turismo y Comercio pone a disposición del sector. Con ella, queremos apostar por mejorar la cualificación de los trabajadores y trabajadoras del sector comercial andaluz, dentro de nuestro objetivo de fomento del empleo estable y de calidad». *Objetivos y destinatarios.* Estas subvenciones tienen como fin modernizar la estructura comercial de Andalucía incrementando, a través de las entidades asociativas de comerciantes, la profesionalización de los trabajadores y trabajadoras de las pymes comerciales, adecuando su cualificación a los

requerimientos de formación e información del sector y mejorando con ello la calidad del empleo en el comercio andaluz. Pueden solicitar estas subvenciones las asociaciones y federaciones de empresarios del comercio, de carácter provincial, local o zonal domiciliadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, e irán dirigidas a mejorar la cualificación profesional de los trabajadores y trabajadoras del sector comercial que estén en situación de desempleo, especialmente los jóvenes menores de 30 años, las mujeres y los desempleados de larga duración, incidiendo con ello en la calidad del comercio, así como de la productividad y competitividad del mismo.

Formación. Una de las opciones por las que las asociaciones pueden acceder a las subvenciones es la organización de cursos de contenido teórico y práctico relacionados con la gestión de la empresa comercial y/o la especialización de profesionales del sector comercial. «Esta formación constaría de una parte teórica y otra, más amplia, totalmente práctica en la que colaborarán los establecimientos comerciales integrados en las asociaciones de comerciantes y Centros Comerciales Abiertos de Andalucía», explica la directora general, quien incide, asimismo, en dos objetivos fundamentales. «Por un lado, dar respuesta al problema del desempleo generalizado que existe en la actualidad y que también sufre el sector comercial, posibilitando la conexión del alumno con el mercado laboral. Por otro lado, canalizar los conocimientos que recibe el alumno en gestión de empresas comerciales, marketing, escapatismo, nuevas tecnologías, hacia el establecimiento donde realiza las prácticas: el alumno aprende del comerciante, y el comerciante, a su vez, se beneficia de los conocimientos que recibe el alumno y los aplica a su establecimiento». La concesión de las subvenciones tendrá lugar en régimen de concurrencia competitiva, atendiendo a principios de transparencia y objetividad, de acuerdo con unos criterios generales y específicos de valoración de las solicitudes.

A tener en cuenta. Para la elección se tendrán en cuenta aspectos como el grado de compromiso ambiental, la inclusión de actuaciones para la efectiva consecución de la igualdad de género, el número de empleos estables creados y mantenidos, la inclusión de la perspectiva de discapacidad, el impacto positivo para la salud o la inclusión de actuaciones dirigidas a garantizar la seguridad laboral. El formulario de solicitud puede obtenerse en el Portal de la Administración de la Junta de Andalucía —en la dirección electrónica www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio—, y en las sedes de las Delegaciones Territoriales de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio.

Cohesión y capacitación de la ciudadanía. Dimensión productiva y ocupacional. Se trata de impulsar políticas integradas de desarrollo económico local y empleo, a través del apoyo a pequeñas y medianas empresas, la formalización de la actividad económica, las políticas activas de empleo y la formación profesional, la regulación de los flujos migratorios o la valorización productiva de remesas de emigrantes, entre otras estrategias. Estas políticas deben ser concebidas con la finalidad de mejorar la integración social en

el territorio a través del empleo digno y la dinamización de la economía local. *Dimensión social*: acceso universal a los servicios sociales básicos y seguridad ciudadana. Se trata de generar políticas que promuevan un incremento en la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos (educación primaria y técnico profesional, salud, agua, saneamiento básico, recolección de basura, etc.) en el territorio. Se incluyen también políticas que promuevan la seguridad ciudadana a través de la educación y la prevención. Estas políticas, que pueden adoptar estrategias de complementariedad público-privada, deben ser concebidas como instrumentos de construcción, garantía y fortalecimiento de la ciudadanía. *Dimensión territorial*: reducción de los desequilibrios territoriales. Se trata de promover políticas de integración urbana, urbanización social y mejora de la calidad de las periferias, en el marco de estrategias integradas de ordenamiento y gestión territorial. También incluye el impulso a una mayor y mejor cooperación transfronteriza. Todo esto con la finalidad de asegurar mayores niveles de cohesión territorial, eliminando factores de discriminación de grupos sociales ligados con su lugar de residencia. *Dimensión cívica*: construcción de ciudadanía activa. Se trata de una dimensión transversal, ya que afecta a todas las demás, pero que tiene relevancia en sí misma. Implica la construcción de una identidad sociocultural con enfoque de género y respeto a la diversidad, especialmente a través del fomento de la participación de organizaciones civiles y de la ciudadanía en general en procesos de definición, ejecución y control de las políticas públicas, con énfasis en la integración de grupos y personas «sin voz» en los procesos deliberativos. También incluye medidas concretas como las políticas culturales, para la juventud, para la incorporación del enfoque de género en las estrategias e instituciones públicas y para la convivencia intercultural. *Dimensión institucional*: fortalecimiento institucional y fiscalidad local. Al igual que la anterior, también la dimensión institucional atraviesa las demás, pero tiene identidad propia. Apunta a la generación de procesos de planificación estratégica intersectorial para la cohesión social, la capacitación de las instituciones locales (niveles político, administrativo y técnico), la creación o consolidación de mecanismos institucionales de concertación público-privada para la gestión local o regional, la articulación y búsqueda de complementariedad entre los diferentes niveles de decisión municipal-regional-nacional (gobernanza multinivel), así como el fortalecimiento de una fiscalidad local con capacidad redistributiva.

Contribuir a la política comunitaria de vertebración de Europa. La nueva política regional o de cohesión europea, junto con sus correspondientes nuevas perspectivas financieras, es un tema que atañe directamente a la economía de cualquier país europeo. Este hecho tiene mayor incidencia aún en aquellas regiones que, como Galicia, han dejado de ser prioritarias desde el año 2013. Este marco financiero de la política europea común (2007-2013) está cerca de finalizar y ya ha comenzado el análisis y debate sobre el futuro presupuesto comunitario, principal instrumento de financiación de las políticas comunitarias, y

por tanto sobre la futura orientación de la política regional o de cohesión de la Comisión Europea para el periodo 2014-2020. Aportar información sobre escenarios posibles de la futura política regional y de cohesión europea y su incidencia en la economía nacional y regional. Aumentar la implicación de empresarios y público en general, en torno al proceso de integración europea, y más en concreto en lo concerniente a su vertiente económica.

6. RUTAS POR EL CASCO HISTÓRICO

Las rutas por Almería son múltiples y variadas. Se puede ver de todo y de las distintas épocas históricas sin recorrer demasiado espacio. El casco histórico, además, destaca por su belleza y su peculiar trazado, que engloba toda la historia de la ciudad en los emblemáticos monumentos que conserva. Sin embargo, a continuación vamos a proponer una serie de rutas, que se pueden adaptar a las necesidades de quien las realice y que además de recorrer el casco histórico se extienden por su área de influencia en la ciudad de Almería.

Cinco recorridos (basados en el libro del IEA, *La ciudad de Almería*) que se dividirían como sigue:

6.1. Ruta por la Almería contemporánea del siglo XX

La ciudad de Almería ha sufrido muchas e importantes transformaciones durante el siglo XX que han terminado con la urbe horizontal y tranquila mediterránea y han dado paso a grandes edificios en pleno casco histórico que han desfigurado su imagen tradicional. Además ha habido un crecimiento más allá de la Carretera de Ronda, llegando hasta la Vega de Acá y el río Andarax.

En la primera etapa de siglo y hasta 1939, pasando el periodo bélico, poco avance y muchas dificultades. Emigración y falta de proyectos de futuro era lo que había. A pesar de la construcción de barriadas representativas en lo ideológico como Ciudad Jardín, Regiones Devastadas, 500 Viviendas, San Roque o El Tagarete, y el Estadio de Deportes de la Juventud, antes de la *Falange*, en el barrio del Zapillo.

Durante los años 60 la realidad cambia. El milagro económico almeriense gracias a la difusión del arenado y la agricultura intensiva bajo plástico en el poniente (Campo de Dalías) permitió convertir el antaño desierto en un vergel. A nivel arquitectónico, destacar las edificaciones y el planeamiento de la zona realizadas por el Instituto Nacional de Colonización en esta época con los nuevos poblados de La Mojonera, El Parador, Las

Norias, Roquetas de Mar, Las Marinas, Puebla de Vicar, San Agustín, El Solanillo, Pueblo blanco, San Francisco, Campohermoso, San Isidro y Atochares, siendo en este último núcleo donde la Fundación DCOMOMO Ibérico ha colocado una placa informativa en la iglesia donde se refleja el nombre del edificio. Almería es ahora tierra de inmigración y crece la población a nivel provincial, mientras la capital debe ofrecer servicios y vivienda para los recién llegados.

6.2. Ruta por la Almería moderna del siglo XIX

La Almería moderna y burguesa del siglo XIX: Aires nuevos en moldes viejos.

La época comprendida entre 1800 y 1833 corresponde a la crisis del Antiguo Régimen. La ciudad de Almería mantiene esos años su estructura anterior: encerrada entre murallas con conventos e iglesias, huertas y jardines. La ocupación francesa entre 1810 y 1812 supone una serie de modificaciones como la construcción de un cementerio, la desamortización eclesíástica, el derribo de algunas murallas y una pequeña reforma viaria. Esto se paraliza con la vuelta de Fernando VII, lo que supuso para Almería el hecho histórico de la expedición de «Los Coloraos», llamados así por el tono de sus casacas. Fue un intento de insurrección liberal española durante la Década Ominosa que llevaron a cabo los emigrados liberales de la Sociedad de los Caballeros Comunes, que operaba en Gibraltar tras la caída del régimen constitucional en 1823. Luego, el triunfo del liberalismo con Isabel II, supone cambios políticos y sociales, pero no afecta demasiado a la fisiología urbana. La actual calle de la Reina es la huella de la muralla oriental del siglo X, que en el siglo XIX, carente de valor militar, fue el primer lienzo en desaparecer, comenzando su derribo la ocupación francesa. En su lugar apareció esta calle, una de las más importantes en la Almería decimonónica.

