

ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS Y ACTORES TRANSFRONTERIZOS ESPAÑA-FRANCIA EN EL PERÍODO 2007-2013¹

**J. Feliu Torrent, M. Berzi, J. Vicente Rufi,
M. Castañer Vivas y R. Llussà Torra**

Departament de Geografia, Universitat de Girona
jaume.feliu@udg.edu – matteoberzi@msn.com – joan.vicente@udg.edu
mita.castaner@udg.edu – rafel.llussa@udg.edu

Resumen: La investigación, como objetivo general, se enmarca en el estudio de las dinámicas de desarrollo económico y territorial de los espacios transfronterizos a lo largo de la frontera entre Francia y España. En concreto, se estudian las características de los proyectos de cooperación transfronteriza INTERREG IV-A en el período 2007-2013, como ejemplo y muestra de las dinámicas producidas entre los actores y los proyectos de desarrollo entre ambos lados de la frontera. Para tal efecto, se ha construido un sistema de bases de datos para volcar la variada información de los proyectos y se ha elaborado posteriormente para extraer información cuantitativa y cartográfica de síntesis, utilizando las capacidades de los sistemas de análisis geográfico.

Palabras clave: INTERREG, proyecto transfronterizo, actor territorial, cartografía.

Abstract: This research is part of the study of the economic and territorial developments that take place in the border areas between France and Spain. Specifically, we study the characteristics of cross-border cooperation projects INTERREG IV-A developed during the 2007-2013 period. These projects are taken as examples of the dynamics produced by stakeholders and development projects between the two sides of the border. To meet this objective, a database system has been designed to dump the

Recibido: 30-04-13. Aceptado: 30-09-13.

1. Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra.

information of the projects. The information is further processed in order to extract quantitative results and cartographic images, using the capabilities of geographic information systems.

Key words: INTERREG, cross-border project, territorial stakeholder, cartography.

1. Introducción

El texto que presentamos se enmarca en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado “*25 años de proyectos transfronterizos entre España y Francia en el marco de la Unión Europea (UE). Un análisis desde la geopolítica de planes, proyectos, agentes y resultados territoriales*”, que tiene como uno de los objetivos la creación de conocimiento y el análisis conjunto de los espacios transfronterizos franco-españoles, en concreto de los proyectos de cooperación con incidencia territorial con sus métodos, protagonistas y resultados. El proyecto está liderado por el grupo de investigación Análisis y Planificación Territorial y Ambiental de la Universidad de Gerona, y cuenta con la participación de varios investigadores de las universidades de Perpignan-Via Domitia, Toulouse II-Le Mirail, París 8 y País Vasco. El proyecto se inició en enero de 2012, y transcurrido más de un año, podemos presentar unos primeros resultados en relación con el análisis de los proyectos transfronterizos, los actores y las implicaciones territoriales.

En el presente artículo presentamos una base de datos de los proyectos transfronterizos que permite su comparación, la extracción de información comparada, el análisis de los actores implicados en los proyectos de desarrollo y la delimitación territorial (mediante cartografía y SIG) del impacto de los proyectos en el desarrollo local. Esta base de datos está constituida por los proyectos POCTEFA² 2007-2013, la principal fuente de información de que se dispone.

El texto se estructura en cuatro apartados, el primero de los cuales consiste en una breve presentación de la iniciativa INTERREG, el principal instrumento de cooperación transfronteriza de la Unión Europea, desde sus inicios en 1989 hasta, al menos, 2020, fecha en que acabará el próximo presupuesto europeo. El segundo apartado es de carácter metodológico, pero ello no implica un contenido únicamente instrumental sino que pretende tener interés *per se* como uso de los sistemas de información geográfica y ex-

2. Hemos diseñado una clasificación propia dividida en las siguientes categorías: Accesibilidad y transporte, Cohesión e integración social, Cultura y educación, Desarrollo económico local, Investigación, Medio ambiente, Ordenación del territorio, Salud, Seguridad.

pone algunos de los problemas que se han encontrado para este uso, en especial por la disparidad de ámbitos geográficos y perfiles de actores a representar. El tercer punto se centra específicamente en el análisis de los proyectos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, así como en su plasmación cartográfica. Finalmente, el artículo concluye con unas breves reflexiones donde se exponen los resultados más destacables y las expectativas del proyecto de investigación contando con estos resultados.

1.1. La Iniciativa INTERREG de 1989 a 2020

Entre los años '90 y 2000, la Unión Europea ha propiciado las políticas de cohesión gracias a un número creciente de iniciativas (INTERREG, LEADER, EQUAL, etc.) y unos recursos financieros cada vez más importantes. La iniciativa INTERREG, seguramente el proyecto más ambicioso, nació a finales de los años 80 para estimular la cooperación entre las regiones europeas a diferentes niveles (Perkmann 2003; Oliveras X., Durà A., Perkmann M. 2010). Está financiada por los fondos FEDER - *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Uno de sus principales objetivos es disminuir la incidencia de las fronteras estatales y permitir un desarrollo más equilibrado de las regiones fronterizas, las cuales sufren a menudo un abandono generalizado, despoblación y aislamiento económico y social, consecuencia de una situación a menudo periférica y geopolíticamente singular en relación a la distancia a centros de decisión, fragmentación de territorios... (Comisión Europea, 2008).

Interreg ha tenido varias fases programáticas: Interreg I (para el período de programación 1989-1993), Interreg II (1994-1999), Interreg III (2000-2006) e Interreg IV (2007-2013, actualmente en funcionamiento). La próxima fase coincidirá con el período diseñado para la estrategia europea de 2020 (2014-2020). Al mismo tiempo, cada Interreg se divide en tres líneas de actuación y financiamiento: Interreg A (cooperación transfronteriza), Interreg B (cooperación transnacional) y Interreg C (cooperación interregional). Interreg A tiene como objetivo desarrollar socialmente y económicamente espacios transfronterizos a través de estrategias comunes de desarrollo. Se aplica a regiones adyacentes con la frontera y participan instituciones nacionales, regionales y locales. De todas las líneas, ésta es la que recoge, con diferencia, más presupuesto y número de programas (ver tabla 1). Interreg B es el nivel intermedio, donde generalmente las regiones no contiguas de diferentes países colaboran para resolver problemas en la articulación fronteriza. Finalmente, Interreg C abre sus programas a todos los Estados miembros de la UE para mejorar la eficacia de las políticas e instrumentos de desarrollo regional a través del intercambio de información a gran escala y el intercambio de experiencias (redes). Esta es la que dispone de menor dotación financiera de las tres.

