



Universitat Autònoma de Barcelona

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  [http://cat.creativecommons.org/?page\\_id=184](http://cat.creativecommons.org/?page_id=184)

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

Tesis doctoral - Programa de Doctorado en Geografia

Universitat Autònoma de Barcelona

Departament de Geografia

Junio 2017

# **LA VÍA TRANSFRONTERIZA DEL DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO**

---

Reflexiones teóricas y estudios empíricos

en los Pirineos y en los Alpes

Matteo Berzi

Directores

Antoni Durà Guimerà

Departament de Geografia, UAB

Margarita Castañer Vivas

Departament de Geografia, UdG



Universitat Autònoma de Barcelona



## Presentación

---

Esta tesis doctoral está estructurada siguiendo la normativa para la presentación de tesis doctorales por compendio de publicaciones, aprobada por la Comisión Académica del Programa de Doctorado (CAP) de Geografía de la Universitat Autònoma de Barcelona, regulada por el RD 99/2011 y según la disposición transitoria aprobada por la CAP el 10 de abril de 2015 para el alumnado matriculado anteriormente al curso académico 2015-2016.

Seguendo la normativa RD 1393/2007 que regula el formato de presentación de esta tesis doctoral por compendio de publicaciones, este trabajo está estructurado en tres secciones principales.

- Sección 1: Introducción y justificación de la unidad temática.
- Sección 2: Publicaciones que forman parte del compendio de la tesis.
- Sección 3: Discusión global de los resultados y conclusiones finales.

Para esta tesis, se aportan seis contribuciones científicas originales que siguen una misma línea de investigación, es decir, el estudio de las dinámicas de desarrollo local endógeno transfronterizo en las áreas de frontera rural. Las contribuciones (cinco artículos y un capítulo de libro) han sido aprobadas por la CAP de Geografía el día 02 de junio de 2017 y se adjuntan en esta tesis en el idioma y en el formato original de publicación.

En el momento del depósito de la tesis, están ya publicados un artículo y un capítulo de libro, otras dos publicaciones han sido aceptadas, y dos más están en proceso de revisión. A continuación se proporcionan las referencias de cada publicación, detallando para las respectivas revistas científicas el factor de impacto (FI) y el ranking del *Journal Citation Report*® de Thomson Reuters (JCR), el *SCOPUS*® de Elsevier (SJR) o bien se remarca la importancia de la revista en el caso que no resulte indexada en los dos.

- **Berzi, M (2017).** The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border, *European Planning Studies*, 1 – 22.  
<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2017.1321622>

JCR (2015) 1.056, Q3 del ámbito *Geography* (posición 46/77) y Q3 del ámbito *Planning and Development* (posición 32/55)



SJR (2015) 0.77, Q1 del ámbito Geography, Planning and Development (posición 78/587)

- **Berzi, M., y Castañer, M.** (aceptado). Los Pirineos entre las políticas europeas y las iniciativas locales de cooperación transfronteriza: el caso de la Cerdaña, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*

SJR (2015) 0.282, Q3 del ámbito Geography, Planning and Development (posición 341/587)

- **Berzi, M. e Durà, A.** (aceptado y en proceso de revisión). Le reti transfrontaliere locali nella montagna di confine. I casi della Wipptal (frontiera italo-austriaca) e della Cerdanya (frontiera franco-spagnola), *Archivio di Studi Urbani e Regionali*.

Indexada en SCOPUS desde febrero 2017

- **Berzi, M.** (accepted, last draft). Local Cross-Border Cooperation as a Territorial Strategy for Peripheral Borderlands? The Analysis of Two Study Cases along the Eastern French-Spanish Border Using the Territorialist Approach, *Europa Regional<sup>1</sup>*

- **Berzi, M. & Ariza, E.** (en proceso de revisión). A local transboundary approach for the governance of Mediterranean coastal borderlands, *Costal Management*.

JCR (2015): 1.433, Q3 del ámbito Environmental Sciences (posición 134/225)

SJR (2015) 0.714, Q2 del ámbito Coastal Management (posición 68/185)

- **Berzi, M.** (2016). La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montaña: el caso de la Cerdanya. In: Trillo, J.M. y Pires, I. (eds.): *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteiras na investigação peninsular*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 49-68.

Este capítulo de libro se presenta en forma de anexo (Anexo V.I) ya que, si bien representa una contribución ya publicada, se basa en los mismos elementos de análisis que otras publicaciones presentadas, en particular la de Berzi y Castañer (aceptada).

---

<sup>1</sup> Esta contribución procede de la comunicación presentada al Congreso EUGEO 2014 en Budapest y formará parte de un *Special Issue* que se publicará en setiembre de 2017. Aunque la revista no está indexada, incluye contribuciones de académicos reconocidos y citados en la tesis doctoral como Camagni et al. (2015) y Sohn & Stambolic (2015).

La formación del autor de la presente memòria para optar al título de tesis de doctor con mención internacional ha contado con el apoyo económico de las Ayudas destinadas a universidades, centros de investigación y fundaciones hospitalarias para la contratación de personal investigador novel (2014FI\_B00628) de la Generalitat de Catalunya, beca adscrita al Grupo SGR NTERFASE de la Universitat Autònoma de Barcelona para el periodo Marzo 2014 – Febrero 2017.

La tesis doctoral ha contado también con el apoyo de los siguientes proyectos de investigación:

- Proyecto COOP-RECOT II: *Cooperación Territorial en España y la Unión Europea: selección de experiencias de excelencia e innovación para el período 2014-20* (CSO2013-45257-P) subvencionado por el Ministerio de Economía y competitividad (MINECO). Investigador Principal: Antoni Durà Guimerà (RECOT Research Network)
  
- Proyecto *25 años de proyectos transfronterizos entre España y Francia en el marco de la UE. Un análisis desde la geopolítica de planes, proyectos, agentes y resultados territoriales* (CSO2011-26151) subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN). Investigador Principal: Joan Vicente Rufi (Equipo APTA de la Universidad de Girona).



## Contenido

---

Presentación	III
Listado de figuras	X
Listado de tablas	XI
Abreviaciones	XII
Agradecimientos	XVII
Resumen	XXI
Resum	XXIII
Abstract	XXV
Sección 1 – Introducción	2
1. Justificación de la investigación	2
1.1. Acercándose al tema de los territorios de frontera	2
1.2. Estructura de la tesis	3
1.3. Temática de la tesis: hacia un modelo de desarrollo local endógeno transfronterizo	4
1.3.1. Los estudios de frontera	4
1.3.2 Buscando una vía transfronteriza del desarrollo local dentro de las políticas europeas	7
1.3.2 Las aportaciones del desarrollo local endógeno al estudio de las áreas de frontera	10
2. Objetivos de la investigación y justificación de la unidad temática	12
2.1. Objetivos de la investigación	12
2.2. Justificación de la unidad temática	15
3. Enfoque Metodológico	16
3.1. Introducción	16
3.2. Selección de los casos de estudios	16
3.3. Fuentes y recogida de datos	19
3.4. El proceso de elaboración de datos	21

Sección 2 - Publicaciones	24
Publicación 1	
<i>The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border</i>	26
Publicación 2	
<i>Los Pirineos entre las políticas europeas y las iniciativas locales de cooperación transfronteriza: el caso de la Cerdaña</i>	27
Publicación 3	
<i>Le reti transfrontaliere locali nella montagna di confine. I casi della Wipptal (frontiera italo-austriaca) e della Cerdanya (frontiera franco-spagnola)</i>	51
Publicación 4	
<i>Local Cross-Border Cooperation as a Territorial Strategy for Peripheral Borderlands? The Analysis of Two Study Cases along the Eastern French-Spanish Border Using the Territorialist Approach</i>	71
Publicación 5	
<i>A local transboundary approach for the governance of Mediterranean coastal borderlands</i>	95
Sección 3 - Discusión y Conclusiones	133
3. Discusión General	134
3.1. Introducción	134
3.2. La cohesión territorial pre-fronteriza	135
3.3. La disyunción fronteriza	136
3.4. La reconfiguración transfronteriza	138
3.4.1 La redes transfronterizas	139
3.4.2 El capital territorial transfronterizo	144
4. Conclusiones	153
5. Perspectivas futuras	156
5.1. Nuevas perspectivas de investigación	156
5.2. La transferibilidad en la Sociedad	158

Bibliografía _____	160
Sección 4 – Anexos _____	169
Anexo I – Tablas _____	170
Anexo II – Figuras _____	194
Anexo III – Modelo de entrevista semi-estructurada _____	207
Anexo IV – Listado de los actores entrevistados _____	210
Anexo V – Copias de las contribuciones relacionadas con la investigación doctoral _____	215
Anexo V.I	
<i>La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montana: el caso de la Cerdaña</i> _____	215
Anexo V.II	
<i>La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya</i> _____	232

## Listado de figuras

---

Figura 1: Localización de los casos de estudio.....	18
Figura 2: El proceso metodológico .....	23
Figura 3: El modelo teórico de territorio transfronterizo (perspectiva histórica y local) .....	140
Figura 4: Tipologías de asociaciones transfronterizas locales. ....	146
Figura 5: Los procesos de reconfiguración transfronteriza de la Cerdaña en curso. ....	148
Figura 6: Comparación de las temáticas de cooperación entre los tres estudios de caso. ....	151
Figura 7: Reclasificación temática de los proyectos analizados en los tres casos de estudio. ....	152
Figura 8: Modelo de la reterritorialización transfronteriza local (A) y el encaje de los tres estudios de caso (B).....	155
Figura 9: Red de Cooperación Transfronteriza de la Cerdaña.....	
Figura 10: Red de Cooperación Transfronteriza de la Cerdaña (nacionalidad actores) .....	196
Figura 11: Red de Cooperación Transfronteriza de la Cerdaña (escalas territoriales).....	197
Figura 12: Red de Cooperación Transfronteriza de la Cerdaña (naturaleza de los actores) .....	198
Figura 13: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal. ....	199
Figura 14: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal (nacionalidad actores) .....	200
Figura 15: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal (escalas territoriales) .....	201
Figura 16: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal (naturaleza de los actores).....	202
Figura 17: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima.....	203
Figura 18: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima (nacionalidad actores).....	204
Figura 19: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima (escalas territoriales) .....	205
Figura 20: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima (naturaleza de los actores) .....	206

## Listado de tablas

---

Tabla 1: La relación entre las preguntas de investigación y las publicaciones .....	15
Tabla 2: Comparación entre los estudios de caso seleccionados. ....	19
Tabla 3: El proceso formación de un territorio transfronterizo desde una perspectiva local.....	134
Tabla 4: : Comparación entre los tres casos seleccionados para el estudio .....	135
Tabla 5: Comparación entre las redes transfronterizas en los tres estudios de caso .....	143
Tabla 6: Las categorías de Capital Territorial transfronterizo detectado más frecuentemente. ....	150
Tabla 7: Caracterización Territorial de la Cerdaña.....	170
Tabla 8: Caracterización Territorial de la Albera Marítima.....	172
Tabla 9: Caracterización Territorial de la Wipptal. ....	174
Tabla 10: Comparación de las instituciones transfronterizas locales en los casos de estudio.....	176
Tabla 11: Trayectoria de las instituciones transfronterizas locales en los casos de estudio.....	180
Tabla 12: Tabla resumen de los proyectos analizados.....	181
Tabla 13: El Capital Territorial transfronterizo detectado la Cerdaña. ....	191
Tabla 14: : El Capital Territorial transfronterizo detectado en la Wipptal.....	192
Tabla 15: El Capital Territorial transfronterizo detectado en la Albera Marítima.....	193
Tabla 16: Actores Entrevistados para el caso de la Cerdaña .....	210
Tabla 17: Actores Entrevistados para el caso de la Cerdaña.....	212
Tabla 18: Actores Entrevistados para el caso de la Albera Marítima.....	213



## Abreviaciones

---

AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AEIE	Agrupación Europea de Interés Económico
APTA	Análisis y Planificación Territorial y Ambiental
AT	Austria
BRIT	Border Regions in Transition (Association)
BS	Border Studies
CC	Consejo Comarcal / Communauté de Communes
CCI	Cámara de Comercio e Industria / Chambre de Commerce et Industrie
CdE	Consejo de Europa
CdR	Comité de las Regiones
CE	Comisión Europea
CLLD	Community-Led Local Development
CTE	Cooperación Territorial Europea
CTF	Cooperación Transfronteriza
ES	España
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FR	Francia
GAL	Grupo de Acción Local
GIZC	Gestión Integrada de las Zonas Costeras
GR	Gran Recorrido
GRW	Genossenschaft für Regionalentwicklung und Weiterbildung (Cooperativa de promoción y desarrollo regional)
IDESCAT	Instituto de Estadística de Cataluña
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IT	Italia

LAV	Linea Alta Velocidad
MAP	Mediterranean Action Plan
PDUSC	Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (Cataluña)
PIT	Planes Integrados Transfronterizos
PN	Parque Natural (Cataluña)
PNM	Parc Naturel Marin (Francia)
POCTEFA	Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra
PPM	Pays Pyrénées Méditerranée (Francia)
RECOT	Red Europea de Cooperación Territorial
RNM	Réserve Naturelle Marine (Francia)
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale (Francia)
SIVM	Syndicat Intercommunal a Vocations Multiples (Francia)
SIVU	Syndicat Intercommunal a Vocation Unique (Francia)
UE	Unión Europea
WN	Wipptal del Norte
WS	Wipptal del Sur



*«La frontière vit de leur vie, est plus mouvante que stable,  
plus souple que rigide, plus éphémère que permanente.  
Peut-être pré-parée, mais jamais déterminée par la nature,  
elle représente un équilibre.  
Et l'idée, que l'homme enfermés par elle s'en sont faite,  
a constamment varié.»*

*«Il n'y a pas de problèmes de frontières.  
Il n'est que des problèmes de Nations»*

**Jacques Ancel**

*Géographie des Frontières, 1938*

*«...dalla Norvegia in giù non ho trovato nazioni,  
solo un lento trascolorare che ignorava le frontiere  
e le loro ridicole sbarre»*

*«Sulla frontiera la gente mi spiazzava sempre,  
non confermava mai i cliché  
ed era sempre distante dai centri politici  
e amministrativi dei suoi paesi.»*

**Paolo Rumiz**

*Transeuropa Express, 2013*



## Agradecimientos

---

Una tesis doctoral es un proceso de maduración que va más allá del producto final, es decir, la memoria final para conseguir el título de doctor. Los argumentos tratados a menudo salen durante las conversaciones de ocio delante de una caña en el bar y en las cenas amicales. Por eso hay que agradecer a muchas personas que me han acompañado en estos tres años, que me han apoyado y me han permitido llegar hacia el final. Un par de páginas no son suficientes para incluirlos a todos y a todas. Disulpadme de antemano.

En primer lugar quiero agradecer a mis directores de tesis, Antoni Durà y Mita Castañer por haber asumido el reto de esta tesis doctoral y por haber contribuido a la realización de esta investigación. Por primera vez ambos han dirigido una tesi en formato de compendio de publicaciones, venciendo las dudas y las preocupaciones de carácter temporal.

Quiero agradecer también a la Prof. Françoise Breton del equipo INTERFASE por haber apostado por mi propuesta de investigación a finales de 2013, consiguiendo una beca doctoral de la Generalitat de Catalunya. El encaje entre mi proyecto y el ámbito de estudio del equipo (la gestión de las zonas costeras) no ha sido inmediato. Por eso tengo que agradecer sobre todo al Doctor Eduard Ariza por haberme asistido en el estudio del caso de la Albera Marítima. Pienso que la confrontación entre dos distintos enfoques, el de la Cooperación Transfronteriza por un lado, y el de las Ciencias Ambientales por otro lado, ha sido una experiencia muy enriquecedora para ambos.

Sin embargo, el origen de esta tesis doctoral no se entendería sin hacer referencia a mi colaboración con el grupo Anàlisi y Planificació Territorial y Ambiental (APTA) de la Universidad de Girona donde, desde el 2012, surgió el interés por el estudio de los territorios fronterizos. Gracias a los miembros del grupo y en particular a los profesores Mita castañer, Joan Vicente, Isabel Salamaña, Jaume Feliu y al futuro doctor Xavi Martín.

Un momento importante de la experiencia doctoral fue la estancia de tres meses en la Università del Litorale di Capodistria (Eslovenia). Gracias a mi tutor, el profesor Milan Bufon por haberme acogido y por transmitirme conocimientos importantes para entender las dinámicas de las las fronteras orientales italianas y, especialmente, la de Istria.

Agradezco también a todos aquellos académicos que han proporcionado críticas constructivas sobre el enfoque teórico, metodológico y sobre los casos de estudio, contribuyendo mucho a la mejora de esta investigación. Gracias especialmente a las

aportaciones de la Dr. Claire Colomb y a las “trilladas” del Dr. Juan Manuel Trillo y a sus consejos para la redacción de artículos científicos.

Quiero dar las gracias también a todos los actores entrevistados durante los trabajos de campo. Han proporcionado material esencial para el análisis empírico, compartiendo su conocimiento e ideas sobre la realidad de los territorios de frontera.

Durante estos tres años he tenido la oportunidad de trabajar en un ambiente estimulante, multicultural e incluso familiar. Por eso quiero agradecerlo al Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona, también por colocarme en unos de los mejores despachos del departamento, según la opinión de los colegas. Las gracias también van a todos los compañeros, doctorandos y doctorandas con los cuales he compartido las risas, las sonrisas, las comidas con *carmanyoles*, las calçotadas, las noches de fiestas y miles de otros momentos que han hecho este doctorado más humano y más feliz: gracias a Aritz, Edu, Eloi, Juanjo, Maria, Rafa, Briana, Margot, Lily, Rapha, Xavi, Guillelm, Monica, Dani y a las últimas incorporaciones al Departament. Un agradecimiento especial a Hyerim, que ha estado particularmente cercana en todos los momentos difíciles y ha contribuido a mejorar muchos aspectos de la tesis (a ella se debe la última versión gráfica del modelo teórico).

La colaboración con la red RECOT (Red Europea de Cooperación Territorial) y la participación en el “colosal” proyecto de COOP-RECOT II me han permitido participar en muchos congresos y en muchas conferencias internacionales, donde he podido expandir mi conocimientos sobre los temas de fronteras y poner en marcha importantes colaboraciones académicas. Gracias a quien impulsó todo eso, el prof. Francesc Morata (1949-2014) y al equipo de investigación del proyecto (prof. Antoni Durà, prof. Andrea Noferini, la italoífilo Aina Pedret y Francesco Camonita).

Sin embargo, las conferencias y los congresos no habrían sido tan entretenidos y aprovechados sin mis compañeros de aventuras. ¡Gracias a Roser Pastor (antes) y a Francesco Camonita (después) por pasarlo tan bien en todas nuestras “escapadas” por las fronteras de Europa (con algunas situaciones cómicas al límite de lo legal)!

Como decía al principio, pienso que durante la tesis doctoral, el tema tratado vuelve a ser parte de ti. En mi caso el estudio de las áreas de frontera rurales ha afectado a mis vacaciones de verano, que se convirtieron en una ocasión para descubrir los rincones más insólitos de Europa. Sitios únicos, míticos y baratos. En este sentido, gracias a todos mis

amigos que me acompañaron en esos viajes *on the road* inolvidables (Anna, Chiara, Diego, Mari, Emanuele y Francesca).

Gracias a todos los amigos de Girona, de Barcelona, de Italia que me han acompañado en estos tres años y, por eso, han contribuido a su manera a la realización de este trabajo: Cristina (que me ha “adoptado” en su familia, catalanizándome), Esper, Alfredo, la italófila Aina, y a mis amigos de Italia (Fabio, Laura, Emanuele, Francesca, Riccardo, Martina, y todos los demás), gracias por estar cada vez que regreso.

Concludo con un ringraziamento speciale alla mia famiglia per essermi stati vicino in questi anni e hanno sopportato le mie sporadiche apparizioni a casa. Grazie alla loro pazienza, al loro supporto morale e ai loro costanti rifornimenti, da buoni italiani, di scorte alimentari nostrane e di tanto affetto.





## Resumen

---

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general estudiar el papel de la cooperación transfronteriza en los procesos de desarrollo local endógeno en las áreas de frontera rurales.

La constatación de que en la literatura académica de los estudios de frontera (*Border Studies*) no se ha desarrollado este aspecto con suficiente profundidad, justifica el avance de nuevas reflexiones de carácter analítico para comprender e interpretar mejor el proceso de territorialización desde una perspectiva local. El tema del desarrollo local endógeno ha sido abordado desde los estudios geográficos italianos y, especialmente, en el enfoque territorialista. Los territorios y las comunidades de frontera se conciben respectivamente como un "territorio especial" y como una "sociedad especial" afectados por los cambios funcionales de la frontera y por los cambios en las políticas nacionales, internacionales y subnacionales.

Se han seleccionado tres casos de estudio que corresponden a unidades histórico-geográficas partidas por la frontera internacional y que han experimentado recientes dinámicas de cooperación transfronteriza local. Se trata de dos áreas de montaña localizadas respectivamente en los Pirineos Orientales (la Cerdaña) y en los Alpes ítalo-austriacos (la Wipptal) y de un área costero-marítima situada en la extremidad de la Península Ibérica (la Albera Marítima).

Para estudiar si la cooperación transfronteriza refleja los retos y las necesidades locales hacia a un desarrollo endógeno y compartido, la metodología combina, por un lado, el análisis socio-territorial para identificar los elementos comunes, los retos y las problemáticas compartidas y las diferencias del territorio; y por otro lado, el estudio de las relaciones transfronterizas a escala local, es decir, las relaciones locales a lo largo de la frontera, identificando los actores clave y las temáticas de cooperación.

El análisis de las redes transfronterizas ha demostrado el papel central de las administraciones locales para canalizar y promocionar la cooperación transfronteriza local. La combinación entre iniciativas ambiciosas (proyectos INTERREG), facilitadas por la implicación de los agentes regionales, y las iniciativas locales, configura una red eficaz y altamente articulada, capaz de generar un capital territorial compartido. La elección de estudios de caso en contextos geográficos

diferentes ha demostrado la complejidad geográfica, política y socioeconómica de las zonas fronterizas costero-marítimas.

Los tres estudios de caso representan tres procesos de reterritorialización transfronteriza distintos. Si en la Cerdaña la cooperación está llevando a una progresiva integración transfronteriza en sectores como la sanidad y el desarrollo económico, en la Albera Marítima la debilidad de las redes transfronterizas no representa una alternativa válida de desarrollo local y para enfrentar las comunes cuestiones sociales, económicas y ecológicas. En el caso de la Wipptal, la puesta en marcha de una estrategia transfronteriza de desarrollo rural LEADER (enfoque territorial) representa un enfoque innovador, aunque reduce la espontaneidad de la cooperación transfronteriza (basada en el enfoque relacional).

Pensamos que este trabajo contribuye a demostrar que, a pesar de que las dinámicas de re-fronterización entre los países europeos son cada vez más intensas, el proceso de integración europea es aún tangible a lo largo de sus fronteras internas, donde la cooperación transfronteriza ha generado unos vínculos importantes entre las comunidades fronterizas que, en muchos casos, van más allá de la escala local.

## Resum

---

Aquest treball de recerca té com a objectiu principal estudiar el paper de la cooperació transfronterera en els processos de desenvolupament local endogen en les àrees de fronteres rurals.

La constatació que en la literatura acadèmica dels estudis de frontera (*Border Studies*) no s'ha desenvolupat aquest aspecte amb prou profunditat, justifica l'avanç de noves reflexions de caràcter analític per tal de comprendre i interpretar millor el procés de territorialització des d'una perspectiva local. El tema del desenvolupament local endogen ha estat abordat des dels estudis geogràfics italians i, especialment, en l'enfocament territorialista. Els territoris i les comunitats de frontera es conceben respectivament com un "territori especial" i com una "societat especial" afectats pels canvis funcionals de la frontera i pels canvis en les polítiques nacionals, internacionals i subnacionals.

S'han seleccionat tres casos d'estudi que corresponen a unitats històrico-geogràfiques partides per la frontera internacional i que han experimentat recents dinàmiques de cooperació transfronterera local. Es tracta de dues àrees de muntanya localitzades respectivament al Pirineu Oriental (la Cerdanya) i als Alps Italo-austríacs (la Wipptal) i d'una àrea costanera-marítima situada a l'extremitat Nord-oriental de la Península Ibèrica (l'Albera Marítima).

Per a estudiar si la cooperació transfronterera reflecteix els reptes i les necessitats locals cap a un desenvolupament endogen i compartit, la metodologia combina, d'una banda, l'anàlisi socio-territorial per tal d'identificar els elements comuns, els reptes i les problemàtiques compartides i les diferències del territori; i de l'altra, l'estudi de les relacions transfrontereres a escala local, és a dir, estudiar les relacions locals al llarg de la frontera, identificant els actors clau i les temàtiques de cooperació.

L'anàlisi de les xarxes transfrontereres ha demostrat el paper central de les administracions locals per canalitzar i promocionar la cooperació transfronterera local. La combinació entre iniciatives ambicioses (projectes INTERREG), facilitades per la implicació dels agents regionals, i les iniciatives locals, configura una xarxa eficaç i altament articulada, capaç de generar un capital territorial compartit. L'elecció d'estudis de cas en contextos geogràfics diferents ha demostrat la complexitat geogràfica, política i socioeconòmica de les zones fronteres costaneres-marítimes.

Els tres estudis de cas representen tres processos de reterritorialització transfronterera diferents. Si a la Cerdanya la cooperació està portant a una progressiva integració transfronterera en sectors com ara la sanitat i el desenvolupament econòmic, a l'Albera Marítima la debilitat de les xarxes transfrontereres no representa una alternativa vàlida de desenvolupament local i per enfrontar les qüestions socials, econòmiques i ecològiques comunes. En el cas de la Wipptal, la posada en marxa d'una estratègia transfronterera de desenvolupament rural LEADER (enfocament territorial) representa un enfocament innovador, encara que redueix l'espontaneïtat de la cooperació transfronterera (basada en un enfocament relacional).

Pensem que aquest treball contribueix a demostrar que, tot i que les dinàmiques de re-fronterització entre els països europeus són cada vegada més fortes, el procés d'integració europea és encara tangible al llarg de les seves fronteres internes, on la cooperació transfronterera ha generat uns vincles importants entre les comunitats frontereres que, en molts casos, van més enllà de l'escala local.

## Abstract

---

This research aims to study the role of cross-border cooperation in endogenous local development processes in rural borderlands.

The fact that the academic contributions of border studies have not developed this aspect sufficiently in-depth justifies the development of new analytical reflections in order to better understand and interpret the territorialization process from a local perspective. The study of the endogenous local development has been approached from the point of view of Italian geographical studies and, from the territorialist approach in particular. Borderlands and border communities are conceived respectively as a "special territory" and a "special society" affected by the changing in border functions and by the changes in national, international and subnational policies.

Three study cases have been selected which correspond to historical-geographical units split by the international border and which have experienced recent attempts of local cross-border cooperation. These are two mountain borderlands located respectively in the eastern Pyrenees (the Cerdanya) and in the Italian-Austrian Alps (the Wipptal), while a third is a coastal borderland located at the extreme far-east of the Iberian Peninsula (the Albera Maritima).

In order to study whether cross-border cooperation reflects local challenges and needs towards endogenous and shared development of the three borderlands, the methodology combines, on one side, socio-territorial analysis to identify common elements, shared challenges and shared problems and territorial differences. However, on the other side, it also deals with the study of cross-border relationships at the local level (i.e. local relations along the border) identifying key actors and cooperation issues.

The analysis of cross-border networks has demonstrated the central role of local administrations in channeling and promoting local cross-border cooperation. The combination of ambitious initiatives (INTERREG projects) - facilitated by the involvement of regional players - and the local initiatives provides a highly articulated network, which effectively generates a shared territorial capital. The choice of the study-cases in different geographic contexts revealed the ecological, socioeconomic and political specificity of the coastal borderlands.

According to our analytical framework, the three study cases represent therefore three different cross-border reterritorialization processes. While local cooperation in Cerdanya

is leading to progressive cross-border integration in sectors such as health and economic development, in the Albera Marítima; the weakness of cross-border networks does not represent a valid alternative for local development ~~and~~ to tackle common social, economic and environmental issues. In the case study of Wipptal, the implementation of a *LEADER-like* cross-border rural development strategy (territorial approach) represents instead an innovative approach, although it reduces the spontaneity of cross-border cooperation (which is usually based on a relational approach).

We believe that this work contributes to demonstrate that, despite the dynamics of re-bordering between European countries is becoming more intense, the process of European integration is still tangible along its internal borders, where cross-border cooperation has generated important links between border communities and, in many cases, even beyond the local scale.



# Sección 1 – Introducción

---



Puente peatonal transfronterizo entre Erbonne (Valle Intelvi, IT) y Scudellate (Valle di Muggio, CH).  
Fuente: Autor, 2017





# 1. Justificación de la investigación

---

## 1.1. Acercándose al tema de los territorios de frontera

Este trabajo de investigación tiene como objetivo general estudiar el papel de la cooperación transfronteriza en los procesos de desarrollo local endógeno en las áreas de fronteras rurales, a través de estudios de casos en los Pirineos y en los Alpes. El interés por los territorios fronterizos tuvo su origen en 2012 durante mis prácticas en el Departamento de Geografía de la Universidad de Girona (UdG), en el marco del Máster Interuniversitario en Políticas y Planificación para las Ciudades, el Ambiente y el Paisaje (PPCEL).

En el marco del grupo de investigación en Análisis y Planificación Territorial y Ambiental (APTA), las prácticas tenían como objetivo el estudio de la cooperación transfronteriza (CTF) a lo largo de los Pirineos desde la entrada de España en la Comunidad Europea en 1986, a través de la catalogación y el estudio de los proyectos INTERREG y la consiguiente explotación cartográfica. Los primeros resultados fueron publicados en 2013 (Feliu et al., 2013) y presentados en congresos tanto en el ámbito científico nacional (AGE, 2015) como internacional (EUGEO 2013, ABS, 2014, BRIT, 2016).

La investigación coincidió con el momento de consolidación de la CTF en el Pirineo (Programa POCTEFA 2007-2013). A través de un enfoque metodológico innovador, se realizaron *mapas de densidad* de los proyectos, de los actores involucrados y de los espacios afectados por la CTF. Un resultado importante fue la individuación de áreas transfronterizas altamente afectadas, donde parecía que la cooperación pudiera tener impactos en los procesos de desarrollo local.

El interés por el “universo transfronterizo” me llevó finalmente a profundizar esta relación en el trabajo final de master (en italiano, *tesi di laurea magistrale*) escogiendo como área de estudio los Pirineos y, específicamente, el caso de la microrregión de la Cerdaña, situada en la vertiente oriental (Berzi, 2013). El trabajo fue publicado entonces como artículo científico (Berzi, 2013a). Paralelamente entré en contacto con la Red académica RECOT (Red Europea de Cooperación Territorial), centrada en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y liderada por el Profesor Francesc Morata Tierra, que trataba temas de Gobernanza Transfronteriza en la Unión Europea.

En 2014, el interés por profundizar los aspectos teóricos, metodológicos y empíricos de los estudios de frontera me llevó a empezar el doctorado en el departamento de Geografía de la UAB, bajo la dirección del Profesor Antoni Durà i Guimerà (miembro de la RECOT) y de Mita Castañer, del Departamento de Geografía de la UdG. La tesis de doctorado ha contado con el apoyo del Grupo SGR Interfase (Recursos costeros y paisaje) en el análisis de la gobernanza transfronteriza en espacios costeros y marítimos. La tesis se enmarca dentro del proyecto titulado “Cooperación Territorial en España y la Unión Europea: selección de experiencias de excelencia e innovación para el período 2014-20” (COOP-RECOT-II) subvencionado por el Ministerio de Economía y competitividad (MINECO), y desarrollado por el equipo RECOT (IP Antoni Durà i Guimerà).

## 1.2. Estructura de la tesis

Esta tesis tiene el formato de un compendio de publicaciones científicas y se estructura en **cuatro secciones**, compuestas por capítulos.

En la **sección introductoria** se expone la temática de la tesis, introduciendo en el **primer capítulo** los fundamentos teóricos de los estudios de frontera (*border studies*) y los estudios sobre el desarrollo local endógeno dentro de los estudios geográficos italianos, a partir de los cuales se ha elaborado el modelo analítico de la investigación. En el **segundo capítulo** se enuncian el objetivo general y las preguntas principales de investigación, a partir de las cuales se han generado objetivos e hipótesis específicos para cada artículo y se justifica la unidad temática. En el **tercer capítulo** se expone el enfoque metodológico, el proceso para la elección de los casos de estudio, las fuentes utilizadas y el tratamiento de los datos.

La **segunda sección** está compuesta por las cinco contribuciones científicas que forman parte de esta tesis (la sexta se ha incluido en el Anexo V.II). Para cada capítulo se proporciona un breve resumen del artículo y los resultados principales.

En la **tercera sección** se argumentan las discusiones generales y las conclusiones finales. En el primer capítulo se reconsidera la consecución del objetivo inicial y la validez de las hipótesis y de las preguntas de investigación planteadas. En este sentido se discute, de forma comparada y según la perspectiva local, el proceso de Territorialización-Deterritorialización-Reterritorialización (T-D-R) en los tres casos de estudio, que llamamos respectivamente la cohesión territorial pre-fronteriza, la disyunción fronteriza y la reconfiguración transfronteriza. Dentro de este último apartado, se profundizan dos

elementos fundamentales del modelo analítico propuesto: las redes transfronterizas y la formación del Capital Territorial Transfronterizo a través de la CTF. En el último apartado se avanza una reclasificación temática de los proyectos analizados en los tres casos de estudio para el desarrollo local endógeno transfronterizo.

Finalmente, en el **capítulo conclusivo** se resitúa al lector, enunciando las principales contribuciones de la investigación. Se proporciona un esquema conceptual de reterritorialización transfronteriza de los tres casos de estudio, fundado sobre la relación entre la red transfronteriza y el capital territorial. Seguidamente se proponen las **perspectivas futuras** de la investigación tanto en el ámbito académico como en la transferencia de conocimiento hacia la sociedad y las instituciones.

En los **anexos (Sección V)** se proporciona material suplementario que ha sido elaborado para el análisis de los casos de estudio y que no ha sido posible incluir en las publicaciones (tablas, figuras). Se ha añadido también el modelo de la entrevista semi-estructurada y los listados de los actores entrevistados. Añadimos finalmente las **copias de dos contribuciones relacionadas con la investigación doctoral**.

### **1.3. Temática de la tesis: hacia un modelo de desarrollo local endógeno transfronterizo**

En este apartado se exponen brevemente los fundamentos teóricos de las bases de la investigación doctoral. Por un lado, se reconoce una necesidad de mayor debate sobre el tema del desarrollo local endógeno en las áreas fronterizas, tanto en los estudios académicos (los *border studies*) como a nivel institucional (faltan aún políticas adecuadas a nivel europeo). Por otro lado, se identifica en el estudio del desarrollo local endógeno por la tradición geográfica italiana, una base analítica y metodológica válida para elaborar el modelo analítico.

#### **1.3.1. Los estudios de frontera**

No es fácil encajar en una disciplina académica los estudios de frontera, también conocidos con la expresión anglófona de *Border Studies* (BS). Más que una rama de las ciencias sociales, se podría definir como un conjunto de estudios altamente interdisciplinar que tiene como elemento común el conocimiento de la frontera como una manifestación de los límites espaciales y temporales en la sociedad (Jacob, 2014).

La aportaciones teóricas y los estudios empíricos proceden principalmente de los estudios en Geografía (especialmente de Geopolítica), Sociología, Etno-antropología, Relaciones Internacionales, Ciencias Políticas y Economía. Además, en los años dos mil han florecido en la literatura académica muchos estudios sobre el estado de la cuestión, que intentan catalogar el conocimiento de este complejo campo académico (Brunet-Jailly, 2005; Houtum, 2000, 2005; Kolossov 2005; Paasi, 2005; Newmann, 2003, 2006; Rumford, 2006).

Desde un punto de vista cronológico, se pueden distinguir dos grandes periodos. El primero, que va desde principio de siglo XX hasta los años setenta, se puede definir como el periodo de los estudios de frontera clásicos, caracterizados por una visión estática y determinista de las fronteras políticas. Por ejemplo, los estudios geográficos se interesaban principalmente por la relación entre la localización de las fronteras y el entorno físico-geográfico (Fawcett, 1918; Hartshorne, 1933; Ancel, 1938 entre otros). En general, las investigaciones se focalizaban en el proceso histórico y político de formación de las delimitaciones políticas (*boundaries*) y en su catalogación (Minghi 1963; Prescott, 1965; 1987).

El segundo periodo, que coincide con el actual, empezó en los años ochenta como consecuencia de la reorganización política y económica global surgida con el fin de la Guerra Fría. El proceso de integración europea y la regionalización de las políticas económicas en otros continentes (NAFTA, ASEAN, MECOSUR, etc.) impulsó los estudios sobre cooperación transfronteriza, sobre todo a escala regional y local (Paasi 1998, 1999; Anderson & O'Dowd, 1999; Perkmann & Sum, 2002; Perkmann, 2003; Blatter, 2000, 2004). En este sentido, Agnew (1994), sostenía la importancia de superar la trampa territorial (*the territorial trap*), es decir, la percepción del territorio estatal como de un contenedor geográfico por las sociedades modernas donde las fronteras políticas y las fronteras sociales a menudo no coinciden.

En este escenario, las áreas y las sociedades fronterizas son el objeto privilegiado de investigación. La literatura académica anglófona identifica las áreas alrededor de una frontera con diferentes denominaciones: entre las más utilizadas encontramos *borderlands* (Martinez, 1992), *cross-border region* (Perkmann, 2003), *transfrontier regions* (Anderson, 1997), o por ejemplo *transboundary regions* en los análisis realizados desde la perspectiva de las Ciencias Ambientales (Walmer, 2003; Duffy, 2006).

Desde un punto de vista analítico, los estudios de frontera (*border studies*) se han interesado por definir su delimitación espacial, su estructura interna, las dinámicas

políticas (Popescu, 2008), socioeconómicas, culturales (Paasi, 1998) y territoriales (Decoville et al., 2013). Otros estudios afirman la existencia de unas características intrínsecas y una identidad territorial específica de dichas áreas que las diferencias de los territorios más internos (Guichonnet y Raffestin, 1974; Strassoldo & Delli Zotti, 1982; Rumpley & Minghi, 1991; Martinez, 1992; Bufon 1993; Kaplan & Häkli, 2002). Estos elementos se consideran importantes para argumentar, en el primer artículo, el concepto de territorio transfronterizo.

Otro tipo de catalogación de los estudios de frontera fue intentado por Van Houtum (2000). El geógrafo holandés reconoció tres enfoques principales. Primero, el enfoque de los flujos (*flow approach*), cuyos exponentes (principalmente ligados a la Geografía Económica) se interesan por las relaciones económicas entre países o regiones, y asumen las fronteras como barrera o limitaciones a dichos flujos. Segundo, el enfoque denominado de ‘Cooperación Transfronteriza’ (*cross-border cooperation approach*) que, desde los años noventa, agrupa los estudios de las relaciones institucionales entre las entidades fronterizas (regiones y entidades locales) e interpretan la frontera como puente hacia la integración territorial (Perkmann, 2003; Sohn, 2014). Tercero, el llamado ‘enfoque de las personas’ (*people approach*), que identifica la frontera como parte de la identidad de los individuos (O’Dowd, 2001) y estudia como dichas ‘fronteras’ están socialmente y culturalmente reproducidas en el tiempo y en el espacio geográfico (Paasi, 1996). Sin embargo Paasi, sugiriendo otra clave de lectura, afirma que “the Borders are everywhere” (Paasi, 2009), en el sentido que las fronteras tienen un carácter multidimensional y se manifiestan más allá de la zona fronteriza, en la sociedad en general como resultado del proceso de divergencia entre las organizaciones sociales y políticas. Las fronteras pueden, entonces, materializarse en cualquier lugar como consecuencia de la construcción de la identidad nacional, de las ideologías o, utilizando las palabras del geógrafo finlandés, del paisaje discursivo del poder social (traducción propia de Paasi, 2009: 225). Hay que recordar también la perspectiva de Balibar (2002), que sostiene que la globalización ha producido más fronteras, como consecuencia, por ejemplo, del aumento de seguridad por las amenazas terroristas después del 11 de septiembre de 2001.

Actualmente los estudios de frontera están atravesando por una fase de gran expansión, tanto de las perspectivas teórica y metodológica, como de la investigación empírica. Sin embargo, ha resultado difícil encontrar en estos tres enfoques, estudios que analicen analíticamente y empíricamente el concepto de desarrollo local endógeno transfronterizo. Por un lado, el enfoque de la cooperación transfronteriza no propone una visión holística

del área transfronteriza, y profundizan más en cambio en el estudio de las relaciones económicas, sociales y la gobernanza multinivel (Batter, 2003; Gualini, 2003; Morata, 2004; Hooper, O Kramsch, 2004). Por otro lado, el enfoque a las personas utiliza una aproximación relacional, que no considera el impacto territorial de la CTF o el posible papel que el potencial de los recursos endógenos puedan tener en el desarrollo local. Esta tesis doctoral intenta, entonces, profundizar en este último aspecto, buscando una potencial sinergia entre los estudios de frontera, por una parte, y los referidos al desarrollo local endógeno tal como los analiza la geografía italiana, que se ha caracterizado por una larga trayectoria de estudio en este campo. Se busca, pues, proponer una conceptualización innovadora del desarrollo local endógeno transfronterizo, con la finalidad de aportar una visión original y estimular el debate sobre el tema en los estudios de frontera. En este sentido, el espacio europeo representa un laboratorio de análisis privilegiado para este tipo de estudio, y puede decirse que el proceso de integración europea representa el principal estímulo *top-down* a la cooperación transfronteriza. En el siguiente apartado se presentan, brevemente, unas reflexiones sobre la necesidad de diseñar una políticas específicas para favorecer el desarrollo local transfronterizo.

### ***1.3.2 Buscando una vía transfronteriza del desarrollo local dentro de las políticas europeas***

El desarrollo de la cooperación transfronteriza local y regional en Europa está directamente relacionado en primer lugar con la puesta en marcha del Mercado Único Europeo (MUE) para la libre circulación de mercaderías, personas y capitales. Además, la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen ha conllevado la progresiva desfuncionalización militar y fiscal de las fronteras, y se ha asistido al desarrollo de las relaciones transfronterizas institucionales, culturales y económicas (Perkmann, 2003). Si bien por un lado se ha experimentado un crecimiento de las áreas urbanas y metropolitanas fronterizas (Sohn e Stambolic, 2015), por otro lado las zonas rurales han acentuado su aislamiento económico, inducido por la falta de impacto de los flujos económicos en las economías locales.

Desde los años ochenta, el Consejo de Europa (CdE), la Comisión Europea (CE) y el Comité de las Regiones (CdR), entre otros, promovieron importantes iniciativas políticas, económicas y jurídicas en previsión del impacto del MUE en las áreas fronterizas. El CdE promovió el Convenio Marco de Madrid (CdE, 1980) y los sucesivos protocolos adicionales

para soportar formalmente la cooperación transfronteriza a la escala local y regional. Sucesivamente la CE promovió, en colaboración con el CdR, nuevos instrumentos jurídicos para facilitar la cooperación entre los agentes locales en general (las AEIE en 1985) y para las instituciones públicas (las AECT en 2006). Sin embargo el instrumento operativo más importante fue, dentro de la Política de Cohesión, la iniciativa Interreg para la financiación de proyectos transfronterizos (con apoyo de Fondos FEDER), introducida a través de la reforma de los Fondos Estructurales de 1989. El subprograma Interreg-A está dedicado exclusivamente a las zonas fronterizas, cuya extensión territorial se establece a través de las subdivisiones estadísticas de Eurostat que corresponden generalmente a la escala provincial (las NUT 3). Con las sucesivas generaciones de programas Interreg se ha generado una importante cantidad de proyectos, involucrando a muchos actores locales (Feliu et al., 2013). Por ejemplo, en el caso de la frontera franco-española, desde el primer Interreg han sido subvencionados más de 700 proyectos transfronterizos. Los mapas de densidad realizados por Feliu et al. (2013) respecto al último periodo 2007-2013 señalan que los actores locales tiene un papel muy importante en la cooperación transfronteriza.

Sin embargo, estas iniciativas a menudo no inducen en la escala local a una verdadera integración transfronteriza. Si por parte de las administraciones públicas locales falta una visión transfronteriza en el largo plazo, y a menudo construyen partenariados ficticios solo para atraer fondos públicos europeos (Celata y Coletti, 2014, p. 398), por otro lado las citadas iniciativas comunitarias no estaban pensadas en principio para soportar una estrategia de desarrollo local transfronterizo.

Para explicar esta última afirmación, se pueden encontrar cuatro razones principales. La primera es de carácter político, o sea, la reticencia de los estados centrales a promover una progresiva integración entre las administraciones públicas fronterizas. La segunda razón son las dificultades técnicas y burocráticas de integración de servicios públicos de las zonas de fronteras, notablemente entre las infraestructuras (ferroviarias y energéticas) o en la cultura administrativa de cada país.

La tercera causa es el problema generacional de las políticas comunitarias, en el sentido que el aprendizaje y la mejora de los programas (en este caso el Interreg) es lenta y basada en la evaluación en el largo plazo de las políticas mismas. (EC, 1999, 2013; Hachmann, 2016). Sin embargo, dentro del panorama europeo, las fronteras alpinas proporcionan unas tentativas de implementar estrategias territoriales transfronterizas que se situarían en la vanguardia del panorama europeo (Janin-Rivolin, 2010; Celata y Coletti, 2014). En el



programa ALCOTRA 2007-2013 y en el Interreg Italia-Suiza 2007-2013 se experimentó una modalidad proyectual innovadora, los llamados Planos Integrados Transfronterizos (PIT). Se trata de un conjunto de proyectos individuales de diferentes temáticas que alcanzan un objetivo común y actúan en el mismo ámbito territorial transfronterizo. Un instrumento parecido se introdujo también en el programa Interreg Italia-Eslovenia 2007-2013 (Proyectos Estratégicos). En ambos casos se dirigen a proyectos económicamente ambiciosos (más de 1 millón de euros) y no tienen un enfoque *bottom-up*. En cambio, este último enfoque se experimentó en el programa Interreg Italia-Austria 2007-2013 a través de la implementación de los Consejos Interreg, unos comités compuestos por las administraciones locales (*Comunità Montane* o *Comunità Comprensoriali*) dotados de un fondo para el fomento de micro-proyectos.

Estos modelos han sido introducidos en la Política de Cooperación Territorial en el Reglamento 1299/2013. Se promovieron tanto el Desarrollo Local Participativo (art. 10) aplicando al marco transfronterizo el CLLD (*Community-Led Local Development*) utilizado en el Programa Leader de desarrollo rural, como las Inversiones Territoriales Integradas (art. 11). Como se analiza en el artículo 5, el programa Interreg Italia-Austria 2014-2020 implementó cuatro estrategias CLLD locales (Fig.1). De todos modos, se trata de un enfoque que ha sido tradicionalmente aplicado a las áreas rurales nacionales y no para el contexto transfronterizo, más articulado e intrínsecamente más complejo.

La cuarta razón es de carácter epistemológico porque, como se mencionaba en el apartado anterior, no se ha encontrado en el estado de la cuestión actual un esquema conceptual de desarrollo local endógeno transfronterizo. En la literatura de los estudios de frontera existen diferentes modelos que explican las dinámicas transfronterizas locales (House, 1981; Rumley & Minghi, 1991; Martinez, 1992; Schelde & Hoekveld, 1992). Pero para los objetivos de esta investigación, dichos modelos no satisfacen la comprensión de las zonas de fronteras dentro de la Unión Europea hoy en día, y por ello se ha intentado articular un razonamiento a través de los estudios geográficos italianos.

### **1.3.2 Las aportaciones del desarrollo local endógeno al estudio de las áreas de frontera**

Antes de avanzar una conceptualización sobre el desarrollo local transfronterizo es necesario identificar un concepto de territorio adecuado. Por lo tanto, uno de los principales objetivos de esta investigación es contribuir a la conceptualización de territorio transfronterizo, que se expone en el primer artículo. Para afrontar este reto, la investigación se ha acercado a la geografía italiana y, específicamente, al denominado enfoque territorialista. La escuela geográfica italiana tiene una larga trayectoria en los estudios de los procesos de desarrollo local endógeno. Desde los años setenta, en la geografía italiana hubo un cambio radical: geógrafos como Gambi, Quaini, Vallega, Dematteis y Farinelli, entre otros, promovieron un cambio epistemológico y metodológico en favor de una reconceptualización del espacio, del territorio y del paisaje a través de una visión más fenomenológica y materialista de la realidad (Celant e Vallega, 1984; Saquet, 2012).

En este contexto, el estudio del desarrollo local en la geografía italiana tiene una tradición de largo plazo tanto por las reflexiones teóricas (búsqueda de modelos de organizaciones espaciales) como por el análisis de casos empíricos. El objeto privilegiado de análisis es el local, concebido como organización social autónoma que interactúa con otras escalas territoriales superiores (regional, nacional, global). Desde esta perspectiva analítica se han propuesto diferentes modelos de articulación territorial, como son las conocidas reflexiones de Bagnasco sobre la tercera Italia (1977), un sistema económico compuesto por redes de pequeñas y medianas empresas, alternativo a la gran industria de la Italia noroccidental (Milán-Génova-Turín) y al mezzogiorno rural. Estas redes conjugan la identidad territorial con la innovación tecnológica, para reproducir sus modelos socioeconómicos y culturales en el espacio y en el tiempo.

Un concepto fundamental para el desarrollo local endógeno es el de *milieu local*. Se podría definir como un conjunto de componentes, localizado en un lugar determinado y especificaciones del mismo lugar, que constituyen al mismo tiempo el fundamento territorial de una identidad colectiva específica y el sustrato local de los procesos de desarrollo (Dematteis, 1985; Governa, 1997). El *milieu local* es un factor fundamental también en la reflexión de otros modelos territoriales como, por ejemplo, los distritos industriales (Becattini, 1987), y los Sistemas Territoriales Locales – el modelo SLOT, basado en el papel activo de los agentes locales en las dinámicas de desarrollo y en la

gobernanza territorial – la territorialidad activa (Dematteis e Governa, 2005a). Hay desarrollo local si los actores locales reelaboran y adaptan de manera conjunta los inputs globales dentro del sistema local, para no alterar de manera irreversible el capital territorial, es decir, el conjunto de los recursos tangibles e intangibles específicos del territorio. Camagni lo define como “un conjunto de elementos localizados -naturales, humanos, artificiales, organizativos, relacionales y cognitivos- que constituyen el potencial competitivo de un determinado Territorio” (Camagni & Capello, 2013, p. 1387). Estos elementos están catalogados en una matriz de nueve celdas, agrupados en unas categorías según su carácter de rivalidad (público/privado) y de materialidad (tangibles/intangibles).

En esta investigación se adopta por lo tanto esta perspectiva territorialista al desarrollo local (Magnaghi, 2001) para estudiar los territorios transfronterizos, considerando, entre otras, las aportaciones de Dematteis (1985), Turco (1988), Governa (1997), Magnaghi (2001), Dematteis y Governa (2005) y Camagni (2009). Todos estos autores tienen en común la visión compleja y multidimensional del territorio y de su formación (la territorialización). Partiendo de esta consideración, cada uno profundiza aspectos más específicos, como son los aspectos fundacionales y fenomenológicos de la territorialización (Turco, 1988; Dematteis 1995), la gobernanza territorial y las redes sociales (Governa, 1997; Dematteis y Governa, 2005), la implementación del desarrollo local (Magnaghi, 2000) y la búsqueda de un modelo de competitividad económica (Camagni, 2009; Camagni & Capello, 2013).

Por último, cabe señalar que, tanto las aportaciones de la geografía italiana como los estudios sobre fronteras que se han considerado en esta investigación han sido influenciados en sus reflexiones teóricas (sobre todo los conceptos de territorio y de territorialidad) por los trabajos “clásicos” de Soja (1971), Gottmann (1973), Lefebvre (1974), Guichonnet y Raffestin (1974), Allié (1980), Raffestin (1980, 1983) y Sack (1983), Deleuze y Guattari (1987), entre muchos otros.

## 2. Objetivos de la investigación y justificación de la unidad temática

---

### 2.1. Objetivos de la investigación

El objetivo principal de este trabajo es **estudiar el papel de la cooperación transfronteriza en los procesos de desarrollo local endógeno en las áreas de fronteras rurales**. Nos acercamos al tema a través de unas preguntas claves, cuyas respuestas serán elaboradas y profundizadas en las publicaciones que componen esta tesis (tabla 1).

- **Pregunta n. 1:** ¿Cómo se puede definir un territorio transfronterizo, es decir, una territorialización transfronteriza según una perspectiva local?
- **Pregunta n. 2:** ¿Cuáles son las condiciones y los factores que favorecen o desfavorecen la cooperación transfronteriza orientada a la generación del desarrollo local endógeno y compartido?
- **Pregunta n. 3:** ¿Se puede conceptualizar un modelo general de desarrollo local endógeno transfronterizo, o cada proceso sigue dinámicas espaciales y temporales diferentes?

En la base de la investigación se asume la **hipótesis principal** de que la **cooperación transfronteriza local fundada en el capital territorial compartido entre las comunidades fronterizas active un proceso de desarrollo local endógeno que reduzca el aislamiento geográfico y socioeconómico de estas zonas, promoviendo una reterritorialización desde abajo hacia arriba** (enfoque *bottom-up*).

A partir de este planteamiento, se proponen unos **objetivos y unas hipótesis específicas** que se desarrollan a través de los cinco artículos.

El primer capítulo tiene como **objetivo avanzar nuevos elementos de la discusión teórica, para comprender mejor las realidades de las áreas de frontera**. Se propone una **nueva conceptualización del territorio transfronterizo** y de reterritorialización transfronteriza refinando el marco analítico previsto por la literatura actual sobre

estudios fronterizos. Más concretamente, aplicamos el denominado "Enfoque territorialista", un enfoque innovador dentro de la escuela geográfica italiana. Los territorios transfronterizos se conciben como unidades territoriales complejas, en las cuales los patrones geográficos, socioeconómicos y culturales se ven afectados y, por lo tanto, alterados por la fijación de las fronteras internacionales y por la territorialización de los estados. Sin embargo, la persistencia de redes locales transfronterizas, tanto formales como informales, contribuye al mantenimiento de un medio local compartido. Los procesos de integración europea, especialmente en el marco de los Programas de Cooperación Territorial Europea, representan un marco importante para apoyar la cooperación transfronteriza local e impulsar nuevas estrategias territoriales para las fronteras. **Desde esta perspectiva, se plantea la hipótesis de que se pueden observar nuevos ciclos de reterritorialización transfronteriza local a lo largo de las fronteras de la UE mediante la creación de nuevas formas de capital territorial transfronterizo.** El estudio de caso de la Cerdanya (frontera franco-española) ilustra la aplicación del marco teórico, a partir del análisis de las duraderas experiencias de cooperación transfronteriza.