6.3. Ruta por la Almería cristiana (siglos XVI-XVIII)

La Almería cristiana: los Reyes Católicos entraron en la ciudad el 26 de diciembre de 1489, «Fiesta del Pendón». Encontraron un lugar venido a menos, aunque de su esplendor quedaban algunas construcciones importantes y la fortificación de sus murallas. Además, la Alcazaba, los aljibes, la mezquita mayor... Casi todo abandonado, excepto la Madina (actual Almedina), núcleo fundacional del siglo X. Los daños no fueron muchos por el asedio, puesto que se pactó una rendición pacífica, pero sí se vieron las huellas desastrosas del terremoto de 1487. La vida siguió prácticamente igual hasta la rebelión de los mudéjares en el verano de 1490, que supuso la expulsión de los levantiscos de la ciudad y su establecimiento en lugares no fortificados del entorno. Pese a ello, su conversión no será hasta una década después.

La repoblación llegará pronto. Y el Libro de Repartimiento entre los nuevos vecinos supuso una realidad del nacimiento de la Almería cristiana, por el año 1491. Se consagran algunas mezquitas como iglesias y poco más. Sin embargo, el terremoto de 1522 aceleró la nueva fisonomía urbana. A partir de entonces, dos hechos relevantes: establecimiento de la vida alrededor de la Catedral-fortaleza y el papel que jugó desde el punto de vista militar en la estrategia defensiva de la costa del Reino de Granada, basado en las excelentes condiciones de la Alcazaba. Por lo demás, debería ser una urbe llena de edificios, articulada por calles estrechas, entre las que destacaban el eje norte-sur formado por la calle del Mar o Real y el eje este-oeste, de la calle Real de la Almedina y la de Pechina, ambos desembocando en dos puertas principales: la del Mar y la de Pechina, que pronto sería llamada de Purchena. Y después hacia el siglo XVIII la formación de algunos barrios extramuros de la ciudad en las zonas agrícolas situadas al noreste y este de la misma.

6.4. Ruta por los primeros testimonios y la Almería islámica (siglos X al XV)

Los primeros testimonios de la ciudad de Almería se encuentran dispersos a través de trozos de historia que se plasman en un itinerario algo complejo, pero por el que hay que viajar partiendo de un siglo de época califal del que se conservan importantes monumentos como la Alcazaba, la antigua mezquita aljama con restos que quedan en la iglesia de San Juan, sede canónica del Cristo de la Buena Muerte, y la muralla de las Atarazanas en la calle de la Reina, esquina con el Parque Nicolás Salmerón, donde está el Centro de Interpretación 'Puerta de Almería'. La época taifa y almorávide, en los siglos XI y XII, es la de mayor esplendor de la Almería medieval, conservándose las murallas de san Cristóbal junto al Sagrado Corazón de Jesús y de La Chanca, que tan bien describió literariamente Juan Goytisolo, y también los aljibes en la calle Tenor Iribarne, actualmente sede de la peña El Taranto, que almacenaban el agua de la ciudad. Cerca se puede ver también la Fuente Redonda. Los vestigios de los últimos siglos de esta etapa están peor conservados debido al declive de la ciudad. Se puede ver algún resto pero muy escaso.

La sede social del Instituto de Estudios Almerienses, sito en la plaza Julio Alfredo Egea, se encuentra, según las obras de arqueología realizadas durante su rehabilitación actual, sobre yacimientos de carácter islámico.

7. CONOCE TU GENTE

Almería Urban ha puesto en marcha un nuevo proyecto enmarcado en las actuaciones de revitalización del casco histórico, denominado 'Conoce tu gente'. Esta iniciativa surge a raíz de la propuesta de la Asociación de Vecinos del Casco Histórico de Almería y se

retoma mediante la mesa de trabajo de participación vecinal del Consejo Asesor del Plan Urban con el fin de que los ciudadanos y turistas pueden conocer a personas relevantes que han nacido o vivido en el casco histórico de la ciudad. El proyecto consiste en la colocación de placas conmemorativas en aquellas casas o edificios en los que esas personalidades importantes han residido o nacido, con el objetivo de señalar esos lugares como sitios emblemáticos del casco histórico. Además, en un futuro, se piensa, una vez instaladas todas las placas conmemorativas, poder crear una ruta turística que recorra esos lugares emblemáticos y que profundice en la vida de esas personalidades importantes.

El descubrimiento de una placa conmemorativa en el número 6 de la Plaza de la Constitución, antigua Plaza Vieja, en recuerdo de la escritora y periodista almeriense Carmen de Burgos, a iniciativa de la Asociación de Vecinos del Casco Histórico, supone el inicio del proyecto que quiere impulsar ahora Almería Urban para reconocer y celebrar a las personas importantes que tiene o ha tenido el casco histórico de la ciudad y darles la relevancia que les pertenece.

Luis Rogelio Rodríguez-Comendador Pérez, alcalde de Almería, también descubrió otra placa conmemorativa en recuerdo al fotógrafo e impulsor del Centro Andaluz de la Fotografía (CAF), Manuel Falces, «un amigo entrañable, un hombre ilustre, historia de esta ciudad y plenamente identificado con nuestro Casco Histórico», según ha declarado el edil. La placa con el nombre del fotógrafo se ha emplazado en el número 16 de la calle José María de Acosta, en el centro histórico donde trabajó y vivió, en un acto organizado por la asociación de vecinos 'Casco Histórico', el Ayuntamiento y la Empresa Municipal Almería Urban, que a través de la iniciativa «Conoce a tu personaje, conoce a tu ciudad», rinde homenaje a personalidades que han dejado su impronta en la ciudad.

8. CONSEJO ASESOR: MESAS DE TRABAJO

Almería Urban cuenta, entre la gran cantidad de proyectos para la rehabilitación del casco histórico, con algo esencial para poder desarrollar este ambicioso plan de revitalización que se está llevando a cabo: la participación ciudadana a través de la representación de colectivos de todos los ámbitos que son los que ayudarán y aportarán sus ideas, sugerencias y opiniones para que el Plan Almería Urban sea realmente ese proyecto integral realizado por y para los almerienses. Por ello, Almería Urban constituyó un consejo asesor dentro de su organización que tiene como función principal que haya representación de los ámbitos social, económico y cultural del casco histórico, para dar una participación real y activa a todos ellos. Este consejo asesor se apoya en cuatro mesas de trabajo que se reúnen para proponer y llevar a cabo proyectos conjuntos dentro

del Plan Urban de regeneración del casco histórico almeriense. En estas cuatro mesas están representados los colectivos sociales, culturales, económicos y empresariales de la sociedad almeriense. Así, el consejo asesor está formado por una primera mesa de trabajo de participación vecinal; una segunda, de integración e inserción social; una tercera, de desarrollo del tejido económico y, una cuarta, de eco-sostenibilidad, restauración y patrimonio.

Colectivos en la categoría vecinal: Delegación de Área de Asuntos Sociales, Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales del Ayuntamiento de Almería, Asociación de Vecinos Puerta de Europa, Asociación de Vecinos San Roque de Pescadería, Foro La Chanca y Asociación de Vecinos Casco Histórico.

Colectivos en la categoría 'integración e inserción social': Delegación de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, Delegación del Área de Asuntos Sociales, Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales del Ayuntamiento de Almería, Asociación Mujeres Gitanas, Asociación de Mayores Gran Sol, Asociación de Mayores Chafarinas, Cáritas, Cruz Roja, FACCA, Asociación Cultural Cristiana evangélica de Almería y Fundación Secretariado Gitano.

Colectivos en la categoría eco-restauración, sostenibilidad y patrimonio: Grupo Ecologista Mediterráneo, Asociación Amigos de la Alcazaba, Oficina Casco Histórico del Excmo. Ayuntamiento de Almería, Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Colegio de Arquitectos Técnicos, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Colegio de Arquitectos, Plataforma de rehabilitación del Casco Histórico, Foro Almería Centro e Instituto de Estudios Almerienses.

Colectivos en la categoría 'desarrollo del tejido económico': CC OO, UGT, Delegación del Área de Desarrollo Económico, Empleo y Comercio del Excmo. Ayto. de Almería, Empresa Municipal Almería Turística, Unicaja, Cajamar, Universidad de Almería, Cámara de Comercio de Almería, Asociación Comerciantes Centro Histórico y ASEMPAL.

9. CONCLUSIÓN

Si no hay dificultades de carácter *burocrático maquinal*, el Plan Urban será uno de los programas de intervención urbanísticos más efectivos realizados en los últimos cuarenta años para revitalizar y dinamizar el casco histórico de la ciudad, sobre todo, por la elevada participación de agentes sociales en la realización de propuestas al Consejo de Administración del Plan Urban, y que podrá significar para la ciudad un elemento cultu-

ral y turístico para la celebración en el año 2014 de la creación del Milenio del Reino de Almería, cuya taifa fue un reino independiente que surgió en Al Ándalus, en el año 1014, a raíz de la desintegración del Califato de Córdoba.

10. BIBLIOGRAFÍA

ALMAGRO-GORBEA, M.; LORRIO ALVARADO, A. J.; GUSI I JENER, F.; MARTÍN LERMA, I.; GRIMA CERVANTES, J.; CANO GARCÍA, J. A. (coord.): *Almería, un museo a cielo abierto. La importancia de nuestra provincia en la historia de la Arqueología*, Instituto de Estudios Almerienses; Diputación de Almería, 2012.

CAPARRÓS LORENZO, R.; FAJARDO DE LA FUENTE, A.; SÁNCHEZ PICÓN, A.; SÁNCHEZ HITA, A.; GARCÍA LATORRE, S.; RODRÍGUEZ LÓPEZ, S.; AZNAR SÁNCHEZ, J. A.; MARTÍNEZ, U.; BIENVENIDO, M.; HERNÁNDEZ ORTIZ, F.; VICIANA MARTÍNEZ-LAGE, A.; CORTÉS GARCÍA, F. J.; CAPARRÓS LORENZO, R. (coord.): *50 años de transformaciones territoriales en Almería. 50 aniversario del «Vuelo Americano» (1957-2006)*, Almería: Instituto de Estudios Almerienses.