Si analizamos la evolución de la dotación presupuestaria de los diferentes Interreg desde el primer período al actual, observamos un crecimiento sostenido superior al 700%

(ver tabla 1). Asimismo, los recursos mayoritarios dedicados a la línea de cooperación transfronteriza recogen unos incrementos similares, llegando a captar 5,6 mil millones de euros en el período actual (2007-2013). Para el período inmediatamente posterior no tenemos una cifra definitiva (se está discutiendo la organización y disponibilidad económica en el Parlamento Europeo) pero apuntamos unos valores estimados a partir de varias informaciones y estimaciones publicadas (Comisión Europea, 2011). También hemos estimado el porcentaje habitual, alrededor del 70% del total, de la línea Interreg A.

Tabla 1. Recursos disponibles de los diferentes programas Interreg

<i>INTERREG</i>	<i>Años</i>	<i>Núm. de programas</i>	<i>Recursos totales M €</i>	<i>Recursos Strand A (cooperación transfronteriza)</i>
I	1989-1993	31	1,08	1,08
II	1994-1999	59	3,5	2,66
III	2000-2006	64	4,9	3,2
IV	2007-2013	79	7,9	5,6
V	2014-2020	>79*	11,7*	8,2*

* Estimación.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Comisión Europea (ec.europa.eu).

La especificidad de Interreg la constituye la obligatoria colaboración entre las autoridades de dos o más Estados miembros y la necesidad de aplicar un proyecto a partir de una base común transfronteriza. Una vez que los programas operativos han sido aprobados por la Comisión Europea, su ejecución es coordinada por Comités de dirección, que se componen de representantes de las autoridades responsables de las Políticas de Cohesión de cada Estado miembro. Estos pueden ser tanto los organismos centrales del Estado como los organismos regionales. Al igual que casi todas las medidas en Política de Cohesión, los proyectos Interreg requieren co-financiamiento de los Estados miembros, autoridades regionales o líderes del proyecto en sí. La cantidad de co-financiamiento requerido varía según la región, que van desde el 50% hasta el 0% en las regiones más pobres. En el conjunto de nuestro espacio analizado esta cifra se sitúa en el 35%. Los beneficiarios finales de los fondos Interreg suelen ser autoridades públicas, asociaciones de interés y sin ánimo de lucro, tales como las Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales, sindicatos o centros de investigación. También, el programa 2007-2013 se diferencia del anterior por la introducción de una herramienta de carácter jurídico a disposición de las autoridades locales para fortalecer la cooperación territorial: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial – AECT (IRIS, IGOP 2011). Surge, en buena parte, de las limitaciones de las figuras legislativas existentes hasta el momento y se configura como una figura innovadora en este contexto territorial (METIS 2010; Beltran 2010).

2. Metodología

El objetivo de partida de esta investigación era la construcción de una base de datos que permitiera la extracción de información para interpretar conjuntamente todos los territorios de la frontera franco-española. Los requisitos que los autores se impusieron par el diseño de la base de datos son:

- a) que pueda contener y clasificar todos los proyectos transfronterizos desde los años 80 hasta la actualidad, según tipología del proyecto
- b) que permita extraer información valiosa sobre el número y tipología de actores implicados,
- c) que permita cartografiar los resultados y operar numéricamente con los datos introducidos

Además, esta base de datos para los proyectos transfronterizos de la frontera franco-española debería ser compatible con otras bases de datos que se pudieran realizar para otras fronteras entre países europeos.

Con estos condicionantes se diseñó un sistema formado por tres bases de datos, relacionadas con un campo común. La primera base de datos (A-PROYECTOS) recoge información general sobre los proyectos transfronterizos. Cada registro corresponde a un proyecto. Los campos de información recogidos en esta base de datos son los siguientes: 1) Identificador del proyecto (campo común), 2) Nombre del proyecto, 3) Año de inicio, 4) Año de finalización, 5) Tipología, 6) Origen de la financiación, 7) Financiamiento total, 8) Financiamiento europeo, 9) Actor jefe de fila del proyecto, 10) Código geográfico del actor. La segunda base de datos (B-ACTORES) recoge información de todos los actores participantes en los proyectos y su función es describir y representar las características de los actores. Cada proyecto tiene varios registros, dependiendo del número de actores. Los campos estudiados son los siguientes: 1) Identificador del proyecto (campo común), 2) Nombre del proyecto, 3) Nombre del actor, 4) Tipología de actor³ 5) Código geográfico del actor. La tercera y última base de datos (C-TERRITORIO) recoge los territorios donde el proyecto tiene un impacto directo, en relación a las acciones y políticas diseñadas en él. Cada proyecto tiene uno o más registros, dependiendo de los territorios afectados. Los territorios no se pueden superponer y deben dibujar un área homogénea. Los campos estudiados son: 1) Identificador del proyecto (campo común), 2) Nombre del proyecto, 3) Nombre del espacio geográfico, 4) Código geográfico.

Para la representación cartográfica de los proyectos y los actores se optó por la representación areal, es decir por el uso de capas de polígonos que se correspondieran

3. Clasificado en: públicos, privados y consorcios.

con el área propia de cada actor territorial. Así, a cada actor se le relacionó con un código geográfico o territorial. Los códigos territoriales coinciden la gran mayoría con los códigos oficiales europeos de las NUTS (*Nomenclature of territorial units for statistics*): NUTS 1 (Estados), NUTS 2 (Regiones: comunidades autónomas en España, *régions* en Francia), NUTS 3 (Subdivisión regional: provincias en España, *départements* en Francia). Para los actores municipales, se utilizaron los códigos oficiales europeos para esta escala administrativa, los llamados LAU (*Local Administrative Units*) de nivel 2, los anteriormente llamados NUTS 5.

En los ámbitos con un alcance territorial no coincidente con las clasificaciones anteriores, se diseñaron capas cartográficas y códigos geográficos *ad hoc*. Éste sería el caso de la comarca, el *pays*, la *communauté de communes*⁴, la mancomunidad de municipios, etc. La adecuación cartográfica y de códigos también fue necesaria en otros casos, como en las asociaciones de regiones.

Si bien la gran mayoría de actores territoriales participantes en los proyectos transfronterizos se adecuaban bien a uno de los códigos geográficos diseñados (y a su correspondiente área geográfica) hubo algunas dudas en ciertos actores de más difícil clasificación. Fue el caso de las universidades, que pueden tener influencias territoriales bastante variadas. Finalmente se optó por adscribirlas a los correspondientes NUTS 3.