A través de la segunda contribución **nos preguntamos específicamente si las sinergias entre las políticas comunitarias de Cooperación Territorial Europea (CTE), por un lado, y las iniciativas transfronterizas locales, por otro lado, representan una estrategia territorial de desarrollo endógeno válida en las áreas de frontera periféricas.** Los Pirineos constituyen, en este sentido, un área de estudio privilegiada. Desde finales de los ochenta, en este espacio transfronterizo se han generado muchos proyectos transfronterizos y, a la vez, cuenta con diferentes organismos de cooperación regional y local. **El análisis del caso de estudio de la Cerdaña proporciona los datos empíricos que fundamentan la hipótesis que la cooperación transfronteriza local contribuye a la integración de los territorios fronterizos periféricos.** El estudio demuestra como las relaciones históricas de vecindad, la fuerte identidad local y el hecho de compartir necesidades comunes, son factores fundamentales para el desarrollo de una cooperación transfronteriza local exitosa, estable, multi-temática y de largo plazo.

**La tercera publicación** proporciona un análisis comparado entre dos territorios transfronterizos de montaña, o sea, entre la Cerdaña y la Wipptal (frontera ítalo-austriaca). **El objetivo es analizar las redes locales que se forman a través de la cooperación transfronteriza.** Ambos casos corresponden a unidades históricas y geográficas muy similares entre sí y, a pesar de la división política, las comunidades

locales históricamente han mantenido importantes relaciones de vecindad. En los dos casos la CTF es muy activa y se ejecutan proyectos ambiciosos en sectores importantes como la salud, la ordenación del territorio, el desarrollo económico y la cohesión social y cultural.

En la **cuarta contribución**, el modelo teórico se aplica al análisis comparado de dos casos de estudio situados a lo largo de la frontera entre Francia y España: el caso de la Cerdaña y de la Albera Marítima. El análisis sobre la Cerdaña confirma cómo las iniciativas dirigidas por la comunidad, basadas en las necesidades locales y el capital territorial compartido, representan una alternativa factible para el desarrollo local. El caso de la Albera es, en cambio, geográficamente aún más periférico, y la ausencia de redes locales transfronterizas estables, por un lado, y la falta de proyectos de cooperación transfronteriza factibles, por el otro, acentúan el efecto de su aislamiento y el impacto de las presiones antrópicas en el frágil medio costero. **Esta investigación comparada permite profundizar el tema de las áreas fronterizas costeras y, de manera específica, del Mar Mediterráneo.**

En la **quinta contribución** se analiza como dichos territorios están sometidos a dinámicas socioeconómicas, políticas y ambientales particulares en Europa y en todo el mundo. La presencia de la frontera internacional en estas áreas impone dificultades en el proceso de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC). **El objetivo de este trabajo es estudiar la existencia y el papel de la cooperación transfronteriza local en la gestión de las zonas costeras transfronterizas, y las consiguientes potencialidades del desarrollo endógeno local en la frontera franco-española de la Albera Marítima.** A través de la revisión de la literatura académica e institucional, de la elaboración de informaciones estadísticas y de entrevistas semiestructuradas, la investigación muestra que los agentes locales no son capaces de desarrollar una red transfronteriza estable debido a la falta de confianza y de visión estratégica conjunta, y a la competencia en sectores importantes como la pesca y el turismo. Ha habido, sin embargo, iniciativas particularmente interesantes, como la candidatura conjunta de la UNESCO, que promueve el turismo sostenible, el mercado de pescado compartido y el espacio marino protegido transfronterizo. A partir de este caso de estudio se han estudiado otras experiencias de éxito en el marco Mediterráneo, sugiriendo la aplicación del plan transfronterizo integrado de costas y del observatorio conjunto de recursos pesqueros, así como el establecimiento de la plataforma de redes científicas entre los centros de investigación científica y los actores socioeconómicos del territorio transfronterizo.

## 2.2. Justificación de la unidad temática

Las publicaciones que se presentan en esta tesis están estrictamente relacionadas una con otra y se presentan de forma secuencial, desde el marco analítico hasta los análisis empíricos que incluyen la generación de propuestas (véase artículo n. 5). Las relaciones entre ellas están remarcadas en la tabla 1: la primera pregunta general se responde sobretodo a través del primer artículo, en el cual se avanzan las reflexiones teóricas sobre el concepto de territorio transfronterizo desde la perspectiva local y según un enfoque geográfico y geohistórico.

La segunda pregunta es altamente transversal: en cada contribución, el análisis empírico proporciona, tanto de forma individual como comparada, los datos para estudiar los factores que favorecen o dificultan la generación de dinámicas de desarrollo local endógeno y compartido, hipotetizados en el primer artículo.

Finalmente, la tercera pregunta permite testar el modelo teórico en casos de estudio pertenecientes a diferentes marcos geográficos y políticos, es decir las áreas de montaña de la Cerdaña (en los Pirineos Orientales), de la Wipptal (Alpes ítalo-austriacas) y el medio costero-marítimo de la Albera Marítima (en la extremidad oriental de la frontera hispano-francesa).

En conclusión, las cinco publicaciones están basadas sobre el mismo marco teórico, respetan un mismo enfoque metodológico y proporcionan análisis comparativos entre los casos de estudio seleccionados.

Tabla 1: La relación entre las preguntas de investigación y las publicaciones

<b>Preguntas de investigación</b>	<b>Artículo n. 1</b>	<b>Artículo n. 2</b>	<b>Artículo n. 3</b>	<b>Artículo n. 4</b>	<b>Artículo n. 5</b>
	Berzi (2017)	Berzi y Castañer (2017)	Berzi (2016)	Berzi y Durà (en revisión)	Berzi y Ariza (en revisión)
Pregunta n. 1	<b>X</b>				
Pregunta n. 2	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
Preguntas n. 3			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Fuente: Autor.

## 3. Enfoque Metodológico

---

*“Lo studio di caso serve cioè ad esemplificare il ragionamento seguito ed a verificare la pertinenza dei concetti proposti nella interpretazione delle dinamiche dello sviluppo locale”*

*(F. Governa, Il Milieu Urbano)*

### 3.1. Introducción

La metodología combina el análisis socio-territorial (que identifica los elementos comunes, los retos y las problemáticas compartidas y las diferencias del territorio) y el estudio de las relaciones transfronterizas a escala local (los lazos concretos a lo largo de la frontera, identificando los actores clave y las temáticas de cooperación), para estudiar si la CTF refleja los retos y las necesidades territoriales hacia a un desarrollo endógeno. Obviamente, es muy difícil detectar y tener en consideración todas y cada una de las iniciativas y dinámicas territoriales. Lo que se intenta es, por lo tanto, recoger los datos y las experiencias más significativas de los tres casos de estudio.

La necesidad de comprender la compleja realidad de los territorios transfronterizos ha requerido la consulta de diferentes fuentes de información, como se explica en el segundo sub-apartado. Los datos catalogados han sido explotados a través de diferentes técnicas (Sistema de Información Geográfica, análisis estadísticos y de redes sociales), como se muestra en el último sub-apartado (Figura 2).

### 3.2. Selección de los casos de estudios

Para testar el modelo teórico propuesto y para contestar a las preguntas de investigación planteadas se han seleccionado tres casos de estudio que se presentan en seguida (Figura 1).

#### a) La Cerdaña

**La primera fase se decidió profundizar el caso de la Cerdaña** porque, basándose en investigaciones anteriores del propio autor (Berzi, 2013a) parecía adecuado para testar el enfoque analítico. La Cerdaña es una microrregión de unos 1.000 km<sup>2</sup> situada en los Pirineos Orientales. Desde el Tratado de los Pirineos de 1659, que delimitó la frontera entre España y Francia, el valle queda dividido en dos partes (Fig. 1): la Alta Cerdaña, en



Francia (región Occitanie) incluida en el Departamento de los Pirineos Orientales y la Baja Cerdaña, en España (Comunidad Autónoma de Cataluña), repartida entre la provincia de Girona y la provincia de Lleida.

**La segunda fase ha sido la selección de otros casos para el análisis comparativo.** La lógica inicial de la selección estaba basada sobre un criterio político (la frontera) y el criterio geográfico. Es decir: el objetivo era encontrar un caso en el mismo marco geográfico de montaña, pero con un marco político diferente (otra frontera) y, viceversa, un segundo caso en el mismo ámbito político (frontera Francia-España) pero con diferente ámbito geográfico.

b) La Albera Marítima

En las dos extremidades de la línea divisoria pirenaica se forman dos zonas costeras transfronterizas: el litoral vasco al oeste, y la Costa Brava – Côte Vermeille (o litoral catalán) al este. La primera, más abierta y llana, tiene una estructura marcadamente urbana (la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián), mientras la segunda representa una morfología menos accesible, reduciendo el asentamiento a la franja litoral, encajada entre el macizo de la Albera/Cabo de Creus y el golfo del León. Por esta razón, esta área transfronteriza se identifica con la denominación de Albera Marítima.

El área de estudio incluye once municipios: siete municipios costeros del Cantón francés de la Côte Vermeille en el Departamento de Pirineos Orientales (Región Occitanie) y seis municipios catalanes de la Costa Brava Norte (Portbou, Colera, Llançà, El Port de la Selva, Cadaqués y Roses), pertenecientes a la Comarca del Alt Empordà, en la provincia de Girona. La aproximación al medio marítimo y costero ha contado con el apoyo del doctor Eduard Ariza del equipo de investigación INTERFASE (UAB). El análisis se ha centrado en tres importantes ámbitos de actividad: el desarrollo turístico y la urbanización de la zona costera, el sector pesquero y, por último, la investigación científica orientada a la protección del medio marino.

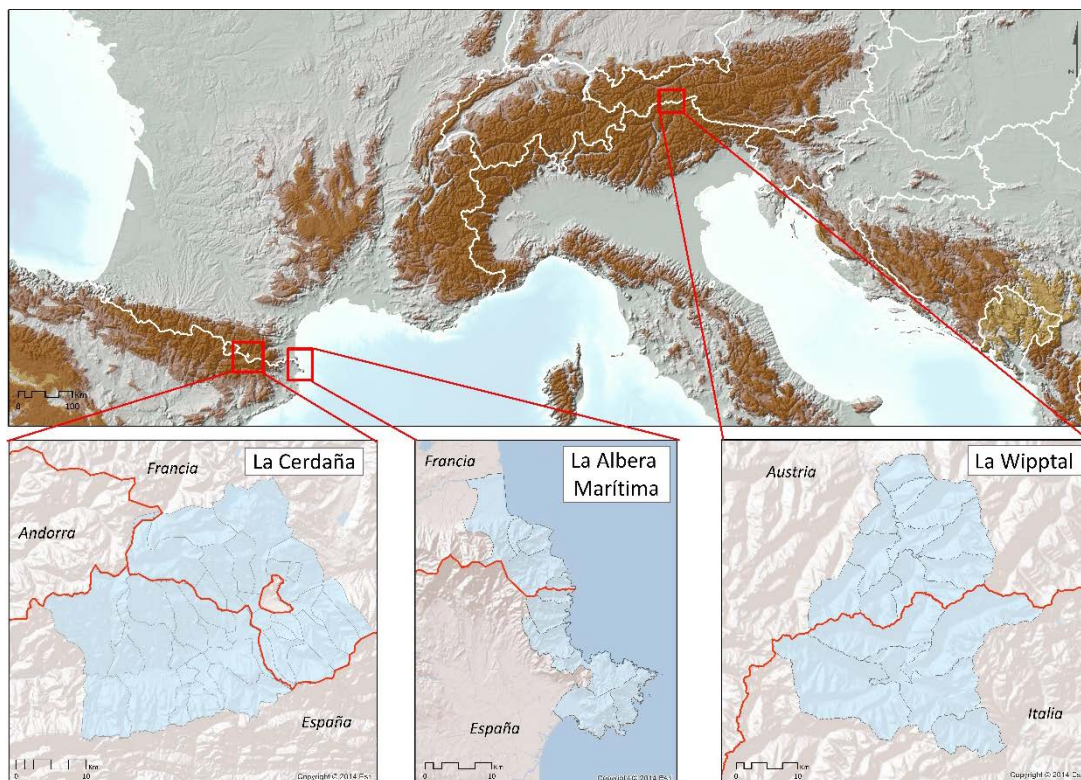
c) La Wipptal

Para la individuación de un caso de montaña se consideró el arco Alpino porque en esta área se detectaron algunos enfoques innovadores respecto a la cooperación transfronteriza local. La individuación del área de estudio se centró en la zona de la frontera italo-austriaca, en la que se está implementando el enfoque CLLD. Finalmente, se

seleccionó como estudio de caso la Wipptal porque tiene características territoriales comparables con la Cerdaña (Tabla 2).

Desde una investigación preliminar, la CTF en este valle transfronterizo parece muy activa entre los agentes territoriales locales, y consecuentemente se decidió profundizarlas. Se trata de una microrregión natural e histórica de los Alpes Centrales, partida en dos por la frontera ítalo-austriaca desde 1918: la Wipptal del Norte (WN) localizada en el Distrito de Innsbruck en el Land del Tirol, y la Wipptal del Sur/Alto Valle Isarco (WS) en la Provincia Autónoma de Bolzano/Bozen en Italia. La denominación del valle alpino procede del antiguo nombre latín de su capital Vipiteno/Sterzing (vallis Vipitina). Está compuesta por 18 municipios (12 de la WN y 6 de la WS) y se extiende desde el municipio de Fortezza (IT) hasta el análogo austriaco de Ellbogen (AT). Los resultados están explicados en el artículo 4, junto a una reflexión comparativa con el caso de la Cerdaña.

Figura 1: Localización de los casos de estudio.



(Fuente: Autor a partir de datos WMS ESRI y GEBCO con proyección Lambert-93)

Tabla 2: Comparación entre los estudios de caso seleccionados.

	<b>La Wipptal</b>	<b>La Cerdaña</b>	<b>La Albera Marítima</b>
Área Geográfica	Alpes Centrales	Pirineos Orientales	
Frontera	Italia-Austria	Francia-España	
Tipología Geográfica	Montaña		Costa/Mar
Tratado de división fronteriza	Tratado de Saint-Germain (1919)	Paz de los Pirineos (1659) Acuerdos de Bayona (1856-59)	
Superficie (Km2)	1.140	1.086	312
Población (ab.)	34.528	30.000	54.000
Densidad (ab./km2)	30	28	172
Municipios (n.)	18	38	11
Capital Histórica	Vipiteno/ Sterzing	Puigcerdà	Centralidad ausente

Fuente: Autor

### 3.4. Fuentes y recogida de datos

El análisis de los estudios de caso está basado en la aproximación a dos elementos:

a) estudiar las diferencias y semejanzas entre las partes del territorio transfronterizo, considerando los aspectos físicos, socioeconómicos e histórico-culturales que acercan o separan ambos territorios, insistiendo sobre todo en los aspectos socioeconómicos más relevantes, en los conflictos locales y en las problemáticas comunes. En este caso, el objetivo es reconstruir un relato local desde una perspectiva transfronteriza.

b) estudiar la cooperación transfronteriza y la presencia de una red local de cooperación estable, basándose en el análisis de la cooperación local formal e informal. En relación a la cooperación formal, es importante identificar los proyectos transfronterizos realizados, las temáticas, los actores (especialmente los locales) y los líderes involucrados, los organismos y las instituciones transfronterizas activas. Se consideran, por tanto, los convenios, los acuerdos, las estrategias identificando al mismo tiempo los procesos de institucionalización en curso. En cuanto a la cooperación informal, esta refleja las prácticas que no son propiamente proyectos de CTF, como las actividades cotidianas y de proximidad geográfica.

La investigación se ha basado en la consulta de las siguientes fuentes de información:

- I. referencias bibliográficas académicas, que permiten reconstruir tanto el relato histórico transfronterizo como la caracterización geográfica, histórica, cultural y socioeconómica. Se indican las obras principales consultadas para cada caso de estudio:
  - En el caso de la Cerdaña se han consultado las obras de Vila (1984[1926]), Sahlins (1989), Mancebo (1992), Moncusi (2005) y Oliveras (2010).
  - En el caso de la Wipptal, y más en general para aproximarse a la región alpina, se ha hecho referencia a Ruppert & Penz (1978), Mitterer (2004), Salsa (2007), Debarbieaux & Prince (2008); Debarbieaux et al (2013), Del Biaggio (2013) y sobre todo a través de otras fuentes explicadas enseguida.
  - En el caso de la Albera Marítima, ha sido necesario reconstruir el relato transfronterizo a través de fuentes de distintas disciplinas. Recordamos, entre muchas otras que aparecen en los artículos 3 y 5, las investigaciones histórico-geográficas (Barbaza, 1966; Iglesias, 1968; Bouba, 2009), geopolíticas (Suarez de Vivero, 2009) y de las ciencias ambientales (Ballesta, 2000; Lloret and Riera, 2008; Linares et al. 2010; Sardà et al., 2012).
- II. Fuentes institucionales para la búsqueda de datos estadísticos sobre el territorio (EUROSTAT, IDESCAT, INSEE, IFREMER)
- III. Fuentes institucionales sobre la cooperación transfronteriza. Se pueden distinguir por un lado las fuentes legales para comprender la evolución de la cooperación transfronteriza (Reglamentos UE, Acuerdos bilaterales Francia-España y Italia-Austria). Y por otro lado existen los tres tipos de programas de cooperación transfronteriza: los programas INTERREG (INTERREG España-Francia 2000-2006; POCTEFA 2007-2013; INTERREG POCTEFA 2014-2020, INTERREG Italia-Austria 2000-2006 y 2007-2013); las iniciativas regionales (Fondos de apoyo a Micro-proyectos del Espacio Catalán Transfronterizo); y los apoyos locales (Fondo de Micro-proyectos Interreg Wipptal).
- IV. Trabajo de campo para realizar entrevistas semi-estructuradas (Anexo III) a diferentes actores locales y regionales de la administración pública y del sector privado que han tenido y tienen un papel clave en la CTF (Anexo IV). En las entrevistas a los actores locales y regionales se ha intentado descifrar, a partir de

sus relatos, la incubación de los proyectos, el liderazgo de los mismos, las estrategias desarrolladas, las redes de gobernanza establecidas y finalmente su grado de implementación, de gestión y viabilidad real. Además, han sido consultados los archivos locales (Archivo del Consejo Comarcal de la Cerdaña en Puigcerdà, Archivo del Consejo Comarcal del Alt Empordà en Figueres, y sede de la Comunità Comprensoriale Alta Valle Isarco en Vipiteno/Sterzing).

- V. Artículos de prensa en formato de papel (Iglesias, 1989), en formato digital (diario digital Regio7) y de televisiones digitales (PirineusTV).

### 3.5. El proceso de elaboración de datos

La información ha sido catalogada y organizada en tres bases de datos (Anexo I), con la finalidad de identificar, por una parte, los principales elementos y los factores territoriales (históricos, socioeconómicos y culturales, políticos) que inducen o limitan la CTF local; y, por otra, para analizar los recientes proyectos de cooperación transfronteriza.

- La tabla de la caracterización territorial (Anexo I, Tablas 7, 8, y 9) resume las principales dinámicas territoriales en tres etapas cronológicas (situación pre-fronteriza, separación fronteriza y reconfiguración transfronteriza) según siete descriptores (marco político; economía; sociedad; marco institucional administrativo; cultura/lengua; medio ambiente; paisaje).
- La tabla de las instituciones transfronterizas locales (Anexo I – Tabla 10 y 11), registra las instituciones catalogadas según los siguientes criterios: caso de estudio (W= Wipptal; C= Cerdaña y A= Albera Marítima), Año de institución, Evolución (Activa/Inactiva/Evolución en...), Promotor, Miembros, Tipo de Asociación (Pública, Privada, ONG), Finalidades (las tipologías de los proyectos).
- La tabla de los proyectos de cooperación (Anexo I – Tabla 12) contiene las siguientes variables: Estudio de Caso; Título del Proyecto; Temática y Sub-temática (Cohesión Social y Cultural; Cooperación Institucional; Educación; Ordenación del Territorio; Gestión y Valorización del Patrimonio Natural; Investigación; Científica; Salud; Desarrollo Económico Local), Año(s) de realización, Programa de Cooperación (Interreg, Fondo regional o local), Jefe de Fila, Socios.

Desde las bases de datos se han generado cuatro tipologías de resultados para la discusión de cada caso, y también de forma comparada.

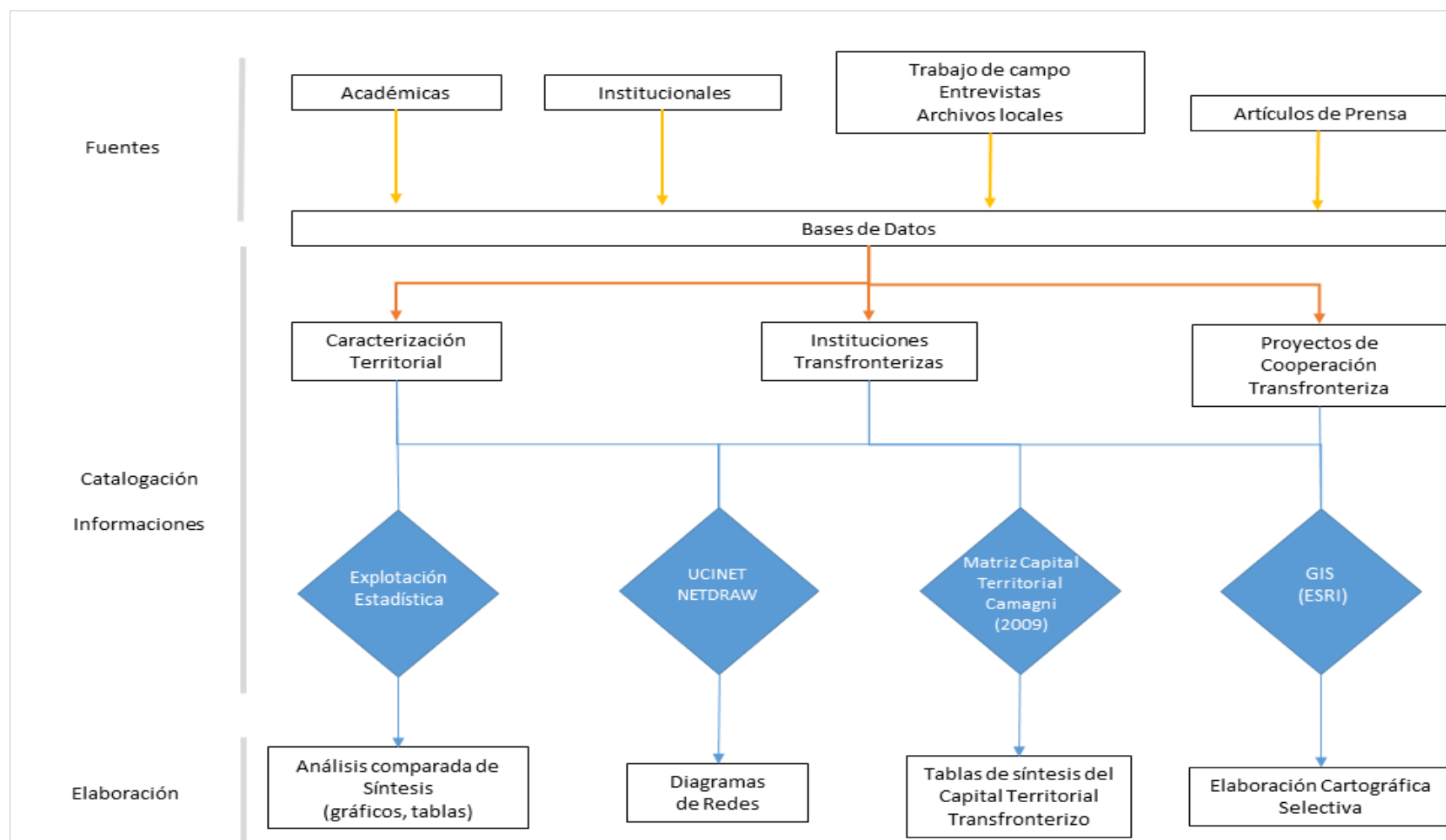
- Resultados estadísticos comparados tanto sobre las dinámicas territoriales (usos del suelo en la Albera) como sobre la cooperación transfronteriza (gráficos sobre la temática de los proyectos, gráfico cronológico de la institucionalización transfronteriza local).
- **Diagramas de Redes** realizados a través del software UCINET® (Anexo II). El procedimiento consistió en: construir por cada caso de estudio las matrices de los partenariados; y crear una tabla de atributos separada para atribuir un valor cualitativo a los actores (cuadro 1). Finalmente, los diagramas de redes han sido realizados con NetDraw®, una tecnología analítica relacionada con el software UCINET®. La representación de las redes está basada en el criterio de proximidad (opción *Similarities*), que identifica la cercanía entre los actores. A menudo, el resultado es una distribución de los actores por partenariados.

**Cuadro 1: Los atributos de los actores para los diagrama de redes**

- a) Naturaleza de los Actores: Públicos (1), Privados (2) y Otros (Consortios, ONG) (3).
- b) Nacionalidad: Español (1) y Francés (2); Italiano (1); Austríaco (2).
- c) Escala: Local (1), Supralocal (2), Regional (3), Estatal (3).
- d) Participación de los actores: en micro-proyectos (1); en proyectos Interreg (2), en ambos (3); en micro-proyectos y otros (que no sean de las categorías 1 y 2) (4), en proyectos Interregs y otros (5).

- **Representación cartográfica selectiva** a través de ArcGis® (proyección ESRI Lambert 93). Más allá de los mapas de localización y de caracterización administrativa de los casos de estudio presentados en el apartado 4.1 de la introducción y en los artículos, se ha intentado representar los resultados de la cooperación. Específicamente, el distrito sanitario transfronterizo de la Cerdaña (Anexo V, Berzi y Durà, 2015) y, para la Albera Marítima, la urbanización de la franja litoral y la geopolítica de las áreas marinas protegidas (Capítulo 5).
- **Tablas de síntesis** del Capital Territorial Transfronterizo Local (Anexo I – Tablas 13, 14, 15). Finalmente se ha intentado interpretar el proceso de reterritorialización transfronteriza local de los casos de estudio colocando las iniciativas de cooperación en la matriz del Capital Territorial de Camagni.

Figura 2: El proceso metodológico



Fuente: Autor



## Sección 2 - Publicaciones

---



El Coll de Belitres: paso fronterizo entre Portbou (ES) y Cerdère (FR).  
Fuente: Autor, 2015.





## Publicación 1

---

«La rappresentazione è vera perchè sarà realizzata»

(Dematteis, *Metafore della Terra*)

**Berzi, M** (2017). The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border, *European Planning Studies*, 1-22

### Resumen

El objetivo de este trabajo es aportar nuevos elementos a la discusión teórica, con el fin de comprender mejor las realidades de las zonas de frontera. El objetivo consiste en proyectar una nueva conceptualización del territorio transfronterizo y de la reterritorialización transfronteriza desde una perspectiva local, refinando el marco analítico contemplado por la literatura actual de los estudios de frontera. Más específicamente, aplicamos el llamado "Enfoque territorialista", un enfoque innovador propuesto por los estudios territoriales surgidos de la escuela geográfica italiana. Los territorios transfronterizos se conciben como unidades territoriales complejas, donde los patrones geográficos, culturales y socioeconómicos son afectados y, por lo tanto, alterados por la fijación de las fronteras internacionales. Sin embargo, la persistencia de las redes transfronterizas locales, tanto informales como formales, contribuye al mantenimiento de un *milieu* local compartido. El proceso de integración europea, sobre todo los programas de Cooperación Territorial Europea, representan un marco importante para apoyar la cooperación transfronteriza local y fomentar nuevas estrategias territoriales. Desde esta perspectiva, planteamos la hipótesis de que es posible observar nuevos ciclos de reterritorialización local transfronteriza en las zonas fronterizas de la UE mediante la creación de nuevas formas de capital territorial. El estudio de caso de la Cerdaña (Frontera franco-española) ilustra la aplicación del marco teórico al análisis de las experiencias duraderas de cooperación transfronteriza.



## The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border

Matteo Berzi 

Department of Geography, UAB, Barcelona, Spain

### ABSTRACT

The aim of this paper is to bring new elements into the theoretical discussion so as to better understand the realities of borderlands. Our goal involves projecting a new conceptualization of the cross-border territory and cross-border reterritorialization by refining the analytical framework envisioned by the current literature on border studies. More specifically, we apply the so-called 'territorialist approach', an innovative and culturally oriented approach for territorial studies that is rooted in the Italian geographical school. Cross-border territories are conceived as complex territorial units, whereby geographical, socioeconomic and cultural patterns are affected and thus altered by the fixation of international boundaries and territorialization. Nevertheless, the persistence of local cross-border networks, both formal and informal, contributes to the maintenance of a shared local milieu. The European integration processes, especially in view of the European Territorial Cooperation programmes, represent an important framework for supporting local cross-border cooperation and boosting new territorial strategies for borderlands. From this perspective, we hypothesize that new cycles of local cross-border reterritorialization can be observed along the EU borderlands by creating new forms of cross-border territorial capital. The case study of Cerdanya (French-Spanish border) illustrates the application of the theoretical framework by analysing the enduring experiences of cross-border cooperation.

### ARTICLE HISTORY

Received 10 October 2016  
 Revised 7 April 2017  
 Accepted 15 April 2017

### KEYWORDS

Borderland; cross-border reterritorialization; local milieu; territorial capital; Cerdanya

### Introduction

Over the last decades, border studies have significantly contributed to the conceptualizations and clarifications as well as provided an objective overview of theoretical and functional changes occurring in borderlands: starting from the classical assumption of the passive areas of interface between nation-states, and later progressing towards a more active, multi-scalar and more dynamic understanding of 'border regions'. The area surrounding the international borders (Kaplan & Häkli, 2002) are usually assigned many denominations: border zone, borderland, (cross-)border area, (cross-)border region, each term emphasizing the specific aspect, depending on the historical, cultural, political dynamics as well as the geographical conditions. Therefore, any attempts at generalizing

**CONTACT** Matteo Berzi  [matteo.berzi@uab.cat](mailto:matteo.berzi@uab.cat)

© 2017 Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group

the processes can be challenging. Indeed the concept of ‘cross-border territory’, and thus, local cross-border reterritorialization has so far been less explored.

This paper aims to bring new elements into the theoretical discussion so as to better understand the realities of borderlands. Specifically, our research question is: how the cross-border territory and the processes of cross-border reterritorialization can be conceived from a local perspective? Therefore, our goal involves projecting a new conceptualization of the ‘cross-border territory’ and cross-border reterritorialization by refining the analytical framework envisioned by the current literature on border studies. More specifically, we apply the so-called ‘territorialist approach’, which is an innovative and culturally oriented approach for territorial studies that is rooted in the Italian school of geography. This approach allows us to conceive cross-border territories as complex territorial units, whereby geographical, socioeconomic and cultural patterns are affected and thus altered by the fixation of international boundaries. From the local perspective, the nationalization of a given borderland represents a deterritorializing process, through which a new national identity overlaps with the traditional one. The literature shows how borderlanders (Martinez, 2002; Kaplan & Häkli, 2002; Sahlins, 1989) adapt themselves to the new spatial configuration, which introduces a new set of geographical, socioeconomic and culturally intrinsic characteristics, that is, the borderland milieu, whose reproduction is based on local cross-border interactions.

According to current literature, there are quantitatively more rural borderlands all over Europe than urban and metropolitan areas (Sohn & Stambolic, 2015). These areas very frequently coincide with geographically peripheral locations (i.e. mountain and rural areas), which are usually far from the main economic and urban centres of growth. Since the 1980s, the development of EU policies (i.e. INTERREG) from above, and local and regional initiatives from below, provides new progressive strategies for border regions. From this perspective, our hypothesis is that along EU borderlands, new cycles of local cross-border reterritorialization can be observed through the creation of new forms of cross-border territorial capital (TC; Camagni, 2008). Local actors initiate well intentioned and innovative territorial projects through cross-border cooperation, adapting and filtering global stimuli (economic, cultural, political, etc.) in order to avoid an irreversible alteration of the milieu. In the case study of Cerdanya, which is located in the Eastern Pyrenees on the French-Spanish border, we apply the theoretical framework by analysing the enduring experience of cross-border cooperation.

### **Borderlands: towards a local-based cultural approach**

The definition of borderlands has caused an interesting debate in the social sciences, in particular, the geographical disciplines. Some scholars demonstrate how difficult it is to generalize this concept (Kaplan & Häkli, 2002; Rumley & Minghi, 1991) due to different research foci and approaches, such as political geography, cultural geography as well as sociology, anthropology, ethnography and economics. The intellectual efforts made by a large number of scholars to conceptualize the term ‘borderlands’ can be traced back to the beginning of the twentieth century (Minghi, 1963). Since this period, many studies have been published to explain the nature, the structure and functions of border zones (Minghi, 1991; Newman, 2011; Rumford, 2006). The area surrounding the border (Kaplan & Häkli, 2002) are usually assigned distinct denominations: border zone,

borderland, (cross-)border area, (cross-)border region, whereby each term emphasizes a specific aspect (geographical, social political, cultural, etc.). According to Minghi, the borderland is a special region created by the border's presence, which constitutes the core element of its regional definition (Minghi, 1991, p. 15). More recently, Sohn and Stambolic define them as 'places whose social and economic development is likely to be influenced by the relative nearness to a border' (Sohn & Stambolic, 2015). The definition of their spatial extent, internal structure and organization largely depends on the historical, cultural, political dynamics as well as the geographical conditions. Therefore, any attempt at generalization can be challenging. Nevertheless, over the last decades, borderlands have attracted increasing academic attention (Kaplan & Häkli, 2002; Martinez, 2002; Rumley & Minghi, 1991; Schelde & Hoekveld, 1992). In analysing the U.S.-Mexico border, Martinez recognizes the presence of a so-called 'borderland milieu', which is usually a set of social and cultural intrinsic characteristics (otherness, separateness, transnationalism, etc.) that 'set apart borderlands from interior zones' (Martinez, 2002, p. 8). Kaplan and Häkli take it a step further and argue the existence of borderland identities as a hybrid of different identities manifested and synthesized within the borderland, which diverges from national patterns (Kaplan & Häkli, 2002). These assumptions highlight the geographical, socioeconomic and territorial specificity of borderlands (Rumley & Minghi, 1991; Strassoldo & Delli Zotti, 1982).

A borderland can thus be characterized by the following features:

- It represents the interface of different political and administrative 'cultures'.
- It usually lacks infrastructure and services (Kaplan & Häkli, 2002).
- There is a multicultural and multinational social mix (Martinez, 2002).
- The border shapes the territorial (non-)development directly, indirectly or in an induced way (Guichonnet & Raffestin, 1974).

In this paper, we propose a new working definition of borderlands as:

A more or less extensive area located across a national boundary, whose territorial characteristics (geographical, physical, socioeconomic, cultural and political) are affected by the development of border functions as well as the changes in national, international and subnational policies.

There have been recent studies conducted on the geographical typologies of European borderlands (ESPON, 2010). In the METROBORDER project, eight typologies of border regions have been identified according to their urban potential. Through comprehensive and extensive empirical research, the authors show the trend of border regions moving towards urbanization. Nevertheless, there are still thousands of kilometres identified as 'low urban potential', that is, the rural borderlands. Most of these areas are usually characterized by low population density and geographical remoteness (mountain, coastal and wetlands areas). Generally, geographers, economists and planners have been more interested in urban dynamics along with their cross-border potentialities (Decoville, Durand, Sohn, & Walther, 2013). In contrast, ethnographers, anthropologists and sociologists have focused more on rural and peripheral areas, especially when dealing with concepts, such as identity, local communities and social networks (Vaara, Tienari, & Sääntti, 2003).

Nevertheless, research studies on cross-border local development strategies in rural areas are still scarcely available.

In 2000 the Dutch geographer van Houtum identified three main approaches in border studies and three different visions of borderlands (Houtum, 2000). The first strand is known as the 'Flow Approach' (FA), which is mainly represented by economic geographers, who were particularly influential since the 1940s. Border regions or border spaces are conceived as marginal areas lacking infrastructures and as passive spaces crossed by economic flows. Borrowing from O'Dowd's conceptualization of a border composed of four elements (barrier, bridge, resource and symbol), FA focuses on the interaction between economic activities across borders, which are seen as barriers or obstacles that cause discontinuity in an 'abstract' homogenous space. Elements, such as distance and connectivity are central in this discourse.

The second strand, which is known as the 'Cross-Border Cooperation Approach' (CBCA), overturned the previous assumption. At the beginning of the 1990s, the EU integration process boosted both empirical and conceptual forms of research on cross-border economic and institutional dynamics at the local and regional scales (Oliveras, Durà, & Perkmann, 2010; Perkmann, 2003). Thus, the border is perceived as an administrative and political barrier that has to be overcome in order to centralize border regions from the periphery as potential 'active spaces'. A local and regional perspective is assumed and particular attention is given to institutional buildings (Euroregions) and cross-border governance (Hooper & Kramsch, 2004). Thus, in this case, the border is mainly metaphorically conceived as a bridge (O'Dowd, 2001). We agree with the operative definition of Oliveras et al., concerning cross-border cooperation, which is conceived as 'a more or less institutionalized collaboration, developed between sub-state authorities and/or entities, belonging to one or more states, which best output is the creation of co-operational organism, oriented to both vertical and horizontal coordination of actions and policies' (Oliveras et al., 2010).

The third strand is known as the 'People Approach' (PA), which, as van Houtum points out, seems the most interdisciplinary one. Cross-border interaction concerns the everyday life of borderland communities and the identity-building process. The individual sphere represents a key element for the conceptualization of the border and border regions. Indeed scholars from the areas of cultural and political geography (Paasi, 1998, 1999) as well as sociology (O'Dowd, 2001) and other disciplines are interested in the ways borders are socially and mentally constructed and perceived. In this respect, Paasi's study on the Finnish-Russian border is one of the milestones. In discussing the concept of border landscape (1991), Minghi and Rumley recognize the existence of a borderland mentality. Perception and social behaviour are important elements that have to be considered. A few years later, while studying U.S.-Mexico cross-border interactions, Martinez found that these borderlands included specific social and cultural assets that constitute the borderland milieu (Martinez, 2002). According to O'Dowd's conceptualization of border, the PA deals with the main significance of symbolic representation (O'Dowd, 2001).

However, van Houtum's scheme cannot be applicable to all border studies (Houtum, 2000). Indeed, our research cannot find an easy location within the scheme. Thus, we suggest adding a fourth approach between CBCA and PA, which we call the 'territorialist approach' (Table 1). The impetus for this revision arose from the lack of discussion in the literature review on the concept of local endogenous development in borderlands. In our

**Table 1.** The territorialist approach within the Van Houtum's classification of borders studies. Source: Own elaboration starting from Houtum (2000).

Approaches	Flow Approach	Cross-border cooperation	Territorialist approach	People approach
Scale	Interregional	Regional – Local	Local – Community	Local – Community Individual
Main disciplines	Economic – Economic Geography	Political Geography – Governance and Policy – Spatial Planning	Human Geography – Cultural Geography Governance and Policy's Analysis Spatial Planning	Sociology – Anthropology – Cultural Geography
Borderland vision	Passive - Marginal	Active - Administrative/ political	Active – Historical and cultural vision, community-led development	Active Social Construction
Main border's significance (O' Dowd, 2001)	Barrier	Bridge	Resource (part of the TC) – Bridge - Symbol	Symbol

view, the borderland and the borderlanders are conceived respectively in one 'special territory' and in a 'special society' affected by changing border functions over time and by the development of national, international and subnational territorial policies. By applying the territorialist approach, we can study the reterritorialization processes along the European borderlands from a local or community perspective. Thus, the main contribution of this research is how to observe this process through the territorialist theoretical framework. Furthermore, this concept will be deconstructed with the help of Camagni's TC (2008). According to the aforementioned CBCA, borderlands are regarded as active territories, in which local agents establish links across the border for the purpose of better territorial governance (the border as a bridge). According to PA, the border constitutes an important element in defining local identity and narrative. However, in our view, we believe that in order to face the uneven development of the area, this meaning of border also has to correspond to the meaning of resource.

### A historical-cultural perspective: towards a territorial approach

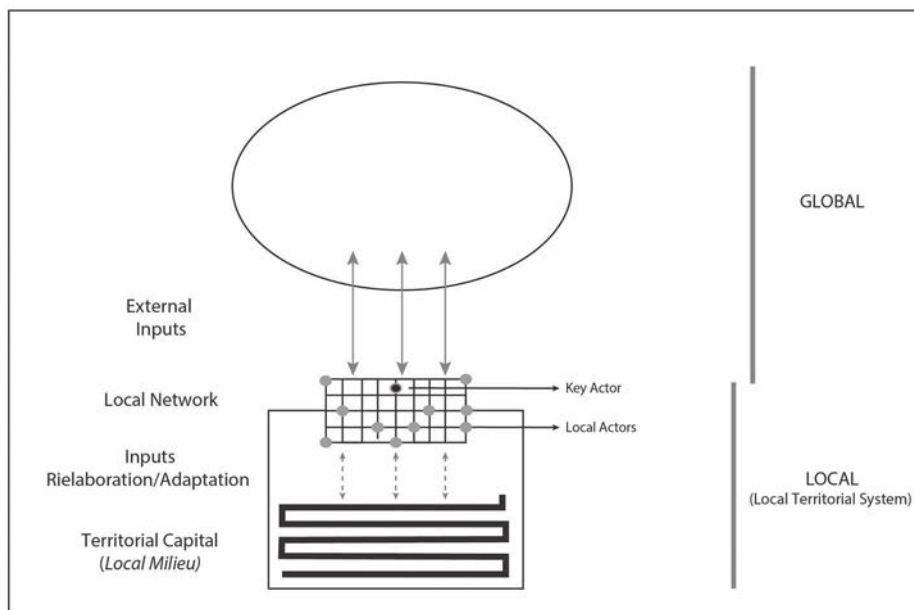
The 'territorialist approach' emerged as an innovative and culturally oriented approach for territorial studies that began in the mid-1980s and was rooted in the Italian school of geography. Among its influential proponents of territorialist approach are Italian geographers Dematteis, Turco and Quaini; sociologists Bagnasco; economists Becattini and Latouche and urban planner Magnaghi. In 2010 this multi-disciplinary group founded the Territorialist Society, which is a non-profit organization that encourages scientific discussions on the theoretical and methodological focus on territory. According to the Territorialist Society's Manifesto, the approach 'focuses on territory as a common good with its own historic[al], cultural, social, environmental and productive identity and considers landscape to be its visible manifestation' ([sic] Magnaghi, 2011, p. 1). This vision is characterized by a materialistic and phenomenological conceptualization of territory. One of their most important milestones is embodied by Giuseppe Dematteis's theoretical ideas of territory from a geo-historical and relational perspective. He counterbalances Earth, being a natural element, with Territory, being a social and political construction. He assigns a technical and material scope to the idea of Territory: 'Earth becomes Territory

when it is the means for communication, the subject of work, production, exchanges and cooperation' (own translation from Dematteis, 1985, p. 74). Social, cultural, economic and political actions underpin Earth's appropriation. This vision focuses especially on relational aspects as well as power and control among the plurality of agents involved. In this respect, Dematteis' thought is close to that of Raffestin (1980), which refines Foucault and Lefebvre's concepts of territory being shaped by power relations.

According to Turco, who starts from the works of Raffestin (1980) and Deleuze and Guattari (1987), the construction of territory, that is, territorialization, is conceived in three chronological and hierarchical processes: denomination as symbolic control, then reification as physical control and finally structuration as political control (Turco, 1988). The influence of Guichonnet and Raffestin's *Geographie des frontières* (1974) and their concept of the boundary's construction are evident. Interestingly Turco conceives the construction of society in a semi-closed living system that is not only capable of conserving and reproducing its fundamental characteristic, but is also open to external stimuli, which are usually sources of changes and innovations. Society is therefore a complex system striving for autonomy and long-term sustainability (Turco, 1988). The importance of social relations and local networks has been later further examined by Francesca Governa with her concept of the local milieu (Governa, 1997). In a broader sense, as quoted in Pollice (2003, p. 108), Dematteis defines the milieu as 'a permanent series of socio-cultural features that have sedimented in a given geographical area through the historical evolution of inter-subjective relationships, which are in relation to the use of local natural ecosystems'. In this view, Governa argues that the idea of milieu is actually a twofold conceptual category. Indeed the milieu 'represents at the same time the local and territorial foundation of a specific collective identity, but also the whole of development endogenous potentials' (Pollice, 2003, p. 108).

As for 'territory' from a local perspective, we opted for Magnaghi's theoretical definition, which was adopted by the Territorialist School (Magnaghi, 2012). Territory is conceived as a cultural-historical process, in which human communities constantly interact with a specific environment producing tangible (artefacts) as well as intangible assets (meanings, values and symbols). With certain territorializing actions, the 'human environment' takes its own aspect, physiognomy and character, that is, a unique and exclusive identity. In summary, territory acquires a certain autonomy and complexity (Turco, 1988). Territory is thus the result of a long-standing cyclical process, whereby each civilization 'stores' a set of physical and cultural patterns that enrich the territorial heritage. It is conceived in a system that grows, evolves, expands, decays, dies and is reborn, thereby generating a constant dialectic between anthropogenic communities that continue to build it. The 'bottom-up' approach to territorialization (Dematteis & Governa, 2005) is based on the spatial and temporal reproduction of a specific territorial know-how or a kind of territorial genetic code, that is, the milieu. The reproduction of local identity is a key element for the sustainability of territorial development. Dematteis and Governa deepen the discussion by proposing the SloT model (Local Territorial System) that we show in Figure 1: 'an aggregate or a local network of agents that, according to their specific relations among them and with the specific territorial framework, act as a collective actor' (own translation from Dematteis & Governa, 2005). In this vision, the authors emphasize the bottom-up process, in which local actors actively use their 'power' to act as a collective





**Figure 1.** A local territorial system. Own elaboration (from Dematteis & Governa, 2005; Magnaghi, 2012).

actor in order to gain more autonomy and to adapt the global inputs to their specific local framework.

Within the territorialist approach, Camagni attempts to operationalize important assumptions, such as that of 'milieu' and that of endogenous development (Camagni, 2008) by applying the concept of Territorial Capital (TC). According to Camagni, TC is a 'set of localized assets – natural, human, artificial, organizational, relational and cognitive – that constitute the competitive potential of a given Territory' (Camagni & Capello, 2013, p. 1387). In order to deconstruct this concept, he proposes a three-by-three matrix to classify the potential sources of TC (Table 2). The table is based on two dimensions: 'rivalry' of public and private goods, and 'materiality' of tangible and intangible goods. In this exercise, the author matches the traditional categories used in classical regional policies (i.e. natural resources, private goods, human capital and social capital) with innovative intermediate classes based on relational and cooperative factors; such examples include cooperation networks, collective goods (landscape), relational capital, etc. The reterritorialization occurs when the local agents generate joint actions and strategies based on the enhancement of the endogenous assets identified in the Camagni's scheme. Nonetheless, the application of the TC matrix to the empirical analysis requires a longer and more extensive discussion. For the Cerdanya's case study we have therefore selected five key categories to assess the presence of the cross-border TC.

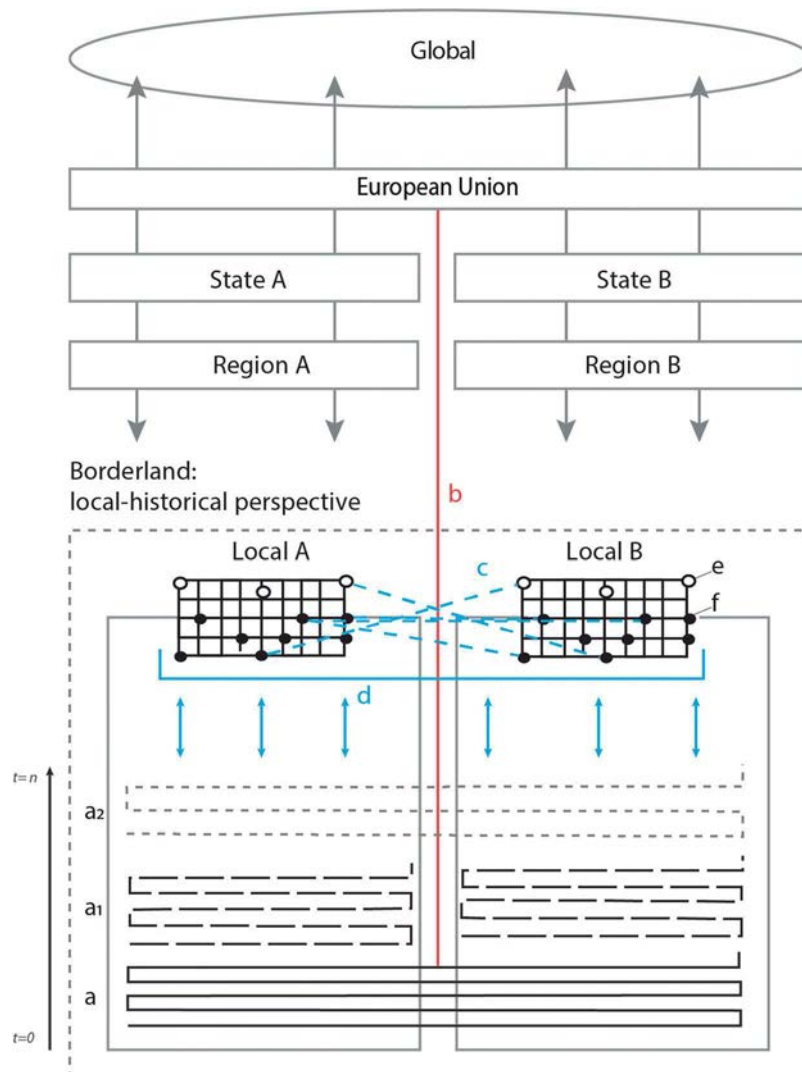
### A territorialist perspective on the cross-border territory

In this context, the notion of territory outlined in the previous section is applied to the borderlands. In Figure 2 we attempt to frame the concept of cross-border territory

**Table 2.** The Camagni's matrix of territorial capital. Source: Camagni (2008).

<b>Rivalry</b>	<b>High rivalry</b>	<i>Private fixed-capital stock</i> <i>Pecuniary externalities</i> (hard) <i>Toll goods</i> (excludability)	<i>Relational private services</i> <i>operating on:</i> – external linkages for firms – transfer of R&D results <i>University spin-offs</i>	<i>Human capital:</i> – entrepreneurship – creativity Private know-how <i>Pecuniary externalities</i> (soft)
	(private goods) (impure public goods)	<i>Proprietary networks</i> <i>Collective goods:</i> – landscape – cultural heritage (private 'ensembles')	<i>Cooperation networks:</i> – strategic alliances in R&D and knowledge – public/private partnership in services and schemes <i>Governance on land and cultural resources</i>	<i>Relational capital</i> ( <i>associationism</i> ): – cooperation capability – collective capability – collective competencies
	(public goods)	<i>Resources:</i> – natural – cultural (punctual) <i>Social overhead capital:</i> – infrastructure	<i>Agglomeration and district economies</i> <i>Receptivity-enhancing tools</i> <i>Connectivity agencies for R&amp;D transcoding</i>	<i>Social capital:</i> ( <i>civiness</i> ) – institutions – behavioural models, values – trust, reputation
	<b>Low rivalry</b>	<b>Tangible goods</b> (hard)	<b>Mixed goods</b> (hard plus soft) <b>Materiality</b>	<b>Intangible goods</b> (soft)

according to the local-historical perspective. Borderlands are understood as special territories where the pre-existing socioeconomic and cultural cohesion (a) has been directly affected by geopolitical and historical factors. From this perspective, national borders (b), which were conceived as external stimuli, induced the fragmentation of the local milieu thereby affecting ethnic, cultural and socioeconomic local patterns. The new political order created by the fixation of the border introduces new social and normative codes (a<sub>1</sub>) and, from the local perspective, these new deterritorializing action impedes the reproduction of the endogenous TC. This process was more remarkable in Europe from the late nineteenth century onwards, when nation-state ideologies became stronger (Sahlins, 1989). As Guichonnet and Raffestein state that 'the border reshapes and reorganizes the social space' (1974, p. 46) because political and administrative disruptions produce a spatial and temporal disjunction (p. 36), thereby creating two or more different social, economic, demographic and mental rhythms. Paasi provides a very good example for studying the historical region of Karelia that borders Finland and Russia (1998, 1999). Thus, from a local perspective, a new deterritorializing process changed the pre-existing local situation. In the nineteenth century, the sanctity of the border as an important new narrative in borderlands became a milestone in national identity. It contributed to a form of 'othering' between 'us and them' (Paasi, 1996); introduced a new territoriality and new discursive landscape of social power (Paasi and Prokkola, 2008) in terms of ideologies, symbols (tangibles as well as intangibles), national values, etc.; and induced separation and differentiation among borderland communities. In Brunet's example using the case of the Pyrenees between Spain and France, he demonstrates how traditional local laws between borderland communities ('lies et passeries')<sup>1</sup> had been slowly hollowed out by national and state interventions. By imposing a binding instrument of regulation, these communities became folkloristic and demonstrated good neighbourhood practice (Brunet, 2002). Nevertheless, borderlanders were able to benefit in considerable ways from the presence of the border. New local economic activities took place through legal trade and smuggling practices. Cross-border workers and enterprises take advantage of



**Figure 2.** The borderland according to the local-historical perspective. Own elaboration.

the differences in fiscal policy between countries or regions. Thus, the border acquires the meaning of resource (O'Dowd, 2001). At the same time, it becomes a symbol of identity in the local narrative: the memories of the previous generations (exiles, wars, tradition, the presence of military forces, etc.) and the experience of current communities, place the border within the borderland's milieu (Martinez, 2002). In Europe, local cross-border interactions are stimulated by the EU's Cohesion Policies, which have been providing financial and legal support (i.e. INTERREG programmes and the EGTC<sup>2</sup> status) since the 1990s.