GARCÍA LATORRE, J.; SÁNCHEZ PICÓN, A.; CHECA, F. et al.: «PARALELO 37°», *Revista de estudios geográficos*, n.º 18, Instituto de Estudios Almerienses, 2003.

GÓMEZ DÍAZ, D.: *Revista de humanidades y ciencias sociales*, n.º 19, Instituto de Estudios Almerienses, 2003-2004.

ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Del desarrollismo al urbanismo de la democracia. 20 años de planeamiento en Almería. 1970-1990*, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Instituto de Estudios Almerienses, 1994.

ENLACES:

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

<http://almeriaurban.es/enlaces>

LAS CIUDADES INTERCULTURALES COMO GARANTES DE LA PAZ SOCIAL

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

Profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad de Córdoba

«La ciudad es hoy el espacio de todos los encuentros y, por lo tanto, de todas las posibilidades. Asimismo es el terreno de todas las contradicciones y de todos los peligros: en el espacio urbano de fronteras inciertas aparecen todas las discriminaciones ancladas en el paro, la pobreza, el desprecio de las diferencias culturales, mientras que, al mismo tiempo, se esbozan y se multiplican prácticas cívicas y sociales de solidaridad».

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad¹

1. INTRODUCCIÓN: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL VELO INTEGRAL ISLÁMICO

La STS de 14 de febrero de 2013 puso fin, de momento, y desde el punto de vista estrictamente jurídico, al debate planteado en nuestro país en torno a la competencia de los ayuntamientos para prohibir el uso de determinadas prendas vinculadas con identidades culturales o religiosas². En concreto, el origen del conflicto hay que situarlo en mayo de 2010, cuando el Ayuntamiento de Lérida aprueba una

1 La Carta fue aprobada en Saint Denis (Francia) en el año 2000 y a ella se han adherido más de 400 ciudades europeas.

2 Sobre esta sentencia véase M.ª Teresa Areces Piñol, «La prohibición del velo integral islámico, a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, n.º 32, 2013.

ordenanza municipal de civismo y convivencia, en la que se establecía la prohibición del uso del *burka* y del *niqab* en los edificios y equipamientos municipales. La Asociación Watani por la Libertad y la Justicia presentó recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, basándose en una posible falta de competencia municipal, así como en la vulneración de derechos fundamentales como la libertad religiosa o el principio de igualdad. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en la sentencia de 7 de junio de 2011, desestimó el recurso al entender que no se producía vulneración de los artículos 16 y 14 CE. En cuanto a la competencia municipal controvertida, el TSJC entendió que el Ayuntamiento tiene capacidad para prohibir el acceso de una persona a un espacio de titularidad municipal en aplicación de la doctrina de la «vinculación negativa»³.

Contra dicha sentencia la Asociación Watani por la Libertad y la Justicia interpuso recurso de casación ante el Supremo. Este se basó en dos argumentos principales: la vulneración de la libertad religiosa del art. 16 CE y la competencia del Ayuntamiento para limitarla. El Tribunal Supremo ha concluido que el velo integral islámico es un símbolo religioso y que, por tanto, su prohibición puede vulnerar el derecho fundamental de la libertad religiosa de quienes lo llevan. En estrecha conexión con este argumento, la sentencia estima que «la insuperable exigencia constitucional de la necesidad de la ley para limitar el ejercicio del derecho fundamental no puede sustituirse por las posibilidades normadoras de las Ordenanzas municipales». A su vez, no considera que el ocultamiento del rostro provoque una perturbación de la tranquilidad, ya que la misma «carece de una demostración convincente, en cuanto simple constatación sociológica» y, aunque existiese dicha perturbación, el Ayuntamiento no podría solventar dicha «fricción cultural» (sic). En relación al principio de igualdad y la dignidad de la mujer sobre los argumentos usados por el Ayuntamiento de Lérida para prohibir el velo integral islámico, el Supremo entiende que el uso del mismo «en mujeres adultas, se establece en un ámbito de libertad... y que la mujer en él tiene a su disposición medidas adecuadas para optar en los términos que quiera por la vestimenta que considere adecuada su propia cultura, religión y visión de la vida». Además, su prohibición provocaría el efecto perverso de enclaustrarla en su entorno familiar inmediato, lo que dificultaría su integración social.

Buena parte de los argumentos jurídicos confrontados en esta sentencia nos sitúan frente al que debería ser uno de los focos de atención esenciales en las democracias actua-

3 Esta doctrina, reiterada por el Tribunal Supremo en varias sentencias, permite a los ayuntamientos reglamentar sin previa habilitación legal y aprobar ordenanzas en toda materia que sean de su competencia.

les. Sin entrar en el debate de fondo que subyace al asunto, y que entiendo que no es otro que la igualdad de género como límite de la diversidad cultural y religiosa, el mismo nos plantea la cuestión esencial de cuál debe ser el papel de los entes locales en la gestión del pluralismo de sus vecinos y vecinas. Todo ello en el contexto de unas sociedades en las que hemos asistido a un progresivo aumento de la diversidad como consecuencia de los fenómenos migratorios y en la que, por tanto, y desde un punto de vista jurídico-constitucional, se nos plantea el reto de cómo articular la convivencia desde el reconocimiento de las diferencias⁴. Este reto incide en los tres ejes básicos de un sistema constitucional —*ciudadanía, igualdad y espacio público*— y afecta en buena medida al ejercicio y efectiva garantía de la mayoría, por no decir todos, los derechos fundamentales.

En definitiva, se trata de analizar cómo en las sociedades democráticas actuales gestionamos el «orden político» y garantizamos «la paz social» partiendo del presupuesto jurídico y axiológico que deja bien claro el art. 10 CE y que no es otro que el compuesto por «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás». Y, desde ese punto de partida constitucional, qué papel han de jugar las entidades locales en un doble objetivo no siempre de fácil convivencia: el mantenimiento de la «paz social» y la garantía de los derechos fundamentales⁵.

2. LA CIUDAD COMO ESPACIO DE UNA CIUDADANÍA COMPLEJA

Las ciudades constituyen el espacio privilegiado en el que han de generarse dinámicas y procesos que permitan ir dando respuestas a buena parte de los interrogantes que

4 Sobre estos retos véase SALAZAR BENÍTEZ, O.: *Cartografías de la igualdad. Ciudadanía e identidades en las democracias contemporáneas*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

5 En el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural: Vivir juntos con igual y dignidad*, publicado por los ministros de Asuntos Exteriores del Consejo de Europa en su 118.ª reunión ministerial (Estrasburgo, 2008), se puso de relieve que «ningún ámbito debía sustraerse de la participación en el diálogo intercultural —ya fueran vecindarios, el lugar de trabajo, el sistema educativo y las instituciones asociadas, la sociedad civil y, en particular, el sector de la juventud, los medios de comunicación, el mundo de las artes o los partidos políticos—. Esto incumbe a los distintos actores (ONG, comunidades religiosas, interlocutores sociales o partidos políticos), al igual que a todas las personas; asimismo, cada nivel de gobernanza (local, regional, nacional e internacional) participa en la gestión democrática de la diversidad cultural».

plantean en la actualidad los sistemas democráticos⁶. En el contexto de la globalización y de la progresiva pérdida de soberanía de los Estados, el ámbito local constituye, dadas sus características de proximidad y sus dimensiones⁷, el más idóneo para acercarnos al ideal de una «sociedad democrática avanzada»⁸. En concreto, dicho espacio debería asumir un triple compromiso en cuanto a la efectiva garantía de los mandatos de un Estado social y democrático de Derecho, el cual debería traducirse en el desarrollo de: 1.º) Mecanismos y procesos participativos que complementen y compensen la progresiva falta de credibilidad de las instancias representativas colonizadas por los partidos políticos; 2.º) Políticas sociales que garanticen unos niveles mínimos de bienestar y calidad de vida; 3.º) Estrategias y procedimientos mediante los que construir una «ética cívica» a partir del reconocimiento de la diversidad de sus vecinos y de la necesidad de construir un espacio de valores compartidos.

Estos tres objetivos se retroalimentan entre sí. Es decir, hay una conexión evidente entre *mayor participación ciudadana*, *mayor justicia social* y *mayor reconocimiento de la diversidad*. Este programa supone, en definitiva, convertir el principio de igualdad en el eje de las democracias locales, tanto en su dimensión formal —art. 14 CE— como material —art. 9.2 CE—. Y, de manera muy especial, en lo que se refiere a esta última dimensión que plantea una doble exigencia a los poderes públicos: 1.º) Eliminar los obstáculos que

6 Así se subrayaba por ejemplo en el Informe *Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe*, elaborado por un grupo de expertos a instancias del secretario general del Consejo de Europa y que fue hecho público en mayo de 2011 <<http://book.coe.int/ftp/3667.pdf>>. En él se destacaba el papel de las entidades locales en la construcción de relaciones armónicas entre los diferentes grupos que habitan en una comunidad y en la reducción de las tensiones que pueden generar la diversidad cultural, étnica o religiosa. Sobre este papel de los gobiernos locales véase SALAZAR BENÍTEZ, O.: *El sistema de gobierno municipal*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007, pp. 24-25.

7 «La identidad local es más una identidad basada en acciones cotidianas compartidas, que en identidades más simbólicas, abstractas como puede ser el de una comunidad o una nación (...) Es más fácil que un inmigrante y un ciudadano compartan el sentimiento de identidad que tienen de la ciudad donde ambos residen, que de nación. La ciudad como principal espacio donde se gesta antes la identidad de pertenencia a una comunidad se facilita a través de la interacción. Los dos comparten espacios cotidianos, urbanos, cuando van a comprar, a recoger sus hijos, al parque, o centro de la ciudad». ZAPATA-BARRERO, R.: «Fundamentos de las políticas interculturales en las ciudades: Respuesta a tres preguntas frecuentes», en ZAPATA-BARRERO, R. y PINYOL JIMÉNEZ, G. (eds.): *Manual para el diseño de políticas interculturales*, Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2013, p. 52.