Así, la opción de dotar a cada actor de un código y de un ámbito geográfico permitía representar varios actores, de varias escalas territoriales, al mismo tiempo, aunque suponía unas operaciones previas de álgebra de mapas. Efectivamente, uno de los problemas metodológicos que se planteaban era la dificultad de representar en una misma capa de información uno o más actores que se superponían y que además no coincidían sus límites. Por ejemplo, en el caso de representar los actores de un proyecto donde participaran el municipio de Gerona y la Provincia de Gerona. Una solución a la problemática se podía resolver mediante el álgebra de mapas, básicamente la suma de las varias capas que representan los actores. Así, la suma del municipio de Gerona (valor = 1) y provincia de Gerona (valor = 1) tiene en cuenta los dos actores y su ámbito territorial, y refleja la doble participación del ámbito del municipio de Gerona (valor = $1 + 1 = 2$), ya que está incluido en la Provincia de Girona (ver figuras 2a y 3a).

Además, el álgebra de mapas permite otras operaciones interesantes para esta investigación, como la representación de los proyectos y los actores, no solamente en cuanto a su número absoluto, sino según una ponderación o peso. En este caso he-

4. *Pays* es una categoría de planificación francesa que designa un territorio con una alta cohesión geográfica, económica, cultural o social, a una escala funcional, y que permite el diseño e implementación de proyectos de desarrollo. *Communauté de communes* es una entidad pública intermunicipal que tiene como objetivo la asociación de municipios en un espacio común de solidaridad para la elaboración de un proyecto conjunto de desarrollo y de ordenación del territorio.

mos utilizado los fondos total destinado de cada proyecto o los fondos gestionados por cada actor para ponderar la representación cartográfica y así acercarnos más al impacto real en el territorio de los proyectos transfronterizos (ver figuras 2b y 3b).

La aplicación de toda esta estructura de las bases de datos, como primer paso dentro del proyecto de investigación, se ha probado para representar todos los proyectos transfronterizos implicados en la financiación del POCTEFA 2007-2013. Y la misma estructura puede usarse para ampliar la información con los proyectos Interreg precedentes, o incluso futuros.

Finalmente cabe decir que en este artículo se presentan los resultados provenientes de las dos primeras bases de datos (A-PROYECTOS y B-ACTORES), que permiten ya la interpretación de numerosas características de los proyectos y los actores. Así, dejamos la explotación de la tercera base de datos (C-TERRITORIO) para siguientes divulgaciones de los resultados dirigidos a otros objetivos.

3. Resultados: análisis de los proyectos y los actores

3.1. Tipología de proyectos

En el programa POCTEFA 2007-2013 a lo largo de la frontera franco-española se aprobaron 133 proyectos que hemos clasificado en nueve ámbitos temáticos (ver Figura 1). Se observa que la mayoría de los proyectos, casi el 40% del total, corresponden al “desarrollo económico local”, que incluye campos como la promoción e innovación de las actividades tradicionales, del sector turístico, el soporte de las actividades productivas o la formación profesional. Dentro de esta categoría destacan los proyectos de actividad agro-ganadera, como la introducción de certificados de calidad (proyectos OTRAC, G+T VALORA), la adopción de técnicas de trabajo (AGRI-PROXI), la introducción de nuevas tecnologías para la reducción de externalidades negativas (p.e. emisiones de CO₂), la formación profesional (LAZOS-LIENS-LOTURAK). Le siguen las iniciativas relacionadas con el medio ambiente (17%). Se trata en la mayoría de los casos de proyectos transversales que abarcan el conjunto del Pirineo y donde participan actores de varias regiones (en su mayoría centros de investigación, universidades y administraciones regionales). Son ejemplos los proyectos para gestión conjunta de recursos hídricos (BIDUR y TTA II), forestales (UNCIPLUS y DYNAFORREST) y del litoral (MARE-UDINA).

La tercera categoría es “investigación básica” (14%), que se ha diferenciado de la investigación aplicada de apoyo a las empresas, perteneciente a la categoría de desarrollo económico. En esta tipología encontramos frecuentemente la participación de las universidades, sobre todo de Barcelona, Toulouse, Perpiñán, Gerona y el País Vasco. Solamente con estas tres categorías ya se alcanzan las tres cuartas partes del total, un

indicio de cuales son los aspectos clave de revitalización de esta área: empresa, investigación y medio ambiente. Una última tipología que supera el 10% es “cultura y educación”, promovido en buena parte por los lazos culturales y de identidad, especialmente en los espacios transfronterizos vasco y catalán. El resto de categorías como accesibilidad y transporte (6%), planificación territorial (5%), cohesión e integración social (3%), sanidad (3%) y seguridad (2%), cuentan con pocas propuestas aprobadas.

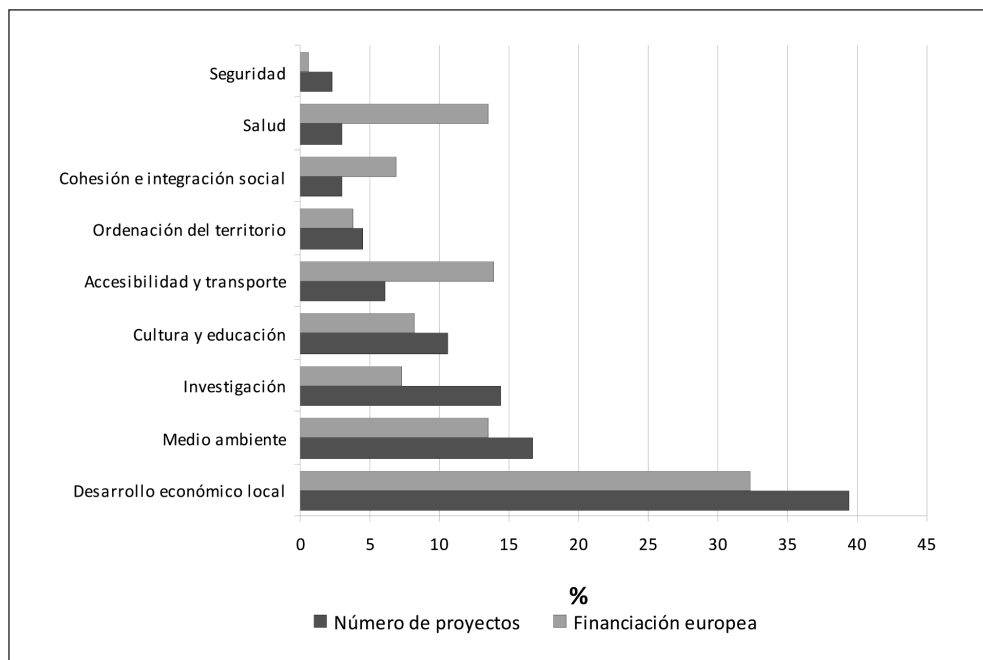


Figura 1. Clasificación de los proyectos POCTEFA 2007-2013 según el número de proyectos y la financiación de que disponen.

Fuente: Elaboración propia.