From this perspective (referring again to Figure 2), our hypothesis is that with the creation of new forms of cross-border TC ( $a_2$ ), new cycles of local cross-border reterritorialization can be observed along the EU borderlands. Local actors initiate well intentioned

and innovative territorial projects that rely on cross-border cooperation initiatives (c), adapting and filtering global stimuli (economic, cultural, political, etc.) in order to avoid an irreversible alteration of the milieu. Synergies between bottom-up processes, such as the institutionalization of cross-border (Euroregions, Eurodistricts, Eurocities, etc.) and top-down initiatives (bilateral and multilateral agreements between countries and the EU's European Territorial Cooperation programmes), generate multiple and multi-scalar cross-border dynamics. The engagement of local key players (e) and the involvement of other public and private territorial agents in the cross-border network (f) are fundamental steps towards a new conceptualization of these spaces, whereby the negative effects of the border are reduced. The EU top-down initiative represents an important catalyst for enhancing the tangible and intangible cross-border TC in the borderlands. In this sense, the Camagni's matrix turns into a suitable conceptual scheme to detect it. Many cross-border cooperation initiatives, which are well acknowledged in the border studies literature, can easily find a place in the matrix. We provide some examples. In borderlands, the establishment of EGCTs, cross-border consortiums and cultural associations reinforce the relational capital (associationism) and the overall cross-border networks (Oliveras et al., 2010; Perkmann, 2003). The asset 'cooperation networks' regards the formation of cross-border innovative clusters, which are based on the synergies and complementarities among the local stakeholders (Lundquist & Trippel, 2013). The asset 'governance on land and cultural resources' concerns the projects related with the cross-border spatial planning that pursue the development of joint strategy of borderlands (Knippschild, 2011; Sohn, 2014). The asset 'tangible public goods' regards instead two important issues of cooperation: on one hand it involves the joint management of the natural resources like the transboundary rivers and the lakes (Blatter, 2000; Wiering, Verwijmeren, Lulofs, & Feld, 2010). On the other hand, it concerns the provision of new public services and infrastructure such as transport networks and healthcare facilities (Berzi & Durà, 2015; Löfgren, 2008). Häkli argues that the new 'boundary objects', that is, the tangible goods, increase the trust-building process and strengthen borderlands interactions (Häkli, 2009). The case of the Cerdanya, which will be discussed in the following section, provides a good example for producing a shared cross-border TC.

### The cross-border reterritorialization in the Cerdanya

Among social scientists, the Cerdanya represents a privileged case study. It can be considered a geographical unit that is easily detectable in the wider regional context. Many authors have already described the absence of physical elements of discontinuity and that the only division is the national border between France and Spain (Mancebo, 1999; Moncusí, 2005; Sahlins, 1988, 1989; Vila, 1926/1984).

In this section, the case study has been analysed<sup>3</sup> according to the conceptual framework, as previously proposed above. Firstly, a brief geographical, historical and administrative characterization of the area will be introduced. Then the analysis of relevant local cross-border cooperation initiatives follows the categories of TC given by Camagni (2008), which emphasize the involvement of local actors and the results achieved by the projects. In the concluding section, the case study's findings are discussed in view of the theoretical framework.

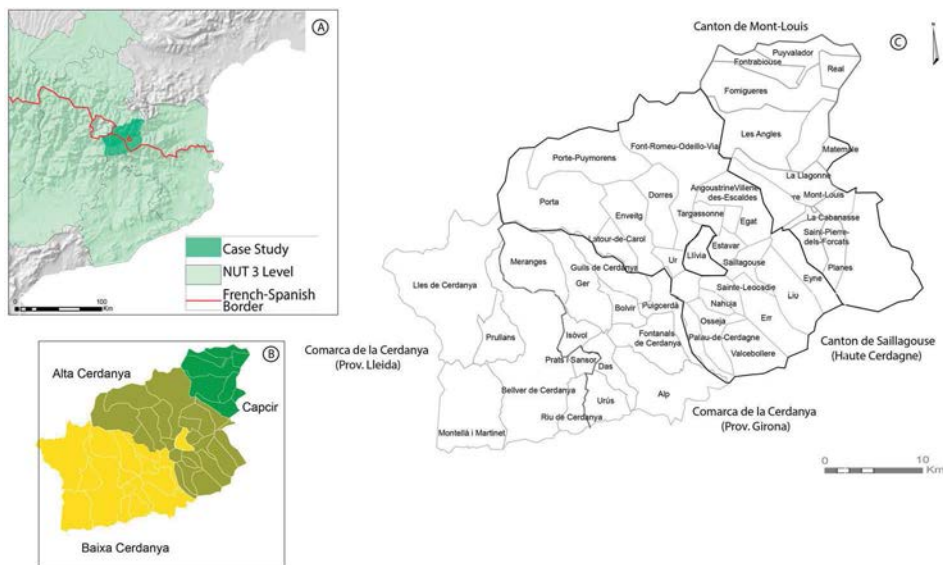
### A strong territorial uniformity

Cerdanya is a mountainous micro-region of about 1000 km<sup>2</sup> located in the eastern Pyrenees, between the Region of Occitanie Pyrénées-Méditerranée in France and the Autonomous Community of Catalonia in Spain. Since the Treaty of the Pyrenees was signed in 1659, the Cerdanya was split in two parts: Upper Cerdanya ('Haute Cerdagne' in French) and Lower Cerdanya ('Baixa Cerdanya' in Catalan).<sup>4</sup> This cross-border valley has approximately 33,000 inhabitants, which are almost equally distributed between the two sides (IDESCAT and INSEE).

The valley is surrounded by mountains and intersected by two major rivers, the Segre and the Carol, which historically have been the subject of local disputes and cooperative initiatives (Oliveras, 2013). The small villages in the valley found their centrality in the border town of Puigcerdà (Lower Cerdanya), which represents the most important socio-economic centre of Cerdanya and forms a cross-border conurbation with the French municipality of Bourg-Madame (Figure 3).

Historically, the economy was based on its primary sector consisting of agriculture and livestock and the processing industries included slaughterhouses, dairies and textile mills, located primarily in Puigcerdà (Moncusí, 2005). The interaction between the physical land structure and farming has produced a typical landscape of Cerdanya, the bocage Cerdà (Cerdan enclosures) that is managed by local communities. Before the Treaty of the Pyrenees, Cerdanya maintained a local political and administrative institution in the form of the General Council of Syndics, which administered the exploitation of natural resources (i.e. waters, local pastures and woodlands). As Sahlins states, 'Cerdanya, in fact, was in the early seventeenth century one of the most unified cantos (*comarques*) in all of Catalonia' (Sahlins, 1989, p. 13). The establishment of the political boundary did not stop this tradition (Oliveras, 2013). However, during the eighteenth and the nineteenth centuries, conflicts among local communities increased due to socioeconomic and demographic changes in the borderland. The Treaties of Baiona (1856–1868), which partially fixed the international boundary between the two countries, aimed at solving border disputes and administering the property and usage rights of natural resources and infrastructures (Sahlins, 1988).

Until the mid-nineteenth century, marriage, property ownership and economic relations linked the two sides of the valley and the border represented an important stimuli: many legal and illegal activities flourished on both sides of Cerdanya, such as tobacco smuggling, livestock and dairy products (Mancebo, 1999; Moncusí, 2005). During this time, local economies started to diverge and follow national patterns. The landscape had undergone a process of transformation that was caused by the modernization of agriculture, the development of the tertiary sector (especially winter tourism) and the appearance of low-density second residences of Barcelona's elites. The historical cross-border relations between local institutions were drastically cut down between 1850 and 1980 and delegated to national government (Oliveras, 2013). As a consequence of Franco's triumph over the Spanish Republicans during the Spanish Civil War, the permeability of the border was significantly reduced between 1939 and 1947. After Franco's death in 1975, Spain and France re-established diplomatic relations and the border was reopened. Important international agreements, such as the Madrid Convention in 1980 (Council of Europe, 1980), Spain's entry into the European Economic



**Figure 3.** Geographical (A), historical (B) and current administrative situation (C) Source: own elaboration. Spatial Reference RGF 1993 Lambert 93: ESRI Projection.

Community in 1986 and the implementation of the Schengen Agreement in 1995 boosted the development of a stable and long-lasting local cross-border relation. Current local cross-border mobility can be observed when factoring such parameters as shopping, leisure activities and working mobility (Moncusí, 2005).

### Evidences of cross-border TC in Cerdanya

Local cross-border cooperation in Cerdanya includes many successful initiatives that have been developed since the 1980s (Berzi, 2016; Oliveras, 2013). These initiatives have been analysed by using the TC matrix. In this section, we consider five key dimensions that represent an important step towards a cross-border reterritorialization process in Cerdanya: the natural resources (water management), social overhead capital (the health infrastructure), the relational capital (associationism), the cooperation network (the cluster) and the governance of land and cultural resources (the landscape plan).

### Cross-border waters as a common public good

Local communities in Cerdanya have had a secular experience in self-managing the regulation of water catchment, firewood and timber exploitation and grazing rights that prevented conflict of use within the valley (Sahlins, 1989). Apart from the socioeconomic changes in the valley caused by such factors as demographic increase and the industrial revolution, the vague international delimitation produced by the Treaty of the Pyrenees in 1659 increased the local struggles over transboundary waters (rivers and channels) and pastures between border municipalities. The Treaty of Baiona of 1866 regulated ownerships as well as the usufruct rights, and eventually established the International



Commission of the Pyrenees (CIP) in 1875 as a joint authority to resolve future conflicts. Later in the twentieth century, despite such a safeguarding measure, the rising economic development of the two Cerdanyas brought new conflicts in the local communities that the CIP could not resolve, such as the dispute over the Lanoux River (see Oliveras, 2013).

Local cross-border projects for Cerdanya's water management started in the 1990s. The involvement of regional and national authorities, on the one hand, and the support of the ERDF funds, on the other hand, represents two important factors of success. In 1994 and 1996, respectively, the first sewage treatment plant and the purification water plant were built in Puigcerdà through a feasibility study financed by INTERREG I (1989–1993). The connection to the treatment plant was also possible through the INTERREG II funding (1994–1999) and, currently, 11 municipalities (2 from Lower Cerdanya and 9 from Upper Cerdanya) are now connected to the same network (Oliveras, 2013). In 1998 another sewage treatment plant was built by the Andorran Government on its border municipality of Pas de la Casa to purify the homonymous river, which became a tributary of the Carol River after the Lanoux Agreement. Subsequent to the INTERREG IIIA 2000–2006, another project, which aimed at decontaminating the water of the Carol River, was approved. The success of the initiative culminated in the construction of a new sewage treatment plant in Latour de Carol (Upper Cerdanya) in 2009.

A more ambitious initiative was the integrated management plan of the Segre River. The Water Framework Directive envisages the adoption of a single management plan for the international river basin districts (Directive, 2000/60/EC, Art. 13). Since 2001 Cerdanya's local administrations worked to adopt the Segre River Contract. Altogether this Segre River project sought to improve environmental management through an integrated and shared strategy. The project received funding from INTERREG III in 2004 and afterwards the multilevel governance system was implemented. The joint committee comprises local, regional and national administrations as well as the relevant socio-professional stakeholders, which were organized into four thematic commissions (Comité de Rivière du Sègre, 2008). The plan succeeded in improving the physical and biological status of the rivers, regulating the quantitative uses, restoring the water environment (riparian vegetation and the historical heritage) and activating an environmental education project for Cerdanya's primary schools. However, despite the first encouraging results, it appears that the initiative lacks the support of the Spanish authorities due to glaring differences in water management approaches, which altogether seems to hinder an effective cooperation (Valony, Feraud, & Lanau, 2015).

### ***Social overhead (infrastructure): a new joint hospital and the future health district***

According to Camagni's matrix, an important sub-category of tangible goods is represented by public infrastructures. In this category, we can include the new cross-border hospital of Cerdanya, which represents a pioneer experience in Europe. Historically, the main hospital of the valley was in Puigcerdà, and for Upper Cerdanya's population, the facilities were either located in Prades, (60 km far from the valley) or Perpignan (100 km). Despite the geographical proximity, cross-border fluxes to Puigcerdà's hospital were scarce due mainly to the 'psychological barriers' that the French had on the Spanish healthcare system, which was perceived to be qualitatively worse than the

French healthcare system (Moncusí, 2005). However when the road connection between Upper Cerdanya and Prades was cut due to adverse weather conditions in 1996 and 2001, such events created the opportunity for a change of perception (Oliveras, 2013). In 2001 local and regional authorities considered the idea of a new joint hospital in Puigcerdà. In 2003 the President of the former Languedoc-Roussillon Regional Council and the President of the Government of Catalonia joined forces with the Regional Hospitalisation Agency (AR5H – LR) and the Catalan Health Service (CatSalut) as associated health partners and together signed an agreement. The successful feasibility study funded in 2003 by the INTERREG IIIA led to the realization of the executive project, which later received 18 Million EUR from ERDF funding in the POCTEFA 2007–2013 Programme.

The new joint managing authority adopted the EGTC status in order to simplify future bureaucratic and legal issues. After considerable years of delay, the hospital opened its doors in September 2014. The 2015 official statistic appears encouraging: 21.6% of admitted users, 16% of the emergencies and 18% of diagnostic tests came from the French side (AECT Hospital de la Cerdanya, 2016) as well as the 31% of the birth (AECT – Hospital de la Cerdanya, 2017). According to the medical director interviewed, an important contribution is the presence of French-Catalan medical staff members, who attend to patients in Spanish, Catalan and French (Berzi & Durà, 2015). This joint approach engendered a trust-building process and contributed to breaking down the French mental border over the Spanish healthcare system (Häkli, 2009). In this sense, we agree with Scherhag, who was quoted in Mirwaldt (2012), when he states that ‘In the end, it is the population’s support, acceptance and interests that determine the success of cross-border cooperation. As long as views of the neighbour are shaped by negative stereotypes and prejudices, the “border in the head” will persist’.

Beyond the project of the single infrastructure, the new hospital represents the core of the future Health District of Cerdanya, which is stated in the Annex III of the EGTC Convention (AECT Hospital de la Cerdanya, 2010). The project covers the entire Cerdanya and the neighbouring French county of Capcir, and strives to integrate the local Catalan and French health services, such as geriatrics, rehabilitation and paediatrics. The EGTC Hospital of Cerdanya has already obtained the European Regional Development Fund funding in the new POCTEFA 2014–2020 for the construction of a paediatrics facility in Osseja (Upper Cerdanya). The health systems service delivery of the valley will be networked and coordinated through a joint communication strategy and information system. Indeed a new virtual platform has been recently activated to share the patient’s medical records. The emergency service is also moving towards a cross-border integration. For the first time in France, as of 2016, the French emergency medical service called ‘SAMU’ (Service d’Aide Médicale Urgente) has been operating out of the French territory, moving its units from the Err municipality to the Hospital of Cerdanya in Puigcerdà. Nevertheless, considerable bureaucratic constraints threaten the effective functionality of the hospital, especially in terms of processing the paperwork for the births and deaths of French Cerdans.

### **Cross-border relational capital (associationism)**

The cross-border capacity-building of local institutions represents a very important step towards cross-border reterritorialization. Camagni defines the relation capital as ‘the set



of bilateral/multilateral linkages that local actors have developed, both inside and outside the local territory, facilitated by an atmosphere of easy interaction, trust, shared behavioural models and values' (Camagni & Capello, 2013, p. 1338). Relational capital or associationism is therefore based on geographical, social and cultural proximities, and can thus be associated with the concept of 'milieu' (Camagni & Capello, 2013). Therefore, in this section we consider the cooperation between public institutions and the activity of local cultural associations.

As reported above, local cross-border interactions increased considerably since the 1980s largely due to EU integration processes. In 1991 the Association of the Municipalities of Cerdanya (AMC) composed of 43 of the 50 municipalities was created (Oliveras, 2013). The association promotes cross-border cooperation in various sectors, such as tourism, environment, infrastructure, transport, health and culture. The AMC also promoted the *Diada de la Cerdanya* ('Day of Cerdanya'), an annual conference, where French and Catalan local institutions discuss local issues and future initiatives (i.e. potential INTERREG projects). In a *Diada de la Cerdanya* conference held in the 1990s, the 'Font-Romeu Manifesto', which appeals for a stronger local political cohesion, was approved and the Grand Council of Cerdanya was established between two supra-local institutions – the Catalan *Consell Comarcal de la Cerdanya* and the French *Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne*. Since 2009 they adopted a new flag that symbolizes their union. In 2011 the EGTC Pyrenees-Cerdanya was established to promote joint territorial actions in the sectors of tourism, economic development and culture (Berzi, 2016). Recently, Puigcerdà and Bourg-Madame's mayors reactivated a cross-border consortium, which was established 10 years prior but never properly enforced, to strengthen their cooperation in certain sectors, such as tourism, infrastructure, culture and urban planning (Pirineus Televisió, 2016).

Furthermore, there is a long tradition of cultural and scientific cross-border associations in Cerdanya, which are mainly located in Puigcerdà. Such initiatives promote the enhancement of tangible and intangible aspects of local heritage, which involves civil society in many ways, in the forms of seminars, workshops, local cultural awards, etc. One of the first attempts was made by the Equip de Recerques Ceretanes (ERC), which was founded in 1968 in Puigcerdà and later launched the International Archaeological Conference of Puigcerdà in 1974. This scientific initiative was supported by French and Catalan universities. Ten years later the Institute of Ceretan Studies (IEC) was created and took over ERC's efforts. This association, which is also based in Puigcerdà, promotes several cultural and political initiatives that focus on the entire Cerdan community by ways of historical commemorations, excursions, debates. Moreover as of 1985, the 'Cerdan of the Year' award is presented each year to a distinguished person or institution in recognition of their social and cultural merits. In 2009 another IEC initiative from Upper Cerdanya was created to overcome legal constraints limiting the participation of Upper Cerdanya members. Currently one of the most active associations is the Cerdanya Research Group (Grup de Recerca Cerdanya, 2017), which was established in 2008 to promote a wide range of activities for both sides of the border, such as political debates, scientific and cultural research, workshops and summer schools.

### **Cooperation and networks**

Due to the historically competitive environment among the most important economic activities, especially in tourism, cross-border cooperation between private agents seems to be a recent experience in Cerdanya. In fact local cross-border cooperation in this sector was firstly promoted by local administrations in 2012 with the creation of the EGTC Pirienus-Cerdanya. Two years later, an agreement between local administrations and the business association of the territory to create a cross-border cluster was signed. The project, which is supported by the Fons de support als micro-projectes a l'Espai Catalá Trasfronterer (Funds for Small Projects of the Catalan Cross-Border Space),<sup>5</sup> seeks to develop a network among small and medium-sized enterprises of Cerdanya and Capcir. In 2016 the cluster becomes a private initiative gaining its own legal status. Now calling itself 'El Sol dels Pirineus' ('The Sun of the Pyrenees'), it supports and promotes local economic development through business synergies in Cerdanya's strategic economic sectors of tourism, sport, sustainable development, health and food. The initiative currently involves 75 local enterprises and seeks to reach 100 members (50 Catalan and 50 French) by 2020. This project shows how Cerdan enterprises are slowly switching from the local competitive regime to the coopeition model, in which cross-border cooperation is conceived as a place-based strategy. The cluster represents a joint platform for sharing collective expertise and boosting innovation. In this way, the local milieu becomes a 'milieu innovateur', or rather, as Governa states, 'a territorial organisation where the innovative processes are generated and developed' (own translation from Governa, 1997, p. 31).

### **Governance on land and cultural resources: a common landscape plan**

In 2013 local institutions supported the development of a cross-border landscape plan that represented a pioneer experience in Europe. It was developed by the Landscape Observatory of Catalonia and the French Regional Park of the Catalan Pyrenees. It focuses on the economic, social and institutional local agents of Cerdanya and is supported by the local authorities.<sup>6</sup> The purpose is to provide a strategic planning tool to promote an equitable local development based on the enhancement of the common landscape, that is, the Cerdan enclosure. The plan also intends to increase social awareness of landscape values (economic, cultural, social and symbolic) as well as reframing it as a central element of Cerdanya's identity. In 2013 a pilot committee was set up and meetings took place among local institutional and economic stakeholders. Although the plan's development is still in progress, it has already achieved some important results. Starting with the analysis of Cerdanya's landscape evolution, seven common quality goals have been identified as well as a common landscape glossary, a shared cartography and a specific handbook of landscape conservation have been made available online (Parc naturel régional des Pyrénées catalanes, 2016). In 2014 a public consultation has been launched to improve the participatory process and two formative seminars were conducted in 2015.

This initiative represents a community-led 'territorial project' (Magnaghi, 2012). The landscape plan allows local government to overcome the divergence of French and Catalan planning systems to integrate the common strategy in their respective planning

tools. It could potentially lead to an effective cross-border territorial integration. Indeed as Sohn remarks, cross-border integration does not derive directly from dismantling the national border, rather it is a complex dynamic that requires ‘the active involvement of actors mobilizing borders as an economic, political or symbolic resource’ (Sohn, 2014, p. 605).

## Conclusion

Over the last decades, border studies have contributed to conceptualizing and explaining the theoretical and functional changes of borderlands, starting from the classical assumption of passive areas of interface between nation-states and later towards a more active, multi-scalar and more dynamic understanding of ‘border regions’. Nevertheless, defining cross-border territory and cross-border territorialization seems to be a difficult undertaking for the scientific community. This paper sought to reconceptualize the understanding of borderlands by applying the territorialist approach and understanding them as complex territorial units, whereby geographical, socioeconomic and cultural patterns are affected and altered by the fixation of the international boundary and territorialization. Nevertheless, the persistence of local cross-border networks, both formal and informal, contributes to maintaining a shared ‘local milieu’. The reviewed literature and the case study analysis show how borderlanders adapt themselves to the new spatial configuration and introduce a new set of geographical, socioeconomic and culturally intrinsic characteristics, that is, the borderland milieu, which is reproduced as a result of local cross-border interactions.

We argue that the territorialist approach represents an important analytical contribution to refine this aspect of border studies. The theoretical framework provides an original assumption for improving the comprehension of the historical, economic, social and cultural dynamics of cross-border territories as well as for the identification of the tangible and intangible endogenous capital.

Our hypothesis was that new cycles of local cross-border reterritorialization can be observed along the current EU borderlands. The development of EU policies from above as well as local and regional initiatives from below induces innovative strategies for local cross-border integration. With our paper, we sought to go beyond abstract reflection by presenting our empirical analysis of the case of Cerdanya, a typical peripheral mountain borderland and its geographical, historical and socio-cultural characteristics. Since the 1980s, local actors have been developing stable, multi-thematic and community-led cross-border co-operations with the support of the EU’s top-down initiatives, that is, INTERREG Programmes and the EGTC. The strong ‘sense of place’ shared by the local community, the geographical and the cultural proximity provide an important background for current cross-border interactions.

In order to test our hypothesis, the concept of TC (Camagni, 2008) proved to be a very useful tool. The selective application of Camagni’s matrix (Figure 3) reveals that in Cerdanya, the path for a local cross-border reterritorialization has already been traced in many fields. Since the eighties, many local associations have been established between the public administrations, the civil society and more recently among the local enterprises. This process strengthens the relational capital and the borderland’s local milieu. The local networks act as collective cross-border actors to enhance the Cerdanya’s TC through many joint initiatives. New shared infrastructures like the hospital

in Puigcerdà has been realized and the common natural resources like the Segre and the Carol rivers have been restored. Interestingly, local cross-border cooperation in Cerdanya involves also the ‘innovative’ assets localized at the core of the TC’s matrix: the joint governance of land and resources has been implemented through the cross-border landscape plan and the cross-border cluster El Sol dels Pirineus represents a good example of cross-border cooperation networks. Cross-border cooperation based on local needs and shared TC could therefore represent a feasible alternative for a community-led local development in European borderlands. However, deeper theoretical discussions on reterritorialization processes and more empirical evidence on cross-border TC need to be realized. Nevertheless, Cerdanya represents an emblematic case, whereby our findings from the study can be transferred to others similar European experiences, for instance, the borderlands along the Alps, the Carpathians or other cases in Southwestern and Northern Europe. The functional, socioeconomic and spatial integration of the peripheral borderlands represents a vital issue for European planning policies, especially according to the polycentric perspective of the European spatial strategies (Rivolin, 2010).

We expect to enrich the academic debate as well as foster more empirical research in border studies. As a matter of fact, the current rebordering process in Europe and worldwide address pertinent theoretical as well as empirical research questions for future border studies, such as: how the rebordering process will affect the already de-bordered EU territory? What will happen to the local and regional cross-border institutions already established? How will the joint infrastructure be managed (i.e. the Hospital of Cerdanya)? O’Dowd’s contribution to the changing significance of the European borders (2001) offers a solid starting point for reconsidering the (geo)political, cultural, socioeconomic and spatial impacts of the current rebordering process. Despite the rising waves of nationalism and populism bringing back images of European borders as fences and barriers, this work contributes in showing that the European integration processes are indeed still very much active, supported and tangible along the European borderlands.

## Notes

1. Historically, ‘Lies and Passeries’ was a local agreement signed between mountain communities along and across the Pyrenees in the twelfth century. The expression ‘lies et passeries’ (contracts, agreements to the transit) derives from the terms ‘patz’, ‘partzeries’ (peace) and ‘liens’ (links/ties). These pacts go back to the period before the formation of the French and the Spanish kingdoms until the seventeenth century. ‘Lies et passeries’ ensured peace and economic growth among the Pyrenean communities thanks to considerable economic privileges (free transhumance and trade in the closest valleys, low taxation, etc.). See Gómez-Ibáñez (1975) and Brunet (2002).
2. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is a legal instrument introduced by the European Commission in 2006 for facilitating and enhancing cross-border cooperation between public administrations (Reg. EC 1082/2006).
3. This case study, which is based on empirical research carried out between 2014 and 2015 in Cerdanya, uses the following methods and data sources: (a) academic references, such as investigations of Sahlins (1989), Mancebo (1999), Moncusí (2005), Oliveras (2013), etc.; (b) institutional sources for statistical data (EUROSTAT, INSEE and IDESCAT) and cross-border cooperative programmes (POCTEFA 2007–2013, INTERREG IIIA EFA 2000–2006 and the Regional Funds for cross-border micro-projects); (c) fieldwork for

conducting semi-structured interviews of local and regional actors (both public and private) and consulting local sources. The information has been catalogued in databases for statistical and cartographic analysis on the one hand, to observe the existence of a local cross-border TC and, on the other hand, to analyse the achievement of cross-border cooperative initiatives.

4. Upper Cerdanya belongs almost entirely to the Canton de Saillagouse (a local administrative unit in the French Départemental des Pyrénées-Orientales). In contrast, Lower Cerdanya represents a unique Catalan county ('comarca' in Catalan) that is divided between the provinces of Girona and Lleida (Figure 3).
5. Agreement between the Catalan Government and the Département des Pyrénées-Orientales, established in 2006 and renovated in 2011 to give financial support to small cross-border initiative.
6. The Cross-Border Landscape Plan involves the Consell Comarcal de la Cerdanya, the Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne and the Municipality of Llívia.

### Acknowledgements

This research was conducted in the framework of the research project CS02013-45257-P funded by Spanish Ministry of Economy, Industry and Competitiveness (MINECO) called *Territorial Cooperation in Spain and the EU: A selection of guiding experiences for Excellency and Innovation in the 2014-2020 period* (COOP-RECOT II). We thank Professor Antoni Durà Guimerà (Autonomous University of Barcelona, UAB), Professor Margarida Castañer Vivas (University of Girona, UdG), Hyerim Yoon and an anonymous reviewer for their insights and comments, which greatly improved the manuscript.

### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

### Funding

This work was supported by the pre-doctoral contract [FI-2016] from the Department of Innovation, Education and Enterprise, Government of Catalonia.

### ORCID

Matteo Berzi  <http://orcid.org/0000-0003-3669-9397>

### References

- AECT Hospital de la Cerdanya. (2010). *Conveni de cooperació sanitària transfronterera i de constitució de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) - Hospital de la Cerdanya*, Puigcerdà, April 26 [Convention on healthcare cross-border cooperation and on the establishment of the European Grouping of Territorial Co-operation (EGTC) - Hospital of Cerdanya]. Retrieved September 22, 2016, from <http://www.hcerdanya.eu/ca/presentacio/laect-hospital-de-cerdanya/marc-juridic-de-laect>
- AECT - Hospital de la Cerdanya. (2016). *Memòria 2015/Rapport d'activité 2015*. Retrieved February 27, 2017, from [http://www.hcerdanya.eu/sites/default/files/media/media/Documents/Publicacions/memoria\\_rapport\\_activite\\_hc\\_2015.pdf](http://www.hcerdanya.eu/sites/default/files/media/media/Documents/Publicacions/memoria_rapport_activite_hc_2015.pdf)

- AECT – Hospital de la Cerdanya. (2017). *El prefecte de Pirineus Orientals visita l'HC* [The prefect of the Pyrenees Orientales visits the HC]. Retrieved April 2, 2017, from <http://www.hcerdanya.eu/ca/el-prefecte-de-pirineus-orientals-visita-lhc>
- Berzi, M. (2016). La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montaña: el caso de la Cerdanya. In J. M. Trillo & I. Pires (Eds.), *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteras na investigação peninsular: temáticas e abordagens contemporâneas* (pp. 49–68). Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela.
- Berzi, M., & Durà, A. (2015, July). *La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya* [The cross-border cooperation governance on health in the EU: The state of art and the case study of the Cerdanya's Hospital]. Paper presented at the meeting of XII AECPA Congress, Donostia/San Sebastián. Retrieved September 22, 2016, from <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1186.pdf>
- Blatter, J. (2000). Emerging cross-border regions as a step towards sustainable development? Experiences and considerations from examples in Europe and North America. *International Journal of Economic Development*, 2(3), 402–440.
- Brunet, S. (2002). Les mutations des lies et passerries des Pyrénées, du XIVE au XVIIIe siècle [The changes of lies et passerries in the Pyrenees, from XIV to XVIII century]. *Annales du Midi: Revue Archéologique, Historique et Philologique de la France Méridionale*, 114(240), 431–456. doi:10.3406/anami.2002.2784
- Camagni, R. (2008). Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital. In R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, & U. Fratesi (Eds), *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe* (pp. 33–47). Berlin Heidelberg: Springer.
- Camagni, R., & Capello, R. (2013). Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the European union. *Regional Studies*, 47(9), 1383–1402. doi:10.1080/00343404.2012.681640
- Comité de Rivière du Sègre. (2008, June). *Structure du contrat de rivière du Sègre*. Retrieved from [http://www.pyrenees-cerdagne.fr/c\\_riviere/composition.htm](http://www.pyrenees-cerdagne.fr/c_riviere/composition.htm)
- Council of Europe. *European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities* (ETS No. 106 – Madrid, 21.V.1980). Retrieved September 22, 2016, from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>
- Decoville, A., Durand, F., Sohn, C., & Walther, O. (2013). Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: Towards a functional typology. *Journal of Borderlands Studies*, 28(2), 221–237. doi:10.1080/08865655.2013.854654
- Deleuze, G., & Guattari, F. (1987). *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*. (Brian Massumi, Trans.). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dematteis, G. (1985). *Le metafore della terra: la geografia umana tra mito e scienza* [The earth's metaphor: Human geography between myth and science] (Vol. 45). Milano: Feltrinelli.
- Dematteis, G., & Governa, F. (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT* [Territoriality, local development, sustainability: The SLoT model]. Milano: Franco Angeli.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.
- ESPON. (2010). *Metroborder: Cross border polycentric metropolitan regions* (Final report). Retrieved September 22, 2016, from [https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER\\_-\\_Final\\_Report\\_-\\_29\\_DEC\\_2010.pdf](https://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-_29_DEC_2010.pdf)
- Gómez-Ibáñez, D. A. (1975). *The western Pyrenees: Differential evolution of the French and Spanish borderland*. Oxford: Clarendon Press.
- Governa, F. (1997). *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo* [The local milieu: The territorial identity in the development's processes]. Milano: Franco Angeli.
- Grup de Recerca Cerdanya. (2017). *Activitats realitzades pel Grup de Recerca de Cerdanya*. Retrieved January 20, 2017, from <http://www.recercacerdanya.org/>
- Guichonnet, P., & Raffestin, C. (1974). *Géographie des frontières* [The geography of borders]. Paris: Presses Universitaires de France.



- Häkli, J. (2009). Boundaries of trust: Building a transnational space in Haparanda-Tornio. In J. Häkli & C. Minca (Eds.), *Social capital and urban networks of trust* (pp. 205–232). Aldershot: Ashgate.
- Hooper, B., & Kramsch, O. (Eds.) (2004). *Cross-border governance in the European Union*. Routledge: London.
- Houtum, H. (2000). Introduction: Current issues and debates on borders and border regions in European regional science. In B. M. R. van der Velde & H. van Houtum (Eds.), *Borders, regions and people* (pp. 1–12). London: PION.
- Kaplan, D. H., & Häkli, J. (2002). *Boundaries and place: European borderlands in geographical context*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Knippschild, R. (2011). Cross-border spatial planning: Understanding, designing and managing cooperation processes in the German–Polish–Czech borderland. *European Planning Studies*, 19(4), 629–645. doi:10.1080/09654313.2011.548464
- Löfgren, O. (2008). Regionauts: The transformation of cross-border regions in Scandinavia. *European Urban and Regional Studies*, 15(3), 195–209. doi:10.1177/0969776408090418
- Lundquist, K. J., & Tripp, M. (2013). Distance, proximity and types of cross-border innovation systems: A conceptual analysis. *Regional Studies*, 47(3), 450–460. doi:10.1080/00343404.2011.560933
- Magnaghi, A. (2011). *Draft of the Territorialists' Society Manifesto*. Retrieved June 20, 2016, from [http://www.societadeiterritorialisti.it/images/DOCUMENTI/manifesto/110221b\\_draft.of.the.territorialists.society.manifesto.pdf](http://www.societadeiterritorialisti.it/images/DOCUMENTI/manifesto/110221b_draft.of.the.territorialists.society.manifesto.pdf)
- Magnaghi, A. (2012). *Il Progetto locale: verso la coscienza di luogo* (4th ed.). Torino: Bollati Boringhieri.
- Mancebo, F. (1999). *La Cerdagne et ses frontières: conflits et identités transfrontalière* [Cerdanya is without border: Cross-border conflicts and identities]. Perpignan: Llibres del Trabucàire.
- Martinez, O. J. (2002). The dynamics of border interaction. In Clive H. Schofield (Ed.), *Global boundaries: World boundaries* (Vol. 1, pp. 1–15). London: Routledge.
- METIS. (2016). *EGTC monitoring report 2015 – implementing the new territorial cooperation programmes*. Retrieved September 22, 2016, from <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTCs-Investments-EU-funds.pdf>
- Minghi, J. V. (1963). Boundary studies in political geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 53(3), 407–428. doi:10.1111/j.1467-8306.1963.tb00457.x
- Minghi, J. V. (1991). From conflict to harmony in border landscapes. In D. Rumley & J. V. Minghi (Eds.), *The geography of border landscapes* (pp. 15–30). London: Routledge.
- Mirwaldt, K. (2012). The small projects fund and social capital formation in the Polish–German border region: An initial appraisal. *Regional Studies*, 46(2), 259–272. doi:10.1080/00343404.2010.490210
- Moncusí, F. (2005). *Fronteres, identitats nacionals i integració Europea: El cas de la Cerdanya* [Borders, national identities and European integration. The case of Cerdanya]. Valencia: Afers.
- Newman, D. (2011). Contemporary research agendas in border studies: An overview. In D. Wastl-Walter (Ed.), *The Ashgate research companion to border studies* (pp. 33–47). London: Routledge.
- O'Dowd, L. (2001). The changing significance of European borders. *Regional & Federal Studies*, 12(4), 13–36. doi:10.1080/714004774
- Oliveras, X. (2013). La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia) [Cross-border cooperation in Cerdanya (Franco-Spanish border)]. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 62, 25–48. Retrieved September 22, 2016, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4258326>
- Oliveras, X., Durà, A., & Perkmann, M. (2010). Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958–2007) [Cross-border regions: Balance of the regionalization of cross-border cooperation in Europe (1958–2007)]. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(1), 0021–0040.
- Paasi, A. (1996). *Territories, boundaries, and consciousness: The changing geographies of the Finnish-Russian boundary*. Chichester: Wiley.

- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3 (1), 69–88. doi:10.1080/14650049808407608
- Paasi, A. (1999). Boundaries as social practice and discourse: The Finnish-Russian border. *Regional Studies*, 33(7), 669–680. doi:10.1080/00343409950078701
- Paasi, A., & Prokkola, E. K. (2008). Territorial dynamics, cross-border work and everyday life in the Finnish–Swedish border area. *Space and Polity*, 12(1), 13–29. doi:10.1080/13562570801969366
- Parc naturel régional des Pyrénées catalanes. (2016). *Actions prévues dans le Projet*. Retrieved September 22, 2016, from <http://paisatgecerdanya.parc-pyrenees-catalanes.fr/>
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153–171. doi:10.1177/0969776403010002004
- Pirineus Televisió. (2016, August, 26). *Consorti entre Puigcerdà i la Guingueta d'Ix Pirineus Televisió* [Web television broadcast]. Cadena Pirenaica de Ràdio i Televisió. Retrieved September 22, 2016, from <http://www.pirineustv.cat/2016/08/consorci-puigcerda-guingueta-ix/>
- Pollice, F. (2003, September). The role of territorial identity in local development processes. In P. Claval, M. P. Pagnini, & M. Scaini (Eds.), *The cultural turn in geography. Proceedings of the conference Gorizia Campus* (pp. 107–117). Trieste: EUT. Retrieved September 20, 2016 from <https://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/841/1/b3pollic.pdf>
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir* [For a geography of power]. Paris: Litec.
- Rivolin, U. J. (2010). Spatial units for EU territorial governance: Findings from a study on North-Western Italy. *European Planning Studies*, 18(2), 299–316. doi:10.1080/09654310903491598
- Rumford, C. (2006). Theorizing borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155–169. doi:10.1177/1368431006063330
- Rumley, D., & Minghi, J. V. (Eds.). (1991). *The geography of border landscapes*. London: Routledge.
- Sahlins, P. (1988). The nation in the village: State-building and communal struggles in the Catalan borderland during the eighteenth and nineteenth centuries. *The Journal of Modern History*, 60, 234–263. doi:10.1086/600335
- Sahlins, P. (1989). *Boundaries: The making of France and Spain in the Pyrenees*. Oakland: University of California Press.
- Schelde, v. d.B., & Hoekveld, G. A. (1992). The regional development of borderlands: An explorative study in the Franco Italian Alps. *Cashiers de Géographie du Québec*, 36(99), 483–500. doi:10.7202/022296ar
- Sohn, C. (2014). Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608. doi:10.1080/14650045.2014.913029
- Sohn, C., & Stambolic, N. (2015). The urban development of European border regions: A spatial typology. *Europa Regional*, 21(2013), 4, 177–189.
- Strassoldo, R., & Delli Zotti, G. (1982). *Cooperation and conflict in border areas*. Milano: Franco Angeli.
- Turco, A. (1988). *Verso una teoria geografica della complessità* [Toward a geographical theory of complexity]. Milano: Unicopli.
- Vaara, E., Tienari, J., & Sääntti, R. (2003). The international match: Metaphors as vehicles of social identity-building in cross-border mergers. *Human Relations*, 56(4), 419–451. doi:10.1177/0018726703056004002
- Valony, M. J., Feraud, J., & Lanau, S. (2015). L'Angoustrine en Cerdagne dans les Pyrénées Orientales. Conflit local et partage international des eaux entre la France et l'Espagne [The Angoustrine in Cerdanya in the Eastern Pyrenees. Local conflict and international watershed between France and Spain]. *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [Territory in Movement Journal of Geography and Planning], 25–26. Retrieved December 22, 2016, from <http://tem.revues.org/2822>
- Vila, P. (1926/1984). *La Cerdanya*. Barcelona: Empuries.
- Wiering, M., Verwijmeren, J., Lulofs, K., & Feld, C. (2010). Experiences in regional cross border co-operation in river management. Comparing three cases at the Dutch–German border. *Water Resources Management*, 24(11), 2647–2672. doi:10.1007/s11269-009-9572-5





## Publicación 2

---

*«L'Alta i la Baixa Cerdanya viuen com una parella,  
A vegades molt eufòrics i a vegades es barallen.»*

*(Alcalde de la Alta Cerdaña)*

**Berzi, M., Castañer, M.** (aceptado). Los Pirineos entre las políticas europeas y las iniciativas locales de cooperación transfronteriza: el caso de la Cerdaña, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*.

### Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar el papel de la cooperación transfronteriza local en las áreas de frontera periféricas. Específicamente nos preguntamos si las sinergias entre las políticas comunitarias de Cooperación Territorial Europea (CTE), por un lado, y las iniciativas transfronterizas locales, por otro lado, representan una estrategia territorial de desarrollo endógeno válida en dichas áreas. Los territorios de frontera (las *borderlands*) muy a menudo coinciden con lugares geográficamente remotos (p.e. áreas de montaña o zonas rurales o costeras), generalmente lejanos de los principales centros económicos y urbanos de crecimiento. Los Pirineos constituyen, en este sentido, un área de estudio privilegiada. Desde finales de los ochenta, en este espacio transfronterizo se han generado muchos proyectos transfronterizos, y a la vez cuenta con diferentes organismos de cooperación regional y local. El análisis del caso de estudio de la Cerdaña proporciona los datos empíricos que fundamentan la hipótesis que la cooperación transfronteriza local contribuye a la integración de los territorios fronterizos periféricos. El estudio demuestra como las relaciones históricas de vecindad, la fuerte identidad local y el hecho de compartir necesidades comunes, son factores fundamentales para el desarrollo de una cooperación transfronteriza local exitosa, estable, multi-temática y de largo plazo.

Matteo Berzi

Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona, España

[matteo.berzi@uab.cat](mailto:matteo.berzi@uab.cat)

Margarida Castañer Vivas

Departamento de Geografía, Universitat de Girona

Girona , España

[mita.castaner@udg.edu](mailto:mita.castaner@udg.edu)

Palabras clave: *Cerdaña – procesos bottom-up – enfoque top-down – cooperación transfronteriza - desarrollo local endógeno.*

## 1. Introducción

En Europa, en las últimas décadas, los cambios inducidos en la geopolítica mundial (fin de la Guerra Fría y afirmación de la globalización) y en la escala regional (el proceso de integración europea) han situado las regiones fronterizas (37,5% de la población europea vive en dichas regiones) en el centro de la discusión institucional y académica. En este sentido recordamos por un lado, las aportaciones de las instituciones europeas como el Consejo de Europa (Council of Europe, 1980, 1995, 1998) y la Unión Europea (a través de los programas Interreg) para impulsar la cooperación transfronteriza regional y local y, por otro lado, la evolución de los estudios de fronteras (Rumley y Minghi, 1969; Paasi, 1996; Kaplan y Häkli, 2002; Wilson y Donnan, 2012 entre otros).

La literatura académica identifica las áreas alrededor de una frontera (Kaplan y Häkli, 2002) con diferentes denominaciones: entre las más utilizadas encontramos *borderlands* (Martinez, 1992), *cross-border region* (Perkmann, 2003), *transfrontier regions* (Anderson, 1997) o *transboundary regions* en los análisis realizados desde la perspectiva de las ciencias ambientales (Walmer, 2003; Duffy, 2006). Desde un punto de vista analítico, los estudios de frontera (*border studies*) se han interesado por definir su delimitación espacial, su estructura interna, las dinámicas, políticas (Popescu, 2008), socioeconómicas, culturales (Paasi, 1998) y territoriales (Decoville et al., 2013). Van Houtum (2000) ha reconocido en estos estudios tres enfoques principales. Primero, el enfoque de los flujos (*flow approach*) cuyos exponentes (principalmente ligados a la geografía económica) se interesan por las relaciones económicas entre países o regiones y asumen las fronteras como barrera o limitaciones a dichos flujos. Segundo, el enfoque

denominado ‘Cooperación Transfronteriza’ (*cross-border cooperation approach*) que desde los años noventa, agrupa los estudios de las relaciones institucionales entre las entidades fronterizas (regiones y entidades locales) e interpretan la frontera como puente hacia la integración territorial (Perkmann, 2003; Sohn, 2014). Tercero, el llamado ‘enfoque de las personas’ (*people approach*) que identifica la frontera como parte de la identidad de los individuos y estudia como dichas ‘fronteras’ están socialmente y culturalmente reproducidas en el tiempo y en el espacio geográfico (Paasi, 1996).

La región pirenaica (frontera entre España y Francia) ha sido analizada a partir de los tres enfoques. A través del *flow approach* se han mostrado las limitaciones inducidas por la frontera hispano-francesa para el desarrollo de las infraestructuras viarias (CESEDEN, 1991; Loncán, 2002); el *people approach* ha sido aplicado para estudiar la percepción y la formación de las identidades locales y nacionales en las poblaciones que viven en áreas de montaña (Sahlins, 1989; Moncusí, 2005, Alland y Alland, 2006). En esta investigación, sin embargo, nos centramos en el enfoque de la cooperación transfronteriza, dado que el artículo tiene como objetivo analizar el papel de la cooperación transfronteriza local (CTF) en las áreas de fronteras periféricas (no urbanas). En relación con este objetivo nos planteamos la hipótesis que la cooperación transfronteriza local contribuye a la integración de los territorios fronterizos periféricos demostrando como las sinergias entre las políticas comunitarias de Cooperación Territorial Europea (CTE), por un lado, y las iniciativas locales de CTF, por otro lado, puedan generar un desarrollo local endógeno en dichas áreas. Estas regiones sufren a menudo despoblación y el aislamiento económico y social debido a su fragmentación territorial, distancia de los centros de decisión, etc. (European Commission, 2016). Consecuentemente, el artículo pretende enriquecer los estudios de fronteras en la península Ibérica para aportar nuevas perspectivas analíticas y de estudios de casos que sean comparables con otras áreas periféricas. Por ejemplo, con las investigaciones que se realizan a lo largo de la frontera hispano-portuguesa noroccidental (Paül y Trillo-Santamaría, 2014), meridional (Fernández-Sánchez, 2008) y en el verja de Gibraltar (Haller, 2000).

El artículo<sup>2</sup> se estructura en cuatro apartados. En el primero se expone el marco teórico basado en la CTF *top-down* y *bottom-up* con referencia a la frontera franco-española y, además, se

---

<sup>2</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del doctorado en Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y se enmarca en dos proyectos de investigación. El primero CSO2013-45257-P intitulado Cooperación Territorial en España y la Unión Europea: selección de experiencias de excelencia e innovación para el período 2014-20 (COOP-RECOT-II) subvencionado por el Ministerio de Economía y competitividad (MINECO) al equipo RECOT de la UAB y el segundo CSO2011-26151 intitulado 25 años de proyectos transfronterizos entre España y Francia en

discute brevemente sobre el concepto de integración transfronteriza como resultado de las sinergias de ambas dinámicas. Seguidamente, se comenta el enfoque metodológico y se presenta el caso de la Cerdaña, una microrregión geográfica e histórica dividida entre Francia y España desde el 1659. En esta sección, se analiza como a pesar de 350 años de división política y administrativa, hay importantes similitudes territoriales de tipo socioeconómico, paisajístico, cultural... que son la base de las recientes dinámicas de cooperación institucional. En el último apartado se analizan tres proyectos emblemáticos para la CTF local: el nuevo Hospital de la Cerdaña, el futuro matadero compartido y el Plan del Paisaje transfronterizo. Finalmente se avanzan unas consideraciones en relación a la hipótesis de integración transfronteriza local.

## **2. La cooperación transfronteriza *top-down* y *bottom-up***

Se puede definir la cooperación territorial transfronteriza como la "asociación más o menos institucionalizada que se desarrolla entre las autoridades o entidades sub-estatales de uno o varios Estados, cuya máxima expresión es la creación de organismos de cooperación, orientados a la coordinación horizontal y vertical de las políticas y acciones" (Oliveras et al., 2010: 24). Si bien Perkmann analiza la historia de la cooperación transfronteriza estructurándola en diferentes etapas (2003), en este artículo la analizamos a partir de dos categorías de intervenciones: la primera implementada de arriba hacia abajo (enfoque *top-down*) fomentada por la Unión Europea y por los estados miembros y la segunda implementada de abajo hacia arriba (enfoque *bottom-up*) fomentada por los actores locales y regionales. En este sentido, pensamos que la sinergia entre cooperación *bottom-up* y *top-down* representa una estrategia territorial válida para enfrentar los retos de las áreas fronterizas periféricas. Finalmente, proponemos una serie de consideraciones sobre el concepto de integración transfronteriza.

### **2.1. Las políticas *top-down*: Efectos en la frontera franco-española**

En esta sección consideramos tres tipologías de iniciativas *top-down* que, desde los años ochenta, han impulsado la cooperación transfronteriza local y regional en Europa: iniciativas legislativas, introducción de figuras jurídicas y soporte financiero. Dichas iniciativas, como veremos más adelante, inciden directamente en el caso de estudio.

---

el marco de la UE. Un análisis desde la geopolítica de planes, proyectos, agentes y resultados territoriales, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN) al equipo APTA de la Universidad de Gerona.

Desde mediados de los años ochenta, las instituciones europeas impulsan la CTF local y regional a través de importantes iniciativas jurídicas y financieras. En 1980, el Consejo de Europa (CoE) a partir del Convenio Marco de Madrid, inauguró la primera fase “clásica” de la CTF (Perkmann, 2003). La finalidad era incentivar a los países firmantes a promover y facilitar la práctica de la CTF entre las entidades territoriales a lo largo de sus fronteras (regiones y las entidades locales) a través del establecimiento de acuerdos internacionales y bilaterales (MHAP, 2014). En este sentido el primer acuerdo entre España y Francia fue el Tratado de Bayona del 10 de marzo de 1995. Fue un acto fundamental para regular la CTF regional y local a lo largo de la frontera de los Pirineos.

Otra iniciativa importante fue la Carta Europea de Autonomía Local firmada en 1985 por todos los estados miembros del CoE donde se establece el derecho de las entidades locales a cooperar con instituciones análogas de otros estados (Art.10). Para reforzar el papel de la cooperación transfronteriza, el convenio de Madrid fue ampliado a través de dos protocolos: el Protocolo Adicional en 1995 y el Protocolo en 1998 (Council of Europe, 1995, 1998). Si bien el primero se planteaba reducir los obstáculos a la CTF que surgieron, reafirmando los valores y los derechos de las autoridades locales en la práctica de la cooperación, el segundo extendía la cooperación a los territorios no contiguos (cooperación inter-territorial). Los dos actos fueron firmados y ratificados por la mayoría de los gobiernos europeos.

Sin embargo, el primer acto de la Unión Europea para impulsar la CTF local fue la Reforma de los Fondos Estructurales en 1989, con el objetivo de preparar las regiones transfronterizas para el futuro Mercado Único (Harguindéguy, 2007; Allen, 2010). Un instrumento importante de dicha reforma, que constituye aun hoy uno de los factores clave para la aplicación efectiva de la cooperación transfronteriza, fue la iniciativa Interreg. Dicha iniciativa se introdujo con la finalidad de reducir el aislamiento socio-económico de las regiones fronterizas que sufrían y sufren graves problemas de desarrollo industrial y rural.

En el arco temporal de 25 años se han implementado cuatro programas Interreg para impulsar proyectos de cooperación sobre temáticas diferentes en función del periodo de programación. Los proyectos están principalmente financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>3</sup>. Desde la segunda programación (1994-1999) se definieron diferentes tipologías de cooperación: La cooperación verdaderamente transfronteriza, que tiene como objetivo alcanzar un desarrollo socioeconómico de los espacios fronterizos, la cooperación Interregional entre las regiones de la misma área geográfica (ej. Mediterráneo occidental, Espacio Alpino, países

---

<sup>3</sup> En los primeros dos Interreg (Interreg I 1989-1993; Interreg IIA 1994-1999) la financiación procedía también de otros instrumentos financieros de la UE (FSE y FOP).

bálticos) y el la cooperación transnacional destinada a la generación de redes de entidades territoriales lejanas que compartan los mismos retos y las mismas problemáticas (sobretudo medioambientales).

De las tres líneas, la primera es la que históricamente ha recogido mayor financiación y el mayor número de programas operativos. En la programación actual (2014-2020) se han destinado 6,6 billones de fondos FEDER entre 88 programas de Cooperación Territorial Europea (Feliu et al., 2013). En la tabla siguiente se resume la evolución de los programas Interreg a lo largo de la frontera franco-española. Los actores locales y regionales han desarrollado más de 800 proyectos en 27 años (tabla 1). Aunque no dispongamos de los datos generales sobre la participación de los actores locales en las primeras convocatorias, el número de agentes territoriales involucrados y la aportación financiera ha sido relevante.

*Tabla 3: Evolución de los programas Interreg por la frontera franco-española.*

	<b>Interreg -I 1989 -1993</b>	<b>Interreg II-A 1994 – 1999</b>	<b>Interreg III-A 2000 - 2006</b>	<b>Poctefa 2007– 2013</b>	<b>Interreg Poctefa 2014 –2020**</b>
<b>Coste total</b>	na	207 Ecus	185 €	257 €	na
<b>Fondos CEE/UE</b>	31,22 Ecus*	62,44 Ecus	84 €	168 €	189 €
<b>Proyectos Aprobados</b>	168	206	240	152	59
<b>Autoridad de Gestión</b>	Prefecture Midi-Pyrenees	Prefecture Midi-Pyrenees	C.R. Aquitanie/ Gobierno Español	CTP	CTP
<b>Socios involucrados</b>	na	na	532	636	325

\* **FEDER, FEOGA y FSE**

\*\* **Datos sobre la primera convocatoria equivalente al 40% de los fondos disponibles**

*Fuente: elaboración propia a partir de Feliu et al., 2013*

La Unión Europea es el principal actor legislativo y financiero para el soporte de la CTF local y regional. En este sentido, una estrategia importante fue la introducción de figuras jurídicas “ad-hoc” que facilitan la práctica de lo cooperación. Uno de los primeros actos fue la introducción por parte del Consejo de las Comunidades Europea (CCE) de la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE) en 1985 (CEE n. 2137/85). Dicha Agrupación es el primer marco jurídico que permite a las empresas y a las instituciones locales de “cooperar efectivamente más allá de las fronteras” (Reg. CEE No 2137/1985). El objetivo final era intentar facilitar a las empresas europeas el acceso al futuro Mercado Único Europeo. A lo largo de la frontera franco-española

hay una sola AEIE activa, la Eurociudad Vasca, nacida a principio de los años noventa como resultado de la cooperación entre la Diputación Foral de Guipúzcoa y la Agglomération Côte Basque-Adour (Tabla 2) y que hoy cuenta con la participación de cuatro socios más (Consortio transfronterizo Bidasoa-Txingudi, la Agglomération Sud Pays Basque, el Ayuntamiento de San Sebastián y el Agencia de Desarrollo Comarcal Oarsoaldea).

Para mejorar la gestión de los proyectos derivados del Interreg en el 2006, el legislador comunitario introdujo un instrumento jurídico inédito: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial – AECT (CE N.1082/2006). Las principales causas que impulsaron al legislador a introducir este nuevo instrumento fueron: la ineficacia de los instrumentos existentes hasta el momento (AEIE, consorcios, etc.) y los obstáculos a la cooperación que derivan de la legislaciones nacionales y de las asimetrías institucionales entre agentes locales y regionales (Berzi, 2013). Por eso la AECT proporciona una personalidad jurídica, enmarcando los límites y su capacidad de acción<sup>4</sup>. A final del 2015 se habían constituido 60 AECT, incluyendo más de 800 entidades locales, regionales y nacionales de 20 diferentes países miembros. Otras 14 están en curso de constituirse (METIS, 2016). La frontera franco-española cuenta con 7 AECT establecidas a lo largo de toda la frontera pirenaica (Tabla 2), es decir el 10% del total europeo.