8 Lo explica muy bien Daniel Innerarity: «Las ciudades son los lugares privilegiados de esa mezcla que produce el desplazamiento de los hombres y les expone a la combinación y la novedad. En la polifonía de la ciudad hemos adquirido los seres humanos la experiencia de la diversidad que ahora tenemos». El nuevo espacio público, Espasa Calpe, Madrid, 2006, p. 97.

impiden o dificultan que la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sea igual y efectiva; 2.^a) Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Todo ello ha de incidir en la progresiva conformación de un nuevo modelo de ciudadanía y que, insisto, habría de encontrar en el ámbito local el lugar idóneo para ir superando los paradigmas del modelo liberal. En concreto, habría que incidir en la desvinculación de la ciudadanía —y, por tanto, del ejercicio de los derechos fundamentales— del criterio de la nacionalidad, así como en la superación de una lógica etnocéntrica en la concepción de los derechos humanos⁹.

Como bien indica el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural* (p. 39),

lograr una gobernanza intercultural satisfactoria, a cualquier nivel, depende en gran parte de la capacidad para cultivar dichos espacios: espacios físicos, como calles, mercados y comercios, jardines de infancia, escuelas, universidades, centros socioculturales, clubes de jóvenes, iglesias, sinagogas y mezquitas, salas de reuniones en las empresas y los lugares de trabajo, museos, bibliotecas y otras instalaciones de ocio, o espacios virtuales como los medios de comunicación. La planificación urbana es un ejemplo ilustrativo: el espacio urbano puede organizarse de forma «unívoca» o «plurívoca». El primero incluye barrios periféricos convencionales con urbanizaciones de viviendas, zonas industriales, aparcamientos y carreteras periféricas. El segundo abarca las zonas céntricas concurridas, los parques, las calles animadas, las terrazas de las cafeterías y los mercados. Las zonas unívocas propician la atomización de las personas, mientras que los espacios plurívocos favorecen el encuentro de las diferentes capas de la sociedad y fomentan el espíritu de tolerancia. Es fundamental que las poblaciones de migrantes no estén concentradas, como suele ser el caso, en viviendas de protección oficial frías y estigmatizadas, aisladas y excluidas de la vida urbana.

9 El primero de dichos retos habría de empezar por reconocer el derecho ciudadano por excelencia, el sufragio, en virtud de la residencia, tal y como se ha consolidado para los ciudadanos comunitarios en el ámbito local. El segundo habría de llevarnos a asumir la concepción de los derechos humanos, más que como categorías cerradas, como procesos en los que es necesario incorporar otras «racionalidades», lo cual exigirá elevadas dosis de diálogo y empatía. Unas exigencias que, sin duda, pueden satisfacerse con mayores garantías de éxito en los espacios locales dadas sus dimensiones y proximidad entre los individuos y grupos en que se integran. De esta manera, «las políticas interculturales a nivel local pueden contribuir a cerrar el espacio público que tiene el discurso que negativiza activamente la diversidad», Ricard Zapata-Barrero, «Interculturalidad: ética pública y cultura de la diversidad», en ZAPATA-BARRERO, R. y PINYOL JIMÉNEZ, G. (eds.): *Manual para el diseño de políticas interculturales*, cit., p. 22.

Este programa transformador ha de estar recorrido a su vez y de manera principal por el criterio de la igualdad de género. Un mandato claramente establecido a nivel comunitario y en la legislación interna, y que supone, entre otras cosas, valorar de qué manera las políticas que se adoptan inciden de manera diversa en mujeres y hombres, así como fomentar la incorporación de aquellas a los ámbitos públicos en los que históricamente no estuvieron presentes. Ello obliga, entre otras muchas medidas, a una redefinición de los *espacios* y de los *tiempos* mediante los que se articula la vida de nuestras ciudades en función de la patriarcal división público masculino/privado femenino. A su vez, la igualdad de género debe convertirse en un criterio rector en la adopción de políticas sociales, ya que las mujeres son las que sufren mayores niveles de discriminación y de injusticia social en un sentido amplio, así como en lo que podríamos llamar gestión de la diversidad cultural. Como se ha puesto de relieve en nuestro país y en otros de nuestro entorno a partir de medidas como la prohibición del *burka*, el debate sobre las identidades no puede perder de vista la necesidad de, por encima de todo, proteger la igualdad de mujeres y hombres, garantizando en todo caso a las primeras su espacio de autonomía y dignidad. Un asunto no exento de polémica y que nos remite al papel que pueden jugar los entes locales en la misma definición de los derechos fundamentales y, de manera más específica, en la fijación de límites a su ejercicio. Una cuestión que en la última década ha sido objeto de una intensa polémica en nuestro país a raíz de la aprobación por parte de muchos ayuntamientos de ordenanzas mediante las que se han tratado de regular determinados aspectos vinculados con la convivencia, el orden público y la paz social¹⁰.

10 Un proceso que, a su vez, ha sido paralelo, como bien señala Juan M.ª Pemán Gavín, a «un proceso de alejamiento de la legislación estatal de los territorios vinculados al civismo», «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona», *REALA*, n.º 305, septiembre-diciembre 2007, p. 13. Ello ha llevado en la práctica, sobre todo a partir del cuatrienio 2006-2009, a lo que este mismo autor ha denominado «etapa de eclosión» en cuanto a la producción normativa local sobre civismo. «La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 36, 2010, p. 20.

3. EL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO EN UNA SOCIEDAD INTERCULTURAL

3.1. Las ordenanzas de convivencia

Con carácter general las ordenanzas de convivencia aprobadas por varios municipios españoles, que siguen muy de cerca el modelo tipo elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias¹¹, han incidido en cuestiones muy diversas tales como vecindad, prostitución, seguridad, mendicidad, prácticas religiosas o medio ambiente. Todas ellas coinciden en sancionar determinadas conductas que se consideran contrarias al orden público o la seguridad ciudadana, o bien que inciden sobre la calidad de vida de los lugares públicos. De esta manera, y partiendo de la inseguridad jurídica que provocan unos instrumentos en los que se mezclan cuestiones muy dispares y no siempre con el tratamiento normativo más adecuado, en el ámbito local se ha ido generando un nuevo «espacio» para la creación de derechos —podría hablarse incluso de nuevos derechos—¹² y, lo que es más complejo desde el punto de vista jurídico, para fijar determinados límites a los mismos¹³.

La mayoría de estas ordenanzas justifican su razón de ser en el mantenimiento del «orden público», el cual nos remite en última instancia a las condiciones de tranquilidad y bienestar que hacen posible la convivencia pacífica, y sobre el que existe una abun-

11 Puede consultarse en la página web de la Federación <www.femp.es>.

12 «Entre esta novedosa remesa de derechos basado en normas sociales de conducta y en el respeto al derecho de los demás puede destacarse el derecho a disfrutar del paisaje urbano de la ciudad como elemento integrante de la calidad de vida; el derecho a no ser perturbado en la libre circulación y a disfrutar lúdicamente de los espacios públicos respetando el legítimo derecho de los otros usuarios; el derecho a disfrutar de un espacio limpio y no degradado, el derecho al descanso y tranquilidad de los vecinos; el derecho de las personas a no ser molestadas o perturbadas; el derecho a que se respete su integridad y la de sus bienes; o el derecho de las personas al descanso nocturno». RUIZ-RICO RUIZ, C.: «Nuevos límites a los derechos constitucionales en la Administración local: las ordenanzas de convivencia», comunicación presentada en el XI Congreso ACE *La tutela judicial de los derechos fundamentales*, 21-22 de febrero de 2013, Barcelona <http://www.acoes.es/congresoXI/pdf/M4Com-Catalina_Ruiz.pdf> [consultada 4-7-2013].

13 Todo ello partiendo de un déficit normativo que, como bien ha subrayado Rafael Jiménez Asensio, se acrecienta «porque en el listado de ámbitos materiales que son competencia de los municipios nada se dice, por ejemplo, en lo que afecta a la ordenación de las relaciones de convivencia como competencia propia de los municipios (...) Así pues, el acento lo puso el legislador en la dimensión «represiva» frente a la óptica «preventiva» o «positiva», cuando parece obvio que la reivindicación de la idea de convivencia debe proyectarse necesariamente con efectos positivos sobre la sociedad». Rafael Jiménez Asensio, *Convivir en la ciudad*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, p. 141. Sí que encontramos una referencia expresa a esa competencia en la Ley 5/2010, de 11 de julio, de Autonomía Local de Andalucía, en cuyo art. 9.14.k se habla expresamente de «la ordenación de las relaciones de convivencia».

dante jurisprudencia en cuanto a su papel como límite de los derechos¹⁴. Sin embargo, se discute si el orden público puede convertirse en un presupuesto habilitante que justifique la capacidad normativa de los Ayuntamientos, sobre todo cuando su actuación incide en derechos fundamentales. Una cuestión que, obviamente, condiciona la propuesta que planteamos en estas páginas en torno a lo que sería un hipotético modelo de «gobernanza local» desde el punto de vista de la diversidad cultural. Debemos recordar cómo las ordenanzas que analizamos se han ocupado de regular cuestiones como la prohibición de la mendicidad o la prostitución, la limitación del uso del espacio público para determinadas actividades como el conocido como «botellón», la prohibición de ir con el torso desnudo por la calle o, el caso más polémico y que ha tenido más repercusión mediática, la prohibición de vestir determinadas prendas con un marcado carácter religioso¹⁵. En este sentido, buena parte de la doctrina manifiesta sus dudas en cuanto a que «la cláusula de orden público consienta la intervención municipal en la libertad y derechos de los ciudadanos por vía normativa»¹⁶. Entiendo que esas dudas podrían resolverse si superáramos un concepto de orden público excesivamente deudor del pasado y lo dotáramos de un contenido más «positivo». Es decir, si no lo contemplamos solo y estrictamente como una cláusula que permite limitar, sino más bien como el presupuesto desde el que generar unas condiciones mínimas de bienestar y paz social. Es decir, se trataría de dotarlo del contenido jurídico y axiológico del art. 10.1 CE, vinculándolo además a otros dos presupuestos irrenunciables: el carácter político de la autonomía local y el compromiso de los poderes públicos en la efectividad de los derechos fundamentales (art. 9.2 CE)¹⁷.

14 Como bien ha reiterado el TC, «un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, solo cuando se ha acreditado (en la realidad) la existencia de un peligro cierto para la seguridad, la salud o la moralidad pública, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática» (STC 46/2001, de 15 de febrero).