Si en vez de observar el número de proyectos concedidos miramos la cantidad presupuestada para cada tipología vemos cambios relevantes (ver Figura 1). Los fondos FEDER se destinan en gran parte a proyectos de desarrollo económico local, con acciones de diversa consistencia económica: 16 proyectos se benefician de inversiones superiores a un millón de euros, 6 superan los dos millones de euros y uno solo supera los tres millones. A diferencia de los valores precedentes, “accesibilidad y transporte” y “sanidad” presentan ahora una mayor relevancia. Esta última categoría dispone de 20,2 millones de euros, de los cuales el 90% son para la realización del hospital transfronterizo de la Cerdanya (proyecto HCT). Esta misma cantidad ha sido asignada a pro-

yectos de “medio ambiente”, dentro de los cuales 18 millones para proyectos que se ocupan de promover el patrimonio natural (85%) y 3 millones dedicados a prevención de riesgos (15%). Siguiendo con el análisis, resulta evidente la redimensión del ámbito de “investigación de base” que recibe solo el 7% del presupuesto aunque tenga numerosas iniciativas aprobadas, incluso más que categorías como sanidad y transporte. Se trata de iniciativas de poca relevancia económica realizadas por las universidades. Con el mismo porcentaje se representan proyectos con finalidad sociocultural. El cuadro se completa con elementos de menor relevancia económica: 4% para planificación territorial (para instituir nuevas realidades territoriales transfronterizas como euroregiones y eurodistritos) y solo el 1% se dedica a la seguridad del espacio fronterizo.

3.2. Análisis cartográfico de los proyectos y los actores

Tal y como hemos explicado en el apartado metodológico, la lectura territorial de los proyectos se realiza a partir de la georeferenciación de los actores, haciéndoles corresponder con un área administrativa. De este modo podemos realizar varios ejercicios interpretativos de la localización geográfica de los actores.

Una primera lectura es la localización de los actores que se posicionan como jefe de fila de un proyecto. El jefe de fila es un actor más que participa en el proyecto y ostenta mayores responsabilidades administrativas en la redacción, organización y gestión del mismo. Debido a su importancia cualitativa, presentamos un primer mapa de su localización (Figura 2a), superponiendo todos los actores jefes de fila en una operación de suma de capas cartográficas. En el segundo mapa (Figura 2b), en cambio, podemos observar la suma de los fondos FEDER destinados a cada proyecto, según la localización del jefe de fila que los gestiona.

Una primera observación es que la mayoría de los jefes de fila de los proyectos son españoles. Dentro de estos, destacan los actores localizados en la Comunidad de Aragón, que lideran 30 proyectos POCTEFA. Sobre todo, se trata de actores provenientes de Zaragoza, en especial la Universidad de Zaragoza. Navarra es la segunda Comunidad en número de liderazgos, con 21 proyectos, donde se promueven especialmente proyectos de tipología ambiental y soporte a la empresa. La siguen el País Vasco (19), con un número importante de actores privados, y Cataluña (19), con un peso importante de la administración regional. En el lado francés se observa una menor implicación en el liderazgo de los proyectos. De las tres regiones, destaca la región de Aquitania liderando 19 proyectos, seguida de Mediodía-Pirineos (14) y Languedoc-Rosellón (5).

De todos estos actores jefes de fila de proyecto, sólo algunos se corresponden con un actor de ámbito plenamente regional. De estos, destaca la Generalitat de Cataluña con diez proyectos liderados. A través de sus diversos Departamentos e Institutos es el organismo regional más proactivo en su conjunto, y demuestra una apuesta estra-

tégica de esta Comunidad. En la parte occidental, destaca la presencia del Gobierno de Navarra a través de sus organismos como “Gestión Ambiental, Viveros y Repoblaciones de Navarra, SA”, que lidera nueve proyectos. Su ubicación geográfica de puente entre las regiones de Aquitania y País Vasco y Aragón y Mediodía-Pirineos le permiten múltiples posibilidades de colaboración como, por ejemplo, los proyectos ENECO y ENECO2 para la gestión ambiental y energética de las pequeñas y medianas empresas. Los gobiernos regionales del País Vasco, La Rioja⁵ y Aragón lideran cinco proyectos. En el lado francés, sorprende que el gobierno regional de Mediodía-Pirineos no actúe de líder en ningún proyecto. El resto de gobiernos regionales tampoco lideran muchos proyectos, cuatro en Aquitania, y uno en Languedoc-Rosellón. Una razón de la menor participación como jefes de fila de las regiones francesas pueden ser las diferencias entre la organización territorial de los dos países. En el sur, la mayor autonomía regional facilitaría la gestión de los proyectos mientras que la organización más centralista francesa reduciría estas oportunidades (Keating, 1997).

Si observamos el segundo mapa (Figura 2b), añadimos otra dimensión al liderazgo de los proyectos: vemos la cantidad de fondos FEDER que cada ámbito regional gestiona como jefe de fila. En general, casi las tres cuartas partes de los recursos totales asignados a POCTEFA son para los proyectos con jefes de fila españoles y poco más de un cuarto va a las propuestas del norte, a pesar del peso relativamente importante de Aquitania. Cataluña y Aragón son las regiones con los jefes de fila que gestionan más recursos FEDER (24% y 20% respectivamente). En cambio, sus regiones homólogas del norte, en el lado francés, son las que gestionan menos (3,9% para Languedoc-Rosellón y 8% para Mediodía-Pirineos). La explicación ya comentada de esta disparidad puede ser mayor tendencia de las regiones del sur de gestionar proyectos por la mayor facilidad administrativa. Y como los proyectos transfronterizos en el Pirineo suelen darse entre actores del norte y del sur, una relación de tipo más bien vertical, la concentración de un volumen importante de recursos en el sur significa la gestión de menos recursos en el norte. Aún así, este desequilibrio no se produce en las regiones más occidentales, donde la repartición en la gestión por parte de los jefes de fila es más equitativa (16% Navarra y Aquitania, 10% País Vasco).

Otra posibilidad cartográfica y argumental es la representación de los actores que participan en los proyectos, sean estos jefes de fila o no (Figura 3). Esta información nos abre una dimensión interpretativa más compleja de las dinámicas de desarrollo territorial, ya que representa todo el abanico de agentes territoriales movilizados por un proyecto. En el mapa que representa la densidad total de actores (Figura 3a), aparecen ahora, a diferencia del mapa anterior, un número de actores importante en la parte francesa, especialmente en el sector más occidental. Los espacios con más densidad

5. La Rioja, aún y no ser propiamente una administración transfronteriza, participa en algunos proyectos de esta naturaleza por su proximidad a la frontera y su estrecha relación con las Comunidades vecinas.