En 2009, el tercer protocolo del Convenio Marco de Madrid introdujo un tercer instrumento legal para promover la CTF, la Agrupación Euroregional de Cooperación – AEC (Council of Europe, 2009) y, aunque muy pocos estados firmaron el acuerdo y aún menos lo ratificaron, Engl (2007) sostiene que dicho instrumento proporciona muchas competencias a las autoridades locales y regionales. Además su institucionalización no debería pasar por las autoridades centrales.

## **2.2. Las iniciativas *bottom-up* :Efectos en la frontera franco-española**

Unos de los primeros actos de cooperación “*bottom-up*” en Europa se llevó a cabo a nivel local a partir de la práctica de “hermanamientos”, un movimiento que se inició en la posguerra europea: en 1950 Bapaume (municipio francés) y Moers (municipio alemán) fueron las dos primeras ciudades que avanzaron en esta dirección. Son enlaces simbólicos promovidos por las

---

<sup>4</sup> El Reglamento reconoce a la AECT, entre otras competencias, la capacidad de "adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, disponer del personal y soportar en juicio". Los miembros de la misma pueden ser autoridades nacionales, regionales y locales (de al menos dos estados miembros), que tendrán que aprobar una Convención, una Constitución y elegir la sede decidiendo qué leyes nacionales aplicarán en caso de necesidad. Las competencias han de estar bien delimitadas para evitar conflictos con las autoridades nacionales. Finalmente las principales responsabilidades se refieren a facilitar y a promocionar la cooperación territorial a la luz de la cohesión económica y social. Más específicamente, tiene la función de facilitar la implementación de los proyectos de cooperación financiados tanto por los fondos estructurales como por otras entidades públicas.



autoridades locales que tienen como objetivo desarrollar relaciones políticas, sociales y económicas. En 1963, estaban activos 120 hermanamientos y hoy en día se cuentan más de 40.000 acuerdos locales (CEMR). A finales de los cincuenta también las regiones comenzaron a forjar acuerdos con sus vecinas. En 1958 se estableció, a lo largo de la frontera entre Alemania y Holanda, la primera eutorregión, llamada Euroregio (o Euregion Gronau) que representa un precedente para la institucionalización de muchas Euroregiones. Hasta los años 90, eran especialmente activas las regiones de Europa centro-occidental y septentrional. Con la entrada en vigor del Tratado de Schengen y la eliminación progresiva de barreras para la libre circulación de mercancías, personas y capitales, también la zona mediterránea empezó a moverse en esta dirección (Perkmann, 2003; Husák, 2010). La ampliación de la Unión Europea hacia el este ha conducido, a lo largo de los años 2000 a un crecimiento exponencial de las regiones transfronterizas tanto a lo largo de las fronteras exteriores de la UE como entre los estados miembros. Además, las autoridades locales y regionales disponen, a través de la AECT, de una nueva herramienta no solamente limitada a la gestión de los programas Interreg y a los fondos estructurales, sino que representa un impulso hacia una nueva gobernanza del territorio (Sousa, 2013; Evrad, 2016).

La frontera entre España y Francia constituye hoy en día un laboratorio de gobernanza transfronteriza muy interesante (Latamendia, 2011). A lo largo de los Pirineos se cuentan doce estructuras de cooperación activas en diferentes escalas geográficas (tabla 2): en el conjunto del área transfronteriza actúa desde el 1983 la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) que reúne todas las regiones fronterizas pirenaicas con la finalidad de cooperar para el desarrollo socioeconómico, cultural y para la preservación medioambiental del macizo montañoso. Desde el año 2005 dicha cooperación se ha formalizado en un consorcio (bajo la jurisdicción española), donde participa también el micro-estado de Andorra. La CTP ha sido designada como Autoridad de Gestión del Poctefa 2007-2013 y de la actual programación Interreg Poctefa 2014-2020. A escala regional, la Euroregión Aquitania-Euskadi (EAE) y la Euroregión Pirineos-Mediterráneo (EPM) estructuran sus estrategias más allá de los programas comunitarios, proponiendo estrategias integradas de desarrollo Euroregional (EAE) o bien ambiciosos proyectos temáticos (EPM). Las estructuras de cooperación locales reflejan, en cambio, la necesidad de resolver conjuntamente las problemáticas específicas de cada territorio (la gestión del litoral vasco, el desarrollo rural en la Cerdeña, etc.) a través de distintos sistemas de gobernanza. En la tabla 2 quedan reflejadas las estructuras actualmente vigentes. La gran mayoría (casi el 60%) han adoptado el estatus de AECT para superar los obstáculos burocráticos a la cooperación, por un lado, y para captar los fondos europeos de manera más eficaz, por el otro. Finalmente hay un nivel intermedio, que definimos supra-local, donde las instituciones

locales se unen para desarrollar unas estrategias de desarrollo territorial y socioeconómico. Las dos iniciativas presentes en el Pirineo Central y Oriental han nacido como proyectos del Poctefa 2007-2013. La AECT Huesca-Haute Pyrénées es ya una estructura formalizada mientras que el Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo no ha conseguido todavía todo el respaldo político-institucional necesario de los gobiernos centrales (Castañer y Feliu, 2013) y queda como un espacio de cooperación apoyado por un fondo de micro-proyectos entre la Generalitat de Cataluña y el Conseil Général des Pyrénées Orientales.

Tabla 4: Estructuras de cooperación transfronterizas activas entre España y Francia, subrayando las activas en la Cerdaña (iniciativas bottom-up).

Nombre	Año de instit. (est. AECT/AEIE/ Consortio)	Estatus Jurídico	Jurisdicción aplicada	Escala	Área Geográfica
<i>Comisión Internacional de los Pirineos (CIP)</i>	1875	No previsto	No previsto	Internacional	Pirineos
<i>Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)</i>	1983 (2005)	Consortio	Española	Supra-regional	Pirineos
<i>AECT Euroregión Aquitania-Euskadi</i>	1982 (2011)	AECT	Francesa	Regional	Occidental
<i>AECT Euroregión Pirineos-Mediterránea</i>	2004 (2009)	AECT	Francesa	Regional	Oriental
<i>Espacio Pourtalet</i>	2011	AECT	Española	Regional	Central
<i>Huesca-Haute Pyrénées</i>	2014	AECT	Española	Supra-local	Central
<i>Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo</i>	2007	Declaración de intención	No previsto	Supra-local	Oriental
<i>Eurociudad Vasca</i>	1993 (1997)	AEIE	Española	Local	Occidental
<i>Consortio Bidasoa-Txingudi</i>	1998	Consortio	Española	Local	Occidental
<u><i>AECT Pirineos-Cerdaña</i></u>	<u>2011</u>	<u>AECT</u>	<u>Francesa</u>	<u>Local</u>	<u>Oriental</u>
<u><i>AECT Hospital de la Cerdaña</i></u>	<u>2010</u>	<u>AECT</u>	<u>Española</u>	<u>Local</u>	<u>Oriental</u>
<i>AECT 'País de Arte y de Historia Transfronterizo - Los Valles Catalanas del Tec y del Ter'</i>	2015	AECT	Francesa	Local	Oriental

Fuente: Elaboración propia a partir de Sanguin, 2013.

### **2.3. Vamos hacia una integración territorial transfronteriza?**

A partir de lo analizado hasta el momento, se nos hace evidente que los agentes territoriales interpretan la cooperación transfronteriza como una estrategia territorial complementaria de desarrollo socioeconómico, paralela a las políticas tradicionales (por ejemplo las políticas regionales y nacionales). Citando a Sohn (2014) la pregunta es si ¿estas nuevas entidades jurídico-administrativas están capacitadas para alcanzar una integración territorial del espacio transfronterizo?

La región pirenaica tiene un fuerte carácter rural (excluyendo el litoral vasco y los pasos fronterizos como el de la Jonquera- Le Perthus). Estos espacios presentan, a menudo, una condición socioeconómica desfavorecida, de despoblamiento y de falta de infraestructuras y servicios. Sin embargo, las sociedades locales han sabido históricamente beneficiarse, a partir de diferentes mecanismos de la presencia de la frontera (Sahlins, 1989; Brunet, 2002), por ejemplo, a través de las relaciones comerciales legales o ilegales (contrabando) entretejidas entre las comunidades fronterizas. La identidad local y las históricas relaciones de proximidad entre las comunidades locales constituyen dos importantes factores clave de la CTF Local. Por lo tanto, la cooperación transfronteriza local puede representar una estrategia eficaz para aumentar la cohesión institucional, proporcionar los servicios y las infraestructuras necesarias, valorizando el patrimonio cultural y natural compartido (Berzi, 2016). En este escenario, la gobernanza multinivel representa un elemento fundamental para garantizar la sostenibilidad temporal y la eficacia de la cooperación (Morata, 2004). A lo largo de la frontera entre España y Francia se están configurando nuevas perspectivas y oportunidades para la gestión del territorio transfronterizo. Ejemplos son el área funcional sanitaria de la Cerdaña (Berzi y Durà, 2015), los distritos turísticos integrados (Blasco et al., 2014), las estrategias para el espacio urbano-litoral vasco o las áreas protegidas transfronterizas (Bénos et al., 2007). En el siguiente apartado consideramos el caso de la Cerdaña.

### **3. Metodología**

El estudio de caso se fundamenta en la investigación empírica llevada a cabo entre 2013 y 2015 en la Cerdaña, utilizando las siguientes fuentes de datos y métodos: a) las referencias académicas, como las investigaciones de Sahlins (1989), Mancebo (1999), Moncusi (2005), Oliveras (2013), etc. b) las fuentes institucionales de información estadística (IDESCAT; INSEE), c) el análisis detallado de los Programas de Cooperación Transfronteriza (Poctefa 2007-2013, Interreg IIIA, 2000-2006, Interreg IIA 1994-1999 e Interreg I 1989-1993; d) las entrevistas semiestructuradas presenciales a actores locales y regionales (tanto de naturaleza

pública y privada) que han tenido y tienen un papel clave en la CTF y e) la consulta de fuentes locales. En las entrevistas a actores locales y regionales intentábamos descifrar, a partir de sus relatos, la incubación de los proyectos, el liderazgo de los mismos, las estrategias desarrolladas, las redes de gobernanza establecidas y finalmente su grado de implementación, de gestión y viabilidad real. De las entrevistas realizadas destacamos los relatos de los alcaldes, del Presidente del Consejo Comarcal de la Cerdaña (Baja Cerdaña) y del gerente y director médico del Hospital de la Cerdaña.

La información ha sido catalogada y procesada a partir de dos bases de datos con la finalidad de identificar por un lado los factores más importantes de la CTF local (históricos, socioeconómicos y culturales) y por otro, para analizar los recientes proyectos de cooperación transfronteriza. En el apartado 4.3, analizamos tres de las iniciativas más significativas concentrándonos, sobre todo, en los resultados de los proyectos y el la gobernanza territorial.

#### **4. Caso de estudio de la Cerdaña (análisis y resultados)**

La Cerdaña representa un área de estudio ejemplar donde de analizar el papel de la cooperación transfronteriza en el proceso de integración funcional y espacial. Para su estudio, en primer lugar vamos a constatar como la uniformidad del territorio, las similitudes del sistema socioeconómico y los vínculos culturales, antes y después de la aparición de la frontera, constituyen unos factores importantes que están en la base de la cooperación transfronteriza. En segundo lugar analizaremos la institucionalización de la cooperación, subrayando su evolución y su estabilidad temporal. Finalmente, destacamos tres proyectos emblemáticos para la integración funcional: el hospital de la Cerdaña, el futuro matadero compartido y el plan del paisaje transfronterizo.

##### **4.1. Un territorio eminentemente transfronterizo**

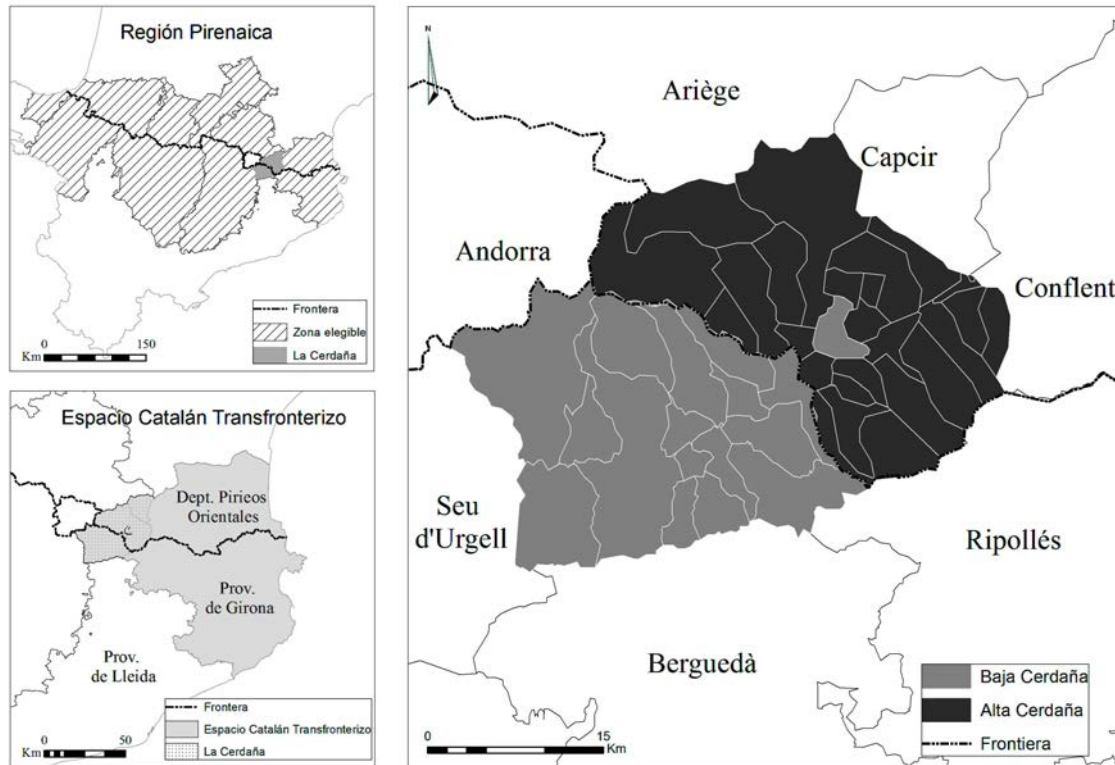
La Cerdaña es una microrregión de unos 1000 km<sup>2</sup> situada en los Pirineos orientales. Desde el Tratado de los Pirineos de 1659, que delimita la frontera entre España y Francia, el valle queda dividido en dos partes (Fig. 1): la Alta Cerdaña, en Francia (región Occitanie Pyrénées-Méditerranée) que pertenece al Canton des Pyrénées catalanes y la Baja Cerdaña, en España (Comunidad Autónoma de Cataluña), repartida entre la provincia de Girona y la provincia de Lleida.

La unidad geográfica, histórica y cultural ha sido remarcada en muchas investigaciones geográficas (Vila, 1984[1926]; Tulla, 1977, 1997; Mancebo, 1999), históricas (Sanabre, 1960; Sahlins, 1989; Blanchon, 1992) y antropológicas (Moncusí, 2005) en las cuales la frontera aparece como un elemento artificial. El medio físico está compuesto por una llanura de 200 km<sup>2</sup> rodeada por unos macizos montañosos que la encierran casi totalmente, distinguiéndola claramente de los territorios circundantes. La Cerdaña es rica en zonas boscosas, prados y es atravesada por los ríos Segre y Carol, recursos que han sido, a la vez, tema de conflictos y de iniciativas de la CTF (Oliveras, 2013). Actualmente la zona cuenta con unos 31.000 habitantes, siendo más numerosos los que habitan en la Baja Cerdaña (IDESCAT; INSEE). Los pequeños asentamientos urbanos están ubicados principalmente en el valle y el principal centro socioeconómico de referencia es la ciudad de Puigcerdà. La sociedad ceretana ha sido históricamente rural, con la ganadería y la agricultura como actividades fundamentales las cuales generaron el típico paisaje local (*bocage*). La pequeña industria de transformación local como mataderos y los establecimientos textiles se concentraban principalmente en Puigcerdà (Vila, 1984[1926]).

El relativo aislamiento geográfico, por un lado, y el compartir un espacio y una cultura catalana común, por otro, constituyen factores importantes que son la base de las relaciones de proximidad y de la identidad local. Ya antes de la aparición de la frontera, las autoridades locales mantuvieron una institución política y administrativa local, el Consejo General de los Síndicos (Sahlins, 1989), que regulaba la explotación de recursos naturales (aguas, pastos y bosques). De hecho, Sahlins recuerda como la Cerdaña era, a principios del siglo XVIII, una de las comarcas más unificadas de toda Cataluña (Ibid.) que, en principio, no fue interrumpida por la división política. Hasta mediados del siglo XIX, el matrimonio, la propiedad y las relaciones económicas entre la Alta y la Baja Cerdaña eran muy entrelazadas y varias actividades legales e ilegales (el contrabando) florecían a ambos lados de este territorio (Moncusí, 2005). A partir de aquel momento, las diferentes políticas de los estados español y francés en temas de infraestructuras y fiscales, generaron un proceso de diferenciación socioeconómica, cultural e incluso mental (Sahlins, 1989). La Alta Cerdaña, mejor conectada con el interior de Francia, empezó primero a desarrollar el turismo invernal mientras que la parte española se mantuvo más agrícola (la carretera Puigcerdà-Ripoll no fue construida hasta el año 1914 y el ferrocarril llegó en 1922). También el paisaje empezó a modificarse, a causa de la modernización de la agricultura y el desarrollo del sector terciario (especialmente por el turismo de invierno y las segundas residencias de baja densidad para las élites barcelonesas). Las relaciones transfronterizas históricas entre las instituciones locales fueron drásticamente reducidas entre 1850 y 1980 y delegadas al gobierno nacional (Oliveras, 2013). Específicamente, la

permeabilidad de la frontera se redujo significativamente entre 1939 y 1947, como consecuencia de la instauración de la dictadura española.

Figura 1: Ubicación de la Cerdaña en el marco pirenaico.



Fuente: elaboración propia.

#### **4.2. Una cooperación institucional estable**

El proceso de integración europea ha producido un empoderamiento de las instituciones locales, las cuales disponen hoy de un importante *know-how* en temas de cooperación transfronteriza. La continuidad y la densidad de iniciativas locales son un caso único en el Pirineo Oriental y, junto con el litoral vasco, en el conjunto de los Pirineos.

En la Cerdaña, la CTF se encuentra entre las instituciones con más experiencias, algunas de las cuales se remontan a finales de los ochentas del siglo anterior, cuando España entró en el Mercado Común de la Comunidad Europea. La apertura de la frontera franco-española implicó un cambio de percepción por parte de las administraciones locales, antes mucho más reticentes a cooperar (Mancebo, 1999). En la tabla siguiente resumimos las principales iniciativas detectadas en la literatura y también desde la prensa local (Tabla 3). Las asociaciones culturales

fueron importantes impulsores de la cooperación institucional. Destacamos el Institut d'Estudis Ceretans, una asociación que promueve la visión de una Cerdaña geográficamente, culturalmente y políticamente unida. Desde el 1981 dicha entidad organiza muchas iniciativas transfronterizas, entre las cuales se destaca la “Diada de la Cerdaña”, un encuentro anual de carácter lúdico festivo y político que se celebra alternativamente en un pueblo de la Alta y de la Baja Cerdaña (Oliveras, 2013). Durante estas jornadas, los participantes han propuesto muchas iniciativas de cooperación como la creación de la Asociación de Municipios de Cerdaña (AMC) que, en 1991, agrupaba un elevado número de municipios (43 de 50 totales) y promovía iniciativas conjuntas en sectores como el turismo, el medio ambiente, las infraestructuras, los transportes, la salud y la cultura. Hacia finales de los años noventa, durante una Diada fue aprobado el Manifiesto de Font-Romeu, en el cual se recogen la creación de la Consejo General de la Cerdaña para reunir el Consejo Comarcal de la Cerdaña y la Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne en una misma organización. Esta iniciativa se concretizó en 2011 con la creación de la AECT Pirineos-Cerdaña, compuesta por dichas instituciones. Desde el año 2009, la Diada cuenta con una nueva bandera que, simbólicamente, une a las dos partes. Es interesante notar como las estrategias bilaterales entre ayuntamientos (*one-to-one*), después de un periodo de inactividad, ha vuelto recientemente a reactivarse. Es el caso de la cooperación entre Llívia y Estavar que, después del primer intento de cooperación a principio de los noventa, han vuelto a proponer un festival de cine transfronterizo y están elaborando un proyecto de hermanamiento entre los dos municipios. En 2016, también, los ayuntamientos de Puigcerdà y de Bourg-Madame, representantes de una única aglomeración urbana a lo largo de la frontera, han reactivado un consorcio del 1995 para promover iniciativas culturales y para coordinar el desarrollo urbano.

Tabla 5: Principales iniciativas de cooperación transfronteriza institucional en la Cerdaña desde los años ochenta.

Iniciativa	Año	Promotor	Participantes	Finalidad	Evolución/ estado actual
<b>Diada de la Cerdaña</b>	1982	IEC	Municipios Cerdaña	Política y lúdico-recreativa	Activa
<b>Manifiesto de Cooperación Interfronteriza</b>	1989	Llívia	Estavar, Angoustrine-Villeneuve-des-Escalades, Sainte-Léocadie, Bourg-Madame-la-Guingueta d'Hix	Proyectos Interreg	Carta de cooperación Llívia-Estavar
<b>Asociación de Municipios de la Cerdaña</b>	1991	IEC	43 sobre 50	Política	Manifiesto de Font Romeu

<b>Carta de cooperación Llivia-Estavar</b>	1991	Estavar	Llivia	Cultural	Activa
<b>Consortio Puigcerdà- Bourg Madame (I)</b>	1995	Puigcerdà	Bourg-Madame	Ordenación del Territorio	Consortio Puigcerdà- Bourg Madame (II)
<b>Manifiesto de Font Romeu</b>	1998	AMC	Municipios Cerdaña	Unidad política local	Gran Consejo de la Cerdaña
<b>Consejo General de la Cerdaña</b>	2009	IEC (Alcaldes)	30 Municipios	Unidad política local	AECT Pirineos - Cerdaña
<b>AECT Pirineos-Cerdaña</b>	2011	Consejo Comarcal de la Cerdaña - Communauté de Communes Pyrénées Cerdagne	Los promotores	Turismo - Desarrollo económico local - Valorización del patrimonio histórico y natural	Activa
<b>Consortio Puigcerdà- Bourg Madame (II)</b>	2015	Puigcerdà	Bourg-Madame	Cultura - Deporte - Turismo - Servicio sociales - Urbanismo	Reactivado

Fuentes: elaboración propia a partir de Mancebo, 1999 y Oliveras, 2013.

### **4.3. Hacia un proyecto territorial transfronterizo?**

Las instituciones locales, junto con las autoridades regionales y nacionales, han activado proyectos transfronterizos ambiciosos y de envergadura. Los han activado a partir de la financiación comunitaria y de recursos propios. Seguidamente, presentamos tres iniciativas que, según nuestra hipótesis, configurarán una Cerdaña económicamente, socialmente y territorialmente más integrada.

#### **4.3.1. Desde el hospital hacia un distrito sanitario transfronterizo**

La cooperación transfronteriza en materia de salud es hoy en día un tema muy emblemático tanto por la Cerdaña como por Europa (Berzi y Durà, 2015). Históricamente, el único hospital del valle se encontraba en Puigcerdà y dicha infraestructura no era utilizada por las habitantes del Alta Cerdaña por dos razones. Primero, por la falta de convenios entre las autoridades responsables (CatSalut en Cataluña y el Ministerio de Sanidad francés) y segundo, por la histórica desconfianza de los ciudadanos franceses hacia la sanidad española, considerada cualitativamente inferior (Moncusí, 2005). Por lo tanto, el hospital francés de referencia se encontraba en Prades (65km) o en Perpiñán (100km).



Como documenta Oliveras (2013) los primeros intentos de cooperación se remontan a principio de los noventa como respuesta a los efectos negativos causados por la reorganización del sistema sanitario francés y español. Además, algunos acontecimientos fortuitos y extraordinarios (en 1996 y 2001 la conexión entre la Alta Cerdaña y Prades se cortó debido a un deslizamiento de tierra y a una fuerte nevada), indujeron a los ceretanos franceses a utilizar el Hospital de Puigcerdà. Surgió entonces, a principio de 2000, la idea de construir un nuevo hospital en común. En 2003 se financió, a través del Interreg IIIA, un estudio de viabilidad, el resultado positivo del cual condujo, en 2009, al proyecto ejecutivo (promovido por la Generalitat de Catalunya y el Ministerio francés de salud) que obtuvo 18M € del FEDER dentro de la programación Poctefa 2007-2013.

La gestión del futuro hospital fue encomendada a la nueva Fundación Hospital de la Cerdaña (compuesta por los promotores del proyecto ejecutivo) que adoptó en 2010 el estatuto de AECT. El nuevo marco legal y político está contribuyendo a simplificar muchas cuestiones burocráticas y legales tanto de carácter sanitario (diferentes regímenes de gestión) como administrativo (registro de nacimientos y defunciones). La gobernanza del hospital tiene un enfoque multinivel e involucra las instituciones locales en la toma de decisiones (en el consejo de administración encontramos el Consejo Comarcal de la Cerdaña y el Ayuntamiento de Puigcerdà mientras que en el consejo consultivo hay las administraciones locales de ambas partes).

Desde el mes de septiembre del 2014 la infraestructura está en funcionamiento y la población francesa atendida sigue creciendo (Berzi y Durà, 2015). Además el hospital es un centro de referencia europeo para la medicina de montaña (sobretudo rescate y traumatología). Más allá de la infraestructura en sí, un reto ambicioso es la puesta en marcha de un área sanitaria transfronteriza, es decir la coordinación y la puesta en red de los servicios públicos y privados (centros médicos y de deporte, residencias de la tercera edad, etc.). Un resultado concreto ha sido el recién traslado de la unidad de emergencia francés (SIVU) al Hospital transfronterizo. Por primera vez, una unidad francesa sanitaria opera fuera del territorio nacional. Parece por tanto que el hospital transfronterizo está reduciendo el efecto de las barreras mentales, psicológicas y socioculturales que aún existen de la parte francesa hacia la asistencia sanitaria española, y que está tomando forma un área sanitaria transfronteriza.

#### **4.3.2.El apoyo al sector cárnico**

La ganadería y el sector cárnico representan, junto con la agricultura, las actividades económicas tradicionales de la Cerdaña. Desde los años setenta, la crisis del sector agropecuario ha afectado la rentabilidad de la producción de la comarca (Oliveras, 2012). En los años

ochenta, la reforma técnico-sanitaria de los mataderos indujo la reorganización del sector en ámbitos supralocales. Muchas estructuras cerraron y la producción se concentró casi únicamente en los mataderos de Puigcerdà y de Bellver (Baja Cerdaña) y en el de Bourg-Madame (Alta Cerdaña). Sin embargo, esta estrategia no fortaleció la producción cárnica local porque casi la totalidad de las reses se sacrificaban fuera de la comarca (la Seu d'Urgell) o en localidades alejadas a más de 100 km. (Gerona, Narbona o Perpiñán). Durante la Diada de la Cerdaña de 2002, el Consejo Comarcal de la Cerdaña y la organización de productores cárnicos francesa (el Syndicat de l'Abattoir Cerdagne-Capcir, SACC) presentaron la idea de un nuevo matadero compartido por todo el valle. En 2006 se realizó un estudio de viabilidad financiado por el Interreg IIIA, cuyo resultado positivo condujo a presentar el proyecto ejecutivo en el Poctefa 2007-2013, recibiendo casi 2M € del FEDER. El proyecto *MTC – Matadero Transfronterizo de la Cerdaña*, está coordinado por el alcalde de Estavar (también vicepresidente de la Communauté de Communes Pyrénées Cerdagne). La construcción del equipamiento empezó en 2011 y se finalizará en 2017. La falta de recursos (por parte española) retrasó la ejecución de las obras. El objetivo es por un lado, fomentar la producción cárnica local, con una estimación mediana de 800 toneladas/año y, por otro, cerrar el ciclo de producción dentro de la comarca. Además, los promotores están estudiando una certificación de calidad propia compartida, para valorizar sus productos en los mercados extralocales. Un valor añadido es la posibilidad que tendrán los ganaderos de vender sus propios productos a distribuidores minoristas. Para gestionar la estructura se ha creado el Syndicat intercommunal de l'abattoir de Cerdagne Capcir Haut-Conflent que, bajo la legislación francesa, se transformará en una Sociedad Cooperativa de Interés Colectivo (SCIC), que reunirá el Consejo Comarcal de la Cerdaña, el Sindicato intercomunal, las agrupaciones de ganaderos, los carniceros y mayoristas. Análogamente al Hospital de la Cerdaña, no hay un precedente entre los dos países y se tendrán que resolver muchas cuestiones legales.

#### **4.3.3.El Pla del Paisaje como estrategia de integración territorial transfronteriza**

El paisaje de la Cerdaña ha experimentado, durante las últimas décadas, una evolución importante. La terciarización de la comarca, especialmente debido al desarrollo del sector de la construcción y el turismo, ha conllevado la aparición de segundas residencias y la pérdida sustancial del paisaje productivo que tenía el *bocage* ceretano. En la 31ª Diada de la Cerdaña (celebrada en 2013 a Portes, Alta Cerdaña), las instituciones locales propusieron, bajo la AECT Pirineos-Cerdaña, la elaboración de un catálogo de paisaje de toda la comarca, sin tener en cuenta los límites administrativos. El proyecto tiene el objetivo de promover una oferta turística

(y económica en general) basada en criterios geográficos y paisajísticos. El catálogo, elaborado por el Observatorio del Paisaje de Cataluña y por el Parque Regional Francés del Pirineo Catalán, constituye una herramienta de planificación estratégica para promover un desarrollo local virtuoso basado en los valores estéticos del paisaje (Observatori del Paisatge de Catalunya, 2013) y se dirige a agentes locales económicos, sociales e institucionales del valle.

En 2013 se constituyó un Comité Piloto y se realizaron varias reuniones con los actores locales. La elaboración del plan está todavía en curso, pero ya se han logrado algunos resultados importantes. Por ejemplo se han identificado siete objetivos comunes de calidad paisajística y disponen de un glosario común de paisajes, una cartografía compartida y un manual específico de conservación del paisaje. En 2014-2015 se ha llevado a cabo una consulta pública para mejorar el proceso participativo y dos seminarios formativos. El plan de paisaje debería permitir al gobierno local superar la divergencia de los sistemas de planificación francés y catalán para integrar la estrategia común en sus propias herramientas de planificación. Esta iniciativa podría conducir, a largo plazo, a una efectiva planificación territorial transfronteriza.

## **5. Conclusiones**

En las últimas décadas, los cambios en la geopolítica mundial han situado las áreas de frontera en el centro de la discusión institucional y académica. Por un lado, los *border studies* han contribuido tanto analíticamente como empíricamente a un mejor conocimiento de las dinámicas sociales, económicas, políticas que se generan en dicha áreas. Por el otro, la evolución de las políticas comunitarias (*top-down*) ha fomentado iniciativas locales de cooperación entre los agentes territoriales (*bottom-up*). En este sentido, los Pirineos constituyen un área de estudio privilegiada. Desde finales de los ochentas, a lo largo de la frontera hispano-francesa se han ejecutado muchas iniciativas de cooperación que, a menudo, han generado sinergias entre los actores locales, regionales y nacionales. Estos vínculos han conllevado, en el caso de las instituciones públicas, a la creación de organismos de cooperación estables. La gobernanza multinivel resulta ser un enfoque fundamental: las escalas territoriales interactúan tanto verticalmente (desde el nivel comunitario hasta el nivel regional y local) como horizontalmente: los actores regionales y locales participan de manera proactiva, proponiendo proyectos y acciones intersectoriales y generando redes de cooperación.

La microrregión transfronteriza de la Cerdaña representa un caso ejemplar de área periférica montañosa europea. A través del análisis de la misma hemos demostrado como la especificidad geográfica, las relaciones históricas de vecindad, la fuerte identidad local y el hecho de compartir retos comunes, son factores fundamentales para el desarrollo de una CTF exitosa,

estable, multi-temática y de largo plazo. Las tres iniciativas analizadas (el hospital, el matadero y el plan del paisaje) representan una respuesta conjunta a la falta de servicios, de infraestructuras y de políticas adecuadas para las áreas de frontera periféricas, beneficiándose del soporte legal y financiero proporcionado por la UE. La CTF está generando unos nuevos “vínculos” sociales, económicos y políticos que están induciendo a una fuerte interdependencia territorial entre la Alta y la Baja Cerdaña. De esta manera, es posible reducir las fronteras mentales y armonizar las asimetrías institucionales que todavía constituyen dos de los obstáculos más importantes para una efectiva integración territorial. Desde esta perspectiva se considera que los resultados se podrían extrapolar a otras áreas montañosas fronterizas de la UE, como los Alpes, los Cárpatos o la región balcánica. Es posible hipotizar, por lo tanto, una “vía transfronteriza al desarrollo local”, en la que los agentes territoriales, tanto los públicos como los privados, elaboren acciones y políticas donde la frontera no representa un límite al desarrollo, sino un recurso estratégico común.

### **Bibliografía**

ALLAND, A. y S. ALLAND (2006). *Catalunya, one nation, two states: an ethnographic study of nonviolent resistance to assimilation*. New York: Palgrave Macmillan:

ALLEN, D. (2010). «The structural funds and cohesion policy». *Policy-making in the European Union*. (6), 229-251.

BERZI, M. (2013). «Cross-border Cooperation and Local Development in the Pyrenees. The case of Cerdanya». *European Journal of Geography*, 4 (4), 47-60.

BERZI, M. (2016): «La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montaña: el caso de la Cerdanya». A: Trillo, J.M. y Pires, I. (eds.): *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteiras na investigação peninsular*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 49-68.

BERZI, M. y DURÀ A. (2015). «La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya». Comunicación presentada al *XII Congreso AECPA ¿Dónde está hoy el poder?* 13-15 de julio de 2015.

Donostia/San Sebastián. <http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1405>

BÉNOS, R., CAZENAVE-PIARROT, A. y MILIAN, J. (2007, May). «Pyrenees-Mont Perdu Patrimoine Mondial: un espace montagnard a l'épreuve de la protection et de sa gestion». A: *Pyrenees-Mont Perdu Patrimoine Mondial: un espace montagnard a l'épreuve e la*

*protection et de sa gestion*. Espagne: BAEZA, 47-63. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00374871> [Consulta: 07 de novembre de 2016]

BLANCHON J. (1992), *La Cerdagne pays-frontière: 1936-1948*, tesis doctoral no publicada. Toulouse, Université Toulouse 2

BLASCO, D., GUIA, J. y PRATS, L. (2014). «Tourism destination zoning in mountain regions: a consumer-based approach». *Tourism Geographies*, 16 (3), 512-528.

BRUNET, S. (2002). «Les mutations des lies et passerries des Pyrénées, du XIVE au XVIIIe siècle». *Annales du Midi: revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*. 114 (240), 431-456. doi: 10.3406/anami.2002.2784

CASTAÑER, M. y FELIU, J. (2013). «L'eurodistricte català transfronterer. Un espai emergent sense marc administratiu». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (74), 41-58.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL (CESEDEN) (1991). *Los transportes y la barrera pirenaica*, Madrid, Ministerio de Defensa

COUNCIL OF EUROPE – Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs). CETS No. 206 - Utrecht, 16.XI.2009.

COUNCIL OF EUROPE – Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. ETS No. 169 - Strasbourg, 05.V.1998.

COUNCIL OF EUROPE – Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. ETS No. 169 - Strasbourg, 09.XI.1995.

COUNCIL OF EUROPE, European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities. ETS No. 106 - Madrid, 21.V.1980.

DECOVILLE, A., DURAND, F., SOHN, C. y WALTHER, O. (2013). «Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: towards a functional typology». *Journal of Borderlands Studies*, 28 (2), 221-237. doi: 10.1080/08865655.2013.854654

DUFFY, R. (2006). «The potential and pitfalls of global environmental governance: The politics of transfrontier conservation areas in Southern Africa». *Political Geography*, 25 (1), 89-112.

ENGL, A. (2007). «Future Perspectives on Territorial Cooperation in Europe: The EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation and the Planned Council of Europe Third Protocol to the Madrid Outline Convention concerning Euroregional Cooperation Groupings». *European Diversity and Autonomy Papers – EDAP*, 3. [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap) [Consulta: 6 de diciembre de 2016]

EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2016), Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes (2015CE160AT044). Final Report. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cross\\_border/border\\_regions\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cross_border/border_regions_final_report.pdf) [Consulta: 7 de diciembre de 2016]

EVRARD, E. (2016). «The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?». *Geopolitics*, 1-25. DOI: 10.1080/14650045.2015.1104667

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

FELIU J., BERZI, M., VICENTE J., CASTAÑER M. y R. LLUSSÀ (2013). «Análisis de los proyectos y actores transfronterizos España-Francia en el periodo 2007-2013». *Geographicalia*, (63), 75-93.

HALLER, D. (2013). *Gelebte Grenze Gibraltar: Transnationalismus, Lokalität und Identität in kulturanthropologischer Perspektive*. Frankfurt/Oder: Springer-Verlag.

HARGUINDEGUY, J. B. (2007). *La frontière en Europe, un territoire?: coopération transfrontalière franco-espagnole*. Paris: l'Harmattan.

HOUTUM, H.J. VAN (2000). «Introduction: current issues and debates on borders and border regions in European regional science». A: Velde, B.M.R. van der, Houtum, H. van (eds.), *Borders, regions and people*. London: PION, 1–12.

KAPLAN, D. H. y J. HÄKLI, J. (2002). *Boundaries and place: European borderlands in geographical context*. Lanham: Rowman & Littlefield

LETAMENDIA, F. (Coord.) (2011). *Pueblos y fronteras en los Pirineos y el altiplano andino*. Madrid: Fundamentos.

LONCÁN, A. H. (2002). «Infraestructuras y desarrollo económico en el Pirineo central (1850-2000)». Ager: Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural. *Journal of depopulation and rural development studies*, (2), 197-226.

MANCEBO F. (1999). *La Cerdagne et ses frontières : conflits et identités transfrontalières*, Perpignan: Llibres del Trabucaire,

MARTINEZ, O. J. (2002). «The Dynamics of Border Interaction». A: Schofield, Clive H. (ed): *Global boundaries: World boundaries. Vol. 1*. London: Routledge, 1-15.

METIS (2016), EGTC Monitoring Report 2015 - Implementing the new territorial cooperation programmes.

<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTCs-Investments-EU-funds.pdf>

[Consulta: 07 de noviembre de 2016]

MINISTERIO DE HACIENDA Y DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MHAP) (2014), La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas. Madrid: Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. [http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/135945/Cooperaci%C3%B3n\\_transfronteriza\\_2014\\_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/135945/Cooperaci%C3%B3n_transfronteriza_2014_04.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Consulta: 6 de diciembre de 2016]

MONCUSÍ, F. (2005). *Fronteres, identitats nacionals i integració Europea*. El cas de la Cerdanya. Valencia: Afers

MORATA, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

OBSERVATORI DEL PAISATGE DE CATALUNYA (2013). Le paysage transfrontalier de la Cerdagne. Un projet d'avenir commun.

[http://www.catpaisatge.net/fitxers/tries/proj\\_transfront\\_2013.pdf](http://www.catpaisatge.net/fitxers/tries/proj_transfront_2013.pdf) [Consulta: 7 de Noviembre de 2016]

O'DOWD, L. (2001). «The changing significance of European borders». *Regional & Federal Studies*, 12 (4), 13-36. doi: 10.1080/714004774

OLIVERAS X., DURÀ A. y PERKMANN M. (2010). «Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación trasfronteriza en Europa (1958-2007)». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56 (1), 21-39.

- OLIVERAS, X. (2012). «La construcción de regiones transfronterizas: el caso de los mataderos de la Cerdanya (frontera franco-española) y Saarbrücken-Moselle Est (frontera franco-alemana)», XVI Coloquio de Geografía Rural (Sevilla, 10-12 de mayo de 2012).
- OLIVERAS, X. (2013). «La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia)». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 62, 25-48
- PAASI, A. (1996). *Territories, boundaries, and consciousness: The changing geographies of the Finnish-Russian boundary* (Vol. 1). Chichester: Wiley
- PAASI, A. (1998). «Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows». *Geopolitics*, 3 (1), 69-88. Doi: 10.1080/14650049808407608
- PAÜL, V., J. M. TRILLO-SANTAMARIA (2014). «Discussing the Couto Mixto (Galicia, Spain): transcending the territorial trap through borderscapes and border poetics analyses». *Geopolitics*, 20 (1), 56-78. doi: 10.1080/14650045.2013.857310
- PERKMANN, M. (2003). «Cross-border regions in Europe significance and drivers of regional cross-border co-operation». *European Urban and regional studies*, 10 (2), 153-171. doi: 10.1177/0969776403010002004
- RUMLEY, D., y MINGHI, J. V. (eds.). (1991). *The geography of border landscapes*. London: Routledge
- SAHLINS, P. (1989). *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*. Oakland: University of California Press
- SANABRE, J. (1960). *El Tractat dels Pirineus i la mutilació de Catalunya* (Vol. 6). Barcelona: Barcino.
- SANGUIN, A. L. (2013). «Euroregions and other eu's cross-border organizations: the risk of confusion, redundancy, oversizing and entropy. A critical assessment». *Annales-Anali Za Istrske In Mediteranske Studije-Series Historia Et Sociologia*, 23 (1), 155-164.
- SOHN, C. (2014). «Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource». *Geopolitics*, 19 (3), 587-608. doi: 10.1080/14650045.2014.913029
- SOUSA, L. D. (2013). «Understanding European cross-border cooperation: a framework for analysis». *Journal of European Integration*, 35 (6), 669-687.



TULLA, A. F. (1977). «Les deux Cerdagnes. Exemple de transformations économiques asymétriques de part et d'autre de la frontière des Pyrénées». *Revue géographique des Pyrenees et du Sud-Ouest*, 48 (4), 409-424.

TULLA, A. F. (1997). «La Cerdanya: dues realitats en un únic espai». A: Domingo, J. y Mallart, Ll. (eds.). *A l'entorn de la frontera*. Barcelona, Oikos Tau, 85-104.

VILA, P. (1926). *La Cerdanya*. Barcelona: Empuries, 1984

WOLMER, W. (2003). «Transboundary conservation: the politics of ecological integrity in the Great Limpopo Transfrontier Park». *Journal of Southern African Studies*, 29 (1), 261-278.

WILSON, T. M., H. DONNAN (eds.) (2012). *A companion to border studies (Vol. 19)*. Chichester: Wiley

### **Páginas Web**

IDESCAT. [www.idescat.cat](http://www.idescat.cat) [Consulta: 7 de Noviembre de 2016]

INSEE. [www.insee.fr](http://www.insee.fr) [Consulta: 7 de Noviembre de 2016]

CEMR [www.twinning.org](http://www.twinning.org) [Consulta: 14 de Setiembre de 2016]

## Publicación 3

---

*«La frontera es también un hábito. Desde el establecimiento de la frontera las dos partes comenzaron a mirar hacia sus capitales regionales. Ahora, con la cooperación transfronteriza, están tratando de volver a converger.»*

(Representate GAL Regio Wipptal)

*«La gestión [transfronteriza] del agua es un problema, cuando hay conflictos [locales] de estos tipos, recorreremos al Tratado de los Pirineos, 1659.*

*¿Y Como pueden estos tratados estar adaptados a la vida real de hoy en día?!»*

(Alcalde de la Alta Cerdaña)

**Berzi, M. e Durà, A.** (en proceso de revision). Le reti transfrontaliere locali nella montagna di confine. I casi della Wipptal (frontiera italo-austriaca) e della Cerdanya (frontiera franco-spagnola), *Archivio di Studi Urbani e Regionali*.

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las redes locales de cooperación transfronteriza a través del estudio de dos áreas de montaña de frontera europeas. La Wipptal, a lo largo de la frontera italo-austriaca, y la Cerdaña, situada en los Pirineos Orientales. Las dos áreas corresponden a dos unidades histórico-geográficas muy parecidas entre ellas, por la situación demográfica y la estructura socioeconómica. A pesar de que la división fronteriza haya producido en ambos casos una substancial diferenciación entre las dos partes en las esferas económica, cultural y social, las comunidades locales han mantenido las relaciones de proximidad. Actualmente la cooperación transfronteriza local es muy activa y se están implementando ambiciosos proyectos en sectores como la sanidad, la ordenación del territorio, el desarrollo económico y la cohesión social y cultural. El análisis de las redes transfronterizas está basado en dos fuentes de información: por un lado las bases de datos de los proyectos Interreg 2000-2006 e Interreg IV 2007-2013, y por otro lado, la información sobre los micro-proyectos obtenida a través del trabajo de campo y de las entrevistas semi-estructuradas con los *stakeholder* locales, realizadas entre 2014 y 2016. Se pone en evidencia el papel fundamental de las autoridades locales para dinamizar las redes transfronterizas a través de proyectos Interreg o bien a través de iniciativas locales (microproyectos), demostrando como este proceso está conduciendo las comunidades locales a una creciente interdependencia transfronteriza, a través de la formación de clústers de empresas, distritos sanitarios y diferentes estrategias territoriales conjuntas.

## **LA RETI TRANSFRONTALIERE LOCALI NELLA MONTAGNA DI CONFINE. I CASI DELLA WIPPTAL (FRONTIERA ITALO-AUSTRIACA) E DELLA CERDANYA (FRONTIERA FRANCO-SPAGNOLA)**

### **1. Introduzione: La Montagna di confine nell'Unione Europea**

L'obiettivo di questo articolo è quindi di analizzare le reti locali transfrontaliere che si generano nei territori di confine montani dell'Unione Europea. Il 37.5% della popolazione comunitaria vive nelle zone di confine (Eurobarometer, 2015) e recenti studi hanno dimostrato la progressiva urbanizzazione e metropolizzazione di questi spazi (Sohn e Stambolic, 2015). Tuttavia, la maggioranza dei confini europei ha ancora, attorno a sé, una struttura territoriale di tipo rurale e sono inoltre distanti dai principali poli urbani di crescita economica regionale e nazionale. In generale, possiamo definire i territori di confine (TC) come realtà territoriali in cui le caratteristiche geografiche, fisiche, socioeconomiche, culturali e politiche vengono direttamente influenzate dall'evoluzione delle funzioni del confine di stato, nonché dai cambiamenti delle politiche nazionali, internazionali e sub-nazionali (Autore, 2017). Si tratta, in sostanza, di un sistema territoriale ad alta complessità, in cui le dinamiche dello sviluppo territoriale assumono delle caratteristiche proprie e differiscono rispetto ai territori interni. Difatti, il confine di stato separa e allo stesso tempo accosta due sistemi politici, amministrativi, socioeconomici diversi fra loro (Guichonnet e Raffestin, 1974). Alla scala locale, le comunità di confine interagiscono sia per sopperire alle carenze infrastrutturali ed economiche sia per promuovere azioni volte a consolidare i vincoli culturali e istituzionali locali. Nel contesto europeo, la cooperazione transfrontaliera (CTF) sta rappresentando una valida strategia *bottom-up*, incentivata dall'intervento *top-down* dell'Unione Europea attraverso le Politiche di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) e dalle iniziative di cooperazione statale e regionale. La nostra ipotesi è che lungo le frontiere europee, la CTF locale stia generando nuovi cicli di *riterritorializzazione transfrontaliera*. L'analisi delle reti transfrontaliere è quindi di primaria importanza per comprendere se sono in corso dei processi di integrazione transfrontaliera locale.

Lo studio si basa sull'analisi di due territori di confine situati in due importanti aree di montagna europee: la Wipptal, a cavallo della frontiera italo-austriaca nelle Alpi centro-orientali, e la Cerdanya, situata nei Pirenei Orientali. Le due aree corrispondono a delle unità storico-geografiche molto simili tra loro in cui, nonostante la secolare divisione politica abbia indotto importanti differenziazioni di tipo socioeconomico, culturale e territoriale al loro interno, le comunità locali hanno storicamente mantenuto le relazioni transfrontaliere sociali ed economiche. Sono inoltre due casi in cui la CTF è molto attiva e si stanno implementando sia progetti ambiziosi in settori quali la sanità, la pianificazione territoriale, lo sviluppo economico e la coesione sociale e culturale.

L'analisi delle reti transfrontaliere si basa su due fonti d'informazione: la prima sui progetti INTERREG 2000-2006 e INTERREG IV 2007-2013 in cui gli agenti locali sono coinvolti nel partenariato e la seconda sui rispettivi fondi regionali per i microprogetti ottenuti dalle ricerche sul campo e dall'incontro con alcuni stakeholder locali avvenuti tra il 2014 e il 2016. Il risultato è costituito dai diagrammi di rete realizzati

attraverso il software UCINET. Per individuare gli attori chiave sono distinte le partecipazioni ai microprogetti (azzurro), ai grandi progetti (INTERREG) (blu) o entrambi (rosso). La distribuzione degli attori ha seguito il criterio di prossimità predisposto nel software (*similarities*), che identifica la vicinanza fra i partners dei progetti. Infine, l'approccio analitico e i principali risultati empirici sono riassunti nelle conclusioni, delineando nuove possibili linee di ricerca.

## 2. Le aree di confine montane

Le aree montane rappresentano una tipologia di territori di confine molto diffusa in Europa. Per citare alcuni esempi, i Pirenei separano da oltre tre secoli Francia e Spagna, le Alpi sono suddivise fra otto diversi stati<sup>1</sup>, le vette dei Carpazi dividono la Slovacchia dalla Polonia e le Alpi Scandinave separano la Svezia dalla Norvegia. Ciononostante, l'Unione Europea non si è ancora dotata di una legislazione appropriata, di una definizione per la *montagna europea* né sono state attivate delle politiche specifiche per le aree montane (Nordregio, 2004; Debarbieux et al., 2013). Storicamente dette aree montane venivano concepite come *barriere naturali* che separano gli stati nazionali (Van Houtum, 2005). Questo discorso ha comportato un relativo isolamento e la mancanza di infrastrutture e servizi nelle aree montane rispetto al contesto regionale e nazionale. La montagna di confine possiede inoltre un carattere "ambivalente". Se, da un lato, l'ideologia nazionale si basa sull'alto valore simbolico del confine, come di un bene "sacro" della nazione (Debarbieux e Price, 2008), dall'altro, le comunità alpine erano del tutto estranee ai discorsi nazionalisti o, citando Salsa «*all'errore di Cartesio: la geometrizzazione dello spazio geografico, a discapito della plasticità antropica e sociale*» (Salsa, 2007, p. 69). La fissazione di un confine di stato comporta la separazione politica di regioni storiche (ad esempio la Contea del Tirolo, il Principato di Catalogna ed i Paesi Baschi). Questo discorso è spesso usato dalle istituzioni locali e regionali di confine per promuovere la cooperazione transfrontaliera, come nel caso della Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino lungo la frontiera italo-austriaca (Andreotti, 1998) o delle varie istituzioni transfrontaliere promosse dalle autorità basche e catalane lungo la frontiera franco-spagnola (Letamendia, 2010). Da un punto di vista economico è possibile riconoscere una specifica economia di confine, caratterizzata dalla compresenza di attività rurali (ad esempio l'agricoltura, l'allevamento e il turismo) con funzioni statali (dogane, caserme militari, grandi infrastrutture viarie e commerciali.). Le interazioni transfrontaliere sono condizionate dall'apertura e dalla chiusura (anche temporanea) della confine, che influisce direttamente sullo sviluppo socioeconomico delle comunità locali. Un aspetto importante riguarda inoltre la gestione ambientale delle montagne di confine: la fragilità degli ecosistemi montani e la loro crescente vulnerabilità ai cambiamenti climatici e alle attività antropiche hanno costituito un impulso alla cooperazione transfrontaliera finalizzata alla protezione della biodiversità, alla prevenzione dei rischi, al miglioramento della gestione delle risorse naturali e alla promozione del turismo sostenibile (Debarbieux e Prince, 2008). Nelle Alpi, infatti, sono state istituite diverse aree protette transfrontaliere, di Riserve della Biosfera e di ecoregioni (Debarbieux et al 2013; MOT, 2016). Le comunità locali sono particolarmente attive nella valorizzazione e nella gestione dei paesaggi di confine (*border landscapes*), sottoposti alla modernizzazione delle attività rurali e la terziarizzazione dell'economia di montagna (specialmente turismo, sport e speculazione edilizia) (Rumley e Minghi, 1991; Pastor, 2016). Il

coinvolgimento degli agenti locali nella cooperazione transfrontaliera costituisce una strategia importante per generare processi di sviluppo locale endogeno nelle montagne di confine.

### 3. Per una definizione di territorio transfrontaliero

Negli ultimi decenni, la riorganizzazione dei sistemi economici, sociali e politici sia alla scala globale sia regionale hanno stimolato un'interessante dibattito accademico riguardo alle aree di confine (Rumley & Minghi, 1991; Scheldae e Hoekveld, 1992; Martinez 2002; Kaplan & Häkli, 2002). Le riflessioni più interessanti sono sorte in seno ai *border studies* (BS), ovvero un ambito di studi e ricerche delle scienze sociali quali la geografia, storia, antropologia, economica, etnografia, pianificazione territoriale, ecc., che s'interroga in termini analitici, metodologici e pratici sullo studio delle frontiere come fenomeno empirico (Jakobs e Assche, 2014). Un oggetto di studio privilegiato sono le zone di confine (*borderlands*). In linea generale, potremmo definire una zona di confine come:

*«un territorio più o meno esteso situato lungo un confine nazionale, le cui caratteristiche geografiche, fisiche, socioeconomiche, culturali e politiche vengono direttamente influenzate dell'evoluzione delle funzioni esercitate dalla frontiera (fiscale, militare, economica, culturale, etc.), nonché dai cambiamenti nelle politiche nazionali, internazionali e subnazionali» (Autore, 2017).*

Particolare attenzione è stata posta dai BS alle comunità frontaliere. Nell'analizzare il confine Stati Uniti-Messico, Martinez riconosce la presenza di un certo '*milieu* delle zone di confine' (*borderland milieu*), che consiste in un insieme di caratteristiche sociali e culturali intrinseche (quali la diversità, la separatezza, il transnazionalismo, ecc.), che le distingue dalle zone più interne dei rispettivi paesi (Martinez, 2002, p. 8). Kaplan e Häkli sostengono l'esistenza di un'identità di confine, concepita come il prodotto dell'interazione fra diverse identità che si manifesta nelle zone di confine e che differisce dagli schemi nazionali (Kaplan & Häkli, 2002). Come affermano Guichonnet e Raffestein *«la frontiera ridisegna e riorganizza lo spazio sociale»* (1974, p. 46), come conseguenza del fatto che *«il confine rappresenta un'interruzione politica e amministrativa, producendo una disgiunzione spaziale e temporale»* (ibid. p. 36). Si generano così due o più dinamiche socioeconomiche, culturali, demografiche e mentali che convergono con i modelli nazionali di riferimento. Da una prospettiva locale invece, la frontiera rappresenta un elemento *deterritorializzante* perché altera il sistema locale preesistente. Paasi, studiando il confine russo-finlandese, riconosce come la nazionalizzazione delle zone di confine abbia indotto alla 'creazione dell'altro', di un 'noi e di un loro' (Paasi, 1996), alla separazione e alla differenziazione culturale tra le comunità frontaliere, introducendo nuovi codici simbolici sia tangibili sia intangibili (Paasi e Prokkola, 2008). Tuttavia, le comunità frontaliere si sono storicamente adattate alla presenza del confine, approfittando delle differenze nelle politiche fiscali ed economiche tra i paesi confinanti. La frontiera acquisisce così, citando il sociologo O'Dowd, tre importanti accezioni (O'Dowd 2001): di *risorsa* per lo sviluppo delle relazioni economiche di prossimità (come il contrabbando e il commercio); di *simbolo* dell'identità di confine e di *ponte* per lo sviluppo di azioni comuni (soprattutto da parte delle amministrazioni locali).