15 Cuestiones que pueden afectar a derechos fundamentales como el de libertad personal (art. 17 CE), a la propia imagen (art. 18 CE), libre circulación y residencia (art. 19), reunión y manifestación (art. 21 CE) o la libertad religiosa (art. 16 CE), además de incidir en muchos de los que la Constitución considera como principios rectores de la política social y económica (sería el caso por ejemplo de la protección de la salud —art. 43 CE—, del patrimonio —art. 44 CE— o de un medio ambiente adecuado, art. 45 CE).

16 CASINO RUBIO, M.: «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», cit., p. 768.

17 Sirva como ejemplo de esta dimensión la ordenanza de civismo aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona el 23 de diciembre de 2005 y que responde al significativo título de *Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona*. En dicha norma, además de medidas sancionadoras, se contienen previsiones sobre medidas de fomento y promoción en materia de civismo, en concreto en el capítulo III del Título I. Juan Pemán Gavín, «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana», cit., pp. 32-33.

En esta línea me parece muy oportuno el concepto utilizado por el legislador italiano: *sicurezza urbana*. De acuerdo con el art. 1 del Decreto del Ministerio del Interior de 5 de agosto de 2008, dictado en ejecución del art. 6 del Decreto-Ley n. 92 de 23 de mayo de 2008, de medidas urgentes en materia de seguridad pública, dicho concepto se define como «*un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità local, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale*»¹⁸. Debemos destacar como en dicha definición se habla de «tutela» y «defensa», pero también de «mejora». Es decir, los poderes públicos están comprometidos no solo a defender sino también a mejorar las condiciones de vida de las ciudades. Y debemos subrayar cómo el concepto de «seguridad urbana» incluye la referencia a «convivencia civil» y «cohesión social»¹⁹. Por lo tanto, parece evidente que en él está implícito el papel de los poderes públicos, también y muy especialmente de los entes locales, en generar y mantener unas condiciones que permitan una convivencia pacífica y, como lógico presupuesto de la misma, los vínculos que hagan posible la «cohesión social». Una cohesión que no será posible sin la eficaz garantía de un doble ámbito de derechos: los de carácter social y económico —de ahí la necesidad de subrayar la idea de *municipios de bienestar*— y los de carácter cultural o identitario²⁰. En este sentido, el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural* habla de un «círculo virtuoso», es decir, «la diversidad no solo contribuye a la vitalidad cultural, sino que también puede favorecer la mejora de los resultados sociales y económicos»²¹.

La necesidad de tener muy presente los derechos culturales nos remite a su vez a una de las grandes cuestiones a resolver por las democracias contemporáneas. Me refiero a la armonización entre unos valores comunes, y que vendrían en última instancia a

18 Citado por Miguel Casino, *op. cit.*, pp. 769-770.

19 La cohesión social, en el sentido que se da en el ya citado *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural* (p. 14), «denota la capacidad de una sociedad para garantizar el bienestar de todos sus miembros, reduciendo al mínimo las disparidades y evitando la polarización. Una sociedad caracterizada por la cohesión social es una comunidad solidaria integrada por personas libres que persiguen estos objetivos comunes a través de medios democráticos».

20 Este doble compromiso es evidente en la definición que la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad ofrece de lo que denomina «derecho a la ciudad» (art. I): «La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad». Y, a continuación, deja muy claro el papel que al respecto han de cumplir las autoridades municipales, que no es otro que fomentar «la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes».

21 *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural*, cit., p. 16.

dotar de contenido el concepto inicialmente vacío de «orden público», y los valores singulares de los individuos y de los grupos en que se integran. En esa tensión es donde deberíamos situar la necesidad de revisar en el contexto de las sociedades actuales el mismo término de «civismo» que nos remite, siguiendo la definición que nos ofrece el Diccionario de la RAE, al «comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública». Una cuestión que afecta a la teoría misma de los derechos humanos y que, sobre todo, pone en jaque el entendimiento liberal de la igualdad y la correlativa configuración aparentemente «neutra» del espacio público. En este sentido, el reto actual es generar políticas de fomento del «civismo en contextos de diversidad»²².

Entiendo que el espacio público democrático debe configurarse desde una perspectiva laica, es decir, no comprometida con los valores de cosmovisiones particulares, sean sagradas o no, y *militante* con los principios y valores en los que se sustenta el pacto constitucional. Es esta la interpretación, a mi parecer impecable, que realizó el Consejo de Estado francés al valorar el proyecto de la que finalmente se aprobaría el 14 de septiembre de 2010 como Ley sobre la Ocultación de la Cara en los Espacios Públicos. En su informe de 26 de enero de 2010, el Consejo de Estado utiliza la «dimensión inmaterial del orden público» para referirse al conjunto de exigencias recíprocas que garantizan la vida en sociedad o, dicho de otra manera, «las exigencias fundamentales del contrato social implícitas y permanentes».

Esta dimensión del «orden público» es la que en última instancia justificaría no solo la actuación limitativa de derechos, sino también la obligación de los poderes públicos, incluidos los locales, de garantizar unas condiciones de convivencia en la que tutelen lo que podríamos llamar dimensión pública de las *identidades* al tiempo que se incide en la consolidación de los *valores compartidos*. Esa debería ser lo que podríamos llamar «doble exigencia» del civismo, entendido desde la superación de sus tradicionales perfiles sancionadores y asumido como un proceso mediante el cual rediseñar la ciudadanía compleja del siglo XXI. En este sentido debemos recordar cómo el secretario general del Consejo de Europa se pronunciaba de manera radical en el Prólogo del Libro Blanco sobre el diálogo intercultural: «el principal mensaje del Libro Blanco es que el diálogo interreligioso es imposible sin una clara referencia a valores universales: democracia, derechos humanos y Estado de Derecho».

22 ZAPATA-BARRERO, R.: «Interculturalidad: ética pública y cultura de la diversidad», cit., p. 32.

3.2. Una política de civismo intercultural

El asunto fundamental es analizar el papel que pueden desempeñar los Ayuntamientos en el desarrollo de lo que podríamos llamar una «política de civismo», la cual no solo hay que entenderla desde una perspectiva exclusivamente sancionadora de los comportamientos que puedan poner en peligro la «paz social», sino también en un sentido más positivo de creación de las condiciones que hagan posible el bienestar y la convivencia²³. Este tipo de políticas han de ser necesariamente transversales, ya que habrían de incidir en diferentes ámbitos competenciales municipales, con independencia de que incluso se lleguen a crear las correspondientes estructuras administrativas —con el personal correspondiente— que tengan como objetivo fundamental su impulso y coordinación²⁴. En esta línea la implicación de los entes locales debería ser doble: de una parte, deberían consolidar y desarrollar estrategias que permitieran generar vínculos comunes; de otra, deberían amparar y liderar políticas de reconocimiento y de integración en lo público, es decir, en los espacios de convivencia, de las identidades que en muchos casos «coexisten» pero no «conviven» en la ciudad. Se trataría por tanto en última instancia de políticas que deberían tener un alto contenido pedagógico y que vendrían a incidir en una responsabilidad esencial de los poderes públicos cual es la educación *de y para* la ciudadanía. De ahí, por lo tanto, la necesidad de superar la dimensión casi exclusivamente «sancionadora» que tienen la mayor parte de ordenanzas de civismo aprobadas en los últimos años²⁵.

23 En esta línea, los Ayuntamientos deberían promover acciones tales como: «campañas de sensibilización y difusión, acciones de educación en materia de civismo (planes de educación cívica), medidas de fomento de los comportamientos cívicos (premios, fomento y difusión de buenas prácticas), jornadas y encuentros («día para la convivencia y el civismo»), creación de una sección de la Policía Local especializada en el tema, apertura de canales de participación para estimular la colaboración ciudadana y el civismo activo, a través de las asociaciones existentes o de la creación de un voluntariado cívico, ofrecimiento de alternativas para paliar determinadas problemáticas (creación de museo de grafitos, fórmulas de ocio alternativo para jóvenes etc.), incorporación de «agentes cívicos», Juan Pemán Gavín, «La política de civismo en los Ayuntamientos españoles...», cit., pp. 23-24.

24 Sobre la necesidad de transversalidad de estas políticas véase DE TORRES, D.: «Gobernanza y liderazgo en las políticas interculturales», en *Manual para el diseño de políticas interculturales*, cit., pp. 78-79.

25 Como subraya Miguel Casino Rubio, se puede llegar finalmente al efecto contrario: «con el pretexto de fomentar y garantizar la convivencia ciudadana se corre el riesgo de sacrificar precisamente el civismo. Pues, como es elemental, no es desde luego lo mismo comportarse con civismo por compromiso personal o conciencia cívica que hacerlo por miedo a la sanción», *op. cit.*, p. 756. Hay que tener presente como la mayoría de las ordenanzas de convivencia han ido surgiendo como respuesta al deterioro de la convivencia en las ciudades y a la creciente degradación del espacio público, de forma que en ellas subyace la preocupación por «recuperar las virtudes cívicas». Miguel Casino Rubio, «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo: Rivista di Studi Giuridici e politici*, n.º 4, 2011, pp. 743-744.

Uno de los objetivos principales de estas políticas locales de civismo debería ser evitar la creación de guetos, no solo desde el punto de vista socio-económico sino también cultural e incluso religioso, que impidan la comunicación y el mestizaje sin el que la vida democrática está herida de muerte²⁶. Para cumplir este objetivo habrían de tenerse presentes los 10 elementos que el proyecto europeo *Intercultural Cities*, al que más adelante me referiré, considera como necesarios en una «estrategia urbana intercultural»²⁷:

1. Fomentar el desarrollo y la persistencia de actitudes públicas positivas frente a la diversidad y una identidad pluralista de la ciudad mediante el discurso público y las acciones simbólicas.
2. Iniciar un ejercicio para revisar las principales funciones de la ciudad a través de una lente intercultural y establecer algunos proyectos piloto emblemáticos. Entre las áreas de política municipal que deberían revisarse se destacan educación, esfera pública, vivienda, barrios, servicios públicos y administración cívica, empresa y economía, deporte y artes.
3. Reconocer la inevitabilidad del conflicto en las comunidades mixtas y desarrollar la capacidad de mediación y resolución de la ciudad, así como crear instituciones especializadas para gestionar el conflicto cultural.
4. Invertir en la enseñanza de idiomas para que todos los inmigrantes puedan conversar en la lengua mayoritaria, pero también permitir a los miembros de la mayoría aprender o tener unas nociones de las lenguas minoritarias y dar más visibilidad a esas lenguas en el espacio público.
5. Establecer una estrategia conjunta con las agencias de prensa locales y ocasionalmente con las escuelas de periodismo para que se reúnan y presenten las noticias de una forma interculturalmente responsable.
6. Establecer una política internacional para la ciudad.