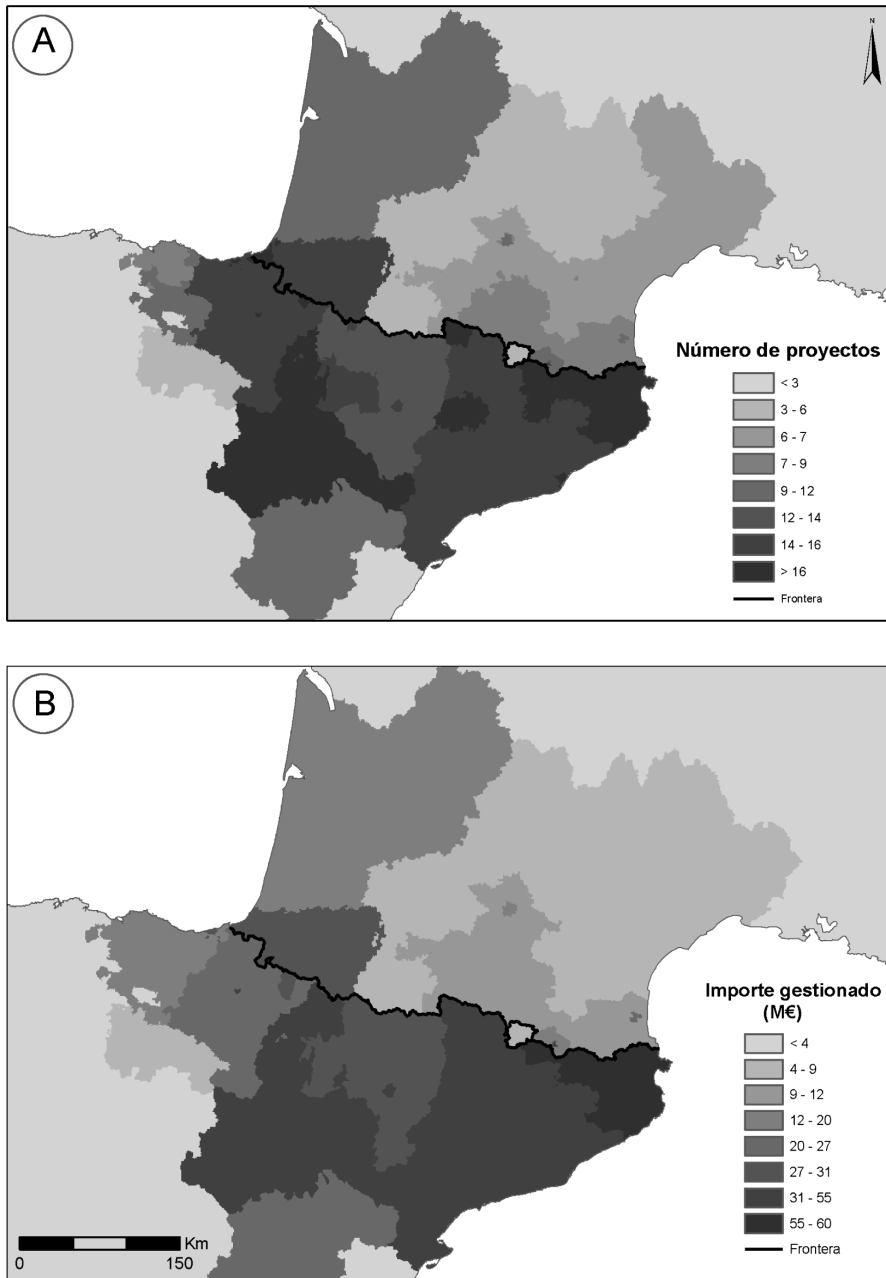


Figura 2. Distribución de los jefes de fila de los proyectos y de los recursos que gestionan.

Fuente: Elaboración propia.

coinciden con el municipio de Toulouse y todo el departamento de Alto Garona y con el municipio de Pau y el departamento de Pirineos Atlánticos. Si bien el rol de capitalidad de estos municipios juega a favor de su significación, la razón principal de la elevada densidad es la concentración de actores en los departamentos citados. También, los departamentos de Ariège y Altos Pirineos aparecen como territorios con una alta participación de actores. O incluso el Departamento de Pirineos Orientales. Estos resultados muestran la elevada capacidad de movilización y de participación de los actores que se agrupan a escala de los departamentos fronterizos franceses, a diferencia de los mismos actores a escala de las provincias españolas, que se activan más a escala de NUT2 (Comunidad Autónoma). A la escala de NUT3 (provincia/departamento) se han definido actores como diputaciones, agencias provinciales, cámaras de comercio o agricultura, empresas privadas, universidades, etc. Así, por ejemplo, se explica la alta densidad del departamento de Alto Garona por las numerosas contribuciones por parte de la Universidad de Toulouse. Y la alta densidad de Pirineos Atlánticos se explica por la combinada participación del Gobierno departamental y la Universidad de Pau.

En la vertiente española, como hemos dicho, no es la escala provincial la que toma el protagonismo en la densidad de actores participantes en los proyectos, aunque sí tengan cierta importancia en algunos casos, como la provincia de Zaragoza o Barcelona, debido a la alta participación de sus respectivas universidades. Los actores provinciales de Guipuzcoa también representan un caso destacable en la parte española. Pero, en general, es la escala de la Comunidad Autónoma que determina los resultados en España.

Aparte de los actores departamentales, en algunos espacios destaca la presencia de ciertos actores de una escala territorial menor, supramunicipal, como son los actores comarcales, parques naturales, *les pays* o las aglomeraciones francesas. Así, en la parte francesa destaca la alta densidad de un espacio supramunicipal concreto de la vertiente atlántica, la *Communauté de Communes Sud Pays Basque*. Se trata de un conjunto de 12 municipios franceses agrupados que participan en bastantes proyectos, normalmente en alianza con la provincia de Guipúzcoa o el País Vasco, y sobre todo con la comarca de Bidasoa. Otra *Communauté de Communes* francesa que destaca por el número de proyectos en los que participa, aunque no aparezca singularizada en el mapa, es *Vallée d'Aspe*, especialmente en temática ambiental. Este también es el caso del *Parc national des Pyrénées*, a caballo entre los departamentos de Hautes-Pyrénées (región Midi-Pyrénées) y de los Pyrénées Atlantiques (región Aquitania). Y no es el único parque natural fronterizo o cercano a la frontera que participa como actor en los proyectos, sino que aparecen todos en algún u otro momento. Y finalmente cabe nombrar la participación de numerosos *pays*, especialmente los fronterizos como *Pays Pyrénées-Méditerranée*, *Pays Couserans*, *Pays Comminges*, etc.