Per interpretare lo sviluppo delle dinamiche transfrontaliere da una prospettiva locale adottiamo l'Approccio Territorialista (AT)<sup>1</sup>, la cui applicazione è già stata testata in precedenti ricerche (Berzi 2016; Berzi, 2017). I “*territori transfrontalieri*” sono concepiti come dei territori in cui la coesione socio-economica e culturale preesistente è stata direttamente modificata da fattori geopolitici e storici. Secondo questa prospettiva, i confini nazionali sono concepiti come fattori esogeni che inducono la frammentazione del preesistente milieu locale alterano i modelli culturali e socioeconomici preesistenti. Il nuovo ordine politico creatosi porta con sé nuovi codici normativi, sociali e culturali. Il confine si interpreterebbe dunque, da una prospettiva locale, come un atto *detritorializzante* (fig. 1). La riorganizzazione delle reti locali e delle relazioni transfrontaliere sono strettamente dipendenti dalla permeabilità del confine (possono aumentare, ridursi, interrompersi). Attualmente, nell'Unione Europea, la CTE rappresenta un importante incentivo fondamentale a sostegno delle relazioni transfrontaliere: i processi bottom-up entrano in sinergia con le iniziative top-down (programmi INTERREG e accordi bilaterali e multilaterali tra stati e regioni frontaliere). Gli attori locali avviano iniziative di cooperazione locale per mitigare gli effetti negativi dell'isolamento territoriale prodotto dalla presenza del confine di stato e per valorizzare il *milieu locale* condiviso. In questo senso, CTF può rappresentare una strategia per generare un processo virtuoso d'integrazione territoriale transfrontaliera attraverso l'azione di soggetto collettivo complesso (la rete transfrontaliera) che include agenti di diversa natura (pubblici, privati e consorzi), scala (locali, sovralocali, regionali e nazionali) e dei due (o più) paesi coinvolti. Concordiamo inoltre con Gasparini (2014) quando afferma che «è evidente che la cooperazione transfrontaliera locale produce una sorta di riconcettualizzazione delle territorialità e della sovranità nei due (o più) stati» (traduzione degli autori).

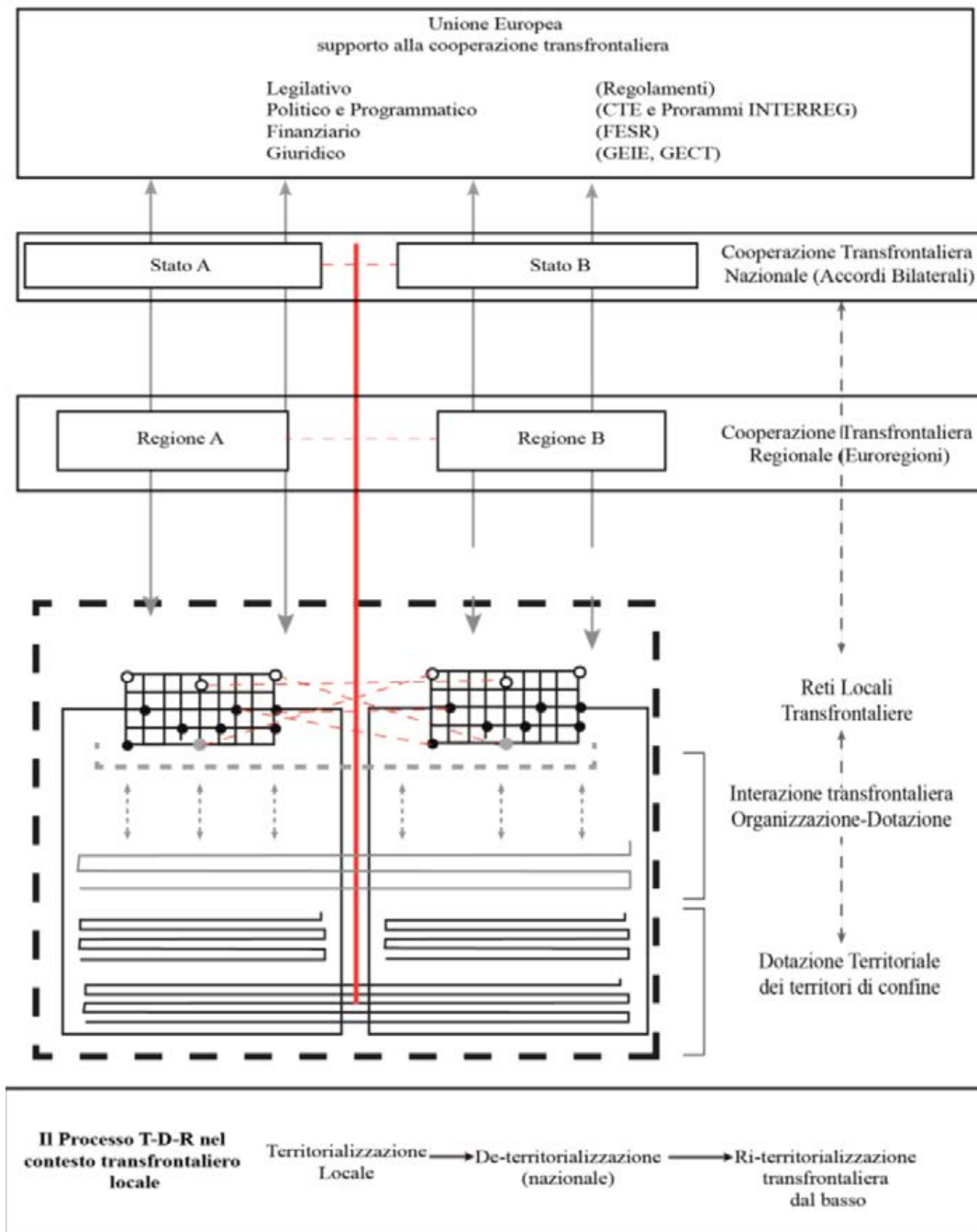
#### **4. Le politiche europee di cooperazione transfrontaliera: una prospettiva sempre più locale**

In Europa, la cooperazione transfrontaliera venne incentivata dalle istituzioni europee negli anni ottanta attraverso strumenti di carattere legislativo e finanziario. Un atto fondamentale fu la Convenzione di Madrid<sup>2</sup> del 1980 promossa dal Consiglio Europeo (CoE), per indurre i paesi firmatari a promuovere la cooperazione transfrontaliera locale e regionale attraverso accordi bilaterali con i paesi confinanti (CoE, 1980). La Convenzione fu rinforzata da altri tre protocolli aggiuntivi (Berzi e Castañer, aceptado). Per ridurre gli ostacoli alla cooperazione di carattere burocratico e per semplificare la cooperazione fra imprese, in vista del mercato unico europeo, la Commissione Europea introdusse nel 1985 una nuova figura giuridica privata, il Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE). Un altro passo fondamentale fu, nel 1989, l'introduzione dei programmi INTERREG attraverso la Riforma dei Fondi Strutturali, per promuovere lo sviluppo socioeconomico delle regioni di confine attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

---

<sup>1</sup> Ne fanno parte i geografi Dematteis, Turco, Quaini, il sociologo Bagnasco, l'economista Becattini e l'urbanista Magnaghi. Nel 2011 viene fondata la Società dei Territorialisti (SdT) all'Università di Firenze.

Figura 1: il concetto di territorio transfrontaliero dalla prospettiva locale. Fonte: Autore



<sup>2</sup> Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali. Madrid, 21 maggio 1980

(FESR). I programmi INTERREG sono iniziative pluriennali e ogni “generazione”<sup>3</sup> si basa su delle priorità specifiche. Dal secondo programma INTERREG II 1994-1999 vennero distinti tre sottoprogrammi: il primo specifico per la specifica cooperazione transfrontaliera (Interreg A), il secondo per la cooperazione transnazionale (Interreg B) e il terzo per la cooperazione interregionale (Interreg C). Dalla programmazione 2007-2013 questi tre programmi acquisiscono una giurisdizione propria rientrando nella politica di Cooperazione Territoriale Europea (CTE). Per dare maggior efficacia alla CTF locale e riconoscendo i limiti operativi del GEIE, venne introdotto nel 2006 il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), una seconda figura di giuridica per promuovere la CTF fra le amministrazioni pubbliche. Alla fine del 2015 sono stati attivati sessanta GECT e quattordici sono in costruzione. Molti GECT coinvolgono le amministrazioni locali dei territori montani (CoR, 2016). La sfera locale ha acquisito nei programmi transfrontalieri comunitari un ruolo sempre più importante. L’attuale programma INTERREG 2014-2020 ha incluso lo Sviluppo Locale Guidato delle Comunità (approccio CLLD). Il regolamento UE 1299/2013 specifica che il processo di sviluppo locale deve essere gestito dai Gruppi di Azione Locale, ovvero dei partenariati pubblico-privato già implementati nei programmi di sviluppo rurale (LEADER). I comitati locali transfrontalieri devono elaborare una strategia comune e promuovere progetti transfrontalieri in linea con gli obiettivi strategici. Sembra trattarsi di un tentativo di estendere l’approccio LEADER alla scala transfrontaliera o, come sostengono Celata e Coletti, di coniugare l’approccio territoriale e quello relazionale nelle politiche comunitarie (Celata e Coletti, 2014). L’unico programma INTERREG ad applicare l’approccio CLLD è l’Interreg Italia-Austria 2014-2020 in cui sono state approvate quattro strategie CLLD<sup>4</sup>.

## 5. Le strutture di cooperazione transfrontaliera nelle Alpi e nei Pireni

Le Alpi e i Pirenei costituiscono un’area privilegiata di studio della CTF. Il processo d’integrazione europea e gli accordi bilaterali e multilaterali fra i paesi confinanti hanno incentivato la cooperazione istituzionale alla scala locale e regionale. Nella tabella 1 vengono sintetizzate le principali strutture di cooperazione attive nei Pirenei e nel versante italiano delle Alpi. Se i primi, sono ripartiti fra quattro Comunità Autonome spagnole, due regioni Francesi ed il microstato di Andorra, le secondo si trovano in un contesto politico e istituzionale molto più articolato, suddivise in sette stati e quarantotto regioni con diversi gradi di autonomia. Comparando le strutture di Cooperazione attive nei due contesti, emergono importanti differenze.

Di seguito proponiamo alcuni spunti di riflessione che consideriamo rilevanti per lo studio della formazione delle reti transfrontaliere locali. La prima è la presenza della Convenzione delle Alpi (CdA) che dal 1991 costituisce l’atto politico di riferimento con cui i governi firmatari<sup>5</sup> si impegnano a

<sup>3</sup> INTERREG I 1989-1993; INTERREG II 1994-1999; INTERREG III 2000-2006; INTERREG IV 2007-2013; INTERREG V 2014-2020.

<sup>4</sup> Le Strategie CLLD approvate sono: Terra Raetica, Dolomiti Live, Wipptal e HeurOpen.

<sup>5</sup> Otto Paesi alpini: Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera nonché dalla Comunità Europea



promuovere politiche di sviluppo sostenibile attraverso una stretta cooperazione transfrontaliera. La Convenzione rappresenta il primo caso di politica comune e trasversale per le aree montane al qual si ispirerà la successiva Convenzione dei Carpazi nel 2003. Non esiste ancora, invece, una Convenzione dei Pirenei (González-Perez, 2002), che riconosca politicamente e giuridicamente il massiccio pirenaico nel suo insieme<sup>6</sup>. La CdA costituisce uno stimolo fondamentale per l'attivazione di reti locali (Del Biaggio, 2013) come l'Alleanza delle Alpi che riunisce più di 270 comuni fra Italia, Francia, Germania, Svizzera, Austria e Slovenia per promuovere azioni comuni in diversi campi. La seconda differenza è quindi la conseguente assenza di reti locali trasversali nei Pirenei. Esempi come la rete fra le aree naturali protette (AlpParc) e fra le amministrazioni locali (la rete dei comuni Alleanza nelle Alpi) potrebbero essere applicati in questo secondo caso. Nelle Apli è stata adottata recentemente la strategia comunitaria EUSALP, ovvero la prima strategia macroregionale di montagna dell'UE, promossa dal Consiglio Europeo nel 2013 e quarta strategia macroregionale dopo quella Baltica, Adriatico-Jonica e Danubiana. Secondo l'approccio macroregionale, tale strategia si prefigge uno sviluppo integrato e sostenibile dello spazio alpino nel contesto europeo (basandosi sugli obiettivi della Strategia 2020). La CE riconosce come le reti locali abbiano avuto un ruolo importante nella realizzazione della strategia.

La catalogazione delle strutture di cooperazione ha permesso di individuare inoltre simili dinamiche nella CTF locale e regionale. La CTF si sviluppa secondo sezioni ben definite di tipo nord-sud (sezioni) sia secondo un criterio di prossimità geografica sia di prossimità culturale (area tirolese nelle Alpi e area basca, catalana nei Pirenei). Per quanto riguarda le scale territoriali sono state individuate tre categorie frequenti: regionale, sovralocale/provinciale e locale.

Alla scala regionale vengono adottati due sono modelli di cooperazione. Il primo è la Comunità di Lavoro (che potremmo definire come *modello soft*), ovvero delle associazioni regionali che affrontano tematiche trasversali di più "ampio respiro" come la protezione dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la valorizzazione del patrimonio culturale. Un esempio è la Comunità di Lavoro Regioni Alpine (ArgeAlp), fondata nel 1972 dall'iniziativa dei governi regionali delle Alpi centrali e che dal 1981 hanno adottato un piano di sviluppo comune. Analogamente fu istituita nel 1983 la Comunità di Lavoro dei Pirenei (CTP) il cui principale obiettivo è di promuovere lo sviluppo del territorio pirenaico nel suo insieme, ponendo particolare attenzione ai temi ambientali, ai trasporti allo sviluppo economico. Dal 2005 la CTP diventa giuridicamente un Consorzio (nel diritto spagnolo) e diventa l'Autorità di Gestione del programma di cooperazione transfrontaliera POCTEFA 2007-2013<sup>7</sup> e del successivo INTERREG POCTEFA 2014-2020. Il secondo modello include le Euroregioni (che potremmo definire invece *modello hard*), ovvero istituzioni transfrontaliere più operative, caratterizzate da strutture di governance più articolate rispetto alle precedenti e con un'estensione geografica più limitata. Sia le euroregioni alpine, sia quelle pirenaiche attuano una

<sup>6</sup> Nel 2003 il governo catalano, presidente di turno della CTP, sulla richiesta delle associazioni ambientaliste locali e del mondo scientifico convocò i membri della CTP ad una serie di giornate nella località montana di Puigcerdà per firmare la Carta Pirenaica (Carta Pirinica) a cui avrebbe dovuto seguire l'elaborazione della Convenzione dei Pirenei. Tuttavia nessun'altra azione politica fu concretizzata.

<sup>7</sup> Programma Operativo di Cooperazione Transfrontaliera Spagna-Francia-Andorra

cooperazione mirata ai comuni interessi regionali e promuovono iniziative di l'innovazione nei settori dell'economia, dei trasporti, della sanità e della cultura.

In entrambe le aree montane la scala locale è presenta numerose iniziative e si sviluppa sia in contesti urbani (la Eurocittà Basca e il GECT Go-Go) sia in aree rurali (GECT Pirenei-Cerdanya, Consorzio Alte Valli e i Consigli INTERREG fra Italia e Austria). Le istituzioni locali sono chiamate a risolvere necessità più concrete e quotidiane come la condivisione di servizi e infrastrutture (servizi sanitari e di trasporti locali), la gestione delle risorse condivise (fiumi transfrontalieri) la promozione economica (del turismo sostenibile). In molti casi queste "micro-euroregioni" partecipano ai programmi INTERREG per sviluppare progetti economicamente importanti (l'Ospedale ed il mattatoio della Cerdanya) o per stimolare i partenariati fra gli attori socioeconomici e culturali del territorio (microprogetti).

Per l'analisi dei casi studio sono stati selezionati due territori transfrontalieri rurali: la Cerdanya situata nel versante orientale dei Pirenei, già oggetto di studio in ricerche precedenti, in cui si sviluppa una CTF multi-tematica dall'inizio degli anni ottanta (Autore, 2016) e la la Wipptal una valle transfrontaliera localizzata lungo il passo del Brennero a cavallo della frontiera italo-austriaca) dove è attualmente attivo un Consiglio Interreg Wipptal.

*Tabella 1: Principali accordi e istituzioni transfrontaliere attivi nelle Alpi (versante italiano) e nei Pirenei (il cambio di stato giuridico è sottolineato). Fonte: Autore*

<b>ALPI (Versante italiano)</b>						
<b>Scala Settore</b>	Alpi Occidentali	Alpi Centrali	Alpi Orientali	Centro-	Alpi Orientali	
<b>Frontiere Statali</b>	FRANCIA- SVIZZERA-ITALIA	ITALIA- SVIZZERA	SVIZZERA- AUSTRIA-ITALIA		ITALIA- AUSTRIA- SLOVENIA	
<b>Trasversale</b>	Convenzione delle Alpi (1991)					
	Arge-Alp (1972)				Alpe-Adria (1978)	
<b>Regionale</b>	Euroregione Alpi- Mediterraneo (2006)	Regio Insubrica (1995)	Dreier (1991)	Landtag	GECT Euroregion Senza Confini (2012)	
<b>Provinciale</b>	C.A.F.I. Conferenza delle Alpi Franco-Italiane (2000)		<u>GECT</u> EuropaReigon (1998/ <u>2009</u> )			
<b>Locale</b>	Conferenza Alte Valli (2007)	Consiglio Interreg Terra Raetica (2007)				

			<b>Consiglio Interreg</b>	GECT	GO
			<b>Wipptal (2007)</b>	[Gorizia-Nova	
	<u>GECT</u>	Espace	Consiglio Interreg	Gorica] (2011)	
	Mont Blanc	(1991/	Dolomiti Live (2007)		
	<u>2014)</u>		Consiglio Interreg		
			HeurOpen (2015)		
			Rete di Comuni "Alleanza nelle Alpi" (1997)		
<b>ONG</b>			Commissione internazionale per la protezione delle Alpi - CIPRA (1952)		
			<u>Associazione</u> Rete Alpina delle Aree Protette (1995/ <u>2013</u> )		
	<u>GECT</u>	Parco		Ecoregione	
	Europeo	Alpi		Transfrontaliera	
<b>Aree</b>		Marittime - Mercantour		Alpi Giulie (2009)	
<b>Protette</b>		(1987/ <u>2013</u> )			
<b>Transfrontaliere</b>		Riserva della			
		Biosfera			
		Transfrontaliera del			
		Monviso (2013)			
			<b>PIRENEI</b>		
		Pirenei Occidentali	Pirenei Centrali	Pirenei Orientali	
<b>Frontiere</b>			FRANCIA-(ANDORRA)-SPAGNA		
<b>Statali</b>					
			Commissione Internazionale dei Pirenei (1875)		
<b>Trasversale</b>			<u>Consorzio</u> Comunità di Lavoro dei Pirenei (1983 / <u>2005</u> )		
	<u>GECT</u>	Euroregione		<u>GECT</u> Euroregione	Pirenei
<b>Regionale</b>	Aquitania-Euskadi Navarra			Mediterranei (2004 / <u>2009</u> )	
	(1982 / <u>2011</u> )				
<b>Sovralocale/</b>			GECT Huesca-Alti	Eurodistretto dello	Spazio
<b>Provinciale</b>			Pirenei (2014)	Catalano Transfrontaliero (2007)	
		Consorzio	GECT Spazio	<b>GECT Pirinei-Cerdanya (2011)</b>	
		Transfrontaliero Bidasoa-	Pourtalet (2011)		
		Txingudi (1998)			
<b>Locale</b>	<u>GEIE</u>	Eurocittà Basca		GECT Paesi dell'Arte e della	
	Baiona-San Sebastian			Storia transfrontaliero. Le valli	
	(1993/ <u>1997</u> )			catalane del Tech e del Ter (2015)	
				<b>GECT Ospedale della</b>	
				<b>Cerdanya (2010)</b>	
<b>Aree</b>			Sito UNESCO		
<b>Protette</b>			Pyrénées-Mont Perdu		
<b>Transfrontaliere</b>			(1997)		

## 6. La Wipptal e la Cerdanya: così distanti e così simili

Per studiare lo sviluppo, il ruolo e le potenzialità delle reti transfrontaliere nei processi di sviluppo locale, analizziamo due casi concreti di territori transfrontalieri. Queste sono la Wipptal e la Cerdanya, due microregioni montane che, nonostante appartengano a due contesti politici diversi, presentano dei caratteri storici, geografiche, culturali e socioeconomici comuni (tabella 2), alla base dell'odierna cooperazione transfrontaliera locale. La Wipptal è situata nelle Alpi centro-orientali, lungo il passo del Brennero e nel centro del Tirolo storico. Da quasi un secolo, la frontiera italo-austriaca separa la Wipptal del Nord (WN) dalla Wipptal del Sud o Alta Valle Isarco e prende il nome dal suo antico capoluogo, Vipiteno/Sterzing (*vallis Vipitina*). La prima appartiene al distretto di Innsbruck nel Land Tirolo e la seconda rientra invece nella Provincia Autonoma di Bolzano. È composta da 18 comuni (12 della WN e 6 della WS) e si estende dal comune di Fortezza (IT) fino al comune austriaco di Ellbogen (AT). La Cerdanya invece è localizzata nei Pirenei orientali (area comunemente conosciuta come la Catalogna Nord) e, similmente alla Wipptal, è formata da una parte settentrionale (Alta Cerdanya) e in una meridionale (Bassa Cerdanya). Amministrativamente rientrano l'una nel Cantone francese dei Pirenei Catalani (Dipartimento dei Pirenei Orientali della Regione Occitania) e l'altra nella *Comarca de la Cerdanya* nella Comunità Autonoma della Catalogna. La divisione politica risale al Trattato dei Pirenei del 1659<sup>8</sup>. Le due microregioni sono simili per estensione (circa 1000km<sup>2</sup>) e per la scarsa densità di popolazione (30 ab./km<sup>2</sup>), elementi che gli conferiscono un carattere rurale. La Cerdanya è geograficamente più periferica rispetto alla Wipptal a causa della lontananza dai rispettivi capoluoghi provinciali o regionali (tabella 2). Entrambe sono dotate di un paesaggio locale esclusivo caratterizzato dal contrasto fra le vette circostanti la valle e le zone più pianeggianti del fondovalle dove sono localizzati i principali insediamenti urbani. Se nel caso italo-austriaco tale contrasto è più accentuato per via delle condizioni morfologiche (GRWipptal, 2011) il paesaggio della Cerdanya si caratterizza per il *bocage* tradizionale dell'altipiano (Sahlins, 1989).

Da un punto di vista culturale la popolazione della Wipptal è quasi grande maggioranza germanofona e conserva i caratteri tipici della cultura e delle tradizioni tirolesi (Ruppert e Penz, 1978; GRWipptal, 2011). Un altro elemento importante d'identità locale di confine, emerso dalle interviste con i rappresentanti delle autorità locali, è rappresentato dalla via del Brennero, storicamente una via di comunicazione privilegiata degli scambi commerciali fra l'Europa centrale e meridionale. Una peculiarità della Wipptal è rappresentata dalla gestione della vita religiosa di confine. Il confine politico non ha indotto cambiamenti nella gestione religiosa della parrocchia del Brennero la quale è considerata una "parrocchia di confine" nel diritto canonico perché gestisce alcune zone del comune frontaliere di Gries am Brenner, caso unico al mondo (Mitterer, 2004). Nel caso della Cerdanya invece la frontiera segna un confine linguistico. Difatti l'uso abituale del catalano, sebbene venga compreso dal 65% della popolazione è poco diffuso sia nell'Alta Cerdanya sia nel Dipartimento francese dei Pirenei Orientali (IFCT, 2015). Tuttavia studi storici, etno-antropologici e geografici hanno evidenziato come il confine politica costituisca un elemento di artificialità rispetto al contesto locale (Autore 2016). Sia nella Wipptal sia nella Cerdanya le comunità locali hanno

<sup>8</sup> Tuttavia la delimitazione definitiva avvenne solo due secoli più tardi con i Trattati di Baiona (1856-59)

storicamente mantenuto vincoli familiari, economici e culturali che attraversavano il confine di stato. L'importanza della mobilità transfrontaliera locale emerge dalle interviste con alcuni amministratori locali e imprenditori locali. Tutt'oggi, le comunità locali attraversano quotidianamente il confine attratte dalle attività commerciali, ludico-ricreative e culturali presenti oltre il confine. Come analizziamo nelle seguenti sezioni, in entrambi i casi le caratteristiche storico-geografiche, la localizzazione periferica e le interazioni transfrontaliere locali sono importanti fattori alla base dell'odierna cooperazione transfrontaliera locale.

Tabella 2: Comparazione fra i due casi di studio selezionati. Fonte: Autore

	<i>La Wipptal</i>	<i>La Cerdanya</i>
<i>Contesto Geografico</i>	Alpi Centrali	Pirenei Orientali
<i>Frontiera</i>	Italia-Austria	Francia-Spagna
<i>Trattato di delimitazione della Frontiera</i>	Trattato di Saint-Germain (1919)	Trattato dei Pirenei (1659) / Trattati di Baiona (1856)
<i>Superficie (Km2)</i>	1.140	1.086
<i>Popolazione (ab.)</i>	34.528	30.000
<i>Densità (ab./km2)</i>	30	28
<i>Comuni (n.)</i>	18	38
<i>Capoluogo storico</i>	Vipiteno/Sterzing	Puigcerdà
	Wipptal del Sud: Vipiteno-Bolzano 70km	Bassa Cerdanya: Puigcerdà- Barcelona 154km
<i>Isolamento geografico (distanza dai capoluoghi provinciali e/o regionali)</i>	Wipptal del Nord: Steinach am Brenner-Innsbruck 30km	Alta Cerdanya: Saillagouse-Perpignan 92km
<i>Inizio della Cooperazione Istituzionale</i>	Recente (2008)	Storica (1982)
<i>Istituzioni Transfrontaliere Locali attive</i>	Consigli Interreg Wipptal (2008) Comunità Comprensoriale Wipptal (IT) / Agenzia di Sviluppo Regionale Wipptal (AT)	GECT Pirenei-Cerdanya (2011) Consell Comarcal de la Cerdanya (ES) / Communauté de Communes Pirenées Cerdange (FR)

### 6.1 *Le reti transfrontaliere della Wipptal: un processo guidato dall'alto.*

Dal 1998, l'abolizione dei controlli doganali al Brennero in seguito all'entrata in vigore degli Accordi di Schengen ha portato ad un incremento delle interazioni transfrontaliere. Ad esempio, la realizzazione del Tunnel di Base del Brennero ha portato all'allacciamento delle reti fognarie dei comuni di Brennero e di Gries am Brenner per ragioni di sicurezza. Altro esempio è l'accordo raggiunto dalla cooperativa lattiera Sterzing (eccellenza per il mercato italiano) con il consorzio degli agricoltori della WN e della Strubail (una valle laterale) per l'acquisto di latte per la produzione di yogurt. L'accordo rappresenta, secondo le istituzioni locali intervistate, una situazione win-win: il latte importato di qualità è ben retribuito dalla latteria di Vipiteno. Inoltre, i membri del consorzio della WN sono diventati soci della latteria stessa. Nell'area di studio si registrano quindi interessanti esperienze di cooperazione e pochi conflitti locali. Recentemente vi fu una controversia in merito all'installazione di diciannove pale eoliche a più di 2000 metri di altitudine sul monte Sattelberg (comune di Brennero). Il progetto del parco eolico fu approvato dalla giunta provinciale di Bolzano nel 2011 e prontamente contestato da alcune associazioni ambientaliste italiane e austriache, dal Land Tirol e dal comune di Gries am Brenner. La disputa si risolse nei tribunali italiani (Tribunale Amministrativo Regionale di Bolzano nel 2012 e Consiglio di Stato nel 2014) con il rigetto del progetto a causa del negativo impatto paesaggistico e a causa degli effetti transfrontalieri diretti che avrebbe subito il comune confinante di Gries am Brenner. Tuttavia questo evento non mise in discussione le relazioni transfrontaliere locali che sono invece aumentarono attraverso i programmi INTERREG. Negli ultimi due programmi (INTERREG IIIA 2000-2006 e INTERREG IVA 2007-2013) sono stati individuati tredici progetti in cui gli agenti locali sono direttamente coinvolti. I progetti sono finalizzati soprattutto alla protezione e alla valorizzazione dell'ambiente forestale montano e alla promozione del turismo sostenibile (escursionismo, marketing congiunto e potenziamento delle reti ciclabili esistenti). È stato inoltre sviluppato un progetto per la pianificazione territoriale integrata della Wipptal (progetto IREK). L'iniziativa è coordinata dal Land Tirol e dalla Provincia Autonoma di Bolzano e coinvolge ventotto stakeholders locali. L'obiettivo è di disporre di uno strumento operativo per la gestione integrata del territorio basato sulla difesa dei rischi naturali gravitativi (valanghe, slavine e inondazioni). È un progetto innovativo che mette a disposizione delle amministrazioni locali uno strumento di pianificazione strategica comune per tutta la Wipptal ed estrapolabile in simili contesti alpini.

Nel programma INTERREG IVA è stato inoltre costituito il Consiglio Interreg Wipptal, un partenariato pubblico-privato fra le amministrazioni locali ed alcune cooperative per promuovere azioni transfrontaliere *people-to-people* e dispone di un fondo di microprogetti (inferiori a 50.000 euro). Sono stati catalogati quindici progetti (Allegato I), da cui emerge una diversità di agenti economici, sociali e dell'amministrazione pubblica. Le reti transfrontaliere sono rappresentate nella figura 4. Quattro attori pubblici (i comuni della Wipptal settentrionale di Gries am Brenner, Obernberg am Brenner e le cooperative di sviluppo locale) hanno una posizione centrale sia nei macro sia nei microprogetti e possono quindi essere riconosciuti come gli attori chiave della cooperazione transfrontaliera locale. Tuttavia, al centro della rete vi è la Provincia Autonoma di Bolzano perché fornisce agli attori locali il supporto finanziario, tecnico e le risorse umane necessarie. Inoltre possiede una maggiore autonomia politica e finanziaria rispetto al Land



sopracitati rappresentano i nodi strategici della rete, interponendosi fra gli stakeholders locali e regionali in molteplici iniziative. Gli esempi di successo riguardano, per esempio, la gestione condivisa dei fiumi transfrontalieri del Segre e del suo affluente Carol attraverso la realizzazione di impianti di depurazione, di potabilizzazione e dell'implementazione del Contratto di Fiume transfrontaliero del Segre; la promozione condivisa del turismo è finalizzata alla destagionalizzazione ha avviato eventi sportivi (come la competizione agonistica internazionale della Gran Volta della Cerdanya), percorsi naturalistici e artistico-culturali (progetto INTERREG III A della Via Romanica). Per supportare l'economia tradizionale è stato istituito un partenariato pubblico-privato per la realizzazione di un mattatoio transfrontaliero a Ur (Alta Cerdanya), gestito da una cooperativa transfrontaliera di allevatori locali (registrata nel diritto francese). Questa infrastruttura permetterà agli allevatori locali di processare la propria carne e di chiudere il ciclo di produzione in loco, senza dover trasformare il prodotto in mattatoi più distanti. Uno dei progetti più rappresentativi è senz'altro la realizzazione dell'Ospedale della Cerdanya, primo nel suo genere in Europa. Il progetto, promosso dalle autorità locali con il supporto del governo catalano e del Ministero della salute francese, è costato 31 milioni di euro di cui il 60% a sovvenzione FESR (progetto HTC). La struttura, localizzata a Puigcerdà, sta attendendo una buona percentuale di pazienti dell'Alta Cerdanya. Oltre a fornire assistenza sanitaria alla popolazione locale il progetto prevede la realizzare di un'area sanitaria transfrontaliera in cui gli attori sociosanitari del territorio pubblici e privati siano integrati in una stessa rete sanitaria (Autore e Autore, 2015). L'Ospedale sta diventando inoltre un polo di ricerca scientifica specializzato nella medicina di alta montagna.

Al di là delle iniziative INTERREG gli attori locali dispongono di un fondo per microprogetti predisposto dalla Generalitat della Catalogna e dal Dipartimento dei Pirenei Orientali francese nel 2011. Il fondo è finalizzato a promuovere la CTF nello Spazio dell'Eurodistretto Catalano Transfrontaliero (Castañer y Feliu, 2012). Fra i progetti più interessanti vi è la formazione di un cluster transfrontaliero chiamato *Cluster el Sol dels Pirineus* (Il Sole dei Pirenei). L'iniziativa fu dapprima promossa dalle CCC e della CCPM attraverso una serie d'incontri a Puigcerdà cui parteciparono, secondo i promotori dell'iniziativa intervistati, più di cento imprese locali e fu poi presa in carico dalle associazioni degli imprenditori locali. La cooperazione fu percepita dal settore imprenditoriale in modo positivo per due ragioni: la prima è la necessità di reagire in modo innovativo alla crisi economica che colpì duramente il turismo e l'edilizia della valle, la seconda è la constatazione che i turisti "non conoscono frontiere", nel senso che usufruiscono indistintamente dei servizi offerti nell'Alta e nella Bassa Cerdanya. Il Cluster si pone come obiettivo di rendere competitiva l'economia cerdana attraverso la promozione in quattro settori chiave del territorio: l'alimentazione, lo sport, il turismo e l'economia solidale. I soggetti dinamizzatori del cluster hanno identificato nella salute il settore trasversale comune ai quattro assi. La Cerdanya è difatti tra le comarche catalane con la più alta qualità di vita della Catalogna (IDESCAT, 2014) e attira molti turisti e atleti internazionali. Secondo i dinamizzatori del Cluster, questo progetto introduce un sistema economico di *coopetezione*, in altre parole cooperare alla scala locale (transfrontaliera) per competere a livello internazionale con altri territori. Questa iniziativa rappresenta un tipo di cooperazione transfrontaliera innovativa perché si fonda sui caratteri endogeni del territorio e sulle sinergie con i progetti transfrontalieri





temporale nel processo di territorializzazione dal basso. Tuttavia fattori quali la prossimità geografica, culturale e socioeconomica tra le comunità frontaliere hanno indotto la formazione di reti locali transfrontaliere e la reinterpretazione del confine come una risorsa economica, un simbolo dell'identità locale e un ponte per la costruzione di politiche e azioni comuni (O'Dowd, 2001). L'approccio territorialista è stato utile supporto analitico per interpretare i processi di sviluppo di questi territori attraverso una prospettiva locale. L'identificazione e l'analisi delle reti transfrontaliere in un determinato contesto transfrontaliero è un aspetto che riteniamo rilevante per comprendere i limiti e le potenzialità dei processi di cooperazione transfrontaliera locale.

Lungo le Alpi e i Pirenei, la regionalizzazione delle politiche territoriali ha portato all'istituzione di numerose strutture di cooperazione transfrontaliera in multiple scale territoriali, compresa quella locale. La Wipptal rappresenta un caso significativo nell'arco alpino. L'uniformità geografica, la forte identità locale (basata sul dialetto comune, sul paesaggio e sulla cultura tirolese) e la simile struttura socioeconomica del territorio sono dei fattori importanti che stanno contribuendo allo sviluppo di milieu locale transfrontaliero. Il programma CLLD rappresenta uno strumento operativo che potenzialmente può indirizzare lo sviluppo locale condiviso in modo integrato e risulterebbe utile in quei contesti transfrontalieri marginali (Autore, 2016). Nel caso della Cerdanya invece, la cooperazione transfrontaliera locale non segue un modello prestabilito ma, al contrario, è il prodotto di una traiettoria storica in cui le istituzioni, la società civile e le imprese hanno sviluppato un milieu transfrontaliero locale e innovativo che coinvolge gli stakeholders regionali, statali e locali per risolvere le specifiche problematiche in loco (es. il nuovo ospedale, il mattatoio e il cluster d'impresa). Analisi più approfondite potrebbero mettere in evidenza la formazione di un sistema territoriale locale transfrontaliero, sul modello proposto da Dematteis e Governa (2005).

Dall'analisi emerge il ruolo fondamentale delle amministrazioni locali nel dinamizzare le reti transfrontaliere attraverso concreti progetti europei (INTERREG) o locali (microprogetti). Le reti si espandono nella misura in cui vengono coinvolti una pluralità di agenti economici e sociali che sviluppano iniziative basate sulla valorizzazione dei giacimenti patrimoniali comuni (Magnaghi, 2012). L'analisi delle iniziative più rilevanti ha mostrato come questo processo stia portando all'interdipendenza transfrontaliera delle comunità locali, attraverso la formazione di filiere economiche, di cluster di piccole e medie imprese, di distretti sanitari, di strumenti di pianificazione strategica, ecc. L'integrazione territoriale transfrontaliera (Sohn, 2014) sembra quindi una realtà sempre più concreta e potenzialmente estrapolabile ad altri territori di confine.

### **Riferimenti bibliografici**

Andreotti G. (1998), L'Euroregione Tirolo: uno spazio di cooperazione per la nuova Europa in P. Bonaverò, E. Dansero (a cura di), L'Europa delle regioni e delle reti, Torino: Utet, pp. 171-185

Berzi, M. (2016): «La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montaña: el caso de la Cerdanya». A: Trillo, J.M. y Pires, I. (eds.): Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteras na investigação peninsular. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 49-68

Berzi (2017): The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2017.1321622

Berzi, M. y Durà A. (2015). «La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya». Comunicación presentada al XII Congreso AECPA ¿Dónde está hoy el poder? 13-15 giugno 2015. Donostia/San Sebastián.  
<http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=140>

Castañer, M., & Feliu, J. (2012). L'Eurodistricte català transfronterer. Un espai emergent sense marc administratiu. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 41-58.

Comitato delle Regioni (CoR) (2016), *Relazione di monitoraggio GECT 2015 Attuazione dei nuovi programmi di cooperazione territoriale*. Testo disponibile al sito: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC%20Monitoring%20Report%202015%20-%20Implementing%20the%20new%20territorial%20cooperation%20programmes/EXECUTIVE-SUMMARY-IT.pdf> [Ultimo accesso 20/02/2017]

Council of Europe (CoE), European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities. ETS No. 106 - Madrid, 21.V.1980. Testo disponibile al sito: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106> [Ultimo accesso 20/02/2017]

Debarbieux B. e Price M. (2008). Representing Mountains: From Local and National to Global Common Good, *Geopolitics*, 13:1, 148-168. Doi: [10.1080/14650040701783375](https://doi.org/10.1080/14650040701783375)

Debarbieux, B., Price M. e Balsiger J. (2013). The Institutionalization of Mountain Regions in Europe, *Regional Studies*. Doi: [10.1080/00343404.2013.812784](https://doi.org/10.1080/00343404.2013.812784)

Dematteis, G., & Governa F. (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Franco Angeli.

Eurobarometro (2015), Flash Eurobarometer 422 “Cross-border cooperation in the EU”- Aggregate report”. Unione Europea, Bruxelles

Gasparini A. (2014) Belonging and Identity in the European Border Towns: Self-Centered Borders, Hetero-Centered Borders, *Journal of Borderlands Studies*, 29:2, 165-201, DOI: [10.1080/08865655.2014.916067](https://doi.org/10.1080/08865655.2014.916067)

Gómez-Ibáñez, D. A. (1975). *The western Pyrenees: Differential evolution of the French and Spanish borderland*. Oxford: Clarendon Press.

González-Prat F. (2002). El Pirineu, problemes de conservació i gestió. La necessitat d'una Convenció Pirinenca. Disponible a <https://www.mysciencework.com/publication/show/b56a46a3c2b5d5f610dd89989a6139e8> [Ultimo accesso 20/02/2017]

Governa, F. (1997). *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*. Milano: Franco Angeli

GRW Wipptal (2011), I Comuni della Wipptal. / Associazione Regionalmanagement Wipptal. Testo disponibile al sito [http://www.wipptal.org/gemeindeamt/download/222449081\\_3.pdf](http://www.wipptal.org/gemeindeamt/download/222449081_3.pdf) [Ultimo accesso 20/02/2017]

Guichonnet, P., & Raffestin C. (1974). *Géographie des frontières*. Paris: Presses Universitaires de France

Institut Franco-català Transfronterer (IFCT) (2015). *L'Enquesta d'usos lingüístics a la Catalunya del Nord 2015*. Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura. Direcció General de Política Lingüística. Testo disponibile al sito [http://llengua.gencat.cat/web/ content/documents/dadesestudis/altres/arxiu/EULCN\\_2015\\_principals\\_res ultats.pdf](http://llengua.gencat.cat/web/ content/documents/dadesestudis/altres/arxiu/EULCN_2015_principals_res ultats.pdf) [Ultimo accesso 22/03/2017]

Jacobs J. e Van Assche K. (2014) Understanding Empirical Boundaries: A Systems-Theoretical Avenue in Border Studies, *Geopolitics*, 19:1, 182-205, DOI: 10.1080/14650045.2013.830106

Ruppert, K., & Penz, H. (1978). Das Wipptal. Bevölkerung, Siedlung und Wirtschaft der Paßlandschaft am Brenner. (Tiroler Wirtschaftsstudien, Heft 27).

Kaplan, D. H., & Häkli, J. (2002). *Boundaries and place: European borderlands in geographical context*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Letamendia, F. (Ed.) (2011). *Pueblos y fronteras en los Pirineos y el altiplano andino*. Madrid: Fundamentos.

Magnaghi, A. (2012). *Il Progetto locale: verso la coscienza di luogo* (4<sup>a</sup> ed). Torino: Bollati Boringhieri.

Martinez, O. J. (2002). The Dynamics of Border Interaction. Schofield, Clive H. (eds), *Global boundaries: World boundaries. Vol. 1*. (pp. 1–15). London: Routledge.

Mitterer, W. (2004), Brennero, il luogo che non c'è. Le voci. *BioArchitettura*, 38, agosto-settembre. Testo disponibile al sito: [http://www.bioarchitettura-rivista.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119:brennero-il-luogo-che-non-ce-le-voci&catid=45:n38&Itemid=129](http://www.bioarchitettura-rivista.it/index.php?option=com_content&view=article&id=119:brennero-il-luogo-che-non-ce-le-voci&catid=45:n38&Itemid=129) [Ultimo accesso 20/02/2017]

MOT (2016), Les espaces naturels transfrontaliers en Europe. Testo disponibile al sito: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/maps/show/les-espaces-naturels-transfrontaliers-en-europe> [Ultimo accesso 20/02/2017]

MOT (2017), Les GECT créés en Europe. Testo disponibile al sito: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/maps/show/les-gect-crees-en-europe> [Ultimo accesso 20/02/2017]

Nordregio (2004), Mountain areas in Europe, Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries, Nordregio Report, Testo disponibile al sito: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf) [Ultimo accesso 20/12/2016]

O'Dowd, L. (2001): The changing significance of European borders. *Regional & Federal Studies* 12(4), 13-36. doi: 10.1080/714004774

Oliveras, X. (2013): La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia). [Cross-border Cooperation in Cerdanya (Franco-Spanish Border)] *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 62, 25-48. Texto disponible al sitio: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4258326> [Ultimo acceso 22/09/2016]

Paasi, A. (1996). *Territories, boundaries, and consciousness: The changing geographies of the Finnish-Russian boundary*. Chichester: Wiley

Paasi, A., e Prokkola, E. K. (2008). Territorial dynamics, cross-border work and everyday life in the Finnish-Swedish border area. *Space and Polity*, 12(1), 13-29. Pastor, R.

(2016). Los paisajes fronterizos en el contexto de desfuncionalización de las fronteras europeas: una aproximación a su estudio a partir del paisaje del área central del Espacio Catalán Transfronterizo. In: Trillo Santamaría, J. e Pires I. (Eds.) *Fronteras en la investigación peninsular temáticas y enfoques contemporáneos*. Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, pp.69 - 87

Rumley, D., & Minghi, J. V. (Eds.). (1991). *The geography of border landscapes*. London: Routledge

Sahlins, P. (1989). *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*. Oakland: University of California Press

Salsa, A. (2007). Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi, Priuli & Verlucca, Scarmagno.

Schelde, van der B., & Høekveld, G. A. (1992). The Regional Development of Borderlands: An Explorative Study in the Franco Italian Alps. *Cahiers de Géographie du Québec* 36(99), 483-500. Doi: 10.7202/022296ar

Sohn, C. (2014). Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), 587-608. doi: 10.1080/14650045.2014.913029

Sohn, C., & Stambolic, N. (2015). The urban development of European border regions: a spatial typology. *Europa Regional*, 21(2013), 4.

Strassoldo, R., & Delli Zotti, G. (1982). *Cooperation and conflict in border areas*. Milano: Franco Angeli.

## Publicación 4

---

«Para que haya cooperación [transfronteriza], por lo que hemos visto aquí, dos más dos tiene que sumar más que cuatro»...  
...«tiene que crear algo nuevo y generar un plus»

(Representantes de los Empresarios de la Baja Cerdaña)

«Nosotros vamos a menudo al otro lado de la frontera pero... ¡el 'All i Oli' no cuaja!»

(Concejal municipal de Argelès-sur-Mer)

**Berzi, M.** (accepted, last draft). Local Cross-Border Cooperation as a Territorial Strategy for Peripheral Borderlands? The Analysis of Two Study Cases along the Eastern French-Spanish Border Using the Territorialist Approach, *Europa Regional*

### Resumen

Esta contribución aplica el enfoque territorialista al análisis de las dinámicas de cooperación transfronterizas en dos áreas de fronteras rurales localizadas en los Pirineos Orientales (frontera hispano-francesa). Según el enfoque territorialista, el territorio constituye el resultado de un proceso cíclico de largo plazo de interacciones entre las comunidades humanas y el marco ambiental, en el cual cada civilización “deposita” un conjunto de elementos tanto tangibles (artefactos) como intangibles (símbolos, valores, significados) que forman la identidad local y las interacciones locales. En este sentido, nos acercamos a los territorios transfronterizos como unidades territoriales complejas, cuyos patrones geográficos, socioeconómicos y culturales han sido afectados por la evolución de las funciones de las fronteras y por los cambios en las políticas nacionales, internacionales y sub-nacionales. Las redes transfronterizas locales, tanto formales como informales, contribuyen a conservar el *milieu local* (enfoque *bottom-up*). Al mismo tiempo, estas dinámicas están apoyadas políticamente, jurídicamente y financieramente por la Unión Europea (enfoque *top-down*). Nuestra hipótesis es que la conjunción de estos dos procesos permite la valorización del capital territorial de los territorios de frontera periféricos y, potencialmente, la generación de desarrollo local endógeno. El análisis de los casos de estudio de la Cerdaña y del Litoral de la Albera Marítima muestra dos dinámicas opuestas respectivamente de éxito y fracaso de dichos procesos transfronterizos.

## **Local Cross-Border Cooperation as a Territorial Strategy for Peripheral Borderlands? The Analysis of Two Study Cases along the Eastern French-Spanish Border Using the Territorialist Approach.**

Matteo Berzi

PhD Candidate

Department of Geography

Autonomous University of Barcelona (UAB)

Campus Bellaterra, Edifici B

08193 Cerdanyola del Valles

[matteo.berzi@uab.cat](mailto:matteo.berzi@uab.cat)

**Keywords:** Cross-Border Cooperation – Borderland – Territorialistic Approach – Cerdanya – Albera  
Martima – Milieu – Local endogenous development

### **Introduction**

This contribution aims to show the application of the “Territorialist Approach” (TA) to two borderlands located across the Franco-Spanish border. TA is an innovative and culturally oriented approach for territorial studies that began in the mid-1980s and was developed by an international and interdisciplinary group of scholars. In 2010 this multi-disciplinary group founded the Territorialist Society, which is a non-profit organisation that encourages scientific discussions on the theoretical and methodological focus on territory. According to their manifesto, the “territory” is conceived as a highly complex living system, resulting from a “long standing coevolutionary processes between human settlements and the environment” ... “constantly transformed by the cultural project of each civilization” (Magnaghi 2011, p. 3). The processes of territorialisation eventually produce the *milieu*. According to Governa (1997), the milieu not only represents the foundation of a specific local collective identity, but also the development of the endogenous potentials of the territory. The local territorial network adapts the global inputs to the local context, so as not to irreversibly alter the milieu, thereby starting the beneficial processes of endogenous local development. Many global inputs, such as economic globalization, are inducing de-territorialisation processes at the local scale, unbinding the functions of a place. It increases, for example, the fragility and the vulnerability of the territories towards the current social and environmental changes (Magnaghi 2001). In this paper, we try to apply it to the study of borderlands, where the local socioeconomic and cultural patterns are directly affected by presence

of a border. Following the TA approach, the borderland could be perceived as a special territory with its own milieu and identity. Since the end of 19th century, the territorialities of nation-states have induced deep social, cultural and territorial changes in borderlands (Anderson a. O'Dowd 1999). Nevertheless, borderlanders have been able to take advantage of the real conditions of living on the border and develop economic, cultural and political cross-border neighbouring interactions. Local agents cooperate in order to face common needs, enhance their *local milieu* and design joint territorial actions (Perkmann 2003). Since the 1990s, the EU's cohesion policies are supporting this kind of interaction by means of the Interreg programmes, and more recently by introducing the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), a specific cross-border legal framework<sup>13</sup>.

The hypothesis argued in this contribution is that new cycles of local cross-border re-territorialisation could begin along the EU borderlands, according to historical and geographical contexts. Two case studies located along the eastern French-Spanish border have been selected for a comparative analysis. These are the mountain micro-region of Cerdanya and the Coast of Albera Marítima (hereafter: CAM), which is located on the easternmost extension of the Pyrenees. Between these two borderlands share an important local *milieu*: the Catalan culture and heritage, historical common landscape as well as traditional and current socioeconomic activities. They also face similar problems, such as remoteness, the lack of infrastructures, services and the decline of traditional activities, such as agriculture and fishery). CBC started in both cases at the beginning of the 1980s to promote a more integrated vision of the borderland. Nevertheless, the results of CBC process of the two case studies are notably different. The structure of the contribution is as follows. Firstly, the theoretical framework is exposed, focusing on TA and its adaptation to borderlands. Secondly, a brief overview of the French-Spanish border is presented, focusing on the historical framework and the institutionalization of cross-border cooperation in the region. Thirdly, the mixed qualitative and quantitative methodology is explained. Finally, the two case studies are analysed to identify the common *milieu* of the two borderlands and assess the involvement of local actors in CBC. These elements lead to the comparative discussion and some final remarkable conclusions regarding the application of TA in the borderlands.

---

<sup>13</sup> The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is a legal instrument introduced by the European Commission to support the cross-border cooperation and the cross-border institution-building process for the public administrations (Reg. EC 1082/2006).



## **A Territorialist Approach to borderlands**

The first section discusses the theoretical approach. It briefly starts with some background considerations about the current expansion of border studies and focuses on the institutionalisation of CBC in the European Union. The concept of territory is therefore explained according to the Territorialist Approach and it is adapted to the real conditions of borderlands.

### *The Border Studies Background*

Before explaining the theoretical approach, some background information should be briefly outlined. Firstly, border studies are recently undergoing a phase of considerable expansion (Houtum 2000). Many scholars in social sciences such as, geography, anthropology, sociology, ethnography, economic disciplines, political science, international relations, etc. are increasingly interested in the topic of borders, especially on their socioeconomic, spatial, cultural and political impacts at local and regional scales (Paasi 1996; Martinez, 2002; Kaplan a. Häkli 2002; Wilson a. Donnan 2012). Geographers and political scientists specifically focus on cross-border cooperation processes, its multiple forms, scales and types of governance (Perkmann 2003). Secondly, economic globalisation is pushing nation-states into a process of re-scaling (Brenner 1999), i.e. toward a reorganisation and redistribution of power to other sub-national entities, such as regional and local authorities as well as to supra-national entities, i.e. the European Union. Thirdly, the increasingly new regionalist dynamics (Shaw a. Söderbaum 2003; Amin 2004) produces new forms of territorial governance at both a macro scale (the EU) and micro scale (the establishment of the 'Euroregions') that is mainly based on the multilevel approach (Hooper a. Kramsch 2004). Fourthly, in the current process of European integration, local and regional CBC is gaining an important role in the political and in the institutional agendas (Bufon 1993; Anderson a. O'Dowd 1999; Paasi 2003). Specifically, EU policies and programmes (i.e. Interreg) are boosting new territorial synergies through the empowerment of local actors. Furthermore, the growing academic and institutional interest in cross-border spatial planning is boosting rethinking processes of new territorial strategies (Colomb 2007; Dühr et al. 2010; Janin Rivolin, 2010; Paasi a. Zimmerbauer 2015). These dynamics emphasise that nowadays national borders get a central place in the academic debate, particularly their meaning, functions (O 'Dowd 2001) and perception from multiple actors (Paasi 1996, 2003).