26A ello se refiere el art. III de la Carta Europea de Salvaguarda de los DH en la ciudad cuando establece la obligación de las autoridades municipales de garantizar la libertad de conciencia y de religión individual y colectiva: «Dentro de los límites de su legislación nacional, las autoridades municipales ejecutan todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando para evitar la creación de guetos». Este debería ser el objetivo principal de las políticas municipales dirigidas a satisfacer «el derecho de los ciudadanos y de las ciudadanas a la cultura en todas sus expresiones, manifestaciones y modalidades» (art. XV Carta). Para ello, y como responsabilidad principal de las administraciones locales, en cooperación con las asociaciones y el sector privado, «fomentarán el desarrollo de la vida cultural urbana en el respeto a la diversidad».

27 *La ciudad intercultural paso a paso. Guía práctica para aplicar el modelo urbano de integración intercultural*, pp. 17 y ss. <www.coe.int/interculturalcities> [última consulta: 22-7-2013].

7. Crear una función de formación intercultural o un observatorio, o al menos empezar un proceso de seguimiento y evaluación de la interacción transcultural de la ciudad.
8. Iniciar un programa de formación para la concienciación intercultural destinado a los políticos y al personal que interviene en las políticas públicas y que trabaja en las agencias del sector público, animando también a participar al sector privado.
9. Promover iniciativas de acogida y de visitas urbanas de los recién llegados a la ciudad, acompañados por personas de distintas culturas.
10. Establecer procesos de gobernanza intercultural para fomentar la toma de decisiones transcultural tanto en las organizaciones de la sociedad civil como en las instituciones públicas, apoyar la aparición de nuevos líderes cívicos y políticos de diversos orígenes y garantizar que los líderes actuales sean expertos y competentes a nivel cultural.

Como ejemplos más concretos de previsiones que en esta materia han realizado ayuntamientos españoles cabe citar varias de las que realiza la ya citada Ordenanza de Barcelona:

- a. La promoción, muy especialmente desde el *Centro Interreligioso de Barcelona y desde la Oficina por la No Discriminación*, del respeto a la diversidad cultural y religiosa, con el fin de evitar actitudes contrarias a la dignidad personal y comportamientos discriminatorios, especialmente de naturaleza xenófoba, racista, sexista u homófoba (art. 7.2) Además, la Ordenanza prevé una actuación positiva en cuanto a la aplicación de este tipo de medidas en función de las circunstancias concretas de los individuos a los que se dirijan (art. 7.3).
- b. La creación de lo que la Ordenanza de Barcelona denomina *Observatorio Permanente para la Convivencia* (art. 8), como órgano colegiado de carácter permanente, adscrito al Plan para la Promoción del Civismo, que tendrá atribuidas funciones de consulta, recogida, análisis e intercambio de datos e información, estudio de experiencias comparadas, y de elaboración y publicación de trabajos, propios o ajenos, sobre buenas prácticas en materia de convivencia y civismo.
- c. El recurso a la *mediación* como «herramienta básica para una sociedad menos litigiosa y más cohesionada» (art. 86).

4. LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA COMO RETO DE LAS CIUDADES INTERCULTURALES

De manera mucho más concreta, son muchas las cuestiones en que pueden intervenir los entes locales con respecto a las creencias de los individuos y a las actividades, muchas de ellas con una indudable proyección pública, de los grupos y colectivos en que se integran desde el punto de vista religioso. Es decir, dado que el ámbito local es donde los individuos y los grupos en que se integran desarrollan sus actividades cotidianas, es por tanto también el espacio donde llevarán a cabo determinadas acciones, de manera individual y colectiva, que supongan una manifestación de su libertad religiosa. A su vez, hay que tener en cuenta que las Corporaciones Locales prestan una serie de servicios cuya gestión puede incidir, directa o indirectamente, en el ejercicio de dicha libertad. Pensemos en las competencias municipales en ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; cementerios y servicios funerarios; mataderos; centros docentes públicos; atención primaria, servicios sociales, seguridad ciudadana o participación ciudadana²⁸.

Como ejemplo del creciente interés que en la última década está suscitando la diversidad religiosa en sociedades como la española, que tradicionalmente han sido muy homogéneas en dicho aspecto, cabe destacar la creación del *Observatorio del pluralismo religioso en España*²⁹, dependiente del Ministerio de Justicia, y que se describe en su página web como «una herramienta de transferencia de conocimiento para la gestión

28 Además de los ámbitos competenciales referidos a dichas materias y que se encuentran reflejados en el art. 25 Ley 7/1985, de abril, reguladora de las bases de régimen local, debemos tener en cuenta que la intervención de los Gobiernos Locales está amparada en lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 2.1 LRBRL:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

En consecuencia, dichas competencias y servicios se ejercen y prestan dentro del marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y respetando las normas reguladoras de tales competencias. Por su parte, de acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, «el Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

29 www.observatorioreligion.es.

pública de la diversidad religiosa». De ahí que su objetivo principal sea «orientar a las administraciones públicas en la implementación de modelos de gestión ajustados a los principios constitucionales y al marco normativo que regula el ejercicio del Derecho de Libertad Religiosa en España». El Observatorio propone una serie de documentos y guías que pueden ayudar a las entidades locales a gestionar dicha libertad en un contexto cada vez más plural. Así, por ejemplo, cabe destacar su *Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa*³⁰, en el que se proponen los siguientes criterios para afrontar la gestión de la diversidad religiosa: 1) El conocimiento de la diversidad religiosa de cada municipio o comunidad; 2) La planificación y anticipación; 3) Gestión de hecho religioso, no migratorio cultural³¹; 4) Reconocimiento y visibilización; 5) Gestión en el marco general y no a través de negociaciones específicas; 6) Coordinación y colaboración inter e intra administrativa; 7) Eficacia, celeridad y evaluación ex post; 8) Eficiencia económica.

Entre las aportaciones más relevantes del Manual cabe destacar las siguientes:

- a. Las relativas al *planeamiento y la gestión urbanística*, dada sobre todo su incidencia en cuanto a la creación y gestión de lugares de culto. Un ámbito en el que, se insiste, han de evitarse las soluciones segregadoras, tan negativas para la convivencia. En este sentido, la gestión urbanística municipal de los centros de culto puede representar una magnífica oportunidad para definir criterios que contribuyan a la cohesión

30 El Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa se ha elaborado a partir de los resultados de las investigaciones sobre pluralismo religioso que la Fundación Pluralismo y Convivencia ha promovido en las diferentes regiones españolas y, especialmente, a partir de los resultados de la investigación denominada «Gestión pública de la diversidad religiosa» (GESDIVERE), desarrollada entre los años 2009 y 2010 en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias. Este estudio, en el que participaron ocho equipos de investigación pertenecientes a diferentes universidades y centros de investigación del Estado español, analizó las prácticas de gestión de la diversidad religiosa desarrolladas en 26 municipios de siete comunidades autónomas. El texto puede consultarse <http://www.observatorioreligion.es/upload/19/37/Manual_Gestion_Municipal.pdf>.

31 Es decir, y como se explica en el Manual (p. 52), «La obligación de la Administración es afrontar la gestión de esa problemática de la misma manera que si fueran mayoritariamente nacionales quienes la plantean. La libertad religiosa es un derecho fundamental de españoles y extranjeros y no puede asociarse tener una religión distinta de la mayoritaria con ser extranjero. No se puede dar respuesta a las necesidades que el ejercicio de este derecho suscita desde la gestión de la inmigración porque se estaría obviando que son muchos los españoles que tienen una religión distinta a la católica. Comprender este hecho es capital para abordar un modelo de gestión estable de las peculiaridades que el hecho religioso plantea en el desarrollo de las competencias propias de las Administraciones autonómicas y locales».

social y territorial³². Una cohesión en la que también puede incidir, por ejemplo, la gestión que se haga de los cementerios y cultos funerarios³³, o las medidas que se tomen para garantizar el ejercicio de la libertad religiosa en ámbitos tan cotidianos como la alimentación³⁴.

- b. La necesidad de incorporar la singularidad religiosa en el *trabajo social comunitario*. En esta línea, se destaca que «la mediación especializada en resolución de conflictos relacionados de alguna manera con el hecho religioso y sus manifestaciones en el espacio público —los cuales no suelen ser conflictos propiamente religiosos— se presenta como una alternativa de gestión posible. Pero esta vía remite de nuevo a la necesidad de apostar por la formación de nuestros profesionales en materias relacionadas con el pluralismo religioso. El abordaje de este tipo de conflictos plantea también la necesidad de diseñar e implementar protocolos específicos para su gestión»³⁵.
- c. La consideración de la libertad religiosa desde la óptica de la *participación ciudadana*, es decir, desde la consideración de las confesiones y entidades religiosas como unos actores más de la sociedad civil. Uno de los objetivos prioritarios de las políticas locales de civismo debería ser «conseguir una mejor gestión del hecho religioso a través de la incorporación/inclusión de la pluralidad religiosa en la cotidianidad de los municipios en cuanto entidades que, además de su labor religiosa, desarrollan procesos educativos, culturales, sociales o deportivos, que pueden trabajar en pro de la cohesión social y en contra de la exclusión». Ente las medidas que se recomiendan con respecto a este ámbito de participación, como una de las formas más efectivas de conseguir la normalización, «el refuerzo de los vínculos entre las entidades religiosas y los representantes públicos, procurando una integración tanto de la confesión mayoritaria como de las minorías en los espacios oficiales que por su naturaleza u objeto lo requieran o lo recomienden». Además, todas las entidades asociativas, independientemente de su perfil, han de tener las mismas posibilidades de acceder a recursos y concursos públicos. Ello, además de suponer una manifestación del principio de cooperación, facilitar la visibilización de la acción social, cultural, educativa, etc., que desarrollan

32 Una de las mayores dificultades en este tema deriva del cierto vacío normativo existente. Estamos ante un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y solo Cataluña ha regulado de momento la cuestión a través de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto.