En la parte española, en cambio, los entes supramunicipales que participan lo hacen en menor intensidad aunque son más numerosos. No se trata de mancomunida-

des funcionales de municipios como en Francia (la ordenación del territorio en España diverge bastante de Francia en este aspecto) sino mayoritariamente de entidades comarcales. Aragón es la Comunidad con más participaciones comarcales (12), de las que destaca la comarca fronteriza de Jacetania. Cataluña tiene menos participaciones comarcales pero se repiten más, como la Cerdanya, Vall d'Aran, Alta Ribagorça o Pallars Sobirà. En el País Vasco destaca la participación de la comarca de Bidasoa, y en Navarra de las comunidades del Valle de Salazar y del Valle del Roncal. Finalmente, y como contraste con la parte francesa, debemos subrayar la poca participación de parques naturales fronterizos o cercanos a la frontera españoles en los proyectos, reducida al Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

La participación de los actores a escala municipal (donde se incluyen administraciones municipales, entes y agencias relacionadas con éstos, asociaciones culturales, ciertas empresas, etc.) se encuentra muy dispersa en el territorio y no coincide absolutamente con el espacio fronterizo. Destacan muy por encima de los otros actores municipales aquéllas ciudades mayores que ostentan funciones de capitalidad y que representan un socio estratégico como San Sebastián con 14 participaciones o Toulouse con 13 participaciones. Otros ejemplos de este tipo son Barcelona (5), Bilbao (4) o Zaragoza (3). Por otro lado, podemos destacar la participación de otros municipios estratégicos más pequeños que los anteriores pero con una mayor posición fronteriza como Bayona (6), Irún (4), Girona (4) y Perpiñán (3). Finalmente, si debiéramos destacar un espacio con una cierta concentración de actores municipales este sería el conjunto de municipios transfronterizos vascos, tanto en España como en Francia.

Tal y como hemos realizado en los mapas anteriores, es importante comparar la densidad de participación de los diferentes actores con la densidad de estos mismos, ponderados por el total de los fondos que han gestionado en los proyectos. Este ejercicio nos puede dar una cierta idea de los impactos de los proyectos de desarrollo en los diferentes territorios, si partimos de la premisa, no aún demostrada, de que la mayor dotación de fondos de los proyectos por parte de los actores conllevan un mayor impacto en el desarrollo de los territorios. Para este efecto hemos considerado los fondos FEDER más los fondos aportados por cada actor. La imagen cartográfica que aparece ahora (ver figura 3b) cambia sensiblemente respecto a la anterior, y muestra una mayor preponderancia de los actores de la vertiente española, especialmente en el sector más oriental. La concentración más elevada de fondos gestionados por los actores se encuentra en el noreste de Cataluña, coincidiendo con las provincias de Barcelona y Gerona. También el conjunto de Cataluña y Aragón, especialmente Zaragoza y Huesca, cuentan con unas densidades importantes de fondos gestionados. Por otro lado, en el sector occidental, atlántico, son los actores franceses los que gestionan una mayor cantidad de fondos para la realización de proyectos transfronterizos, como ocurre con el departamento de Pyrénées Atlantiques, en comparación con las regiones homólogas españolas, como Navarra o el País Vasco, que quedan en unas posiciones más discretas.

Los valores más elevados de territorios como la provincia de Gerona y Barcelona se explican, especialmente, por la significativa participación y financiación del gobierno de Cataluña en numerosos proyectos transfronterizos y por una histórica realidad de cooperación que sigue desarrollándose (MOT 2008, Castañer, Feliu, Gutierrez 2011; Castañer, Feliu, 2013). De entrada, la administración de la Generalitat, o instituciones relacionadas con éste como el *Centre Tecnològic Forestal de Catalunya* o la *Fundació Universitat Catalana d'Estiu*, suelen participar en numerosos proyectos, que además reciben una financiación elevada, como el ya mencionado Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, u otros menores como NECROPIR (Biodiversidad sostenible en los pirineos), GALLIPYR (Red pirenaica de los galliformes de montaña), CECASALS 2 (Centro transfronterizo de estudios "Pau Casals"), etc. Pero, aparte de la importante participación de los actores a escala global catalana, existe la participación de otros actores de una escala menor con una elevada aportación económica, como el *Consell Comarcal de la Cerdanya* en el proyecto de Matadero Transfronterizo, o el propio municipio de Puigcerdá en el Proyecto del Hospital Transfronterizo. En Aragón se dan también unos valores elevados de fondos aportados por los actores, de los que destacan los actores a escala de la provincia de Huesca, pero sobretodo de la provincia de Zaragoza, muy presente gracias a instituciones como la Universidad de Zaragoza. Cuanto más avanzamos hacia la vertiente atlántica observamos unos valores menores en el volumen de los fondos gestionados por los actores. Dentro de los valores decrecientes se observan algunas pequeñas manchas correspondientes a actores como el Valle de Salazar y Pamplona en Navarra, y San Sebastián en el País Vasco.

Si observamos el lado francés nos aparece un panorama muy distinto, prácticamente el inverso del lado español. Los espacios donde aparece una mayor densidad de fondos gestionados se encuentra en el Atlántico, concretamente en la *Communauté de Communes Sud Pays Basque* o los municipios de Bayona y Biarritz, gracias también a un volumen elevado de fondos gestionados a escala del departamento de Pirineos Atlánticos y, en menor cantidad, la región de Aquitania. Las numerosas relaciones transfronterizas en el País Vasco y la cierta función de rótula del Departamento de los Pirineos Atlánticos entre la zona atlántica y aquella central pueden ser claves explicativas del por qué de estos resultados. En el resto de los territorios transfronterizos franceses no aparecen densidades importantes en la cantidad de fondos gestionados por los actores del territorio. Aún y así, destacan ciertos territorios como el Département du Haute-Garonne y su capital Toulouse, especialmente activos a través de la Universidad de Toulouse. También destacan ciertos espacios del departamento de Pirineos Orientales como las comarcas de la Alta Cerdanya y el Capcir y el municipio de Perpiñán, gracias a la gestión de proyectos de presupuesto importante como el hospital transfronterizo y la Escena Catalana Transfronteriza respectivamente.