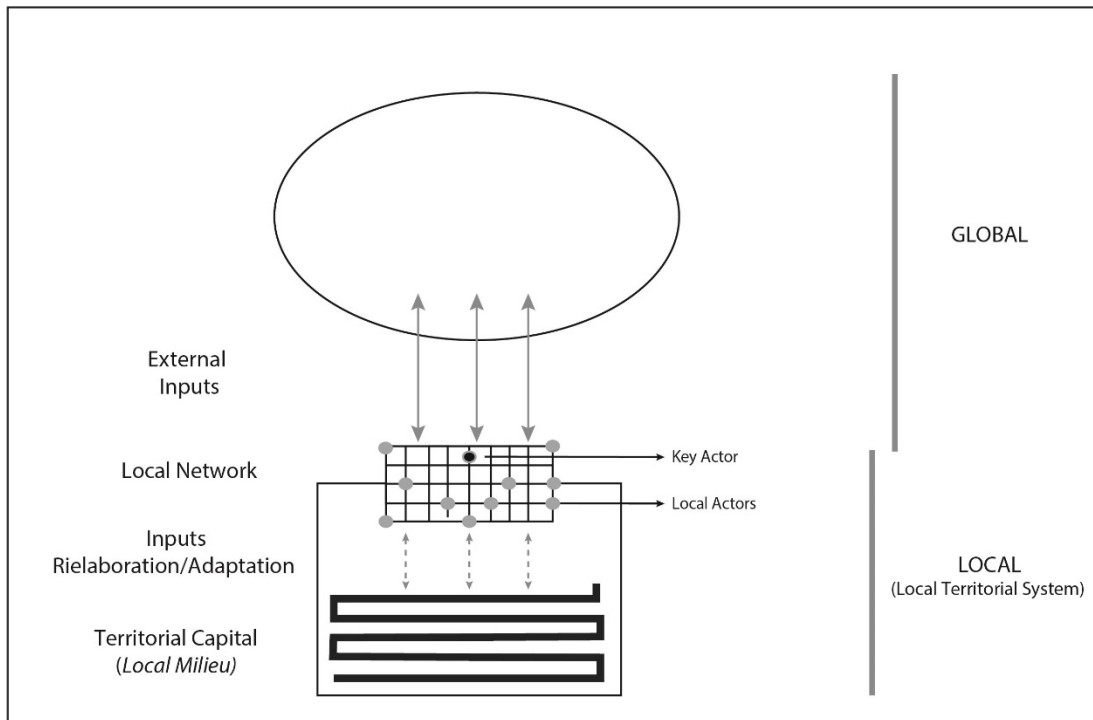
### *The Concept of Territory: A Territorialist Approach*

The theoretical approach is based on re-elaborating and adapting the concept of territory, and consequently, the one of local endogenous development according to the Territorialist Approach

(TA). It is an innovative cultural-geographic approach developed by an international and interdisciplinary group of scholars, who conceived territory as “a common good with its own historic, cultural, social, environmental identity, considering landscape as its visible manifestation” (Magnaghi 2011, p. 1). The significance and relation between the territory and the local development concepts has been widely studied, among others, by Dematteis (1995), Turco (1988), Governa (1997) and Magnaghi (2001).

According to these scholars, the territory represents a cultural-historical process, in which local communities produce tangible (artifacts) as well as intangible (meanings, values, symbols) assets that constantly interact with a specific environment. Through several territorialising actions (Magnaghi 2001), this *human environment* takes its own aspect, physiognomy and character, i.e. a unique and exclusive identity (Turco 1988). One of the most noticeable outputs is, for example, the landscape. The morphological alteration and the adoption of specific construction techniques in urban, rural, and coastal environments are also “charged up” with aesthetic, symbolic and spiritual values. In short, the territory is the result of a co-evolutionary process between the anthropic and the natural environments, which acquires a certain autonomy and complexity (Ibid.). It is conceived in a system that grows, evolves, expands, decays, dies and is reborn, thereby generating a constant dialectic between anthropogenic communities that continue to build it. The territory is part of a cyclical process where each civilization “stores” a set of physical and cultural patterns, enriching the local milieu in the long term. Dematteis defines the milieu as “a permanent series of socio-cultural features that have sedimented in a given geographical area through the historical evolution of intersubjective relationships which are in relation to the use of local natural ecosystems” (quoted in Pollice 2003, p. 108). Therefore, the milieu represents an important endogenous resource inside the local developmental process. Indeed as Dematteis and Governa state (2005), networked local communities start beneficial and innovative territorial processes, adapting and filtering the global inputs (economic, cultural, political, etc.) within their Local Territorial System (LTS) in order to avoid an irreversible alteration of their own milieu (Governa 1997). As schematized in the Fig. 1, local development is generated in this constant and double dialectic between the global-local scales, on the one hand, and the innovation-identity processes, on the other.

Figure 1: A Local Territorial System. Own elaboration (from GOVERNA 1997; DEMATTEIS a. GOVERNA 2005).



### *The Concept of Cross-Border Territory*

Here the notion of territory is applied to borderlands, or rather in a territory that has been directly affected by a superimposition of a national border. As the result of geopolitical and historical factors, the border induced the fragmentation of the ethnic, cultural, socioeconomic pre-existing patterns (Anderson a. O'Dowd 1999). Once the border has been established, the new political order introduces new normative and social codes, and from the local perspective, it brought new de-territorializing processes that threaten the reproduction of the local milieu. These dynamics have become stronger since the late nineteenth century when nation-state ideologies were emerging and reinforcing a sense of belonging to the nation (Sahlins 1989). As Guichonnet and Raffestin state: "the border reshape and reorganize the social space" (1974, p. 46). However borderlanders have been able to benefit in several ways from the presence of the border. Some examples are represented by illegal trade relations, such as smuggling, the reaffirmations of some "pre-border" historical rights for breeders, fishermen, or enduring family ties. In O'Dowd's view, local communities reinterpret the border according to three main senses: an administrative and political barrier that limits neighbouring interactions, a resource for the economic exchanges, and a symbol of local identity (O'Dowd 2001). In analysing USA-Mexico cross-border interactions, Martinez argues the existence of a particular local milieu, i.e. the borderland milieu (Martinez

2002). It is conceived as a unique environmental and social framework that is characterised by a set of circumstances, such as separateness, otherness, transnationalism, etc.

Trying to combine the TA to the border studies literatures, we argue that the new cycles of local cross-border re-territorialisation could start along the EU borderlands. In Europe, local CBC is supported by the European Territorial Cooperation policy, which provides the financial and legal instruments to promote joint projects that strengthen cross-border relations among borderland communities. In view of the historical and the geographical contexts, local CBC, which is based on the enhancement of *local milieu* and the empowerment of social and institutional networks, represents a suitable strategy for facing common challenges, and realising territorial integration (Sohn 2014). Nevertheless, CBC often requires the support of regional and state authorities, such as those in transport, telecommunication and health care services. Indeed multilevel governance is an important process that gives effectiveness, feasibility and durability to CBC (Hooper a. Kramsch 2004). Specifically, such a process is vital in peripheral borderlands, which mostly lack accessibility and public services, and where uneven economic development is apparent. In this sense, several types of territorial projects could be designed and implemented across the border. For instance, such projects were already initiated in the French-Spanish border. Some examples include the implementation of a health functional area in Cerdanya (Berzi a. Durà 2015), the touristic districts along the Pyrenees (Blasco et al. 2014), or the cross-border integration of Basque urban areas on the Atlantic side of the Pyrenees.

### **Objectives of the Study and Methodological Approach**

The methodology aims to analyse the most relevant territorial and social dynamics of two peripheral borderlands located in the Eastern Pyrenees across the French-Spanish border, in this case, Cerdanya and the Coast of Albera Marítima, so as to to critically discuss the limits and potentialities of the current and future local CBC. The analysis focuses on characterising the common *milieu* as well as identifying the local cross-border network. The methodology combines quantitative and qualitative analysis, which relies on a broad set of sources: a) academic references, such as investigations of Sahlins (1989), Moncusí (2005) and Oliveras (2013) for Cerdanya and the works of Barbaza (1966), Aguirre (2013) and Lloret a. Rivera (2008) for the Coast of Albera Marítima; b) institutional sources for statistical data (Ifremer 2014; Idescat 2015) and the databases of CBC programmes (Poctefa 2007-2013, Interreg IIIA EFA 2000-2006 and the Regional Funds for cross-border micro-projects)<sup>14</sup>; c) fieldwork for conducting 20 semi-structured interviews with local and regional actors belonging to the public administration (representative of the

<sup>14</sup> Respectively: Cross-Border Operative Programme of France-Spain-Andorra, Interreg Spain-France-Andorra and the Micro-Projects Funds for the Eurodistrict of the Catalan Cross-Border Space.

counties, mayors, tourist officials) as well as private stakeholders (tourist accommodations and representatives of local economic activities, such as fishery for CAM). Local sources have also been consulted. The information has been catalogued in databases for statistical and cartographic analysis. Data processing allows us to highlight the existence of a local cross-border milieu from a historical and geographical perspective as well as the involvement of local stakeholders in cross-border cooperation.

### **A General Overview of the French-Spanish border**

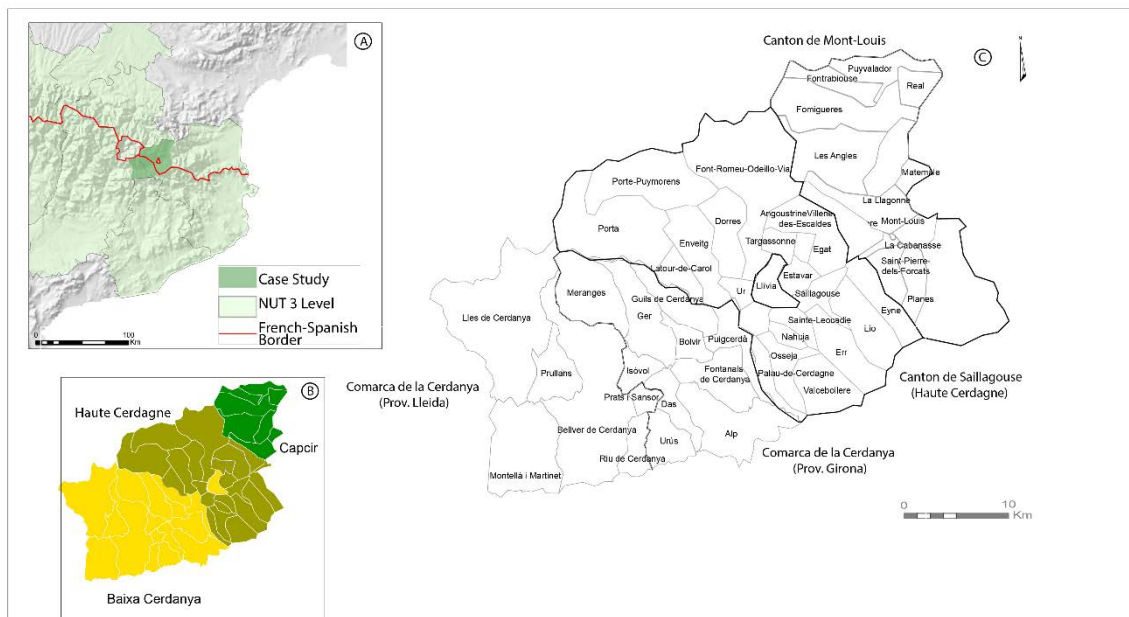
The French-Spanish border is considered one of the oldest and stablest in Europe (Sahlins 1989). Since 1659 it separates the Northern and Southern sides of the Pyrenees. However, it took a further two centuries to establish the official international boundary with the Treaties of Bayonne (1856-1868). The historical and geographical justification of the border was prompted by the two emerging nation-states, which imposed a new paradigm over the secular trans-Pyrenean dominions, such as the Crown of Aragon (to the east) or Navarra (to the west), which did not recognise the mountain ranges as a boundary (Ibid.). Local mountain communities were generally extraneous to the nationalist logic, the uplands were considered to be *the* place of socio-economic relations (Brunet 2002; Salsa 2007). Traditional agreements regulated the relationship among the local communities. Examples are the *facerias or lie et passerie* in the central-western Pyrenees (Jaurieta 2004) as well as the historical fishing rights for the Basque communities in the Gulf of Biscay and the Catalan fishermen in the Gulf of Lion (Rodriguez a. Fabri 1989). The advancing national ideologies at the end of the nineteenth century and the Franco dictatorship in the twentieth century heightened the perception of the border as a barrier. However, important changes during the late 1970s in Spain, namely the return of democracy, the adoption of the Spanish Constitution and the institution of the Autonomous Communities, led to the rebirth and recultivation of cross-border relationships. The cultural as well as the linguistic continuities across the border represent two important catalysts for local and regional CBC in the Pyrenees, especially in the Basque-speaking and Catalan-speaking borderlands (Häkli 2004; Beck 2008). Since the 1980s, the engagement of local and regional authorities in CBC has been encouraged by important institutional and financial European initiatives, such as the entry of Spain into the European Economic Community, the adoption of the Madrid Convention (COE 1980), the implementations of the Schengen Agreement and Interreg programmes and the EGCT. Along the French-Spanish border, many cross-border institutions are active today: at a regional scale, there is the Euroregion of the Pyrenees-Mediterranean on the eastern side and the Euroregion of Aquitaine-Euskadi on the western side. Also two sub-regional entities were involved, namely the Eurodistrict of the Catalan

Cross-Border Space and the EGTC Huesca-Haute Pyrenees. Other active local structures include the Basque Eurocity, Consorcio Bidasoa-Txingudi, EGTC Pirienus-Cerdanya, etc.

### **Evidences of Local Cross-Border Integration in Cerdanya**

Cerdanya, which is a mountain micro-region of about 1000 km<sup>2</sup>, is divided between the Haute Cerdagne in France (Région Occitanie Pyrénées-Méditerranée) and the Baixa Cerdanya in the Spanish region of Catalonia (Fig. 2). All over Cerdanya, which is an area that can be considered an eminently cross-border space, there are no elements of physical disruptions (Vila 1984; Sahlins 1989; Mancebo 1999). Despite the limits imposed by the national political order with the enforcement of the Treaty of the Pyrenees, communal law between local communities continued to regulate the management of local resources on both sides of the border (Moncusí 2005) in the form of a local council, who took joint decisions concerning breeding, pastures and water uses. The two side of Cerdanya shared trade exchanges, legally as well as illegally (smuggling of dairy products, tobacco, etc.). Nation-state interventions created mental and psychological barriers between the French and Spanish's sides in the daily life, which further deteriorated social cohesion (Sahlins 1989; Moncusí 2005). During the 1970s, the valley underwent an important urban development, whereby the accompanying processes constantly increased the number of second homes and the growth of low-density urbanisations that spread throughout the valley and modified the typical landscape (the Cerdan enclosure). Nowadays tourism and the construction industry are the most important economic activities that promote important cross-border mobility. According to the president of the Catalan County Council (Consell Comarcal de la Cerdanya, CCC), whom we interviewed, and the President of the French Community of Municipality (Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne, CCPC), the labour market is highly interdependent, in that local workers frequently seek employment or business on the other side of the border, especially in the areas of tourism, services and construction industry. Furthermore, as a result of shopping activities in the local weekly markets, the local population frequently moves between both sides of the border. Therefore, it can be assumed that the uniformity of the territory, the similarities of the socio-economic system and cultural homogeneity of Cerdanya before and after the appearance of the border, are important factors for a longstanding CBC tradition.

Figure 2: The case study of Cerdanya in the geographical framework (A), the historical region (B) and current administrative subdivisions (C). Own elaboration (from ICC, IGN, and ESRI)



### *Toward a Stable Institutional Cooperation*

Institutional cross-border cooperation initiatives in Cerdanya began in the 1980s. In 1991, 43 of the 50 municipalities of the valley founded the Association of Municipalities of Cerdanya (AMC). The association strived to promote CBC in sectors such as tourism, environment, infrastructure, transport, health and culture. The AMC also promoted the *Diada de la Cerdanya* (Cerdanya Day), an annual day of conferences and events, where French and Catalan local institutions, together with the citizens, discuss common needs and potential initiatives (i.e. Interreg projects). In the late 1990s, during one *Diada de la Cerdanya*, the Font-Romeu Manifesto was approved to build a stronger local political cohesion. Consequently, the Grand Council of Cerdanya was established between the CCC and the CCPC (Oliveras 2013). Since 2009 they adopted a new flag symbolizing their union. The aforementioned entities established the EGTC Pirineus-Cerdanya in 2011 to promote joint territorial actions for tourism, local economy and culture. During the official conferences, Catalan is the main language, even if French and Spanish are also spoken. Although some French public officials are not native Cerdans and do not speak Catalan, they nevertheless claim to understand it. Indeed, according to the President we interviewed as well as the Vice President of the EGTC Pirineus-Cerdanya state, the language does not represent an insurmountable barrier for local cross-border cooperation.

### *A Multi-Sectorial Cooperation*

Local CBC in Cerdanya is applied to several sectors. In this section, we report on some important and successful initiatives.

The joint environmental management includes a number of initiatives (Oliveras 2013). One of the first joint actions was the realisation of the water treatment plant in Puigcerdà in 1989 (Ibid.), which was advocated by the AMC and financed by Interreg I (1989 -1994). This project continued in Interreg II (1994-1999) and currently eleven border municipalities are connected to the sewerage system. A few years later a nearby wastewater treatment plant was also built. In 2004 the Segre cross-border river was subjected to a joint management plan, between the CCC, the closer Consell Comarcal de l'Alt Urgell and the CCPC with the Interreg IIIA funding. The aim of the project was to improve the management of one of Cerdanya's most important natural resources through a joint strategy so as to enhance water quality and the riparian ecosystems. In the same Interreg IIIA Programme, another project was approved to decontaminate the Carol River's waters, and in 2009 the treatment plant of Latour de Carol in Haute Cerdagne was built.

Local economy is also supported by cross-border cooperation. During the Poctefa (Programme Opérationnel de Coopération Territoriale Espagne-France-Andorra) 2007-2013, the MTC (Matadero Transfronterizo de la Cerdanya) was approved to build a joint slaughterhouse in Ur in Haute Cerdagne. The new infrastructure provides a common plant for Cerdan breeders to support the local meat industry with an estimated production of about 900 tons per year. In this way, the livestock would not have to be sent out of Cerdanya, as Cerdan breeders currently do, thus completing the meat cycle within the valley. Moreover, farmers will have the opportunity to slaughter their own meat for domestic consumption or small retail sale. The construction of the joint slaughterhouse, which stopped for several years due to lack of Spanish funding, will be concluded in 2017. In the tourism sector, since 2010 the Consell Comarcal Cerdanya and the Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne are cooperating to coordinate the touristic promotion of the entire valley. The same institution also received Interreg IIIA funding for enhancing the ancient Romanic Route. In order to field in order to reduce the phenomenon of seasonality, alternative initiatives have been jointly set up. One example is the 215km running competition Gran Volta de la Cerdanya, a mountain circuit attracting every year many international athletes.

Today the health sector is a prime example of CBC in Cerdanya. Historically, the main hospital of the valley was in Puigcerdà, but for the Haute Cerdagne's population, the facilities were located in Prades, (60 km away from the valley) or in Perpignan (100 km). Despite the geographical proximity,



cross-border flows to Puigcerdà's hospital were scarce mainly because of the 'psychological barrier' that the French had toward the Spanish health-care system, which was considered qualitatively worse than the French one (Moncusi 2005). But in 1996 and 2001 when the road connection between the Haute Cerdagne and Prades was cut respectively due to a landslide and heavy snowfall, these extraordinary events created the fortuitous opportunity to change the previous perception (Oliveras 2013). Regional and local authorities considered the idea of building a new joint hospital. The successful feasibility study, which was funded by the Interreg IIIA and led to the proposal of the executive project in the Poctefa 2007-2013 Programme, received around EUR 18 Million in funding. In 2010 the status of EGTC Hospital de la Cerdanya was adopted, simplifying many bureaucratic and legal issues. The hospital opened its doors in September 2014 and the first official statistics seems encouraging. Until February 2015, 21.6% of admitted patients came from the French side, as well as 15% of the emergencies and 18% of diagnostic tests. Beyond the mere infrastructure, the EGTC Hospital the Cerdanya promotes the creation of a healthcare functional area by coordinating health facilities and the socio-sanitary structures of the valley (Berzi a. Dura 2015).

Regarding spatial planning, the Cross-border Landscape Plan has been adopted in 2013. The initiative, which was financed by the Eurodistrict's Micro-Project Fund, involves many agents (the EGTC Pirineus-Cerdanya, the Llívia City Council, the Landscape Observatory of Catalonia and the French Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes). The Plan provides concrete actions for promoting a long-term territorial strategy based on landscape values (Observatori del Paisatge de Catalunya 2013). It addresses the economic, social and institutional stakeholders of Cerdanya's French and Spanish sides. This initiative can be an effective cross-border management tool to support local endogenous development.

### **The Coast of Albera Marítima: Between Common Heritage and Socioeconomic Divergences**

The Coast of Albera Marítima, which could be defined as a geographical unit that is easily detectable in the wider regional context, is enclosed by the easternmost prolongation of the Pyrenees and the Gulf of Lion. The case study involves eleven municipalities: seven belonging to French Canton de la Côte Vermeille (Argelès sur Mer, Port-Vendres, Collioure, Banyuls sur Mer and Cerbère) in the Département des Pyrénées Orientales (Región Occitanie Pyrénées-Méditerranée) and six Catalan municipalities of the northern Costa Brava (Portbou, Colera, Llançà, El Port de la Selva, Cadaqués and Roses) belonging to the Comarca de l'Alt Empordà. The coastline, which is shaped by morphological, climatic (mistral and tramontane winds) and marine factors (Liguro-Provencal current), is almost entirely rocky and hardly accessible. Therefore, the historical anthropization needed to be modified in order to adapt to this particular and complex

environment. Local communities reshaped the maritime slopes with vineyard and olive plantations. During the first half of the 1800s, terracing was the characteristic landscape (Barbaza 1966). A key element for studying the local milieu involves the maritime activities. Traditionally, economic, social and cultural exchanges were developed through coasting trade, i.e. cabotage. When consulting local literature (Rahola a. Rahola 1976; Prat et al. 2006), we learned that historical trade relations emerged, especially between Collioure, Cadaques and El Port de la Selva. CAM's fishermen shared the same fishing techniques and they still benefit today from the historical fishing rights that were established in 1967<sup>15</sup>. Our interview with the Head of Fishermen's Association of Port de la Selva (Confraria de Pescadors) reveals that the relations between the fishermen of the two sides of Albera are good and no significant historical and current conflicts have been recorded. The geographical isolation played an important role in the conservation of the local milieu, which remained almost unchanged despite the international division between France and Spain. However, since the last quarter of the 1800s, important external factors induced significant changes to the local milieu. In 1879 the phylloxera pest ravaged grapevines all over the Albera, which led to the extinction of local vineyards. Thereafter, the Spanish and French states adopted two different strategies. The French replanted and greatly improved the quality of winemaking, thereby establishing the current certifications of controlled designations of origin for this region known as Banyuls AOC and Collioure AOC. On the Southern side, vineyards have been abandoned due to the creation of a sanitary cordon to avoid the proliferation of phylloxera to the South (Iglesies 1968). Nowadays the border marks the drastic interruption of vineyards and olive grove terraces between the two sides (Fig. 3C). In 1878 the international rail connection between the two countries was inaugurated, and the different track gauges (Gimenez-Capdevila 2012) led to a functional specialisation of Cerbère and Portbou's economies. In 1939, during La Retirada, the exile of Spanish Republicans after the victory of General Franco's army brought about a strong depopulation in several Southern Alberas's villages. On Argeles sur Mer's beaches concentration camps were set up for the exiles. In 1962 Algeria's independence brought about the arrival of circa 10.000 *pieds-noirs* (French-Algerian exiles) in Port-Vendres. Most were fishermen, who settled along the coast of Albera. They introduced more invasive techniques and began fishing for new species, i.e. tuna. This situation increased the competition among local fishermen. The activity switched from traditional to industrial, threatening the marine environment and changing social and cultural values (Bouba 2009). Nowadays the fishery economy between the two sides of Albera is very different. Comparing French and Catalan statistical data (Ifremer 2014; Idescat 2015) on fleets,

---

<sup>15</sup> Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy, Annex I.

employment and the quantity and value of catches, the Southern side is much more competitive than its Northern counterpart.

Tourism is undoubtedly the most important activity of the CAM. It started during the first half of the 20<sup>th</sup> century attracting many elite tourists and artists, especially in Collioure (*les Fauves* group) and Cadaqués (like Salvador Dali and Pablo Picasso). During the 1960s, mass tourism gradually invaded the CAM, bringing radical changes in traditional economies, human landscape and threatening many habitats and the biodiversity (Barbaza 1966). In both sides of the Albera, touristic development led to a strong coastal urbanisation. Touristic activities currently produce significant social and environmental pressures (Gómez et al. 2006; Lloret a. Rivera 2008). The analysis of the coastal land use (500 m from the coastline) shows an important urban pressure (40% on the Côte Vermeille and 30% on the southern side), in which second residences have a considerable impact (40%). The highest number of accommodations can be found in the municipalities of Roses and Argelès-sur-mer. The former specialises in hotels and attracts many international tourists, especially French tourists from Toulouse. The latter municipality developed camping tourism and hosts more national visitors. According to the Councillor for Tourism and to the Mayors we interviewed (Argelès, Roses, Portbou and Llançà), the competitive attitude in tourism has generally prevailed over cooperation, especially in the private sector. In summary, the Coast of Albera Marítima presents complex historical and socioeconomic dynamics that have significantly reduced local cross-border interaction and impoverished the local milieu along the Coast of Albera Marítima. Nevertheless, since the 1980s local administrations have been trying to develop new cross-border networks.

#### *The Discontinuity of Institutional Cross-Border Cooperation.*

Cross-border institution-building is characterized by a strong discontinuity. In 1982 the municipality of Cerbère, Portvendres, Banyuls, Collioure, Portbou Llançà and Port de la Selva launched the first association (Associació Cap de Creus-Cap San Vicenç) for promoting cultural and sportive linkages between the two sides of the Albera. One result was the enhancement of the maritime heritage with the establishment of the typical Catalan rowing competition (Llagut) in 1997. Five years later it became a regional competition for the whole Catalan rowing teams. Despite this success, the cross-border association was abandoned due to a lack of local political interest. In 2007 there was an official attempt to bring it back by the Mayor of Portbou, but neighbouring municipalities did not support this attempt. In 2013 another interesting and wider initiative was promoted by 26 municipalities (13 on each side) with the cooperation between the Catalan consortium Terra de Pas (literally, Association Land of Passage, CTP) and the Communauté de Communes Albère-Côte Vermeille (CCACV). Their main purpose was to develop joint projects for sustainable tourism

(trekking routes, new touristic labels, etc.), especially making use of Interreg funds. However, in 2014, the institution was dissolved by Catalan partners. According to our interviews with the former president of CTP, the main reason was the implementation of the Spanish Reform for Local Administration (LRSAL), which obligated the biggest municipality of the consortiums to assume all the management costs. The longest cross-border institution was the voluntary *Associació Albera Viva (AAV)*. Founded in 1991, the association studies and raises awareness for a natural and cultural common heritage. It joined the 28 municipalities of the two sides of the Albera Massif. Like in Cerdanya, the AAV promoted the *Diada de l'Albera*. Since 2002 almost 30 cross-border seminars were organised and addressed common territorial heritage: history, archaeology, marine environment, fishery, agriculture, etc. These meetings promoted discussions on important common issues for local development, such as fire prevention, the impact of the high-speed train connection (AVE) and the awareness of the Eurodistrict of the Catalan Cross-border Space. The Association was officially dissolved in 2013. In their last document (*Association Albera Viva 2014*), the AAVV stated that two local public agencies, the CCACV and the Pays Pyrénées Méditerranée (PPM) are already supporting local cross-border cooperation in the Albera. Indeed the latter is currently a key player in the local cross-border cooperation process along the Eastern Pyrenees. The PPM has recently introduced a Cross-Border Multi-Level Governance Committee to engage local, regional and national stakeholders in order to support and coordinate local cross-border instances towards the next Poctefa 2014-2020. According to interviews with 13 local stakeholders, during the first months of 2015, 70% of respondents point out that a joint association, such as the EGTC, is perceived as an administrative burden. Moreover, most of them ignore European best practices as well as the potential benefits. Therefore, it seems that cross-border institution-building process is far from being conceived as a feasible local territorial strategy.

#### *The Unfeasible Cross-Border Cooperation.*

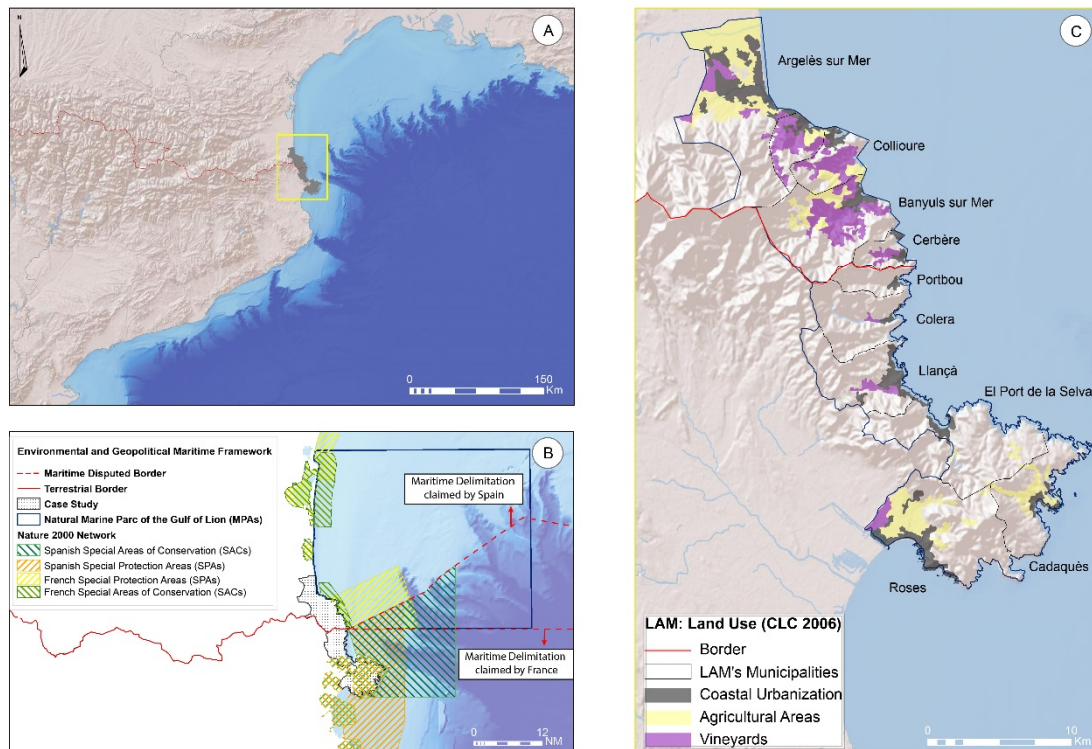
The analysis of the Interreg's projects shows the lack of joint initiatives. With the last EU Programmes, (Interreg III-A 2000-2006 and Poctefa 2007-2013), the local actors did not participate as partners or leaders. Also their activity in the Micro-Project Funds is minimal. When consulting the list of projects provided by the representative of Catalan government in Perpignan (Casa de la Generalitat), we learned that out of a hundred projects, just one affects the case study area, which involves the touristic enhancement of the ancient maritime cabotage routes. It was based on the *liaison* between a private navigation company of l'Escala (a municipality of Costa Brava) and the municipality of Port-Vendres. It was abandoned after the inauguration due to the lack of institutional and financial support. Interviews show that competitive attitudes in tourism still prevail on cooperation, especially for the private sector. However, coastal municipalities are

currently preparing a cross-border project based on a joint touristic initiative, endorsed by the PPM Cross-Border Committee in the Poctefa 2014-2020 programme.

An interesting initiative was the campaign for becoming a UNESCO International World Heritage site called *The Two sides of the Mediterranean Pyrenees*, which was promoted by the Consell Comarcal de l'Alt Empordà and the PPM in 2006. The campaign was based on the concept of an integrated and unique cross-border human landscape. The adoption of the EGTC status was selected for the joint governance of 64,000 ha, which covers the whole uplands of the Albera and the coastal zone (Castell 2006). In the end, the initiative was withdrawn by the Spanish government, stating that they needed to improve some weak aspects of the campaign, i.e. cross-border linkages and the shared cultural heritage, before the final judgment. At the same time, they feared that a rejection by evaluators would compromise future applications. Therefore, it has never been proposed again.

CAM is also embroiled in French-Spanish maritime border dispute. Since the seventies, the maritime boundary delimitation between France and Spain is still controversial (Faramiñán Gilbert a. Gutiérrez Castillo 2007, p. 314). Interestingly, both countries have recently established new marine protected areas along their claimed maritime border. On the one hand, the French Ministry of the Environment declared the establishment of the Parc Naturel Marin Golf du Lion in 2014. On the other hand, the Spanish government, declared two new Nature 2000 sites in 2015 (The Empordà's Sea as Special Protection Areas and The Submarine Canyons of Cap de Creus as Special Areas of Conservation). However the Spanish and the French protected areas partially overlap along the contested maritime boundary. We could hypothesise that the establishment of natural protected areas could serve as geopolitical interests of the states, which seek to control strategic environmental resources (Guyot a. Sepúlveda, 2014). Such a hypothesis would require conducting further research. Nevertheless, we can state that this partial overlapping was generated by a lack of coordination between the competent authorities. Indeed since 2008, both the Spanish and French governments have been negotiating the establishment of a Transboundary Marine Protected Area (TMPA). It would include a large marine space (10,000 km<sup>2</sup>) in the Gulf of Lion and protect more than 1,500-2,000 species, which would present the most biodiversity among all 25 Marine Protected Areas in the world. Unfortunately, once again, after the official meeting in Collioure in 2009, no progress has been recorded. Nevertheless, we think that the project of a transboundary protected area could solve the geopolitical problem and, at the same time, have a positive impact on environmental conservation.

Figure 3: the Coast of Albera Marítima. Geographical localization (A), Environmental Protection and Geopolitical Framework (B), Current urban and agricultural Land Use (C). Own elaboration (from ICC, IGN, EEA, ESRI).



### Comparative Discussion

The analysis of the two case studies provides important elements for a brief comparative discussion. First we start with some considerations regarding each case.

The cross-border micro-region of Cerdanya is an emblematic case study. The local and academic literature review revealed the presence of strong geographical, socio-economic and cultural similarities between the Haute Cerdagne and the Baixa Cerdanya. The common local *milieu* has been maintained by local communities by means of socio-economic and cultural cross-border interactions. Since the 1980s local administrations have implemented many joint initiatives to tackle important common issues, such as water management and health-care services, and enhance the common *milieu*. Together with financial and legal support from the EU, the implementation of the multi-level governance system, provide effectiveness and sustainability to the local CBC. New infrastructures, such as the slaughterhouse and the hospital, the promotion of cultural and social initiatives as well as the joint governance of the landscape contributes to reducing the effect of mental, psychological and socio-cultural barriers still existing between the two sides of Cerdanya. Nevertheless, local cross-border integration initiatives are still far from

being implemented due to the lack of CBC in important sectors, such as winter tourism, education and transport (Oliveras 2013, Berzi 2016).

The Coast of Albera Marítima (CAM) is more peripheral than Cerdanya due to geographical, morphological factors. Moreover, the borderland's *milieu* has undergone a process of socioeconomic and cultural differentiation that had been caused by severe external factors (the phylloxera of grapevines, the new railway connection, the arrival of the *pieds-noirs*, the Republican exile, mass tourism, etc.). Today both sides are threatened by similar problems. However, almost every attempt of local CBC to resolve such common threats, such as touristic pressure on the fragile coastal and maritime ecosystems and the decline of artisanal fishery, faded away and no long-term results were achieved. Therefore, it seems difficult to conceive local CBC as a feasible territorial strategy. The cooperation should improve the institutional capacities of the local agents as well as appease the competitive attitude of local stakeholders. As with the case of Cerdanya, regional and national authorities should coordinate and be more engaged in the issues concerning the region of the Albera.

Some overall considerations can now be argued. Firstly, the analysis shows that, in both cases, historically the border was not conceived as a barrier by local communities, rather it represents an important economic resource (O 'Dowd 2001). The presence of the border does not lead to the disintegration of local relations. Rather this was due mainly to the intervention as well as non-intervention of national authorities. Secondly, in both cases, the differences became more remarkable by the end of the nineteenth century with the emerging socioeconomic and cultural differentiations of the Pyrenean borderlands. However, Cerdanya's local communities maintained stronger interactions than those of the Albera, wherein such relations were rather limited by topographical and geographical constrains (the reliefs, the rocky coast and the sea). The best example is the comparison between the two borderland landscapes: the drastic interruption of vineyards and olive groves terraces in Albera is counterpoised with the more homogeneous Cerdan enclosure. Thirdly, local CBC represents a feasible territorial strategy when community-led initiatives find regional and national support and multi-level governance is adopted. Cerdanya's local proactivity is opposed to CAM's competitive attitudes, whereby a lack of mutual trust still prevails.

Indeed the ambitious projects of environmental preservation, such as the aforementioned campaign to become recognised as a UNESCO World Heritage site, did not receive enough support from regional and national institutions (unlike the case of Hospital de la Cerdanya, which was endorsed by both the Catalan government and the French Health Ministry). Fourthly, in both cases local CBC had a similar kick-off in promoting institutional initiatives, even though in Cerdanya, it

evolved into a stable and successful practice, obtaining several Interreg funds. However, in CAM, despite all the efforts, the development of cross-border cooperation dynamics is still hard to achieve.

## Conclusions

This contribution applies the Territorialist Approach to analyse cross-border cooperation in two peripheral borderlands across the Eastern French-Spanish border. We think that the cyclical conception of the territory represents an important analytical contribution towards explaining the processes of the territorialisation, de-territorialisation and re-territorialisation of borderlands, according to the geographical, cultural and historical perspective. Borderlands display a specific local *milieu*, identity and common heritage that have been affected by the development of border functions and by the changes in national, international and sub-national policies. Nevertheless, borderlanders have been able, over time, to adapt themselves and take advantage of the presence of the border. In the current European space, cross-border cooperation is effectively becoming a territorial strategy for many peripheral borderlands. The evolutions of EU policies from above as well as local and regional initiatives from below are converging towards new models of cross-border territorial management. Two case studies conducted along the French-Spanish border have been compared and analysed: the valley of Cerdanya and the coast of Albera Marítima, which are both located across the eastern Pyrenees. In both cases, the analysis shows the presence of a social, economic and cultural territorial capital that persisted over time, despite the presence of boundary. Furthermore, we discovered a borderland milieu that is characterized by its own cultural, socioeconomic and aesthetic values, such as its landscape.

The case of Cerdanya's CBC demonstrates how community-led initiatives, based on local needs and on the shared territorial capital, could represent a feasible alternative for local development: on an endogenous level, based on its uniqueness and exclusivity, and a cross-border level, by creating joint projects, plans and new shared institutions. However, in analysing the case study of the Albera, we found that the marked absence of a stable cross-border network and feasible project exacerbates its geographic remoteness and the anthropic pressures on the fragile environment. The absence of regional and national institutional involvement and the consequent lack of multi-level governance threaten the sustainability of cooperation.

According to this approach, the borderland *milieu* represents a very important factor for initiating an endogenous local development for peripheral borderlands. Through this empirical study, three important meanings of the concept of *milieu* can be advanced. Firstly, the milieu as heritage,



referred to as the territorial capital inherited by previous territorialisation cycles (Turco 1988). It involves the tangible as well as the intangible realms, in which the border constitutes the core element. Secondly, the milieu is an important economic catalyst activated by local communities to support the traditional economic activities, tourism, public services, etc. It has non-repeatability propriety because the local milieu is unique and exclusive for each territory (Governa 1997). Finally, the milieu represents a powerful “unexploited deposit”, on which innovative territorial strategies could be designed and implemented towards a potentially effective and sustainable cross-border integration.

### **Acknowledgments**

This research has been realised within the framework of the PhD Programme in Geography at the Autonomous University of Barcelona (2014-2017).

### **Bibliography**

Aguirre, J. M. (2013): El règim jurídic del litoral català. (Unpublished doctoral thesis). University of Girona, Girona (Spain)

Amin A. (2004) Regions unbound: towards a new politics of place, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 86, 1, pp. 33-44

Anderson, J., L. O'Dowd (1999): Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance. In: *Regional studies*, 33, 7, pp. 593-604.

Association Albera Viva (2014): L'assemblée Générale du 18 décembre 2013 a voté la dissolution de l'Association. Retrieved on 22<sup>th</sup> September 2016 from <http://alberaviva.cat/Calendrier/dissolution%20adherent%20corrige.pdf>

Barbaza, Y. (1966): *Le Paysage humain de la Costa Brava*. Paris.

Beck, J. M. (2008): Has the Basque borderland become more Basque after opening the Franco-Spanish border?. *National Identities*, 10, 4, pp. 373-388.

Berzi, M. (2016): La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montaña: el caso de la Cerdanya. In: Trillo, J.M. & Pires, I. (Eds.): *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteras na investigação peninsular*. Santiago de Compostela, pp. 49-68

Berzi, M., A. Durà (2015): La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya. Unpublished paper presented at *XII AECPA Congress, ¿Dónde está hoy el poder?* 13-15 July 2015. Donostia/San Sebastián.

Blasco, D., J. Guia, Prats L. (2014): Tourism destination zoning in mountain regions: a consumer-based approach. *Tourism Geographies*, 16, 3, pp. 512-528.

Bouba, P. (2009): *L'arrivée des Pieds-Noirs en Roussillon en 1962. Canet en Roussillon.*

Brenner, N. (1999): Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. In: *Urban studies*, 36, 3, pp. 431-451.

Brunet, S. (2002) : Les mutations des lies et passerries des Pyrénées, du XIVE au XVIIIe siècle [The Changes of lies et passerries in the Pyrenees, from XIV to XVIII century]. *Annales du Midi: revue archéologique, historique et philologique de la France méridionale*. 114(240) 431-456. doi: 10.3406/anami.2002.2784

Bufon, M. (1993): Cultural and social dimensions of borderlands: The case of the Italo-Slovene trans-border area. In: *GeoJournal*, 30, 3, pp. 235-240.

Castell, B. (2006): Dossier. El patrimoni natural i humà del vessant mediterrani dels Pirineus. *L'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT)*. In: *Revista de Girona* n. 236, pp. 65-68.

Colomb, C. (2007): The added value of transnational cooperation: Towards a new framework for evaluating learning and policy change. In: *Planning, Practice & Research*, 22, 3, pp. 347-372.

Council of Europe (COE), *European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities*. ETS No. 106 - Madrid, 21.V.1980.

Dematteis, G. (1995): *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. Milano.

Dematteis, G., F. Governa (2005): *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano.

Dühr, S., C. Colomb, V. Nadin (2010): *European spatial planning and territorial cooperation*. London.

Faramiñán Gilbert, J. M., V. L. Gutiérrez Castillo (2007): *El Mediterráneo y la delimitación de su plataforma continental*. Barcelona.

Giménez-Capdevila, R. (2012): Ideologia i geopolítica en la configuració del sistema de transports transpirinenc (1982-2011). In: *Treballs de La Societat Catalana de Geografia*, 2190, 74, pp. 79-100.

Gómez, S., J. Lloret, M. Demestre, V. Riera (2006): The Decline of the Artisanal Fisheries in Mediterranean Coastal Areas: The Case of Cap de Creus (Cape Creus ). In: *Coastal Management*, 34, 2, pp. 217-232.

Governa, F. (1997): *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*. Milano.

Guichonnet, P., C. Raffestin (1974): *Géographie des frontières*. Paris.

Guyot, S., B. Sepulveda (2014): The New Borders of Participation in Protected Areas, from Ethnicisation to Local (Dis)Integration: The Case of Chile. In: Ramutsindela, M. (ed.): *Cartographies of Nature: How Nature Conservation Animates Borders*. New Castle upon Tyne, pp. 193–217.

Häkli, J. (2004): Governing the mountains: cross-border regionalization in Catalonia. *Cross-border governance in the European Union* In: Hooper, B. and O. Kramsch (eds.)(2004): *Cross-border governance in the European Union*. London, pp. 56-69.

Hooper, B., O. Kramsch (eds.) (2004): *Cross-border governance in the European Union*. London.

Houtum, H. V. (2000): An overview of European geographical research on borders and border regions. In: *Journal of Borderlands Studies*, 15, 1, pp. 57-83.

Catalonia, Statistical Institute of Catalonia (Idescat) (2015): *Statistical Yearbook of Catalonia*. Barcelona.

France, French Research Institute for Exploitation of the Sea (Ifremer) (2014): *Activité 2012 des navires de pêche du quartier maritime Port-Vendres. La Seyne-sur-Mer*. Retrieved on September 25, 2016 from [http://sih.ifremer.fr/content/download/22971/158474/file/FICHE\\_LIEU\\_2012\\_ZME\\_13\\_PV.pdf](http://sih.ifremer.fr/content/download/22971/158474/file/FICHE_LIEU_2012_ZME_13_PV.pdf)

Iglesies, J. (1968): *La crisi Agrària de 1879/1900. La Filloxera a Catalunya*. Barcelona.

Janin-Rivolin, U. (2010). Spatial units for EU territorial governance: Findings from a study on North-Western Italy. *European Planning Studies*, 18, 2, pp. 299-316.

Jaurieta, A. Z. (2004): *Facerías y faceros: una perspectiva histórico-jurídica*. In: *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 1, pp. 253-298.

Kaplan, D. H., J. Häkli (2002): *Boundaries and place: European borderlands in geographical context*. Lanham.

Lloret, J., V. Riera (2008): Evolution of a Mediterranean coastal zone: human impacts on the marine environment of Cape Creus. In: *Environmental management*, 42, 6, pp. 977-988.

Magnaghi, A. (2001): *Il Progetto locale*. Torino.

Magnaghi, A., (2011): *Draft of the Territorialists' Society Manifesto*. Retrieved on October 18, 2016 from [http://www.societadeiterritorialisti.it/images/DOCUMENTI/manifesto/110221b\\_draft.of.the.territorialists.society.manifesto.pdf](http://www.societadeiterritorialisti.it/images/DOCUMENTI/manifesto/110221b_draft.of.the.territorialists.society.manifesto.pdf)

Mancebo, F. (1999): *La Cerdagne et ses frontières : conflits et identités transfrontalière*. Perpignan.

Martinez, O. J. (2002): The Dynamics of Border Interaction. In: Schofield, Clive H. (ed): Global boundaries: World boundaries. Vol. 1. London, pp. 1-15.

Moncusí, F. (2005): Fronteres, identitats nacionals i integració Europea. El cas de la Cerdanya. Valencia.

Observatori del Paisatge de Catalunya (2013): Le paysage transfrontalier de la Cerdagne. Un projet d'avenir commune. Retrieved on October 18, 2016 from [http://www.catpaisatge.net/fitxers/tries/proj\\_transfront\\_2013.pdf](http://www.catpaisatge.net/fitxers/tries/proj_transfront_2013.pdf)

O'Dowd, L. (2001): The changing significance of European borders. In: Regional & Federal Studies 12, 4, pp. 13-36.

Oliveras, X. (2013): La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia). In: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), 62, pp. 25-48.

Paasi, A. (1996): Territories, boundaries, and consciousness: The changing geographies of the Finnish-Russian boundary (Vol. 1). Chichester.

Paasi, A. (2003): Region and place: regional identity in question. In: Progress in human geography, 27, 4, pp. 475-485.

Paasi, A., K. Zimmerbauer (2015): Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. In: Environment and Planning A 0, 0, pp. 1-19.

Perkmann, M. (2003): Cross-border regions in Europe significance and drivers of regional cross-border co-operation. In: European Urban and regional studies, 10, 2, pp. 153-171.

Pollice, F. (2003, September): The role of territorial identity in local development processes. In: Proceedings of the Conference the cultural turn in geography. Gorizia, pp. 107-117). Retrieved on October 18, 2016 from <https://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/841/1/b3pollic.pdf>

Prat, E., E. Serna Coba, P. Vila (2006): Les ordinacions de la Pesquera de Cadaqués (S. XVI-XVIII). Palamós.

Rahola, G., J. Rahola (1976): La marina mercant de Cadaqués. Girona.

Rodriguez, Y., H. Ruiz Fabri (1989): Les droits des pêcheurs espagnols face à l'Europe bleue. Bordeaux.

Sahlins, P. (1989): Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees. Oakland.

Salsa, A. (2007): Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi. Torino.

Shaw, T. M., F. Söderbaum (eds.) (2003): *Theories of new regionalism*. London.

Sohn, C. (2014): *Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource*. In: *Geopolitics*, 19, 3, pp. 587-608.

Turco, A. (1988): *Verso una teoria geografica della complessità*. Milano.

Vila, P. (1984): *La Cerdanya*. Barcelona.

Wilson, T. M., H. Donnan (eds.) (2012): *A companion to border studies (Vol. 19)*. Chichester

## Publicación 5

---

*«The issue of cross-border cooperation with Spain is a tricky issue....When you ask to both Spanish and French people where the sea border is, they don't draw the same line!»*

(Funcionario del PNM du Golfe du Lion)

*«Los franceses tienen mucha suerte porque tienen una gran plataforma continental. Cuando entras en Francia todo se ensancha. ¡Jesucristo les formó un buen país! »*

(Representante de la Cofradía de pescadores de El Port de la Selva)

**Berzi, M. & Ariza, E.** (en proceso de revisión). A local transboundary approach for the governance of Mediterranean coastal borderlands, *Costal Management*.

### Resumen

El objetivo de esta contribución es estudiar la existencia y el papel de la cooperación transfronteriza local en la gestión de las zonas costeras transfronterizas, así como las potencialidades del desarrollo endógeno local, a través del caso de la Albera Marítima. Las zonas costeras fronterizas están sometidas a dinámicas socioeconómicas, políticas y ambientales particulares, y la presencia de la frontera internacional produce dificultades en el proceso de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC). La investigación muestra como los agentes locales no son capaces de desarrollar una red transfronteriza estable debido a la falta de confianza, y de una visión estratégica conjunta, así como por la competencia en sectores importantes como la pesca y el turismo. Ha habido, sin embargo, iniciativas particularmente interesantes como la candidatura conjunta de la UNESCO para promover el turismo sostenible, y la implementación de un área marina protegida transfronteriza. Sobre la base de estas iniciativas y de otras experiencias positivas concretas de cooperación transfronteriza en el Mediterráneo, se ha sugerido la implementación de acciones concretas, como la aplicación de un plan transfronterizo integrado del litoral, y la puesta en marcha de un observatorio conjunto para los recursos pesqueros, así como el establecimiento de la plataforma de redes científicas entre las administraciones científicas, administrativas y los actores socioeconómicos.

Matteo Berzi\*, Eduard Ariza  
Department of Geography,  
Edifici B, Facultat de Filosofia i Lletres  
Campus de Bellaterra - Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)  
08193, Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)  
Barcelona. Spain  
+34 935 86 82 65  
[matteo.berzi@uab.cat](mailto:matteo.berzi@uab.cat)  
[eduard.ariza@uab.cat](mailto:eduard.ariza@uab.cat)

### **Keywords**

Coastal Borderlands; Albera Marítima; Local Transboundary Cooperation; Integrated Coastal Zone Management; Endogenous Local Development.

### **Introduction**

Although the integrated management of coastal borderlands has been the subject of academic studies, it is still a difficult subject to handle by the scientific community due to the complexity of the administrative, political and legislative framework (Soma et al. 2015). Indeed, coastal borderlands are subjected to particular socio-economic, political and environmental dynamics in Europe and worldwide (UNEP-MAP, 2008). These regions often suffer from depopulation and economic and social isolation because of their territorial fragmentation, geopolitical location on the periphery and distance from decision-making centres, etc. (European Commission, 2015; van Dijk et al., 2016). Their territorial characteristics (geographical, physical, socioeconomic, cultural and political) are affected by the evolution of border functions and by the changes in national, international and sub-national policies (Berzi, 2017).

As Vallega argues (2013), in coastal areas, three main kinds of conflict are generated by the presence of the political boundary: firstly, the jurisdictional conflicts arising from the states' claiming of the maritime zones. Secondly, environmental conflicts caused by the degradation of ecosystems and, very frequently, by water pollution. The divergences between neighbouring state policies over environmental management makes cooperation difficult (Soma et al., 2015). Thirdly, economic conflicts and competences over the exploitation of economic resources (fishing) and strategic resources (oil and gas).

In order to overcome these difficulties, during the second half of the 20<sup>th</sup> century, important supranational and regional agreements have been adopted worldwide, particularly to prevent

marine pollution (i.e. OLIPOL in 1954, MARPOL, 1973, MONTEGO BAY Convention in 1982). Also in Europe, since the seventies, several agreements have been signed for the environmental protection of the regional seas, such as for the Baltic Sea (HELCOM) in 1974, for the Mediterranean Basin (MAP) in 1976 and for the North-East Atlantic in 1992 (OSPAR Convention). Currently, the European Commission is testing the so-called macro-regional strategy for the management of two important European marine and coastal regions (the Baltic Sea and the Adriatic-Ionian Region) promoting transboundary cooperation among regional, local, and private stakeholders.

In the Mediterranean basin, transboundary cooperation in coastal zones includes successful initiatives, which were initiated in 1995 under the Action Plan for the Protection of the Marine Environment and the Sustainable Development of the Coastal Areas of the Mediterranean (MAP Phase II). Specifically, the Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM), developed within the MAP Phase II, stresses transboundary cooperation, among others principles, as a fundamental approach for the effective implementation of integrated coastal strategies, plans and programmes (Art. 28, UNEP-MAP 2008) and for the protection of the natural and cultural coastal landscape (Art. 17). Within the Mediterranean basin, a pioneer experience is provided by the sub-regional agreement RAMOGE, signed in 1976 by the governments of France, Italy and Monaco to prevent marine pollution and, since 2008, to implement ICZM plans. In 1999, the three governments established the Pelagos Sanctuary for Mediterranean Marine Mammals, a transboundary protected marine area of 87,500 km<sup>2</sup> for the protection of marine mammals and their habitats, between the regions of PACA, Corsica (France), Liguria, Tuscany and Sardinia (Italy).

Regional and local cooperation in the Mediterranean is also promoted by means of the EU's Territorial Cooperation policy (ECT), which provides the legal and financial framework to support place-based strategies in the coastal regions. For the current programming period 2014-2020, the EU's Mediterranean coastal borderlands are involved in several cross-border cooperation programmes (Interreg V France-Italy Maritime, Interreg V Italy-Slovenia, Interreg V Slovenia-Croatia and the Interreg Poctefa<sup>16</sup> between France and Spain), as well as in wider trans-national programmes, such as the Interreg Med and Interreg Adrion (for the Adriatic and Ionian seas).

All these initiatives are modestly contributing to the integrated management of the Mediterranean coastal areas (Shipman and Stojanovic, 2007; [Santoro et al., 2014](#)). Fragile

---

<sup>16</sup> *Programa Operativo de Cooperación España-Francia-Andorra* (Cross-Border Cooperation Programme Spain-France-Andorra)



ecosystems, natural resources and traditional human activities are threatened by industrial fishing, mass tourism and coastal urbanisation (Malavasi et al., 2013, Gomez et al., 2006). The causes can be found in the divergent national political interests and priorities (Tathenhove, 2013) and in the reticence of the central states to share their competence over coastal management (Queffelec et al., 2013), among others.