33 Y trata de responder a cuestiones como si es preferible reservar parcelas en los cementerios municipales para las distintas confesiones o crear cementerios confesionales.

34 El Manual se refiere en concreto a dos cuestiones: la garantía del suministro de carne sacrificada de acuerdo con las leyes islámica y judía, y la adecuación de los menús en los centros docentes públicos y privados concertados.

35 *Manual de gestión municipal de la diversidad religiosa*, cit., p. 97.

las entidades religiosas favoreciendo su normalización en el municipio y su participación en redes de recursos municipales y en plataformas de participación ciudadana. Al mismo tiempo, «las entidades religiosas, en cuanto entidades ciudadanas deberían ser contempladas en los planes estratégicos de participación de los municipios en los mismos términos que el resto de entidades presentes en el territorio. Si se fomenta la participación de las entidades religiosas en los órganos de carácter consultivo (consejos de la ciudad, consejos territoriales, sectoriales, de equipamiento, comisiones específicas...), así como en el resto de plataformas de participación ciudadana de los municipios, estamos abriendo una vía de diálogo y conocimiento de la realidad local que podrá funcionar en ocasiones como herramienta de gestión de la propia diversidad religiosa». Habría que fomentar los foros interreligiosos en cuanto pueden ser un recurso útil para canalizar la interlocución e impulsar la participación de las entidades religiosas en la vida municipal.

- d. Las cuestiones relacionadas con la *seguridad ciudadana*, las cuales cobran un especial protagonismo en la vida local si pensamos en las diversas manifestaciones de la libertad religiosa que implican una dimensión pública y colectiva. En este caso, no podemos olvidar que entra en juego otro derecho fundamental cual es el de reunión y manifestación (art. 21 CE). Ello remite a su vez a los posibles conflictos de derechos que puede generar el uso del espacio público. El tema es de tanta complejidad que el Observatorio le ha dedicado una publicación específica titulada *Vía pública y libertad religiosa*³⁶. Esta guía aborda una serie de cuestiones esenciales en orden a garantizar en el ámbito local el ejercicio de la dimensión pública y colectiva de la libertad religiosa. Así, se ocupa de las actividades realizadas por las comunidades religiosas que suponen una ocupación de la vía pública, distinguiendo dos tipos: aquellas de carácter religioso y otras actividades, de carácter social, cultural, educativo, deportivo, etc. Igualmente se aborda el uso ocasional de espacios o equipamientos públicos por parte de las comunidades religiosas, los aspectos de la manifestación del culto relacionados con la protección del medio ambiente, en concreto la contaminación acústica y, finalmente, la rotulación de los lugares de culto.

36 «Esta Guía se dirige a los Gobiernos municipales con el objetivo de responder a las dudas que puedan surgir en la gestión cotidiana del hecho religioso en la vía pública y así contribuir a mejorar sus competencias en la gestión no discriminatoria del pluralismo religioso. Por ejemplo, cuando una comunidad religiosa desea realizar un acto con significado religioso que implica la realización de un recorrido por la calle, ¿tiene que solicitar autorización al Gobierno municipal? ¿Cuál es el procedimiento adecuado? Muchas comunidades religiosas solicitan el uso de polideportivos municipales para desarrollar algunas de sus actividades, ¿es posible la cesión temporal de estos equipamientos? ¿Cómo actuar ante la ocupación de la vía pública por exceso del aforo de un lugar de culto? ¿A qué índices de ruido están sujetos los lugares de culto?» <http://www.observatorioreligion.es/upload/33/73/Guia_Via_Publica.pdf>.

5. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y COOPERATIVA DEL DIÁLOGO INTERCULTURAL

5.1. Diálogo intercultural y relaciones internacionales

El diálogo intercultural ha de tener a su vez una dimensión internacional, de la misma forma que muchas respuestas a los retos que plantea la globalización deben darse desde las ciudades, las cuales han de «tener un pie en occidente y otro en el mundo en vías de desarrollo, un pie en lo rural y otro en lo urbano, siendo conscientes de que la migración es cada vez más circular, y que las personas y las economías son transnacionales y transculturales»³⁷.

En primer lugar, y como bien subrayó el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural*, «el concepto de diálogo intercultural puede contribuir a superar los estereotipos y yuxtaposiciones estériles que puedan derivarse de esta visión del mundo, ya que subraya que en un entorno mundial, caracterizado por las migraciones, por una creciente interdependencia y por el fácil acceso a los medios de difusión internacionales y a los nuevos servicios de comunicación como Internet, las identidades culturales son cada vez más complejas, coinciden en parte y combinan elementos de muy diversas fuentes. Imbuir las relaciones internacionales del espíritu de diálogo intercultural permite responder eficazmente a esta nueva situación. El diálogo intercultural puede contribuir así a evitar y resolver los conflictos, y favorecer la reconciliación y la reconstrucción de la confianza social».

De acuerdo con este objetivo, continúa señalando el *Libro Blanco* (p. 57),

las autoridades locales y regionales deberían contemplar la posibilidad de cooperar con instituciones socias establecidas en otras regiones de Europa. Las medidas adoptadas a este nivel son un componente esencial de las buenas relaciones de vecindad entre los Estados, y ofrecen por tanto un marco idóneo para el desarrollo de las relaciones interculturales. Las autoridades locales y regionales pueden organizar consultas periódicas e institucionalizadas con las comunidades o autoridades territoriales de los Estados vecinos sobre cuestiones de interés común, con miras a hallar conjuntamente soluciones, determinar los obstáculos jurídicos y prácticos para la cooperación transfronteriza e interterritorial, y tomar las medidas correctivas apropiadas. Pueden emprender iniciativas de capacitación, en particular para la formación lingüística, orientadas a las personas que participan en este tipo de cooperación en el plano local. Las OSC y las institu-

³⁷ *La ciudad intercultural paso a paso*, cit., p. 6.

ciones educativas pueden contribuir al diálogo intercultural en Europa y a escala internacional, por ejemplo, a través de la participación en estructuras no gubernamentales europeas, o en asociaciones y programas de intercambio transfronterizos, en particular destinados a los jóvenes. Las instituciones internacionales como el Consejo de Europa tienen la responsabilidad de apoyar a la sociedad civil y a las instituciones educativas en esta tarea. Se alienta a los medios de comunicación a establecer mecanismos de intercambio y coproducción —a escala regional, nacional o europea— de programas de eficacia probada a la hora de movilizar la opinión pública contra la intolerancia y mejorar las relaciones comunitarias³⁸.

En este sentido, el diálogo intercultural ha de ser una nueva herramienta de las relaciones internacionales y de gestión pacífica de los conflictos, de manera que debería convertirse en una estrategia prioritaria en la cooperación entre regiones europeas y, a su vez, en las relaciones de estas con otros territorios, muy especialmente con los países del Mediterráneo. En este objetivo han de cumplir un papel esencial, además de los poderes públicos, los actores no estatales organizados a nivel internacional, como las ONG, las fundaciones o las comunidades religiosas. Igualmente las personas también son clave a este respecto. No solo las que trabajan en un entorno intercultural, sino también y muy especialmente las de origen inmigrante, ya que pueden establecer múltiples vínculos a través de las fronteras nacionales, convertirse en vectores de desarrollo al estimular la innovación y el enriquecimiento recíproco de las ideas.

38 El *Libro Blanco* destaca el papel del Consejo de Europa en la promoción y el impulso de la cooperación con otras organizaciones activas en el ámbito del diálogo intercultural, incluidas la UNESCO y la iniciativa «Alianza de Civilizaciones», la OSCE, la Unión Europea y la Fundación Euro-Mediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas, así como con otras organizaciones regionales, como la Liga de Estados Árabes y su Organización para la Educación, la Cultura y la Ciencia (ALECSO), que representa una región que tiene numerosos vínculos con Europa, pero una tradición cultural diferente. También manifestaba su apoyo al diálogo intercultural sobre la base de sus normas y valores en el contexto de proyectos específicos que den lugar a una cooperación con instituciones como la ISESCO y el IRCICA. Esta cooperación se centrará, a nivel regional, en las relaciones entre Europa y sus regiones vecinas, en particular la ribera sur del Mediterráneo, Oriente Medio y Asia Central. A este respecto, cabe citar la «Plataforma abierta de Faro», establecida conjuntamente por el Consejo de Europa y la UNESCO en 2005 a fin de fomentar la cooperación interinstitucional en el ámbito del diálogo intercultural.

Como ejemplo de instituciones y acciones que inciden en el ámbito «internacional» del diálogo intercultural, además de la obvia referencia al año 2008, declarado por la Unión Europea como Año Europeo del Diálogo Intercultural, el Consejo de Europa reconoce la contribución del «Centro Norte-Sur», el programa «Artistas por el diálogo», que abarca la región mediterránea, y que fue emprendido en 2008 para reforzar el diálogo intercultural entre los artistas y los actores culturales; la Comisión de Venecia, en cuanto instancia que coopera con los tribunales constitucionales y órganos equivalentes en África, Asia y las Américas, así como en los países árabes; y el Congreso de Poderes Locales y Regionales, en cuanto entidad dispuesta a seguir colaborando con sus socios en la región mediterránea, particularmente en el marco de la colaboración israelo-palestina y de la cooperación con las ciudades árabes.

5.2. La cooperación intercultural

En segundo lugar, y centrándonos en lo que denominamos gobernanza local de la diversidad, es esencial el establecimiento de redes de cooperación entre ciudades que permitan mejorar la gestión del pluralismo cultural y religioso. Es decir, las políticas municipales de civismo deberían tener además en todo lo relativo a la convivencia de las diferencias culturales y religiosas una necesaria *dimensión internacional y de cooperación*³⁹. Desde lo local la apuesta por hacer efectiva la convivencia intercultural debería posibilitar no solo, obviamente, el conocimiento de otros pueblos y culturas sino también el desarrollo de programas de cooperación con las colectividades locales de otros países⁴⁰. La presencia de hombres y mujeres procedentes en muchas ocasiones de esos países como vecinos y vecinas de nuestras ciudades podría ser la llave para establecer puentes que sirvan para romper las fronteras no solo urbanas sino también nacionales. Al mismo tiempo sería conveniente desarrollar estrategias cooperativas entre ciudades para el intercambio de experiencias en materia de gestión de la diversidad cultural y religiosa⁴¹.