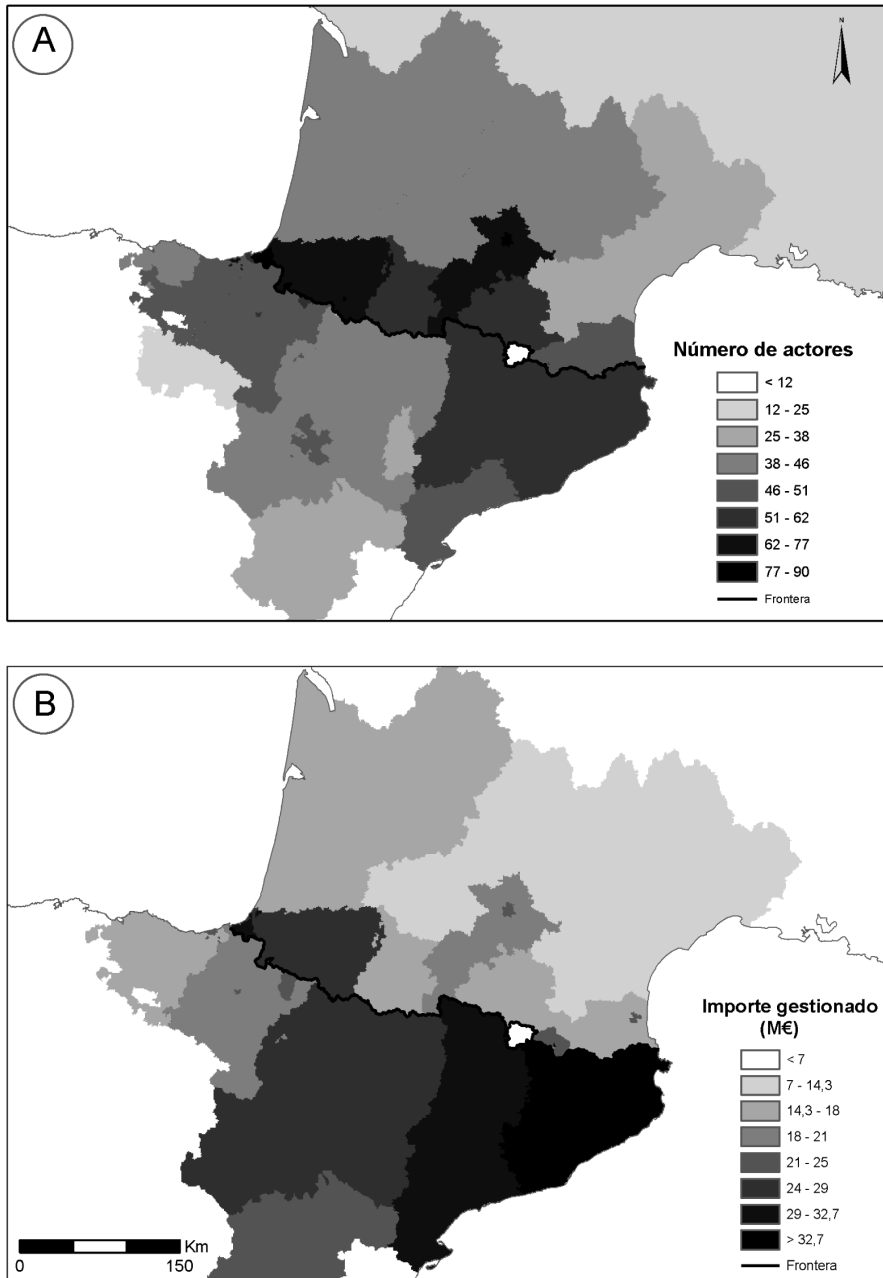


Figura 3. Distribución de los actores de los proyectos y de los recursos que gestionan.

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones y retos de futuro

En el marco del proyecto de investigación apenas iniciado “25 años de proyectos transfronterizos entre España y Francia en el marco de la Unión Europea (UE). Un análisis desde la geopolítica de planes, proyectos, agentes y resultados territoriales”, se ha propuesto reflejar y argumentar en el presente artículo la gran magnitud y creciente de la cooperación territorial transfronteriza entre España y Francia (Harguindéguy 2007), como mínimo partiendo de los datos del programa Interreg y todavía más específicamente del programa POCTEFA. A la espera de disponer de más información y suficientemente detallada sobre los programas Interreg anteriores al período 2007-2013, el análisis realizado permite sostener ya unos cuantos resultados de interés.

(1) En relación al análisis de los 133 proyectos transfronterizos franco-españoles estudiados, vemos una clara mayoría de los proyectos dirigidos al desarrollo económico local (el 40% de los proyectos y más del 30% del financiamiento total). Se incluyen campos como la promoción e innovación de las actividades tradicionales, sector turístico, soporte de las actividades productivas o formación profesional, y están participados por una gran diversidad de actores especialmente locales (municipios, agregaciones municipales, administraciones intermedias, departamentos/provincias). Le siguen a cierta distancia otras categorías como medio ambiente e investigación, donde participan numerosos centros de investigación e universidades y administraciones regionales. Estas tres categorías alcanzan el 75% de todos los proyectos, un indicador de los aspectos clave de revitalización de esta área: empresa, investigación y medio ambiente. Podemos destacar también los proyectos de cultura y educación, que superan el 10% del total, promovido en buena parte por los lazos culturales y de identidad entre los espacios transfronterizos vasco y catalán.

(2) Del análisis territorial de los proyectos hemos observado, en primer lugar, la localización de los jefes de fila, valorando el rol cualitativo de este actor que ostenta mayores responsabilidades administrativas en la redacción, organización y gestión del mismo. Una primera constatación es que la mayoría de actores que lideran los proyectos son españoles. Creemos que este resultado, no casual, remite a la mayor facilidad de liderazgo y de gestión de los recursos económicos de las administraciones autónomas españolas. No obstante, esta interpretación se plantea como una hipótesis para comprobar en futuras investigaciones. En número de proyectos liderados destacan los actores aragoneses, especialmente aquellos situados en la provincia de Zaragoza, como la Universidad de Zaragoza. Encontramos también una buena densidad en Navarra, País Vasco y Cataluña. En el lado francés destaca solamente la región de Aquitania y el departamento de Pirineos Atlánticos.

(3) Si observamos, además, la cantidad de fondos FEDER que gestiona cada jefe de fila –es decir, si ponderamos cada proyecto por su importancia monetaria, conocemos

mejor la realidad de los proyectos—. Casi las tres cuartas partes de los recursos totales asignados a POCTEFA son para los jefes de fila españoles. De estos, destacan Cataluña y Aragón que gestionan el 24% y 20% de recursos FEDER respectivamente. En cambio, sus regiones homólogas del norte francés (Lenguadoc-Rosellón y Mediodía-Pirineos), son las que gestionan menos. Este hecho nos vuelve a remitir a la conclusión anterior sobre la mayor facilidad administrativa española, y nos introduce a una práctica territorial clave en el espacio transfronterizo: las relaciones entre actores y proyectos se producen de forma, mayoritariamente, vertical (norte-sur). Es decir, que las alianzas entre actores se establecen normalmente entre aquéllos del sur y del norte, y entre éstos se crean los propios equilibrios. Difícilmente se crean alianzas transversales (este-oeste) entre actores para gestionar proyectos.