Feasible cross-border action in coastal management requires the involvement of different authorities (Buono et al., 2015), which are often absent. This is the case of actors operating at the local scale, not participating in the environmental management of coastal regions, in particular in the borderlands (De Jong, 2011).

We consider the local scale to be a fundamental stage in which the synergies and the networks of players across national boundaries can boost a local endogenous development (Figure 1). We adopt the concept of cross-border territory to coastal borderlands, developed by Berzi (2017). Coastal borderlands are understood as special territories where the pre-existing socioeconomic and cultural cohesion (a) has been directly affected by geopolitical and historical factors. From this perspective, national borders (b), which were conceived as external stimuli, led to the fragmentation of the cultural, socioeconomic and environmental patterns. The new political order created by the establishment of the border introduces new social and normative codes (a1) and, from the local perspective, this new de-territorialising action impedes the reproduction of the endogenous territorial capital.

From this perspective, local cross-border cooperation initiatives (c) (CBC) produce new forms of shared territorial capital (a2). The engagement of local key players (e) and the involvement of other public and private territorial agents in the cross-border network (f) are fundamental steps towards a new conceptualisation of these spaces, whereby the negative effects of the border are reduced. Synergies between bottom-up processes and top-down initiatives (bilateral and multilateral agreement between countries and the EU's European Territorial Cooperation programmes), can generate multiple and multi-scale cross-border dynamics.

*Figure 1: The conceptualisation of the Coastal Borderland from a local perspective. Source: Berzi, 2017.*

The aim of this paper is, therefore, to study the existence, the profile and the role played by Local Cross Border Cooperation (CBC) in transboundary coastal zone management and the consequent potentialities of local endogenous development for improving the management and governance of the tourism sector, coastal development, fisheries and marine protected areas in the Albera Marítima, in the Northwestern Mediterranean, as the most complex socio-ecological

phenomenon in the region. It is a French-Spanish Mediterranean coastal borderland highly affected by differential spatial, socioeconomic, and political dynamics.

### **1. Methodological Approach**

In this research, we perform an in-depth study on the Albera Marítima, considered a typical coastal borderland in the Mediterranean (Berzi, forthcoming). The methodology aims to analyse the most relevant territorial and social dynamics in the Albera's coastal-maritime borderlands and critically discusses the limits and potentialities of the current and future local CBC for improving coastal zone management in the Mediterranean borderlands. We focus our analysis on three important coastal sectors. Firstly, the tourism activities and the urbanization of the coastal area (Section 3). Secondly, we analyse the fishing sector (Section 6), considering the different fishing economies of the two sides of Albera. Lastly, we consider the joint scientific research and the establishment of Marine Protected Areas along the disputed maritime border between France and Spain (Section 7). The methodological approach combines quantitative and qualitative analysis, exploiting the following sources: academic references such as Barbaza (1966), Aguirre (2013) and Lloret (Lloret and Rivera, 2008; Lloret and Font, 2013; institutional sources for Statistical Data (IFREMER, 2014; Generalitat de Catalunya, 2015) and CBC Programmes (Poctefa 2007-2013, Interreg IIIA Spain-France-Andorra 2000-2006 and the EICT small-project fund); policy literature and reports (RAMOGE Agreement, 1976; PNM Golfe du Lion, 2014, etc.); other sources such as local newspaper articles and the results of semi-structured face-to-face and phone interviews with several local and regional players (Table 1), mainly key public figures (mayors and municipal councillors and technical officials of the regional government) and representatives of business associations (i.e. fishery organisations) in order to gain a better understanding of the existence of local cross-border relations and the involvement of local stakeholders in CBC initiatives.

The empirical material has been catalogued and organised into two different databases for statistical and cartographic analysis. The first seeks to understand the territorial framework and to reconstruct the historical process of the socioeconomic and cultural differentiation of Albera Marítima (Table 2, Figures 4 and Figure 5). The second database instead aims to reconstruct the main successes and failures of CBC initiatives and attempts in the three selected sectors (Figure 3 and Figure 6)

## 2. The Albera Marítima: from coastal homogeneity to coastal diversity

The Albera Marítima coast is located in the extreme north east of the Iberian Peninsula, enclosed by the easternmost prolongation of the Pyrenees (Figure 2), which includes the Massif of Albera, the Cape of Creus, and the Gulf of Lion (Western Mediterranean). Since 1659, the Treaty of the Pyrenees has divided the Albera Marítima politically between France and Spain<sup>17</sup>.

The area constitutes a homogeneous geographical unit in the wider regional context. Its rocky and poorly accessible coast has been shaped by morphological, atmospheric (Tramuntana wind) and oceanic factors (i.e. Liguro-Provencal current). In the marine domain, the geographical continuity is matched by ecological continuity. Despite the difficulty in finding scientific studies about the transboundary area, the comparison between contributions from the southern side (Lloret and Riera, 2006; Sardà et al., 2012) and the northern side (Ballesta, 2000; Labrune et al., 2006; Linares et al., 2010; IFREMER, 2011) reflects the continuity of the physical habitat: the connection of the benthic communities is noticeable, as well as the common richness of ecosystems (especially *Posidonia oceanica* and *Cymodocea* meadows, coralligenous and muddy and sandy areas), considered to be among the most important in the whole Mediterranean. Both countries also share two important submarine canyons, that of Lacaze-Duthiers and that of Cape of Creus (Lastras et al. 2007, Watrmez 2012). The marine fauna in the transboundary area include several species that are important for local fishing, such as *Diplodus sargus* and *Epinephelus marginatus* (PNM Golf du Lion, 2014)

*Figure 2: The coast of Albera Marítima case-study in the regional context. Source: compiled by authors (From ESRI, EUROSTAT and Generalitat de Catalunya).*

Until the end of the 19<sup>th</sup> century, the French and Catalan parts of the Albera Marítima presented strong socioeconomic and cultural similarities. The historical anthropisation adapted to the particularities of the geographical space. Small-scale urban settlements located along the seafront, were "trapped" between the sea and the maritime reliefs, which were reshaped by local communities into cultivated terraces of vineyards and olive plantations. The local economy was based on agriculture, fishing and local maritime trade (Barbaza, 1966). The sea represented the most important source of food supply and provided an alternative commercial route to the mountain passes. The coasting trade (i.e. cabotage) linked the local French and Catalan communities of the Albera (Rahola and Rahola, 1976), and it ensured the exchange of cultural

---

<sup>17</sup> The case-study includes eleven municipalities: seven coastal municipalities in the French Canton de la Côte Vermeille (Argelès sur Mer, Port-Vendres, Collioure, Banyuls sur Mer and Cerbère), in the department of Pyrénées Orientales (Region Occitanie), and six Catalan municipalities in the Northern Costa Brava (Portbou, Colera, Llançà, El Port de la Selva, Cadaqués and Roses), belonging to the Comarca of Alt Empordà) in the province of Girona.

patterns and common maritime traditions: all these elements — the Catalan language and the local dialect, the sailing techniques and boats, the access and property right over natural resources, etc. — constituted the local intangible heritage which is an essential part of the Albera's transboundary identity (Berzi, forthcoming).

Beginning with the research conducted by Berzi (forthcoming), we have reconstructed the most important external stimuli that have contributed, since the mid-19<sup>th</sup> century, directly and indirectly, to the demographic, socioeconomic and environmental differentiation between the two sides of Albera Marítima (Table 2). Below we provide some examples. The Phylloxera of the Grapes, which hit in 1867-1868, brought to extinction the terraces of the southern side of Albera, which nowadays are more exposed to fires than the northern side, where the vineyards have been replaced and a high quality wine-making industry started (Iglesies, 1968). In 1875, the international railway connection Cerbère-Portbou was inaugurated and, as a consequence, local trade and commercial activity increased, to the detriment of agriculture and fishing. As regards the fishing sector, in 1962, 10,000 *pieds-noirs* (French-Algerian exiles) arrived in Port-Vendres due to Algeria's independence. Most were fishermen, who settled along the coast of Albera. They introduced more invasive techniques and began fishing for new species, such as tuna. This situation increased the competition among local fishermen. The activity switched from traditional to industrial, threatening the marine environment and changing social and cultural values (Bouba, 2009). All these facts provoked a significant reduction in the local transboundary interaction and an impoverishment of the local identity.

### **3. The discontinuity of the recent institutional cross-border cooperation**

Since the 1980s, Albera Marítima has been characterised by a strong instability over time in terms of local transboundary cooperation activity. Two important periods of cooperation have been identified (Figure 3). The first developed in the 1980s when local authorities took the first steps, boosted by important international political agreements<sup>18</sup>. In 1982, the first local transboundary association called *Associació Cap de Creus-Cap San Vicenç* (CC-CSV Association) was established, involving the municipalities of Cerbère, Portvendres, Banyuls, Collioure, Portbou, Llançà and Port de la Selva. They were aimed at promoting cultural interactions between the two sides of Albera, such as recreational meetings and sports activities (such as rowing competitions). In 1989, the municipalities of Portbou and Cerbère signed a bilateral agreement for the creation of the first 'Euromunicipality' in the Pyrenees, a

---

<sup>18</sup> Among the most important: Outline Convention on Transfrontier Co-operation signed in 1980, the entry of Spain into the EEC in 1986, the launch of the Interreg programmes in 1990 and the Schengen Agreement in 1995, abolishing controls along the internal borders of the EU.

transboundary consortium based on their strong geographical and socioeconomic similarities (the geographical remoteness, and their economic dependence on the railway system). The agreement was aimed at providing the local services of proximity towns (i.e. access for the citizens of Portbou to the health care facilities of Cerbère) and at promoting a joint local economic development (Iglesias, 1989). During the 1990s, the two initiatives were abandoned due to the lack of local political interest and the absence of support from regional and national governments. Because of this, Albera Maritima's CBC was scarce during this decade.

*Figure 3: Timeline of cross-border institutional cooperation (above) and transboundary coastal management (below). Source: Compiled by authors.*

The second wave of transboundary local cooperation occurred in the second half of the 2000s, encouraged by the introduction of the new "European Territorial Cooperation" policy. In 2006, the new legal instrument *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*<sup>19</sup> was introduced to overcome the bureaucratic and legal impediments for local and regional cross-border cooperation. In 2007, the local authority of Portbou proposed bringing back the CC-CSV Association, rethinking the local economic development by reconverting the disused railway facilities into a regional professional training centre for railroaders and by enhancing the common natural and cultural heritage through joint cross-border projects. Nonetheless, neighbouring municipalities, and regional and national authorities, failed to support the idea. In 2010, the Catalan consortium Terra de Pas (literally *Land of Passage*) and the *Communauté de Communes Albères, Cote-Vermeille*, began discussing potential CBC among the twenty-five municipalities involved in order to promote sustainable tourism (see Section 5), but the project was abandoned four years later.

In contrast to all these failed attempts, there has been a long-term and voluntary cross-border institution that covers the two CBC periods, called *Associació Albera Viva (AAV)*. It was set up in 1991, driven by the need to encourage mutual awareness and restore cultural ties based on the common historical and natural heritage. It linked 28 municipalities on the two sides of Albera. From 2002 onwards, almost thirty cross-border seminars were organised and issued to common heritage (i.e. history and archaeology, terrestrial and marine environment, fishery, terracing), also promoting discussions on how to tackle shared needs, such as fire prevention, local energy supply, the future of the railway within the Eurodistrict of the Catalan Cross-border Space (EICT)<sup>20</sup>. The association was officially dissolved in 2013, with its cross-border mission

---

<sup>19</sup> Reg. CE 1082/2006

<sup>20</sup> A cross-border cooperation area established in 2008 by the Catalan Government and the General Council of the French Department of the Eastern Pyrenees to promote local CBC. See [www.eurodistricte.cat](http://www.eurodistricte.cat)

being delegated to other local French institutions, the French *Communauté de Communes Albères-Côte Vermeille* and *Pays Pyrénées Méditerranée*<sup>21</sup>. The latter is currently a key player in local CBC along the Eastern Pyrenees because it has recently introduced a Cross-Border Multi-Level Governance Committee, engaging local, regional and national stakeholders in order to support and coordinate local cross-border projects in the current Poctefa Call 2014-2020.

#### **4. Tourism and developments in the coastal area**

Nowadays tourism is undoubtedly the most important economic activity in the territory. During the 1960s, mass tourism began to grow, and this radically changed the traditional economies and the human landscape (Barbaza, 1966). Recent research shows how recreational activities (i.e. diving and boating) are threatening the integrity of vulnerable coastal ecosystems such as *Posidonia oceanica* and *Corallium rubrum* (Tsounis et al., 2007; Lloret et al., 2008; Linares et al., 2010). On both sides of the Albera, tourism development has led to a strong coastal urban development (Barbaza, 1966; Martí, 2005). The analysis of the coastal land use in 2006 (the 500 meter strip from the coastline) shows the existence of an important urban pressure (40% from the Côte Vermeille and 30% from the southern side of artificial land use) in which second residences have a considerable impact (40%) (Figure 4). In this regard, no significant differences have been identified between the two sides of Albera Marítima. In recent decades, coastal urban development trends have been limited (partially) by the introduction of regulatory and environmental protection policies. Both countries now have regulatory instruments in place to protect coastal areas. In 1986, France approved the *Loi du Littoral* and Spain the *Ley de Costas* (1988) which set out the general criteria for land use planning and environmental protection in coastal zones. Despite both countries having transposed the ICZM Protocol (2008) in their national legislation, its application is still far from being effective (Aguirre, 2013, Ariza et al., 2016). Two local territorial planning tools are in force along the coastal area of the Albera. On the French side, the SCOT Littoral Sud (*Schéma de Cohérence Territoriale*), approved in 2014, is a strategic supra-municipal plan aimed at coordinating the multiple uses of the coastal zone (urban development, environmental protection, rural activities, infrastructure development, etc.), according to the principle of sustainable development (SCOT Littoral Sud, 2014a). It provides a specific section for the enhancement of the marine environment (Chapter SMVM) affecting the northern Albera's municipalities, and in this document the transboundary vocation of territory has been taken into account. For example, it provides data on the Costa

---

<sup>21</sup> The *pays* is a French voluntary supra-municipal association, whose members share a common geographical, historical, economic or cultural framework, and its aim is to pursue local economic development by means of joint territorial management.

Brava's tourist accommodation (SCOT Littoral Sud, 2014, 151), and cross-border cooperation, it is argued, also represents an important asset for improving joint research in the maritime milieu (Ibid., 226). More generally, SCOT outlines how CBC represents a fundamental strategy for a local sustainable development within the EICT. In Catalonia, meanwhile, the regional government (which is in charge of land-use policy) approved the *Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner* (PDUSC) in 2005, to protect the coastal area (500 meter strips from the baseline) from the urban development process. The study area is mostly classified either as an area restricted from urban development or as natural protected areas. Nonetheless, neither this plan nor the Territorial Plan of the Girona *Comarcas* (*Pla Territorial Parcial de les Comarques Gironines*) make any reference to the northern side of the Albera or to the wider transboundary framework.

*Figure 4: The Albera Marítima presents a similar land use (A), especially if we consider the coastal urbanization 500m from the seafront (B), high rate of second residences and tourism accommodations on both sides of the borderland (C). Source: compiled by authors (From ESRI, EUROSTAT and Generalitat de Catalunya).*

Some of the villages along the border compete to attract tourists. This is the case of the municipalities of Roses and Argelès sur Mer. Both have the highest number of tourist accommodations in the case-study. The former specialises in hotels and attracts many international tourists, especially French tourists from Toulouse. The latter has instead developed campsites and is targeted by national visitors. According to the local administrators interviewed, the competitive approach has historically prevailed over one of cooperation between public and private stakeholders. This attitude has contributed to an increase in the human pressure over the coastal and the marine environment (Figure 4). A local initiative was undertaken, during the 1980s, by the CC-CSV Association, in an attempt to jointly manage the cleaning of Albera's small beaches using a shared boat and crew. The initiative was abandoned due to the difficulties in choosing between the French or Spanish employment laws.

The potential implementation of a shared transboundary tourism strategy seems complicated because the border also marks two very different strategies of tourism promotion. Indeed, the northern side is promoted by the single brand *Destination Sud de France*, which encompasses the entire south of France. The southern side, in contrast, is characterised by the "Chinese box" approach, providing several tourism brands according to the geographical scale (*Catalunya*, *Costa Brava-Pirineus*, *Empordà* and *the Most Beautiful Bays in the World for the town of Roses*).

An ambitious attempt by CBC in the promotion of sustainable tourism has been the joint UNESCO candidature for the International World Heritage Sites in 2006 (Puig and Rieu, 2006). It was proposed by local administrations, which obtained endorsement from the national administration. The *Consell Comarcal de l'Alt Empordà* and the *Conseil de Developpement du Pays Pyrénées Méditerranée* developed a scientific dossier for the candidature of the so-called *The Two sides of the Mediterranean Pyrenees*. The proposed area covered 64,000 hectares, including the whole Albera uplands and the coastal zone. The concept of a complex, integrated and unique transboundary human landscape shaped by the traditional human activities (the *bioevolutionary landscape*) represented the added value for this potential World Heritage site. UNESCO's management plan contemplated three levels of environmental protection (core zone, transition zone and buffer zone) allowing different human activities in each zone according to their environmental impact. It would represent a very important chance to face the coastal urbanization and to promote sustainable tourism development, based on the environmental and cultural values of the borderland. To ensure the governance's feasibility, they also proposed the adoption of the EGTC as a suitable legal framework for the joint management (Castell, 2006). In the end, this initiative was withdrawn by the Spanish government (the official promoter) before the final judgment, in order to improve some weak aspects of the candidature. The interviews with the local promoters revealed that one of these weaknesses was the unstable institutional CBC between the local players (explained in Section 4), which could negatively affect the effectiveness of the transboundary environmental management. Therefore, a rejection by the evaluators would have compromised future applications. It has never been proposed again.

Consultation of the small projects' list EICT Funds does not reveal successful tourism initiatives either. In 2010, one project was financed to promote the cross-border maritime route between the municipalities of Port-Vendres and l'Escalà. Despite the public-private partnership (local and provincial institutions, nautical enterprise and the chambers of commerce of Girona and Perpignan) the initiative was abandoned after the inaugural trip due to the lack of political and financial support. In 2013, the consortium Terres de Pas and the CC Albères-Cote-Vermeille signed a CBC agreement aimed at promoting a joint tourism and socioeconomic strategy for the Albera Marítima. They received support from the Universities of Girona and Perpignan, which drew up the Strategy for the Development of Sustainable Tourism Development (*Desenvolupament Turisme Sostenible, DTD*) which addressed actions for landscape enhancement (Vila de Roses, 2013). The two local administrations created the Cap de Creus-Alberes Association in order to jointly apply for the Poctefa 2014-2020 Call. In 2014, however, the cooperation was abandoned by Spanish partners, officially due to the consequences of the



Spanish Reform of Local Administration (LRSAL) which forced the biggest municipality of the consortiums to bear all the management costs.

The analysis of the Interreg projects' database shows that local players do not participate in tourism initiatives either as partners or as leaders. The interviews showed that, generally, the stakeholders of the Albera have not participated in the programme. In this sense, the absence of local cooperation networks in tourism initiatives has two different origins. The first is the shortcomings in institutional capacity, mainly due to the lack of experience of stakeholders in European Programmes, of knowledge of EU legislation (EGTC), of resources (human and financial) and the absence of support from regional and national institutions. The second is the absence of strong and well-developed cross-border relations. According to the interviews with local stakeholders in the Albera Marítima in the first months of 2015, 70% of the respondents pointed out that the EGTC or any cross-border tourism association is perceived as an administrative burden, and they are unaware of the best European practices and potentialities. It seems, therefore, that local stakeholders are not interested in establishing and managing cross-border institutions. Rather, they prefer to cooperate around single projects. Indeed, a new attempt is currently on-going. The coastal municipalities are preparing a project based on a transboundary trekking route to connect and enhance the already existing European long-distance footpaths (GR) crossing Northern and Southern Albera (respectively the French GR10 and the Spanish GR 92), promoting a more sustainable form of tourism between both sides of Albera Marítima. The project will be presented in the third call of the Poctefa 2014-2020 programme, endorsed by the Pays Pyrénées Méditerranée's Cross-Border Governance Committee. Similarly, private companies are also promoting transboundary sports activities such as the recent cycling competition between Cadaqués and Collioure. From the interviews, it seems that the new generation of local politicians and entrepreneurs are coming to understand the potentialities of transboundary cooperation in the tourism sector.

## **5. Fishery**

Albera's local identity is also based on its maritime activities. Traditionally, the local population developed trade, social and family relations via the sea and along the Albera coast. Local small-scale fishing is still today a common traditional activity (Gomez et al., 2006). Historical trading relationships between ports have been recorded in local literature (Rahola and Rahola, 2005; Prat et al., 2006) as well as in the interviews carried out in the study. Until the mid-20<sup>th</sup> century, the coastal communities of the Albera shared the maritime local culture and knowledge, especially related to fishing. Trade (cabotage) and leisure relationships were especially active between the communities of Collioure, el Port de la Selva and Cadaques. Fishermen used the

same traditional boats and adopted the same traditional fishing techniques (such as *pesca a l'encesca* and longline fishing). Sea toponymy, legends, beliefs, anecdotes and the similar gastronomy are an important aspect of the common cultural heritage. At the root of this shared culture is the historical fishing right of Albera's fishermen to fish on the other side of the border (Rodrigues and Ruiz Fabri, 1989). This was ruled in 1967, and, at present, borderland communities still benefit from it, carrying out their fishing activities between Cape Leucate (the northern limits of the French department of Pyrénées Orientales) and the Cape of Creus, from 6 to 12 nautical miles, without quantitative restrictions (Council Regulation No. 2371/2002/EC). This right has always been used more by Catalans —especially fishermen from Port de la Selva and Llança— because of the existence of a wider continental plateau in French waters (Licari et al., 2004). The cross-border fishing flows have contributed to a reduction in the overall fish population (SCOT Littoral Sud, 2014). In spite of this fact, an interview with the Representative of the Fishermen's Association of Port de la Selva (*Confraria de Pescadors*) revealed that relations between the fishermen on the two sides of Albera are good, and no significant historical and current conflicts are recorded.

Nowadays, fishing activity on the two sides of Albera is subject to different economic dynamics. From the comparison of statistical data (IFREMER, 2014; Generalitat de Catalunya, 2015) regarding fleets, employers and catches (quantity and value) it emerges that the southern side is more competitive than the northern one (Roses is the fifth port of Catalonia in number of catches and profit). The situation on the northern side is however more precarious. Data on the Maritime Quartier of Port-Vendres, show that catches and sales are lower than the nearby Maritime Quarter of Sete and far from the Catalan yield. The geographical remoteness of the northern Albera, its dependence on the tourism sector and the negative socio-demographic trends are threatening the existence of the local fishing industry. It represents therefore a 'cul-de-sac' between a more developed French regional context and a highly competitive Catalan fishery (Figure 5).

One attempt to support the local fishing economy was proposed by the *Confraria de Pescadors* of Llança, which in 2006 proposed the creation of a common Llotja<sup>22</sup> for the whole Albera and Cape of Creus fishermen's associations. The closer Catalan town of Vilamalla was chosen as an easily accessible location, via the AP-7 motorway and far from the local tourism routes, where the transport of fish is often slowed down during the summer season. This initiative could support local fish production and sale by means of a new joint infrastructure. Nonetheless, it

---

<sup>22</sup> A typical Spanish facility for stocking and selling fresh fish.

was rejected by the most important Catalan fishermen associations (such as Roses), due to their strong competitiveness in the regional context.

*Figure 5: Comparison between current Northern and Southern Albera's fleets, catches and entire proceeds. Source: compiled by authors (From Generalitat de Catalunya and IFREMER).*

## **6. The geopolitics and scientific research into Marine Protected Areas (MPAs)**

The case-study hosted important Marine Protected Areas (MPAs), justified by the presence of extraordinary ecosystems, considered among the most important in the whole Mediterranean, such as coralligenous areas and *Posidonia oceanica* (Lloret and Riera, 2006). The borderland is also an important site for more than 15 migratory species. Looking at the density of the Nature 2000 sites in the area, the artificiality of the political boundary can be observed (Figure 6). In 2013, the Natural Marine Park (NMP) Golf du Lion was set up by the French Ministry of the Environment. The following year, Spain designed two Nature 2000 sites: El Mar de l'Empordà (*the Empordà's sea*) and the Creus' Submarine Canyons. The maritime delimitation between the two countries is still controversial. Since the 1970s, both countries are calling for a different maritime boundary (Faramiñán and Castillo, 2007; Suárez de Vivero, 2009) which is currently visible in the perimeter of the new protected areas (Figure 6). This undetermined situation has generated a partial overlap between the French NMP and the two Spanish Natura 2000's sites. It seems that the establishment of protected areas could be an argument used by the French and the Spanish governments to impose their sovereignty over the territorial dispute. In this sense, the protection of marine areas may serve the geopolitical interests of both countries, which seek to control strategic environmental resources (Guyot and Sepúlveda, 2014).

A more evident factor causing this partial overlapping is the lack of coordination between the competent authorities. It can be argued that the project of an international protected area could solve the geopolitical problem and pursue the protection of marine resources.

*Figure 6: The marine protected area along the French-Spanish border. Source: compiled by author.*

In fact, since 2008, the Spanish and French governments have been negotiating the establishment of a transboundary marine protected area. The cross-border MPA should include a large marine area (10,000 sq. km) in the Gulf of Lion, protecting more than 2,000 species and ranking among the 25 most important MPAs in the world for biodiversity, ensuring the ecological conservation of marine resources that are already overexploited. Once again, after the official meeting in Collioure in 2009, no progress has been recorded.

The lack of governmental cooperation is counterpoised by an active scientific networking and technical mutual support between Natural Protected Areas and research institutions. In the case-study, there are several scientific centres, especially on the French side, such as the Oceanographic Observatory (OB) and the Aragon Laboratory based in Banyuls sur Mer. One of their first attempts was the creation of the first Associated European Laboratory for Marine Sciences at the end of the 1990s. It was based in Banyuls sur Mer and received support from the University of Paris VI, three laboratories of the Spanish National Research Council (CSIC) and the University of Barcelona, specialising in biological and ecosystem studies (J. R, 1997). In 2010, the OB joined the Pyrenees-Mediterranean Cross-Border Research and Higher Education Group (PRES-PM), which is a higher education pole among four universities (Girona, Lleida, Perpignan and Balearic Islands) to reinforce the regional cooperation in the fields of research, education and culture (Convention PRES-PM, 2010).

Scientific CBC has two joint research projects which focus on marine biodiversity. During the Interreg IIIA 2000-2006, the OB and the Blanes Centre for Advanced Studies (CEAB) cooperated in a research project to study the effect of pollution on invertebrates. Another initiative started in 2014, through a French-Spanish cross-border consortium between scientific institutions, universities and MPA managing authorities (among which were the MNR Banyuls-Cerbère, the PM Golf du Lion, the NP Cap de Creus, the OB and the Universities of Girona and Perpignan). The consortium is currently working on the ECATE programme<sup>23</sup> (2014-2016 funded by the Total Foundation), to assess the connectivity of the important ecological and socioeconomic fish population (*Epinephelus marginatus* and *Diplodus sargus*) along the transboundary coastal zone.

Other kinds of cooperation are also under way between the management authorities of the natural protected areas in the area. To cope with the shortage of staff and ensure effective maritime surveillance in the NP of Cape of Creus, the neighbouring MNR Cérberes-Banyuls provides some human resources for this purpose. In its partnership, the NMP of the Gulf of Lion involves the representative of the ICM (Institute of Maritime Science) of Barcelona for scientific advice and the NP of Cape of Creus as an important local environmental stakeholder on the Spanish side (PNM Golf du Lion, 2014).

## 7. Discussion

The analysis developed demonstrates the complexity of integrated coastal and maritime management in the Mediterranean borderlands (Santoro, 2014). The presence of the

---

<sup>23</sup> Evaluation de la Connectivité entre Aires marines protégées et rôle des habitats Essentiels (ECATE) (Assessment of connectivity between protected marine areas and the role of essential habitats).

international boundary in these areas, which involves different national and regional approaches, impedes the effectiveness and the feasibility of transboundary ICZM in this type of coastal areas (León and Merino-Ibarra, 2013). In spite of the undeniable positive effects between these actors, more cooperation is needed to really understand the complexity of the socioeconomic and environmental dynamics of the coastal borderland.

The existing literature points to two important driving forces for achieving local CBC. On the one hand, the presence of persisting cross-border historical relations, based on geographical proximity and on the common economic and cultural elements (trade, cultural heritage, local identity, etc.), and on the other hand, the political and financial support given by national and regional authorities (Berzi, forthcoming). On the coast of Albera Marítima, the lack of both factors explains the incapability of local players to achieve a stable CBC and participate jointly in Interreg programmes. The joint management of tourism and coastal development, fishery, and Marine Protected Areas and environmental conservation goes beyond the local institution's capabilities and a multi-level approach is therefore more appropriate.

One example of this is the French-Italian borderland, where since the 1970s the RAMOGE agreement between Italy, France and Monaco has acted as a scientific, juridical, technical and administrative cooperation tool for the joint management of shared marine areas and the coastal zones at the sub-regional scale (RAMOGE Agreement, 1976). Since the enactment of the Mediterranean ICZM Protocol in 2008, the RAMOGE agreement included among its goals, ecosystem and biodiversity conservation and sustainable tourism activities. Several joint actions have already been carried out, affecting the local governments. For example, a recent operational study on the environmental management of the tourism ports and mooring areas has been developed and applied in some pilot areas and it is addressed to local authorities, port authorities and private users. In this sense, a transboundary observatory on the impact of tourism should be established along the French and Catalan coast in order to develop a similar strategy for tourist activity and coastal development (involving local and regional institutions, private enterprises and NGOs, as well as the Natural Protected Areas' authorities and civil society).

Regarding coastal planning, as Aguirre argues (2013), the French SCOT is an authentic ICZM tool and several parallels could be found between this and the Catalan PDUSC. The French and Catalan policy makers should therefore go a step beyond the simple "envisagement" of cross-border cooperation. Regional authorities should develop a specific chapter for the operational integration of the ICZM principles, preparing a "transboundary SMVM Chapter" by means of a joint committee that involves local governments and the association of private organisations

(hotels, recreational and professional fishing, etc.). In this sense, the Catalan government is preparing a new Catalan Coastal Law in which CBC represents a strategic tool for fulfilling the ICZM implementation in the Western Mediterranean by means of the signing of bilateral agreements with the French government (Generalitat de Catalunya, 2014).

According to the current experiences, the local government's commitment in coastal management could be achieved in two effective ways. The first is through voluntary engagement. One example is given by the PELAGOS' Chart of municipalities. Adopting the Chart is voluntary and engages the local governments to carrying out several environmental and political actions in their administrative activity. Currently, 90 local authorities out of 241 of the PELAGOS coastal area are involved. The second involves implementing a pilot transboundary planning system to promote the socioeconomic and environmental integrated strategy of the borderland. As Colomb argues, "*cooperation across borders can help individual actors to improve their local/regional spatial development policies by learning from the 'good practices', innovative policies and technologies used by other partners in the transnational network*" (Colomb, 2007). One example comes from the Albanian-Montenegro coastal borderland where the Integrated Resources Management Plan (IRMP) for the Buna/Bojana river basin was implemented in 2015. The IRPM attempts to bring together the management of river basin, coastal and marine areas at the local transboundary scale (MedPartnership, 2015). Along the Albera borderland, a similar initiative could be considered, to regulate the exploitation of the common natural resources (specifically in the fishery and tourism sectors), to provide joint actions for the *Posidonia oceanica* conservation and to overcome the administrative and legal obstacles that burden the effective transboundary ICZM.

The transboundary cooperation in Albera's fishery management seems more complicated. Although no conflict has been recorded among the Albera's fishermen, the highly competitive attitude in the fishing activity (even among the fishermen's organisation in the same country) and the divergent national policies are two important constraints. Nonetheless, French and Catalan fishermen depend on the same resources, which are becoming scarce and threatened by human activities. Cross-border cooperation aimed at generating endogenous local development should involve local fishermen's associations (*Prud'homies de pêcheurs* in France and the *Confraries de pescadors* in Spain), which, together with local, regional and national administrations, would lead to a coordinated coherent fisheries resources' management. In this sense, an example of good practice was set up in the Upper Adriatic where, since 2000, Italian, Slovenian and Croatian coastal regions are cooperating to support the sustainable development of the fishery sector and to protect the fragile marine ecosystem (Regione Emilia Romagna et

al., 2006). The Upper Adriatic Strategic Agenda was established and several concrete initiatives were set up, financed by the Interreg IIIA Italy-Slovenia. Most notable was the creation of the Upper Adriatic Observatory on Fishery and Aquaculture (project Adri.Fish), the implementation of a joint quality label for fish products (project Adri.Log) and the improvement of fishing vessel hygiene to reduce marine pollution.

The establishment of the ambitious cross-border Marine Park cannot be realistically achieved in the short-medium term due to the geopolitical and jurisdictional controversies between France and Spain. Nonetheless, the current high density of MPAs should be organised into a wider transboundary network area for the information exchange and cooperation between the scientific and administrative stakeholders. The cross-border networking across the Atlantic side of the Pyrenees provides an interesting scientific initiative in this respect (Fundación Ficoba, 2016). Since 2015, the cross-border congress on Climate Change and Coast (UHINAK) has been regularly organised, to promote the exchange of knowledge and expertise and discuss the present and future effects of Climate Change on the Basque coastal zone. It aims to encourage new cross-border synergies among local and regional governments, enterprises, research centres and universities, in a wide geographical Atlantic coastal area. The implementation of such an initiative in the French-Spanish coastal zone would provide a wider network platform among the stakeholders already involved in the CBC focusing on the mitigation of the socioeconomic and environmental impact of mass tourism over the fragile Mediterranean ecosystems.

## **8. Conclusions**

In spite of many legislative documents pointing to the need for transboundary action in coastal areas, our study of local CBC in Albera Marítima (Northern Mediterranean) reveals limited activity in order to achieve optimal governance of the coastal-marine territory. The main causes are the lack of trust, joint strategic vision and competition among stakeholders. Historically, cooperation has been discontinuous since the 1980s, with many attempts of CBC institution for the tourism enhancement of the Albera Marítima. In recent times, despite the existing shortcomings, particular action on transboundary cooperation among local actors has been developed by promoting a joint strategy for sustainable tourism like the UNESCO candidature, supporting the local fishing economy through a (failed) joint fish market and sharing the scientific knowledge on marine biodiversity (the ECATE project). However, this has not led to robust and permanent cooperation that is able to trigger Local Endogenous Development in the area. This situation has been reported in other countries, and is a factor that partially contributes to the unsustainable management of coasts worldwide. Progress on the governance of fishing resources, the implementation of a transboundary marine protected area as well as a joint coastal

plan, would help to improve the sustainability of the littoral socio-ecological system in the Albera Marítima and improve principles and recommendations established in ICZM literature. The approach, methods, results and reflection developed in this research could be useful for similar approaches in other coastal areas.

### **Acknowledgements**

The first author was supported by a pre-doctoral contract [FI-2016] from the Department of Innovation, Education and Enterprise, Government of Catalonia. The second author was supported by a Ramón y Cajal contract (RYC-2013-13392) from the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness. This research was also carried out under the framework of the FP7 PEGASO Project (Grant Agreement 244170). We thank Prof Emer. Juan Luis Suárez de Vivero (University of Sevilla) for his clarifications on the maritime jurisdiction's issue. We also thank all the interviewed stakeholders, although any errors are our own and should not tarnish the reputations of these esteemed persons.

### **References**

- Aguirre, J.M., 2013. L'ordenació del litoral català: Els Plans Directors Urbanístics del Sistema Costaner. PhD Thesis Universitat de Girona, Girona. 212 pp.
- Alland, A. and S. Alland. 2006. Catalunya, one nation, two states: an ethnographic study of nonviolent resistance to assimilation. Palgrave Macmillan, New York.
- Ariza, E., Pons, F., and F. Breton, 2016. Is “socio-ecological culture” really being taken into account to manage conflicts in the coastal zone? Inputs from Spanish Mediterranean beaches. *Ocean Coast. Manag.* 134, 183-193.
- Auken, M., 2009. Report: On the impact of extensive urbanisation in Spain on individual rights of European citizens, on the environment and on the application of EU law, based upon petitions received. European Parliament. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0192+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed 12.12.16)
- Ballesta, L., Pergent, G., Pasqualini, V., and C. Pergent-Martini, 2000. Distribution and dynamics of *Posidonia oceanica* beds along the Albères coastline. *Comptes Rendus de l'Académie des Sciences-Series III-Sciences de la Vie*, 323(4), 407-414.



Barbaza, Y., 1966. *Le Paysage humain de la Costa Brava*. Librairie Armand Colin, Paris.

Berzi, M., 2017. The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border. *European Planning Studies*. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2017.1321622>

Berzi, M., forthcoming. Local Cross-Border Cooperation as a Territorial Strategy for Peripheral Borderlands? The Analysis of Two Study Cases along the Eastern French-Spanish Border Using the Territorialist Approach. *Europa Regional*

Bouba, P., 2009. L'arrivée des Pieds-Noirs en Roussillon en 1962. Trabucaire, Canet en Roussillon.

Buono, F., Soriani, S., Camuffo, M., Tonino, M., and A. Bordin, 2015. The difficult road to Integrated Coastal Zone Management implementation in Italy: Evidences from the Italian North Adriatic Regions. *Ocean Coast. Manag.* 114, 21-31. Doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.06.001>

Castell, B, 2006. Dossier. El patrimoni natural i humà del vessant mediterrani dels Pirineus. L'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT). *Revista de Girona*, 236, 65-68

Colomb, C. (2007). The added value of transnational cooperation: Towards a new framework for evaluating learning and policy change. *Planning, Practice & Research*, 22(3), 347-372. doi: [10.1080/02697450701666712](http://dx.doi.org/10.1080/02697450701666712)

Convention PRES-PM. 2010. Retrieved from [http://www.php.obs-banyuls.fr/modules/resources/download/arago/pdf/Communiqués\\_de\\_Presse/convention\\_PRES\\_PM\\_VF\\_signee.pdf](http://www.php.obs-banyuls.fr/modules/resources/download/arago/pdf/Communiqués_de_Presse/convention_PRES_PM_VF_signee.pdf) (accessed 12.12.16)

De Jong, F., 2011. ICZM and the Wadden Sea: management across boundaries. In: Wolanski, E., McLusky, D. (Eds.), *Treatise on Estuarine and Coastal Science*. Academic Press, Waltham, pp. 159e178. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-374711-2.01110-4>.

Council Regulation No. 2371/2002/EC on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy, 2002 O.J. L 358/59 Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:358:0059:0080:EN:PDF> (accessed 12.12.16)

European Commission (EC), 2015. Flash Eurobarometer 422 “Cross-border cooperation in the EU”- Aggregate report. European Union. Bruxelles. doi: 10.2776/959925

Faramiñán Gilbert, J. M., V. L. Gutiérrez Castillo, 2007. El Mediterráneo y la delimitación de su plataforma continental. Tirant lo Blanch, Barcelona.

Fundación Ficoba, 2016. Libro de resúmenes de ponencias y comunicaciones del II. Congreso Transfronterizo sobre Cambio Climático y Litoral. Irun – 27 y 28 de septiembre de 2016. Retrieved from <http://www.uhinak.com/down/Uhinak-libro-abstract.pdf?v01> (accessed 12.12.16)

Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat, 2014. Memòria Prèvia de l'Avantprojecte de llei d'ordenació del litoral català. Retrieved from [http://www.gencat.cat/territori/transparencia/normativa\\_tramit/llei\\_ordenacio\\_litoral/02\\_memoria\\_general.pdf](http://www.gencat.cat/territori/transparencia/normativa_tramit/llei_ordenacio_litoral/02_memoria_general.pdf) (accessed 11.12.16)

Generalitat De Catalunya, Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (Ed.), 2015. Anuario Estadístico De Catalunya. Barcelona.

Gigot, J. G., 1964. Banyuls-sur-Mer et la contrebande du tabac (1780). C.E.R.C.A. 34, 274-277

Gómez, S., J. Lloret, M. Demestre, V. Riera, 2006. The Decline of the Artisanal Fisheries in Mediterranean Coastal Areas: The Case of Cap de Creus (Cape Creus). *Coast. Manag.* 34 (2) 217–232. <http://dx.doi.org/10.1080/08920750500531389>

Gubert, J., 1990. Portbou, segle XIX: inicis i engrandiment d'un poble, Joan Gubert i Macias

Guichonnet, P., and Raffestin C., 1974. Géographie des frontières. Presses Universitaires de France, Paris.

Guyot, S. and B. Sepulveda, 2014. The New Borders of Participation in Protected Areas, from Ethnicisation to Local (Dis)Integration: The Case of Chile. In: *Cartographies of Nature: How conservation animates borders*. Cambridge Scholars Publishing, New Castle upon Tyne, pp. 193–217.

IFREMER, 2011. Carte d'habitats physiques des fonds marins en France métropolitaine (échelle 1 / 1 000 000). Retrieved from <http://sextant.ifremer.fr/record/ff8d8cd6-c753-4581-99a3-af23fe4c996b/> (accessed 10.11.16)

IFREMER, 2014. Activité 2012 des navires de pêche du quartier maritime Port-Vendres. La Seyne-sur-Mer.

Iglesies, J., 1968. La crisi Agrària de 1879/1900. La Filloxera a Catalunya. Edicions 62, Barcelona.

Iglesias, R., 1989, April, 12. Portbou i Cervera, unes noces no legislades. El Setmanari de l'Alt Empordà, p. 6.

[IPCC, 2014](#), Intergovernmental Panel for Climate Change. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Retrieved from <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> (accessed 12.12.16)

J. R., 1997, January, 24. Banyuls accueille un laboratoire européen des sciences de la mer. Les Echos. Retrieved from [http://www.lesechos.fr/24/01/1997/LesEchos/17321-097-ECH\\_banyuls-accueille-un-laboratoire-europeen-des-sciences-de-la-mer.htm#](http://www.lesechos.fr/24/01/1997/LesEchos/17321-097-ECH_banyuls-accueille-un-laboratoire-europeen-des-sciences-de-la-mer.htm#) (accessed 10.11.16)

Kaplan, D. H. and J. Häkli, 2002. Boundaries and place: European borderlands in geographical context. Rowman & Littlefield, Lanham.

Labrune, C., Amouroux, J. M., Sarda, R., Dutrieux, E., Thorin, S., Rosenberg, R., and A. Grémare, 2006. Characterization of the ecological quality of the coastal Gulf du Lions (NW Mediterranean). A comparative approach based on three biotic indices. Marine Pol. Bull. 52(1), 34-47. doi: 10.1016/j.marpolbul.2005.08.005

Lastras, G., Canals, M., Urgeles, R., Amblas, D., Ivanov, M., Droz, L., ... and D. Orange, 2007. A walk down the Cap de Creus canyon, Northwestern Mediterranean Sea: Recent processes inferred from morphology and sediment bedforms. Marine Geol., 246(2), 176-192. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.margeo.2007.09.002>

León, C., & Merino-Ibarra, M. (2013). Uncoupled public policies and institutions: persistent challenges for management of altered ecosystems. In Yáñez-Arancibia A., Dávalos-Soletto, R.,

Day, J. W., & E. Reyes (eds). *Ecological Dimensions for Sustainable Socio Economic Development*, 191-207. DOI: 10.2495/978-1-84564-756-8/011

Licari, M. L., Lenfant, P., Amouroux, J. M., Dupuy de La Grandrive, R., Labrune, C., Foulquié, M., ... and G. Cadiou, 2004. Document d'objectif site Natura 2000 «Posidonies de la Côte des Albères» Phase I: Inventaire et analyse de l'existant. Retrieved from [http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Resume\\_technique\\_cle167149.pdf](http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Resume_technique_cle167149.pdf) (accessed 22.10.16)

Linares, C., Bianchimani, O., Torrents, O., Marschal, C., Drap, P., and J. Garrabou, 2010. Marine Protected Areas and the conservation of long-lived marine invertebrates: the Mediterranean red coral. *Marine Ecol. Prog. Ser.*, 402, 69-79. doi: doi:10.3354/meps08436

Lloret, J., T. Font, 2013. A comparative analysis between recreational and artisanal fisheries in a Mediterranean coastal area. *Fisheries Manag. and Ecol.*, 20, 2-3, pp. 148-160. doi: 10.1111/j.1365-2400.2012.00868.x

Lloret, J., V. Riera, 2006. Dossier. El patrimoni natural i humà del vessant mediterrani dels Pirineus. El medi marí del cap de Creus i el golf de Roses. *Revista de Girona* 236, 65-68.

Lloret, J., V. Riera, 2008. Evolution of a Mediterranean coastal zone: human impacts on the marine environment of Cape Creus. *Envir. Manag.* 42(6), 977-988. doi: 10.1007/s00267-008-9196-1

Malavasi, M., Santoro, R., Cutini, M., Acosta, A. T. R., and M. L. Carranza, 2013. What has happened to coastal dunes in the last half century? A multitemporal coastal landscape analysis in Central Italy. *Lands. Urb. Plan.* 119, 54-63. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2013.06.012>

Martí, C., 2005. La transformació del paisatge litoral de la Costa Brava: Anàlisi de l'evolució (1956-2003), diagnosi de l'estat actual i prognosi de futur.

Micheli F, Halpern BS, Walbridge S, Ciriaco S, Ferretti F, Fraschetti S, et al., 2013. Cumulative Human Impacts on Mediterranean and Black Sea Marine Ecosystems: Assessing Current Pressures and Opportunities. *PLoS ONE* 8 (12): e79889. doi:10.1371/journal.pone.0079889

Oliveras, X., 2013. La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia). [Cross-border Cooperation in Cerdanya (Franco-Spanish Border)] *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE)*, 62, 25-48. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4258326> on (Accessed 22.09.16)

Osservatorio Socio Economico della Pesca dell'Alto Adriatico (Ed), 2005. Esperienze di cooperazione nel settore ittico dell'Alto Adriatico, pubblicazione finale del progetto Adri.Fish, Regione Friuli Venezia Giulia. Retrieved from <http://www.altoadriatico.com/download/pubblicazioni/Pubblicazione%20finale%20progetto%20Adri.Fish.pdf> (accessed 12.12.16)

PNM Golfe du Lion, 2014. Plan de Gestion. Port-Vendres Retrieved from <http://www.aire-marines.fr/L-Agence/Organisation/Parcs-naturels-marins/Parc-naturel-marin-du-golfe-du-Lion/Documentation-du-Parc/Plan-de-gestion-du-Parc-naturel-marin-du-golfe-du-Lion> (accessed 12.12.16)

Prat, E., E. Serna Coba, P. Vila, 2006. Les ordinacions de la Pesquera de Cadaqués (S. XVI-XVIII). Fundació Promediterrània, Palamos.

Puig J., B. Rieu, 2006. *Pirene Nostrum. The Mediterranean side of the Pyrenees*. Consell Comarcar de l'Alt Empordà. Figueres

Queffelec, B, F. Maes, 2013, Improving SeaLand Management by Linking Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Zone Management: French and Belgian Experiences, *Ocean Yearbook*, 27, 147-170.

Regione Emilia-Romagna, Regione Friuli-Venezia Giulia and Regione Veneto, 2006. Sustainable Development of the Northern Adriatic Ichthyc Sector – Strategic Agenda. Retrieved from [http://www.altoadriatico.com/download/docs/162\\_EN.pdf](http://www.altoadriatico.com/download/docs/162_EN.pdf) (accessed 01.12.16).

Rahola, G., J. Rahola, 1976. *La marina mercant de Cadaqués*. Dalmau Carles Pla, Girona.

RAMOGE Agreement, 1976. Retrieved from <http://www.ramoge.org/documents/accordo.pdf> (accessed 10.12.16).

Rodriguez, Y., H. Ruiz Fabri, 1989. *Les droits des pêcheurs espagnols face à l'Europe bleue*. Pesses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux .

Santoro F., Lescrauwaet A.-K., Taylor J., Breton F. (Eds.), 2014. *Integrated regional assessments in support of ICZM in the Mediterranean and Black Sea basins*. Technical Series.

Intergovernmental Oceanographic Commission. Série technique, vol. 111, UNESCO: Paris. 81 pp. Available in: <http://www.vliz.be/projects/pegaso/links-9.html>, (accessed 10.12.16)

Sardá, R., Rossi, S., Martí, X., and Gili, J. M., 2012. Marine benthic cartography of the Cap de Creus (NE Catalan Coast, Mediterranean Sea). *Scientia Marina* 76(1). doi: 10.3989/scimar.03101.18

SCOT Littoral Sud, 2014. Chapitre Individualisé valant SMVM, Schéma de Cohérence Territoriale Littoral Sud. Retrieved from [http://www.scotlittoralsud.fr/images/pdf/SCOT\\_approuve/01\\_Rapport\\_de\\_presentation/03\\_Diagnostic\\_et\\_Etat\\_Initial\\_de\\_l\\_Environnement\\_CI-SMVM\\_SCOT\\_LS.pdf](http://www.scotlittoralsud.fr/images/pdf/SCOT_approuve/01_Rapport_de_presentation/03_Diagnostic_et_Etat_Initial_de_l_Environnement_CI-SMVM_SCOT_LS.pdf) (accessed 10.12.16)

SCOT Littoral Sud, 2014a. Diagnostic Territorial du Schéma de Cohérence Territoriale Littoral Sud. Retrieved from [http://www.scotlittoralsud.fr/images/pdf/SCOT\\_approuve/01\\_Rapport\\_de\\_presentation/01\\_Diagnostic\\_SCOT\\_LS.pdf](http://www.scotlittoralsud.fr/images/pdf/SCOT_approuve/01_Rapport_de_presentation/01_Diagnostic_SCOT_LS.pdf) (accessed 10.12.16)

Shipman B. and Stojanovic, T., 2007. Facts, Fictions, and Failures of Integrated Coastal Zone Management in Europe, *Coast. Manag.* 35 (2-3), 375-398. DOI: 10.1080/08920750601169659

Soma, K., van Tatenhove, J., and J. van Leeuwen, 2015. Marine Governance in a European context: regionalization, integration and cooperation for ecosystem-based management. *Ocean Coast. Manag.* 117, 4-13. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.03.010>

Strategic Partnership for the Mediterranean Sea Large Marine Ecosystem (MedPartnership), 2015. Integrated Resources Management Plan (IRMP) for the Buna/Bojana Area (Draft). Priority Actions Programme/Regional Activity Centre. Retrieved from [http://pap-thecoastcentre.org/projects/coastal\\_plans.html](http://pap-thecoastcentre.org/projects/coastal_plans.html) (accessed 12.12.16)

Suárez de Vivero, J. L., 2009. Jurisdictional Waters in the Mediterranean and Black Seas. European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/431602/IPOL-PECH\\_ET\(2009\)431602\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/431602/IPOL-PECH_ET(2009)431602_EN.pdf) (accessed 13.12.16)

Tsounis, G., Rossi, S., Gili, J. M., and W. E. Arntz, 2007. Red coral fishery at the Costa Brava (NW Mediterranean): case study of an overharvested precious coral. *Ecosystems*, 10(6), 975-986. doi: 10.1007/s10021-007-9072-5

Tatenhove, van J. P., 2013. How to turn the tide: developing legitimate marine governance arrangements at the level of the regional seas. *Ocean Coast Manag.* 71, 296-304. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2012.11.004>

Vallega, A., 2013. *Fundamentals of integrated coastal management (Vol. 49)*. Springer Science & Business Media. Houten (1999)

van Dijk, J., Broersma, L., & Mehnen, N., 2016. Options for socioeconomic developments in ICZM for the tri-national Wadden area. *Ocean & Coastal Management*, 119, 76-92. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.10.004>

Vila de Roses, 2013, October, 21. 25 municipis de l' Alt Empordà i de la Catalunya Nord, units per un projecte de turisme sostenible. *Diari digital des de Roses*. Retrieved from <http://www.viladeroses.cat/25-municipis-de-l-alt-emporda-de-la-catalunya-nord-units-per-un-projecte-de-turisme-sostenible/> (accessed 10.11.16)

Vilanova, F., 2006. *Exiliats, proscrits, deportats. el primer exili dels republicans espanyols: dels camps francesos al llindar de la desesperació*. Empúries, Barcelona.

Watrermez, P., 2012. Canyon heads in the French Mediterranean. Overview of results from the MEDSEACAN and CORSEACAN campaigns (2008-2010). In: Würtz, M., *Mediterranean submarine canyons: Ecology and governance*. IUCN Center for Mediterranean Cooperation, Malaga, pp. 105-112.

UNEP/MAP/PAP, 2008. *Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean*. Split, Priority Actions Programme. ISBN: 978-953-6429-60-8

### Figures Legend

Figure 1: The conceptualisation of the coastal borderland from a local perspective. Source: Berzi, 2017.

Figure 2: The coast of Albera Marítima case-study in the regional context. Source: compiled by authors (From ESRI, EUROSTAT and Generalitat de Catalunya).

Figure 3: Timeline of cross-border institutional cooperation (above) and transboundary coastal management (below). Source: compiled by authors.

Figure 4: The Albera Marítima presents a similar land use (A), especially if we consider the coastal urbanization 500m from the seafront (B), high rate of second residences and tourism accommodations on both sides of the borderland (C). Source: compiled by authors (From ESRI, EUROSTAT and Generalitat de Catalunya).

Figure 5: Comparison between current Northern and Southern Albera's fleets, catches and entire proceeds. Source: compiled by authors (From Generalitat de Catalunya and IFREMER)

Figure 6: The marine protected area along the French-Spanish border. Source: compiled by authors.

### Table Legend

Table 1: List of the stakeholders interviewed and their role played in cross-border cooperation. Source: compiled by authors.