En este sentido, cabe destacar el programa impulsado por el Consejo de Europa y la Comisión Europea en 2008, que fue declarado Año europeo para el diálogo intercultural, con el nombre de *Intercultural cities*⁴². Su objetivo era desarrollar, a través de la experiencia de una red de ciudades piloto, un conjunto de directrices e instrumentos para ayudar a las ciudades europeas para gestionar las diversas poblaciones como fuente de innovación, la creatividad, el crecimiento y el progreso social más que como un obstáculo o amenaza. Este proyecto

39 En la guía *La ciudad intercultural paso a paso* —cit., pp. 31 y 32— se insiste en la necesidad de que las ciudades establezcan vínculos comerciales y políticos independientes con los países de origen de los grupos minoritarios, desarrollando nuevos modelos de ciudadanía local/global. Se pone como ejemplo la experiencia desarrollada en Lublin mediante la creación del Centro de Información Euroregional y Cooperación Cultural «Closer and Closer», con la intención de proporcionar un apoyo constante a la cooperación cultural transfronteriza entre Lublin, Lutsk (Ucrania) y Brest (Bielorrusia).

40 Este es precisamente uno de los llamamientos con los que concluye el ya citado Informe *Living together*, en el cual se pide a todos los Estados miembros del Consejo de Europa el fomento de la cooperación intermunicipal e interregional, en particular con entes locales y regiones de los países del Mediterráneo.

41 Esta dimensión internacional es más necesaria que nunca en un momento histórico en el que «el proyecto de una vida urbana se ha deslocalizado y la ciudad se ha convertido en un valor simbólico; la forma tradicional de la ciudad europea es simplemente una metáfora cuyo contenido se realiza en las democracias que funcionan, en los mercados justos, en los espacios globales humanizados, allá donde sea posible la convivencia entre diferentes sobre el horizonte de un mundo verdaderamente común». Daniel Innerarity, *El nuevo espacio público*, cit., p. 121.

42 En la página web http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp (última consulta: 22-7-2013) puede consultarse las líneas maestras del programa, las ciudades europeas que participan, así como diversas experiencias de gestión de la interculturalidad en diferentes ámbitos de competencia local.

insistió en la necesidad de subrayar que no se trata simplemente un intercambio de buenas prácticas sino que la interculturalidad requiere un cambio cultural que se puede lograr mediante la acción simultánea en varios niveles: la percepción del público, los procesos políticos, las estructuras y la integración social. El programa ayudaría a las entidades participantes a adoptar un enfoque global y estratégico para la gestión de la diversidad mediante el diseño de estrategias interculturales y el desarrollo de iniciativas en todos estos ámbitos.

A su vez, y dentro de ese proyecto, en España se ha desarrollado la acción *Red de Ciudades Interculturales*, liderada por la Universidad Pompeu i Fabra, cuyo objetivo es poner en contacto a distintas ciudades del territorio español que tienen programas interculturales para intercambiar experiencias y discutir estrategias de diseño y acción⁴³. Son dos buenos ejemplos de programas que deberían tener continuidad y ampliar su radio de acción, de manera que se implicaran en ellos ciudades no solo de diferentes regiones europeas sino también de otros ámbitos territoriales como el Norte de África y, en general, de los países del Mediterráneo.

También merece destacarse en esta línea de trabajo la investigación llevada a cabo por la Red Europea de Ciudades para la Política de Integración (*Cities for Local Integration Policy, CLIP*)⁴⁴, en la que se analizaron las políticas y prácticas interculturales de 31 ciudades europeas. Las conclusiones se presentaron en el informe titulado «Políticas interculturales en las ciudades europeas» (Consejo de Europa y Eurofound, 2010)⁴⁵, en

43 Las ciudades fundadoras de la RECI fueron Barcelona, Bilbao, Cartagena, Fuenlabrada, Getxo, Jerez, Parla, Sabadell, San Sebastián y Tenerife. Los objetivos, participantes y actividades de esta Red pueden consultarse en la página web <http://www.upf.edu/gritim-reci/projecte/> [última consulta: 22-7-2013]. Sobre las experiencias desarrolladas por estas ciudades véase Gema Rubio Carbonero, «Los programas interculturales RECI: comparativa estructural y discursiva», en *Manual para el diseño de políticas interculturales*, cit., pp. 135-158.

44 La red CLIP se puso en marcha en septiembre de 2006 por iniciativa del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, la ciudad de Stuttgart y Eurofound. El objetivo era reunir a grandes ciudades europeas en un proceso de aprendizaje común a lo largo de varios años. El segundo módulo de investigación, que se desarrolló en 2007-2008 se centró en la política de la diversidad, mientras que en el tercero (2008-2009) se abordó el diálogo intercultural e interreligioso con las comunidades musulmanas a escala local. Sobre esta red: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clip.htm> [última consulta: 22-7-2013].

45 En este informe se definen las políticas interculturales locales como «aquellas políticas, programas y actividades concretas de las administraciones y organizaciones locales encaminadas a influir en la interacción social, la comunicación y el entendimiento mutuo entre las poblaciones inmigrantes y las autóctonas, y a tender puentes entre los grupos étnicos y religiosos en el medio urbano» <<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/33/es/1/EF1033ES.pdf>> [última consulta: 22-7-2013].

el que se incluyeron recomendaciones dirigidas a las distintas Administraciones, de las que cabe destacar las que se refieren al ámbito local⁴⁶.

En definitiva, la amplitud y el carácter ambicioso de estas propuestas nos demuestra que estamos ante uno de los principales retos de las sociedades contemporáneas y ante el que las entidades locales tienen mucho que decir. Ellas deberían ser actores principales en el diseño y ejecución de unas políticas interculturales que deberían estar guiadas por los tres grandes ejes que en su preámbulo indica la *Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad*:

«Una voluntad: integrar el vínculo social, de forma duradera, en el espacio público. Un principio: la igualdad. Un objetivo: el incremento de la conciencia política de todos sus habitantes».

⁴⁶En concreto, se plantean las siguientes: 1. Una definición del ámbito de actuación de las políticas interculturales, siendo fundamental un liderazgo político de perfil elevado de los alcaldes, los ayuntamientos, los líderes de los colectivos minoritarios pertinentes, así como los representantes de las principales organizaciones de la sociedad mayoritaria (como interlocutores sociales, iglesias y asociaciones deportivas); 2. Consideración del papel de las políticas interculturales en la política de integración; 3. Asignación de recursos necesarios; 4. Adopción de políticas eficaces para grupos étnicos; 5. Mejora de las relaciones intergrupales: a) Fomento del diálogo intercultural; b) Establecimiento de contactos informales; c) La diversidad a través del arte y la cultura; d) Mejora de las competencias interculturales; e) Actividades de lucha contra la discriminación; f) Estrategia con los medios de comunicación profesionales; g) Gestión de parques y espacios públicos; h) Mejora de las relaciones entre la policía y los inmigrantes; 6. Adaptación a las distintas necesidades religiosas: a) Cartografía de las organizaciones religiosas en las ciudades; b) Respeto a las necesidades religiosas de los grupos de inmigrantes (por ejemplo, en ritos como los funerarios o en las festividades religiosas); c) Apoyo a las solicitudes de lugares de culto; d) Inicio y respaldo de un diálogo interreligioso; 7. Formulación de políticas de desradicalización eficaces: a) Prevención de la radicalización contra los inmigrantes; b) Freno al auge de los grupos hostiles con los inmigrantes; c) Prevención de la radicalización de los jóvenes musulmanes.

6. BIBLIOGRAFÍA

ARECES PIÑOL, M.^aT.: «La prohibición del velo integral islámico, a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo», *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, n.º 32, 2013.

CASINO RUBIO, M.: «Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia», *Istituzioni del federalismo: Rivista di Studi Giuridici e politici*, n.º 4, 2011.

INNERARITY, D.: *El nuevo espacio público*, Espasa Calpe, Madrid, 2006.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Convivir en la ciudad*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

La ciudad intercultural paso a paso. Guía práctica para aplicar el modelo urbano de integración intercultural <www.coe.int/interculturalcities> [última consulta: 22-7-2013].

Libro blanco sobre el Diálogo Intercultural: Vivir juntos con igual y dignidad, Consejo de Europa en su 118.ª reunión ministerial, 2008.

Living together. Combining diversity and freedom in 21st-century Europe, Consejo de Europa, 2011.

PEMÁN GAVÍN, J. M.^a: «Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona», *REALA*, n.º 305, septiembre-diciembre 2007; «La política de civismo en los Ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 36, 2010.

RUIZ-RICO RUIZ, C.: «Nuevos límites a los derechos constitucionales en la Administración local: las ordenanzas de convivencia», comunicación presentada en el XI Congreso ACE *La tutela judicial de los derechos fundamentales*, 21-22 de febrero de 2013, Barcelona <http://www.acoes.es/congresoXI/pdf/M4Com-Catalina_Ruiz.pdf> [consultada: 4-7-2013].

SALAZAR BENÍTEZ, O.: *El sistema de gobierno municipal*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2007; *Cartografías de la igualdad. Ciudadanía e identidades en las democracias contemporáneas*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

ZAPATA-BARRERO, R. y PINYOL JIMÉNEZ, G. (eds.): *Manual para el diseño de políticas interculturales*, Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2013.

III CONGRESO EUROPEO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y DE VECINDAD

LIBRO DE ACTAS

El presente volumen recoge las ponencias y comunicaciones presentadas en el III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, evento organizado por la Consejería de la Presidencia, en colaboración con el Centro de Estudios Andaluces, en octubre de 2013. El objetivo era reunir a los investigadores especialistas en el estudio, análisis, balance y prospección 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 Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA). La iniciativa está liderada por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía con la financiación del Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.