(4) En relación al conjunto de actores, jefes de fila o no, que participan en los diferentes proyectos, observamos una movilización importante en toda la parte francesa, especialmente en el sector centro-occidental (Toulouse y Haute Garonne; Pau y Pirineos Atlánticos). En Francia hay una especial movilización de actores a escala de NUT 3 (p.e. agencias departamentales, Cámaras de Comercio, industria o agricultura, universidades, etc.), mientras que en España la escala de la Comunidad Autónoma (NUT 2) es la que determina mayormente los resultados. Aun así, los actores municipales y supramunicipales tienen mucha importancia en ambos lados de la frontera. En Francia observamos mucha participación de entes supramunicipales (*Communauté de Communes, Pays*, parques naturales), y en España los entes supramunicipales (especialmente comarcas) que participan lo hacen en menor intensidad aunque son más numerosos. Los actores municipales más participativos suelen ser las ciudades mayores que ostentan funciones de capitalidad.

(5) Con la ponderación de los actores por los fondos que gestionan, vemos una mayor preponderancia de los actores españoles, especialmente en el sector más oriental. La concentración más elevada de fondos se encuentra en Cataluña (Barcelona y Gerona) y en Aragón (Zaragoza y Huesca), gracias a proyectos de financiamiento elevado. Cuanto más avanzamos hacia la vertiente atlántica observamos unos valores menores en el volumen de dinero gestionado por los actores españoles, y mayores densidades en los actores franceses (*Communauté de Communes Sud Pays Basque*, municipios de Bayona y Biarritz, Département des Pyrénées Atlantiques, etc.). Otra vez, este hecho demuestra la colaboración y complementariedad vertical (norte-sur) entre los actores transfronterizos, más que una relación transversal.

(6) Por otro lado, el artículo no tenía como único objetivo este análisis de datos y su dimensión territorial, sino también ensayar un método de representación cartográfica de dicha cooperación, de sus magnitudes, protagonistas y tipologías. Esta tarea aparentemente simple, en realidad presentaba problemas de partida al tener que representar actores que pertenecen a diferentes escalas territoriales, a menudo superpuestas. Para este efecto se ideó un sistema de bases de datos y un método de tratamiento de SIG

de los datos, a partir del álgebra de mapas, que puede ser extensible a otras fronteras, a otros casos de estudio. Esta metodología nos ha permitido interpretar mejor este espacio transfronterizo y observar las tendencias territoriales a partir de los resultados cartográficos obtenidos.

(7) Un tercer aspecto a subrayar es de carácter, podríamos denominar, geopolítico. En realidad son varios los resultados que tienen una explicación desde esta perspectiva, empezando por las disparidades entre un lado y otro de la frontera que derivan de un diferente reparto de competencias entre administraciones de uno y otro Estado, del nivel de descentralización y sus consecuencias. Para fases posteriores de la investigación queda pendiente la incidencia de esta diferencia en la eficacia de la aplicación de los recursos, en la agilidad –o si se quiere eficiencia– en el desarrollo de proyectos,... Igualmente de geopolíticas se pueden tildar algunas de las particularidades de la cooperación que implica a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco con los territorios del otro lado de la frontera pero que comparten elementos históricos, lingüísticos y funcionales más o menos sólidos que se quieren reforzar y que responden más o menos explícitamente a objetivos de reconstrucción de espacios e identidades, es decir objetivos geopolíticos. Hay que añadir que esta lectura no se puede realizar únicamente a escala regional, sino que en muchos casos es la escala local la que actúa dentro de esta lógica aún con más intensidad, en este caso en el sentido que apunta Philippe Subra, desde el Instituto de Geopolítica de París, en el sentido del uso de conceptos, instrumentos, tácticas,... clásicos de esta disciplina (Subra, 2007).

(8) Para finalizar, apuntamos los dos objetivos fundamentales que el proyecto de investigación tiene pendientes: por un lado, como se ha repetido, el completar la base de datos de proyectos de manera que sea posible también un análisis en el tiempo de la cooperación y sus resultados. Por otro lado, adentrarnos en un número limitado de proyectos que por diferentes motivos puedan servir de indicadores y referentes de la cooperación, en la línea de los que ya se están trabajando –formación de sistemas territoriales locales como la Cerdeña (Berzi, 2013), tratamiento diferencial del paisaje en espacios naturales transfronterizos, Eurociudad Vasca,...–. Veinticinco años de cooperación dan para mucho, y en unos momentos de incertidumbre en relación al proyecto europeo sin duda es necesario un balance del que tomar lecciones.

Bibliografía

- Beltran, S. (2010) Els organismes de cooperació territorial a Europa: una mirada cap al futur. Documents d'Anàlisi Geogràfica [Barcelona], núm. 56/1, p. 57-69.
- Berzi, M. (2013) Gli spazi di frontiera tra cooperazione territoriale e sviluppo locale. Il caso della Cerdanya. Tesi di Laurea Magistrale, IUAV, Venezia.
- Castañer, M., Feliu, J., Gutiérrez, O. (2011) Llibre Blanc de l'eurodistricte Català Transfronterer: creació de projecte i reestructuració territorial. Documents d'Anàlisi Geogràfica [Barcelona], núm. 57/2, p. 281-292.
- Castañer, M., Feliu, J. (2013) L'eurodistricte català transfronterer. Un espai emergent sense marc administratiu. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, núm. 74, març 2013, p. 39-56.
- Comision Europea (2008) *Libro Verde sobre la cohesión territorial – Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, Inforegio n. 28, Bruxelles.
- Comisión Europea (2011) "A Budget for Europe 2020" [Comunicación presentada por el presidente de la Comisión Europea J.M. Barroso], 29 de junio de 2011.
- Harguindéguy, J.B. (2007) La frontière en Europe: un territoire? Coopération transfrontalière francoespagnole. Paris, l'Harmattan.
- IRIS, IGOP (2011) Study on the contribution of local development in delivering interventions co-financed by the European Regional Development Fund (ERDF) in the periods 2000-06 and 2007-13. Final Report, European Commission.
- Keating, M. (1997) The invention of the regions: political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, p. 383-398.
- Metis, GmbH (2010) Sviluppo del GECT sul campo: valore aggiunto e soluzione ai problemi, Sintesi, METIS, GmbH, Unione Europea, Bruxelles.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière y Universitat de Girona (2008) Livre Blanc de l'Eurodistrict, pour un avenir transfrontalier / Llibre Blanc de l'Eurodistricte, per a un futur transfronterer. Generalitat de Catalunya – Conseil General Pyrénées Orientales.
- Oliveras X., Durà A., Perkmann M. (2010) Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). Documents d'Anàlisi Geogràfica, vol.56, núm.1, p. 21-39.
- PANTEIA (2010) Ex-post evaluation of Interreg III (2000-2006), Final Report, Zoetermeer.
- Perkmann, M. (2003) Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10 (2), p. 153-71.
- Subra, Ph. (2007) Géopolitique de l'aménagement du territoire, A. Colin, coll. Perspectives Géopolitiques, Paris.