Table 2: The impact of the most important external stimuli in the Albera Marítima's borderland (SA: Southern Albera, NA: Northern Albera). Source: compiled by authors, starting from Berzi (forthcoming)



Figure 1: The conceptualisation of the coastal borderland from a local perspective. Source: Berzi (2017)

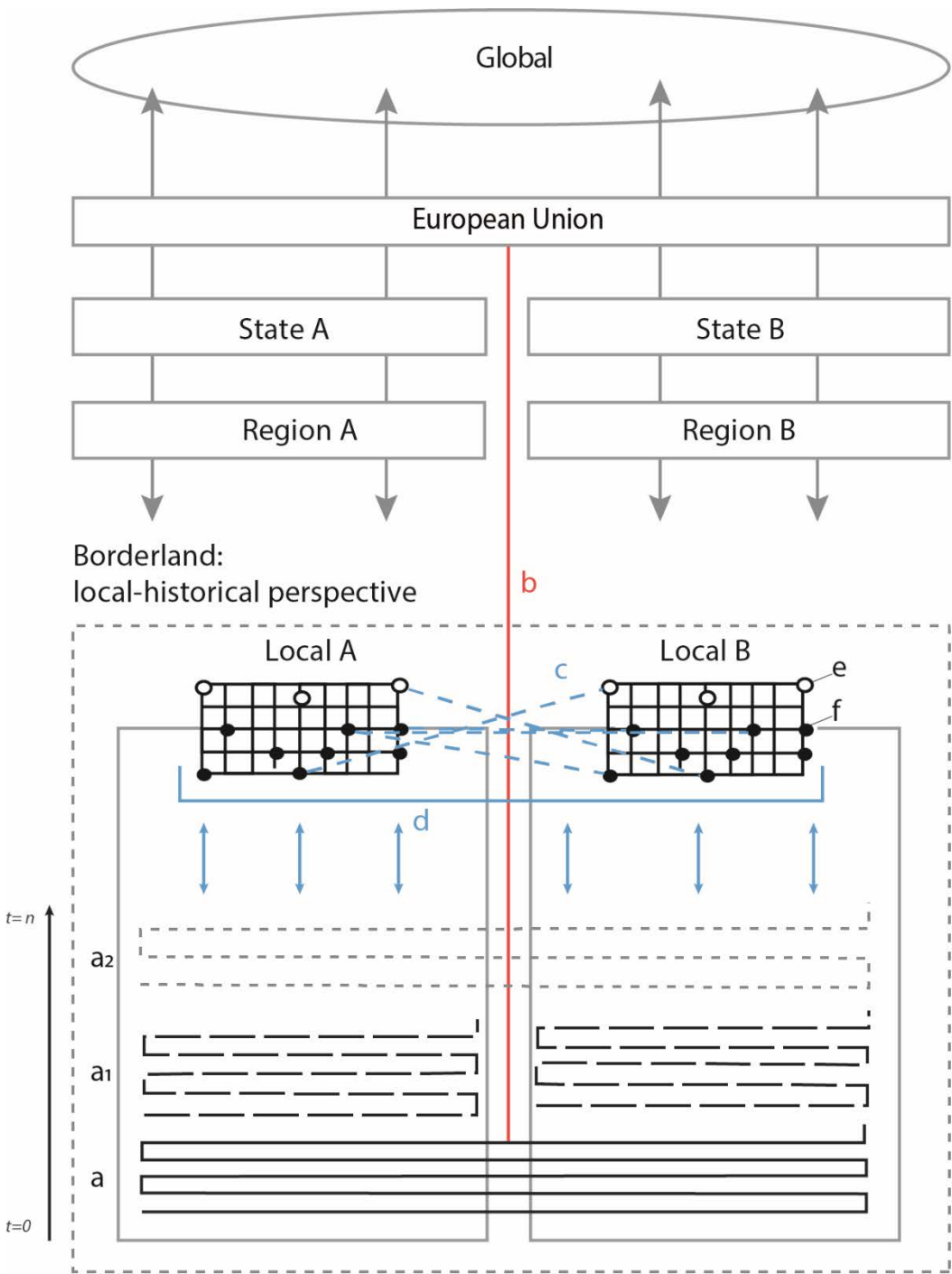


Figure 2: The coast of Albera Marítima case-study in the regional context. Source: compiled by authors (From ESRI, EUROSTAT and Generalitat de Catalunya).

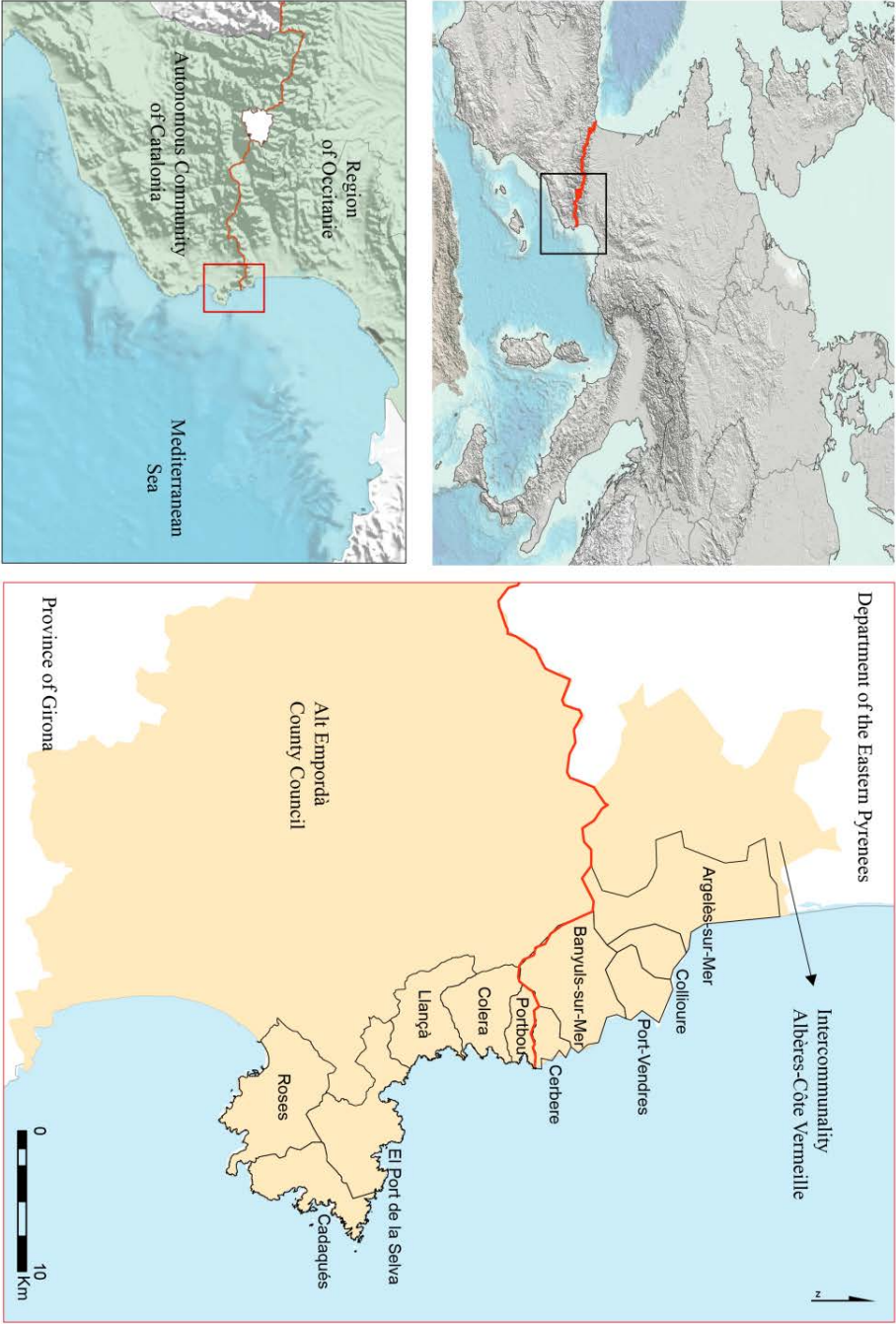


Figure 3: Timeline of cross-border institutional cooperation (above) and transboundary coastal management (below). Source: compiled by authors.

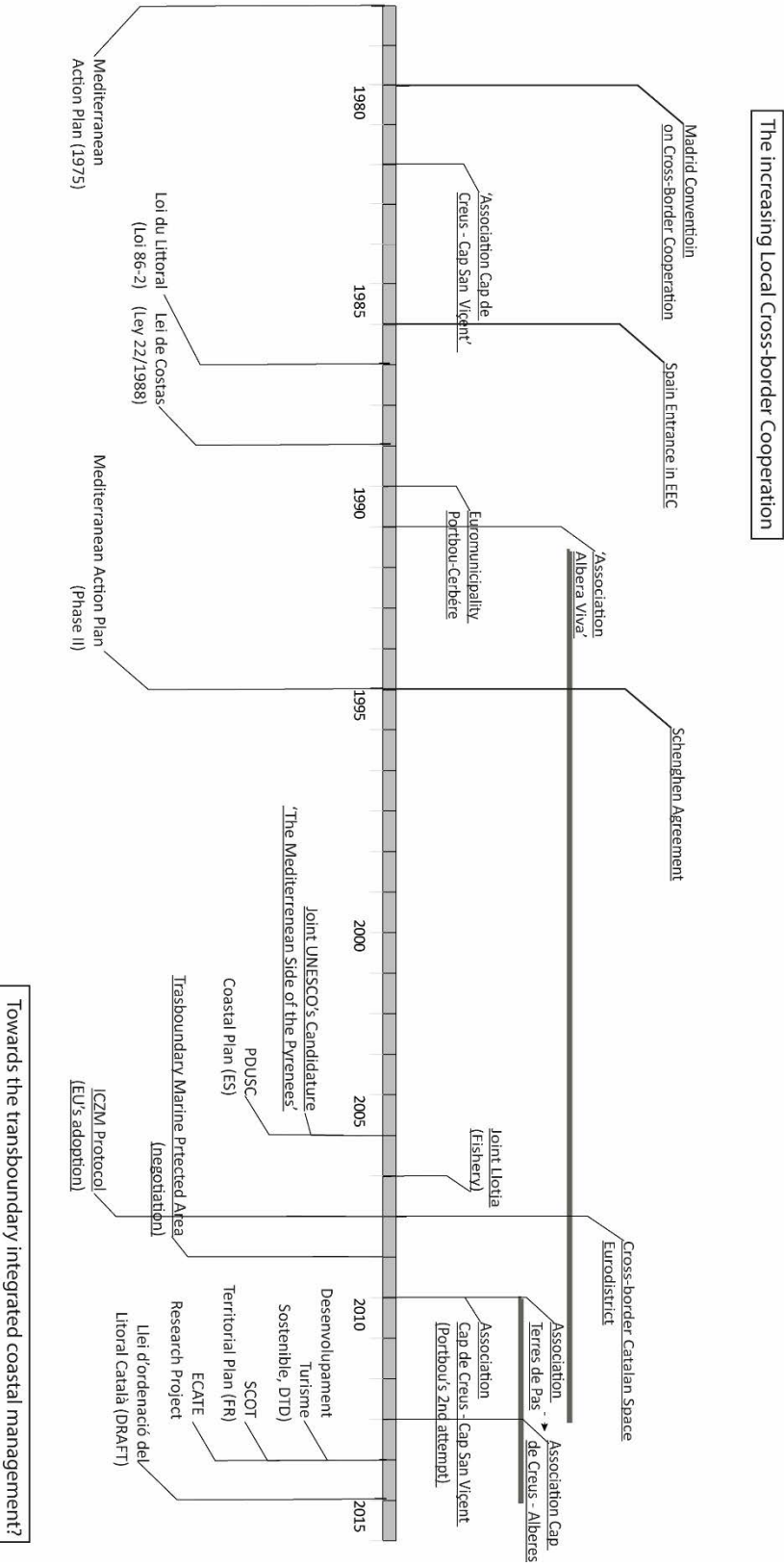


Figure 4: The Albera Marítima presents a similar land use (A), especially if we consider the coastal urbanization 500m from the seafront (B), high rate of second residences and tourism accommodations on both sides of the borderland (C). Source: compiled by authors (From ESRI, EUROSTAT and Generalitat de Catalunya).

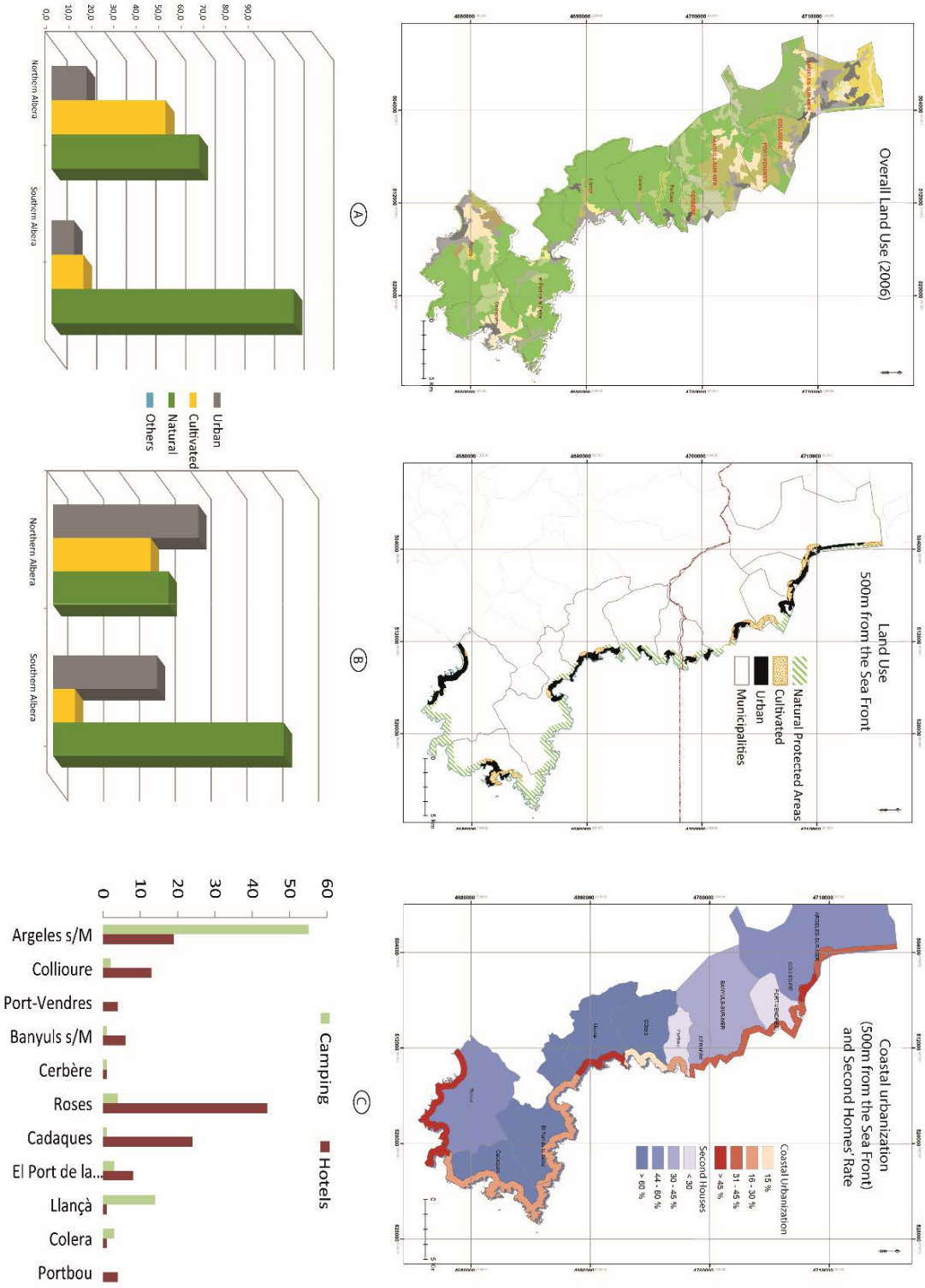


Figure 5: Comparison between current Northern and Southern Albera's fleets, catches and entire proceeds. Source: compiled by authors (From Generalitat de Catalunya and IFREMER).

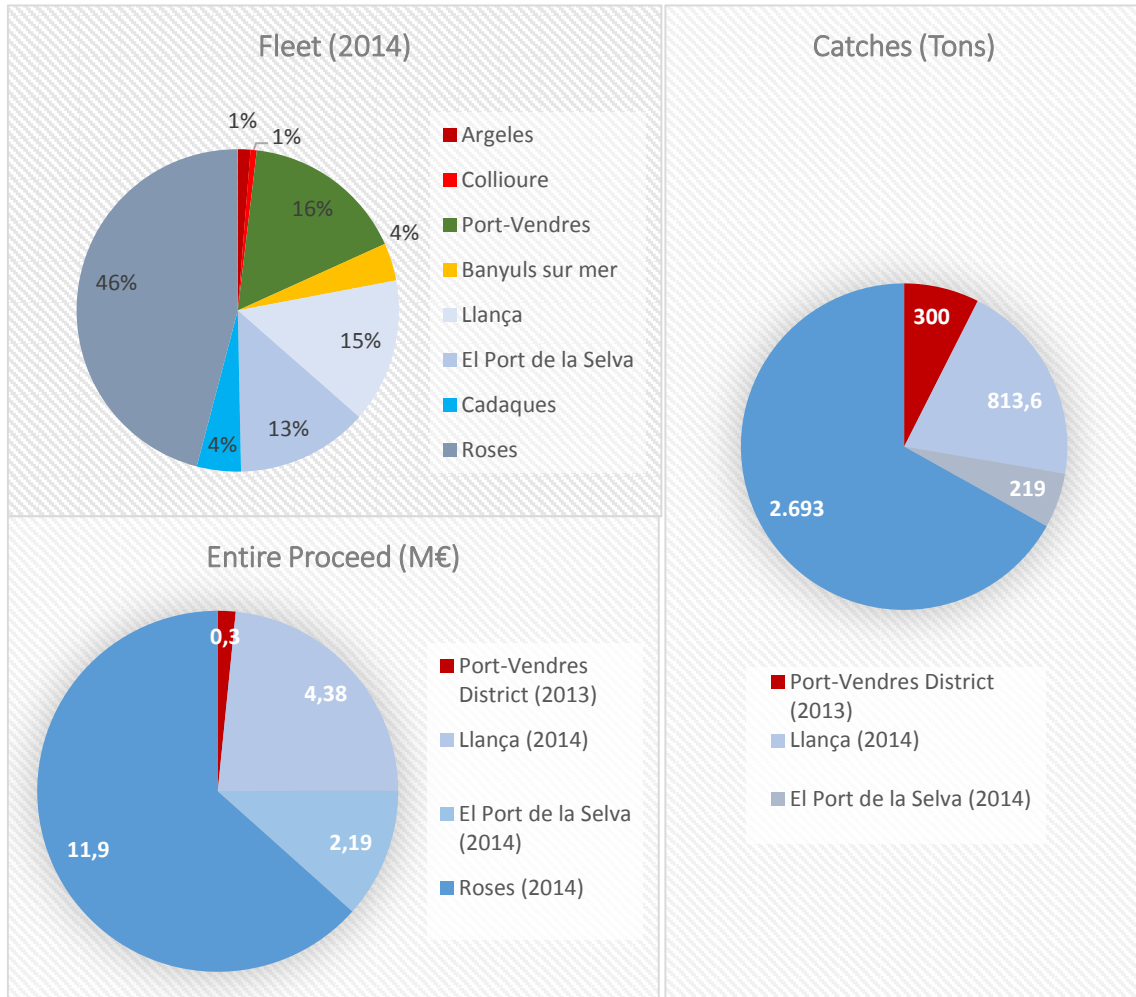


Figure 6: The marine protected area along the French-Spanish border. Source: compiled by authors.

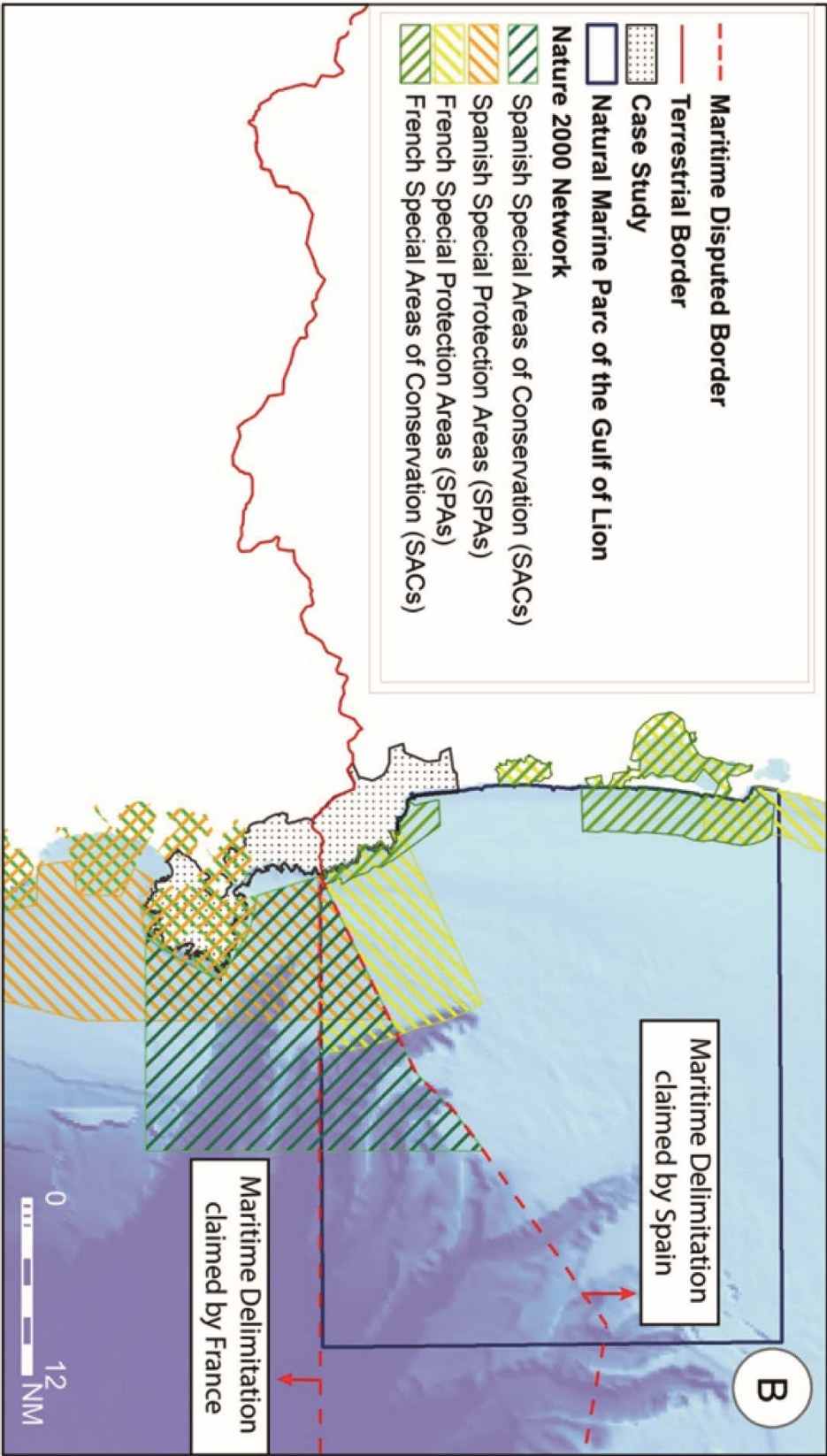




Table 1: List of the stakeholders interviewed and their role played in cross-border cooperation. Source: compiled by authors.

<b>Institution of the Representatives</b>	<b>Type of Institution</b>	<b>Role of Institution in Cross-Border Cooperation</b>
Municipality of Roses	Local administration	Promote and participate in local institutional and joint tourism initiatives
Municipality of Argèles sur Mer	Local administration (Tourism)	Promote and participate in local institutional and joint tourism initiatives
Alt Empordà Council	Supralocal administration	Promote and participate in local institutional and joint tourism initiatives
Municipality of Portbou	Local administration	Promote and participate in local institutional and joint tourism initiatives
Fishermen's Association - Port De La Selva	Fishery sector	Information exchange; Respect the historical fishing right and keep good relationships with Northern Albera's fishermen's associations.
Pays Pyrénées Méditerranée	Supralocal administration	Coordinate local instances and proposals through the cross-border multilevel governance commission
Girona's Province Administration	Supralocal administration	Coordinate local instances and proposals through the cross-border multilevel governance commission
Natural Park of Cape of Creus	Natural Park Manager	Exchange scientific information and provide technical support
Marine Reserve of Banyuls-Cerbère	Natural Park Manager	Exchange scientific information and provide technical support

Natural Marine Park of the Gulf of Lion	Natural Park Manager	Exchange scientific information and provide technical support
Municipality of Llançà	Local administration (Tourism)	Promote and participate in local institutional and joint tourism initiatives
Marine Science Institute (ICM, Barcelona)		Joint scientific research with French research institutes and park authorities; participate in the Management Council of the NMP of the Gulf of Lion
Department of Agriculture, Livestock, Fisheries and Food (Catalan Government)	Regional Administration	Lack of involvement and commitment
Portbou Citizen	Local citizen	Former mayor and an important stakeholder in local institutional cooperation



Table 2: The impact of the most important external stimuli in the Albera Maritima's borderland (SA: Southern Albera, NA: Northern Albera). Source: compiled by authors, starting from Berzi (forthcoming)

Event	Year/Period	Socioeconomic impact	Cultural Impact	Environmental Impact	Sources
<i>Phylloxera of the grape hit local wine production</i>	1865 NA / 1868 SA	S.A: Depopulation (Molinás village empty), Sanitary Cordon (25-35km); Abandonment of vineyards; small shift to polycereal agriculture	S.A: Loss of traditional human landscape (terraces)	S.A: terraces replaced by spontaneous Mediterranean vegetation; high risk of fires	Barbaza, 1966; Iglesias, 1968
		N.A: initial loss of the entire vineyards, replacement by national government; High quality wine production; wine tourism destination	N.A: human landscape conservation and part of local heritage	N.A: reduced risk of fires in summer	
<i>International railway connection Portbou-Cerbère</i>	1878	S.A: occupation in railway services; decrease in primary sector; Portbou economic growth	S.A: Portbou provided several cultural services. Railway culture	S.A. Increasing risk of fires because of the primary sector abandonment	Gubert, 1990; Barbaza, 1966;
		N.A: occupation in railway services; growth of Cerbère economy; Railway connection with Port-Vendres's harbour	N.A: Cerbère railway culture	No significant impacts	
<i>Spanish Civil War</i>	1936-1939	S.A: serious economic damages; Depopulation, Economic degrowth and railway connection temporarily closed	Cross-border relations cut off (the border was closed); Strong impact of exile and concentration camp in Argelès; Recent increase of cultural tourism and initiatives	No significant impacts	Barbaza, 1966; Vilanova, 2006
		N.A.: Increase in Spanish population and refugees (concentration camps in Argelès s/M)	Increase in mixed French-Spanish population; Concentration camp as a national memory	No significant impacts	
<i>Pied Noirs' arrival</i>	1962 -1964	S.A: increased competition in fishery; decrease in traditional fishery	New French communities; conflict with traditional fishing	More invasive techniques; threat for habitats and mass fishing catches	Alland and Allanf, 2006; Bouba, 2009

		N.A. Increased fleet and people occupied in Fishery; Economic growth of Port-Vendres; decrease in traditional fishery	techniques (Stronger in N.A.)		
Mass Tourism	Since the 1960s	NA/SA: Economic dependence on the tourism sector; Seasonality; Decline of traditional activities (fishery and terracing); Increasing coastal population; Competition between NA and SA in tourism; increasing conflicts between traditional and recreational fishery/boating	Loss of the cultural landscape and agricultural know-how; Loss of traditional common identity	Loss of coastal ecosystems due to urbanization and speculation; Marine biodiversity and habitats threatened by tourism	Barbaza, 1966, Gomez et al, 2006; Lloret and Font, 2013
Institution of Natural Protected Areas	SA: Natural Park of Cape of Creus (1998); NA: Marine Reserve Banyuls-Cerbère (1974); Marine Parc of the Gulf of Lion (2013)	NA: Limitation on human activities in the protected area (fishing and tourism);	Increased awareness about the environmental value and the ecosystems' functions; natural and cultural heritage enhanced	Restoration of ecosystems and biodiversity (especially fish stock) in the protected areas	Licari et al., 2004; Labrune et al. 2006; Lloret and Riera, 2008;
Loi du Littoral	1986	Regulates and reduces human activities in coastal zones and seafront declared as public domain(100m)	Increased awareness about the environmental value and in the ecosystems' functions	Coastal conservation and block coastal urbanization.	Aguirre, 2013
Ley de costas	1988 and 2013	Not as restrictive	Increasing protests against the restrictions of the law	Ineffective in reducing coastal urbanization and speculation	Auken Rapport, 2009; Aguirre, 2013
PDUSC	2005	Several restrictions on tourism activity and speculation in the coastal zone (500m from the seafront)	Increased awareness about the environmental value of coastal zones	Coastal conservation and block coastal urbanization.	Aguirre, 2013
SCOT	2014	Development of the Loi du Littoral's principles promoting a sustainable development plan for coastal areas	Natural and cultural heritage enhanced (Catalan fishing tradition)	Strategic action to enhance natural conservation; attempt to introduce the ICZM principles	Aguirre, 2013; SCOT, 2014



## Sección 3 – Discusión y Conclusiones

---



L'Albera Marítima tocada por la tramuntana  
Fuente: Autor, 2015.



### 3. Discusión General

#### 3.1. Introducción

En esta sección se discuten los resultados de los análisis empíricos a partir del modelo de territorialización transfronteriza local. Se valoran los resultados obtenidos en cada caso de estudio, proporcionando al mismo tiempo una visión de conjunto, comparando los tres casos entre ellos. Se proporciona una visión resumida y simplificada del proceso de formación de un territorio transfronterizo desde la perspectiva local (tabla 1), compuesto por tres fases cronológicas: la **situación pre-fronteriza**, que puede definirse de cohesión territorial, seguida por la **separación fronteriza (la disyunción)** y, por último, la integración transfronteriza (**reconfiguración transfronteriza**).

En el contexto de esta última fase se discutirá la interpretación de los resultados obtenidos a través del estudio de las redes transfronterizas y de la identificación del capital territorial generado a partir de los proyectos de cooperación. Se concluye la discusión proponiendo cuatro ejes prioritarios para el desarrollo local endógeno transfronterizo, y testados de forma retrospectiva a través de los proyectos de cooperación transfronteriza analizados.

Tabla 6: El proceso formación de un territorio transfronterizo desde una perspectiva local.

Cohesión Territorial (pre-fronteriza)	Disyunción fronteriza	Reconfiguración transfronteriza (o post-fronteriza)
<u>Sistema local</u> Social Económico Cultural Institucional Administrativo	 <u>Diferenciación</u> Política Institucional/Administrativo Económica Fiscal Cultural  <u>Relaciones Transfronterizas</u> Históricas / Ex-novo Legales / Ilegales Baja/Alta Intensidad	 <u>Integración transfronteriza</u> <u>Soporte Top-Down (Estados, UE)</u> Acuerdos de cooperación Fondos y Programas de cooperación (CTE, Interreg) Soporte Jurídico (GEIE, AECT)  <u>Iniciativa Bottom-Up (Local)</u> Institucional Cultural Infraestructural Socioeconómica

Fuente: Elaboración propia a partir de Berzi (2017).

### 3.2. La cohesión territorial pre-fronteriza

En los tres casos, ha sido posible documentar y demostrar que antes de la introducción de la frontera, había una cierta cohesión en términos sociales, económicos y culturales. La estructura rural del territorio era muy parecida entre los lados norte y sur, basándose en las actividades tradicionales (agricultura, ganadería, pesca), a través de las que se generó una cultura y un paisaje local específico (la *enclosure* ceretana, el valle tirolés de la Wipptal y los bancales de cultivos de la Albera Marítima).

Los casos de montaña, además, pertenecían al mismo marco administrativo e institucional. Un factor que facilitaba las interacciones locales era la ausencia de obstáculos naturales, tanto en la Cerdaña como en la Wipptal. En este sentido, el límite internacional representó claramente un elemento de artificialidad comparado con el entorno físico y con el paisaje humano.

De manera diferente, en el caso de la Albera Marítima, la presencia del relieve constituyó una desventaja para el comercio y las relaciones locales terrestres. Sin embargo, el análisis de las relaciones marítimas entre las comunidades locales ha puesto de relieve la importancia del medio marino y costero como vía de contacto. En los capítulos 2 y 4 se demuestra la existencia de lazos estables, como el cabotaje, los derechos históricos pesca y el compartir un mismo patrimonio cultural marítimo tangible e intangible (técnicas de pesca, barcos tradicionales catalanes, gastronomía, etc.). Por tanto, se puede afirmar que, antes de la aparición de la frontera, existía un sistema territorial local generado a través de la interacción de las comunidades locales con su entorno específico.

Tabla 7: : Comparación entre los tres casos seleccionados para el estudio

	<b>La Wipptal</b>	<b>La Cerdaña</b>	<b>La Albera Marítima</b>
<b>Marco Geográfico</b>	Alpes Centrales		Pirineos Orientales
<b>Frontera</b>	Italia-Austria		Francia-España
<b>Acuerdo de delimitación fronteriza</b>	Tratado de Saint-Germain-en-Laye (1919)	Paz de los Pírenos (1659) /	Acuerdos de Bayona (1856-59)
<b>Acuerdo bilateral de coop. transf</b>	Convenio Marco Italia-Austria (1993)		Convenio de Bayona (1995)
<b>Superficie (Km2)</b>	1.140	1.086	312
<b>Población (ab.)</b>	34.528	30.000	54.000
<b>Densidad (in/km2)</b>		28	172

	30		
<b>Municipios (n.)</b>	18	38	11
<b>Capital Histórica</b>	Vipiteno/Sterzing	Puigcerdà	NA
<b>Tayectoria de la CFT local</b>	Recièn (desde 2008)	Histórica (desde 1982)	Histórica (desde 1982)
<b>Instituciones transfronterizas activas</b>	Consejo Interreg Wipptal (2008)	AECT Pirineos-Cerdaña (2011)	NO
<b>Socios</b>	Mancomunidad Wipptal (IT) / Agencia de Desarrollo Regional Wipptal (AT)	Consejo Comarcal de la Cerdaña (ES) / Comunidad de Municipios Pirenées Cerdange (FR)	NO

Fuente: Autor

### 3.3. La disyunción fronteriza

En un determinado periodo histórico, la territorialización local ha sido alterada por la imposición de una frontera internacional. Según la perspectiva local, la frontera se entiende como un elemento extraño al sistema local pre-fronterizo que produce una discontinuidad tanto espacial (partiendo el territorio entre dos o más países) como temporal (genera un antes y un después). En los tres casos analizados se ha mostrado como las relaciones transfronterizas locales se han mantenido, a lo largo los siglos, de dos maneras. Por un lado, las interacciones han continuado basándose en los lazos sociales, familiares, religiosos (en el caso de la Wipptal), económicos e históricos (los derechos de pesca a lo largo del litoral de la Albera o bien el usufructo de los recursos hídricos en la Cerdaña). Por otro lado, la frontera indujo una reorganización de las actividades económicas locales, tanto de forma legal (promovidas por las diferentes políticas fiscales de los estados), como de forma ilegal (el contrabando de los productos no disponibles o excesivamente caros en el país vecino, como tabaco, licores, combustible, etc.). La intensidad de dichas relaciones depende de las políticas de los gobiernos centrales y regionales en temas de control fiscal, de desarrollo económico y de infraestructuras de las áreas de frontera. La definición operativa de *borderland* propuesta en el artículo n. 1



encuentra entonces una validez analítica, dado que se ajusta a las dinámicas transfronterizas identificadas en los tres casos de estudio:

*“Una área más o menos extensa localizada de un lado a otro de la frontera nacional, cuyas características territoriales (geográfica, física, socioeconómica, cultural y política) están afectadas tanto por el desarrollo de las funciones de la frontera como por los cambios en las políticas nacionales, internacionales I subnacionales”*

*(Traducción propia a partir de Berzi, 2017, p. 3).*

Sin embargo, el proceso de establecimiento de las fronteras franco-española e ítalo-austriaca se llevó a cabo en dos tiempos históricos diferentes, en 1659 y 1918 respectivamente. En el primer caso, la frontera no fue estrictamente demarcada hasta los Acuerdos de Bayona de 1856-59. Durante esos dos siglos, la vaguedad dio origen a una serie de disputas locales sobre la gestión de los recursos naturales: en la Cerdaña, por ejemplo, con respecto a la captación de agua del río Segre y Carol, y en la Albera, por la gestión de los pastos de montaña. Para resolver estos conflictos que surgían a lo largo de los Pirineos se instituyó, en 1875, la Comisión Internacional de los Pirineos (CIP). Sin embargo, desde el último cuarto del siglo XIX, el desarrollo socioeconómico de las dos vertientes del Pirineo tuvo ritmos diferentes. En el primer caso, las inversiones públicas francesas modernizaron el desarrollo rural (por ejemplo la realización de las carreteras y el fomento del turismo termal en la Alta Cerdaña). En cambio, la inestabilidad política y militar en España produjo el aislamiento (y falta de desarrollo) de sus zonas fronterizas.

Las divergencias en las políticas centrales se manifestaron claramente en la Albera Marítima y determinaron el empobrecimiento cultural, socioeconómico y paisajístico de la vertiente meridional (véase la tabla 2 en el artículo 5). Los ejemplos incluyen el abandono del cultivo de la viña en el lado sur y el aumento de la producción de calidad de la vertiente norte, mientras la apertura del ferrocarril internacional en 1875 que conllevó la reducción de la fuerza de trabajo de las actividades agrícolas tradicionales y contribuyó al crecimiento urbano de los pueblos de Portbou, en el lado español, y Cerbère, en el lado francés.

El análisis de la Wipptal ha revelado diferentes dinámicas sociales y políticas de los casos pirenaicos. Hasta el final de la Primera Guerra Mundial, el estudio de caso representaba una unidad política, administrativa, lingüística y cultural, en el marco del Tirol histórico. El

Brennero ha sido históricamente la vía de comunicación privilegiada entre la Europa central y meridional por su accesibilidad.

En 1919, el Tratado de Saint-Germain-en-Laye asignó el lado sur de dicho paso al Reino de Italia y el municipio de Brennero adquirió, bajo el Reino de Italia, un fuerte papel simbólico de límite sagrado. Durante el régimen fascista, la población mayoritariamente germanófona sufrió un intenso proceso forzado de italianización (prohibiendo la lengua alemana en la vida pública) y la militarización del valle de forma masiva. La sociedad del Tirol meridional fue lacerada por el plan de las Opciones: entre 1939 y 1943, la población tuvo que elegir si integrarse plenamente en la cultura italiana, renunciando a la condición de minoría lingüística, o emigrar a los territorios del Tercer Reich nazi. Esta última opción fue elegida por más de tres cuartas partes de la población.

Después de la Segunda Guerra Mundial y la derrota del nazi-fascismo, aunque el Acuerdo de Gasperi-Gruber de 1947 (en el marco del Tratado de París) reconoció a las Provincias de Bolzano y de Trento una amplia autonomía política y lingüística, las relaciones entre las comunidades italianas y alemanas no mejoraron mucho. La tensión en el Wipptal (y en general en el Tirol del Sur) se mantuvo alta durante los años 50 y 60, cuando, con la aparición del terrorismo tirolés, que reclamaba la anexión a la República austriaca, hubo muchos ataques mortales a la población italiana (sobre todo a funcionarios civiles y militares). Sin embargo, desde principios de los setenta, la situación mejoró notablemente gracias a un nuevo acuerdo entre Roma y Bolzano de mayor autonomía política, económica y lingüística en esta provincia surtirolese.

En los años noventa se concretó la cooperación transfronteriza entre la Provincia Autónoma de Bolzano, la de Trento y el Land del Tirol, lo que llevó en 1998 a la fundación de la Eurorregión Tirol-Tirol del Sur. Desde el año 2009, la Eurorregión asumió el estatuto de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Las instituciones regionales han promovido muchas iniciativas en favor de la cooperación transfronteriza local como, por ejemplo, la creación de los Consejos Interreg mencionados en el capítulo 3.

### **3.4. La reconfiguración transfronteriza**

La tercera fase de la formación del territorio transfronterizo es, según el modelo teórico avanzado en la tesis, la reconfiguración del espacio fronterizo a través de la reterritorialización promovida por los agentes locales. La presencia de un marco institucional y geopolítico estable constituye una condición fundamental para que se

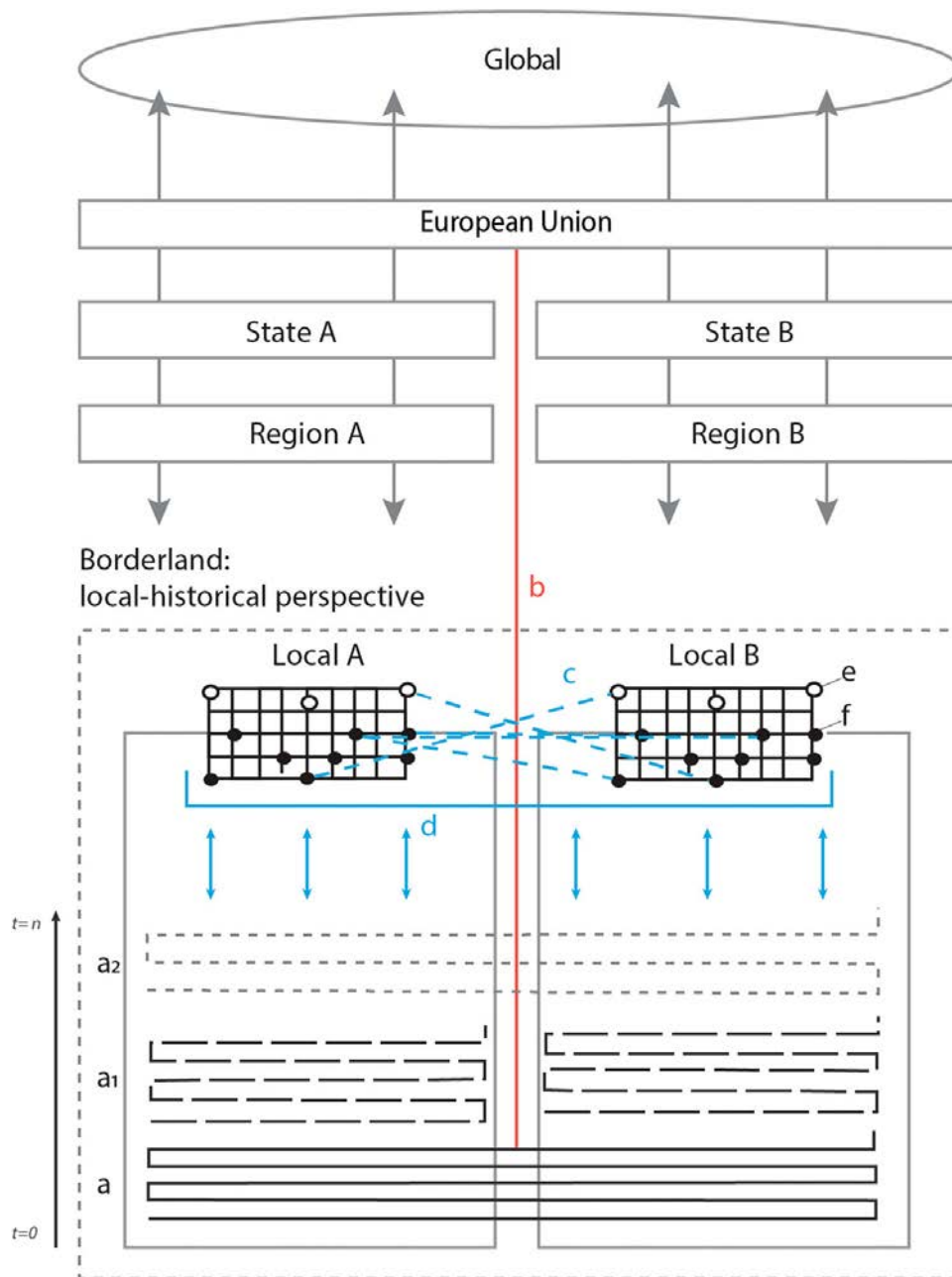
puedan generar una reterritorialización transfronteriza. En este sentido, el proceso de integración europea proporciona un marco legal, jurídico y unas políticas territoriales para fomentar las interacciones entre comunidades fronterizas. La cooperación transfronteriza local representa, entonces, una oportunidad para llevar a cabo la revalorización conjunta del patrimonio territorial local y la potencial puesta en marcha de procesos de desarrollo local endógeno compartido. La integración transfronteriza representa un proceso complejo y de larga duración, basado tanto en las relaciones horizontales (escala local) como en las interacciones verticales (multinivel), y que involucra las instituciones europeas, nacionales y regionales (figura 3). En esta sección se profundiza en la discusión sobre dos aspectos: por un lado, los resultados obtenidos desde el análisis de las redes transfronterizas y, por otro, la aplicación de la matriz del Capital Territorial de Camagni para catalogar las iniciativas ejecutadas en cada caso.

### ***3.4.1 La redes transfronterizas***

El análisis de las redes transfronterizas ha llevado a confirmar el papel clave los gobiernos locales en las organizaciones transfronterizas. La complejidad de las tres redes analizadas (Anexo II) varía considerablemente, sobre todo con respecto a la participación de los agentes regionales, considerada un factor estratégico en la realización de proyectos ambiciosos en el medio-largo plazo. El análisis se ha basado en 75 proyectos desarrollados desde el año 2000. Se trata de tres tipos de iniciativas: los proyectos INTERREG (que definimos como macro), los micro-proyectos y otras iniciativas (no subvencionadas).

A partir de la comparación entre los resultados obtenidos, se han identificado tres modelos diferentes de redes transfronterizas (articulada, semi-articulada y sencilla) que exponemos a continuación a través de los casos de estudio. La clasificación se basa en los indicadores resumidos en la tabla 5 y en sus representaciones gráficas (Anexo II). Estos son: el número total de actores, la diferentes tipologías de proyectos (Interreg o micro-proyectos), la escala territorial de referencia de los actores (local, supralocal, regional o estatal) y la participación del stakeholders privados y del equilibrio entre países.

Figura 3: El modelo teórico de territorio transfronterizo según una perspectiva histórica y local.



Fuente: Berzi (2017).

### Comparación de las redes transfronterizas de los casos de estudio

La red transfronteriza de la Cerdaña es, entre los tres casos de estudio, la más *articulada*. Tiene una estructura compleja y las relaciones entre los actores aparecen muy entrelazadas. Los gobiernos locales y regionales representan los nodos imprescindibles de la red (Anexo II - Figuras 9, 13, 17). Si bien los primeros involucran principalmente a los

agentes socio-culturales y económicos del territorio, (especialmente en los micro-proyectos), los segundos surgen como catalizadores de recursos económicos, humanos y políticos para la implementación de iniciativas ambiciosas en sectores como la salud, la gestión de los recursos naturales y el desarrollo económico. La tabla 5 también muestra que, de los tres casos, la red transfronteriza de la Cerdaña es la que tiene una red más equilibrada entre las nacionalidades y entre los diferentes tipos de actores.

El caso de la Wipptal presenta una red no tan compleja como la anterior, aunque muestra una alta densidad de proyectos micro y macro. El papel clave pertenece a la Provincia Autónoma de Bolzano, que se impone también como actor imprescindible en las relaciones locales (Anexo II - Figuras 13, 14, 15 y 16). Este hecho explicaría la presencia de un número relevante de proyectos Interreg (12). Sin embargo, las relaciones resultan más fragmentadas, porque el fondo de micro-proyectos fomenta acciones *people-to-people*, es decir partenariados sencillos (2-3 socios). En este sentido, se puede definir como una red medianamente articulada (o *semi-articulada*). La elección de una estrategia de desarrollo local tiene la ventaja de coordinar y promover proyectos transfronterizos, priorizando las intervenciones de forma compartida aunque la cooperación local pueda adquirir una cierta "rigidez" y surgir de forma menos espontánea, conllevando el riesgo de no producir los resultados deseados en el medio y largo plazo. Diversamente, el caso de la Cerdaña no sigue un modelo unívoco y la cooperación transfronteriza resulta entonces más espontánea.

En el caso de la Albera Marítima, las relaciones transfronterizas dibujan una red más líneal y *sencilla*. No hay un verdadero nodo central y los actores suelen cooperar en iniciativas de corto plazo que casi nunca mantienen una continuidad temporal (excluyendo las relaciones informales, como las establecidas entre Portbou y Cerdère, o entre los funcionarios de áreas naturales protegidas). Carece claramente del liderazgo de las administraciones locales (Anexo II - Figuras 17, 18, 19 y 20), las cuales no han sido capaces de promover acciones, proyectos y acuerdos de éxito en el medio-largo plazo, especialmente en temas como el turismo sostenible, la pesca y la gobernanza del litoral y del medio marino. La principal causa se remonta a la ausencia histórica de cooperación y a la falta de apoyo de las instituciones regionales. Además, las entrevistas demuestran cómo entre los actores locales de las dos vertiente de la Albera Marítima hay una actitud competitiva en sectores claves de la economía local, como la pesca y el turismo. La elección de una zona de frontera rural costera ha demostrado, por un lado, la complejidad de la cooperación transfronteriza local en dichas áreas y, por otro, cómo la debilidad del milieu

local puede explicar el fracaso de la cooperación transfronteriza. Sin una inversión de tendencia se prevé, entonces, una lenta y constante pérdida del capital territorial común que aún comparten las comunidades costeras.

Este escenario nos ha llevado a proponer acciones concretas para promover la cooperación transfronteriza local en la Albera Marítima, a partir de la búsqueda de buenas prácticas en las áreas costeras del Mediterráneo y en el litoral vasco (vertiente occidental de los Pirineos). Las propuestas incluyen, por ejemplo, el establecimiento de un observatorio transfronterizo de la pesca en el Golfo del León (experimentando en el Alto Adriático entre Italia y Eslovenia), para controlar la sobreexplotación de los recursos pesqueros y promover modelos de pesca sostenible. La eficacia de esta medida aumentaría si se instituyera el área marina protegida transfronteriza objeto, desde 2009, de discusión entre los ministerios de medio ambiente francés y español. La gestión integrada de la zona costera se podría conseguir, por ejemplo, mediante la implementación de una estrategia integrada de desarrollo territorial -como está sucediendo a lo largo de la frontera de Montenegro y Albania-, que integre la conservación del medio ambiente en el desarrollo social y económico tanto de las zonas de montaña como del espacio marítimo-costero. Sin embargo, estas acciones no serán adecuadamente eficaces sin la presencia de una masa crítica local. En este sentido, el enfoque CLLD (Community-Led Local Development) sirve para dinamizar los agentes locales, reforzar los lazos existentes y crear nuevas sinergias coordinadas por una estrategia de desarrollo común de la zona costera. En el actual programa POCTEFA 2014-2020, este tipo de enfoque no ha sido incluido entre las prioridades programadas porque -según se afirma en la documentación oficial- aumentaría la competencia local entre los territorios fronterizos. Una perspectiva cuestionable que no parece basada en pruebas sólidas. Sería aconsejable, entonces, que en el siguiente programa de cooperación Interreg POCTEFA 2021-2027 se introdujera el desarrollo local participativo entre las estrategias del programa, siguiendo el ejemplo del programa Interreg Italia-Austria 2014-2020. Más allá del caso de la Albera, esta intervención podría beneficiar otros territorios transfronterizos pirenaicos y europeos con unas redes locales poco articuladas.

Tabla 8: Comparación entre las redes transfronterizas en los tres estudios de caso

<i>Variables</i>	U.M.	<b>Wipptal</b>	<b>Cerdaña</b>	<b>Albera Marítima</b>
<i>Estructura de la Red</i>	Tipo	Semi-articulada	Articulada	Sencilla
<i>Temáticas de la cooperación</i>	Nombre	Turismo; Gestión Medio Amb., <b>Ord. Territ.</b> ; Cohesión Soc. y Cult., Des. Econ.	Turismo; <b>Salud</b> ; Gestión Medio Amb.; Cohesión Soc. y Cult.; Des. Econ.	<b>Investigación</b> , Turismo Sostenible
<i>Proyectos analizados</i>	n.	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>19</b>
<i>De los cuales INTERREG</i>	n.	12	9	7
<i>De los cuales micro-proyectos</i>	n.	15	19	7
<i>Otros proyectos</i>	n.	2	1	5
<i>Actores involucrados</i>	n.	<b>39</b>	<b>48</b>	<b>37</b>
<i>De los cuales locales</i>	n.	29	31	20
<i>De los cuales supralocales</i>	n.	4	7	9
<i>De los cuales regionales</i>	n.	6	10	6
<i>Variables</i>	U.M.	<b>Wipptal</b>	<b>Cerdaña</b>	<b>Albera</b>
<i>De los cuales estatales</i>	n.	0	0	2
<i>Actores públicos</i>	%	54	52	76
<i>Actores privados</i>	%	46	48	24
<i>Actores por País</i>	FR		24	20
	ES		24	17
	IT	19		
	AT	20		

Fuente: autor

*Lo local unido contra lo regional: el caso de las plataformas de protesta*

Otro elemento que relaciona los casos de la Wipptal y de la Albera Marítima (aparentemente sin elementos comparativos) es la presencia, en ambos casos, de plataformas de protesta locales en contra de la construcción de parques eólicos lo largo de las respectivas divisorias fronterizas.

Durante los años 2000, tanto la Generalitat de Cataluña como la Provincia Autónoma de Bolzano autorizaron la realización de un parque eólico en los términos municipales de

Portbou y del Brennero respetivamente. Estas decisiones provocaron las protestas de los grupos ecologistas y de varios gobiernos locales de ambos lados, los cuales, reunidos en una plataforma de protesta común, plantearon la cuestión a los tribunales de Cataluña y de Italia en cada caso. Después de varios años de batallas legales, ambas autoridades regionales retiraron los proyectos.

En el caso ítalo-austriaco, el Consejo de Estado reconoció en 2014 el impacto ambiental y paisajístico negativo que la instalación habría generado al otro lado de la frontera (específicamente en el municipio tirolés de Gries am Brenner), según el Convenio de Espoo de 1991 (UNECE, 1991). En el caso de la Albera, en 2011 el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña rechazó el recurso de la Plataforma Cívica Antimolinos de Portbou y Colera (PCAPIC), que reivindicaba el respeto de dicho Convenio internacional, y que estaba apoyado por las administraciones locales francesas. Sin embargo, el plan no fue nunca ejecutado por la Generalitat, y la Plataforma pidió en 2012 la invalidez del proyecto, que tenía que haberse finalizado dentro del año 2007.

En los dos casos de estudio, tanto el ayuntamiento fronterizo de Brennero como el de Portbou (aunque después del cambio del gobierno local) estaban en favor del proyecto, porque representaba un estímulo para la económica local, afectada por la desfuncionalización de la frontera (reducción de las actividades militares en el primer caso, y comerciales en el segundo). Sin embargo, estos conflictos no afectaron la cooperación transfronteriza local.

En cambio, estas dinámicas han sido fundamentales para la generación de las redes transfronterizas. Los actores locales se han movilizadado en contra de la administración regional para proteger el capital territorial en común (en este caso el paisaje, los valores ambientales y la atracción turística del territorio). Se podría deducir, entonces, que por otra parte el conflicto regional-local ha inducido el fracaso de la candidatura conjunta de las Vertientes Mediterráneas de los Pirineos para ser considerada Patrimonio de la UNESCO (Capítulo 4), aunque es necesario investigar el tema con más profundidad.

#### ***3.4.2 El capital territorial transfronterizo***

El segundo elemento del análisis ha sido la ejecución de acciones y proyectos transfronterizos en la perspectiva de un desarrollo local endógeno y compartido. Para analizar las iniciativas ejecutadas en los tres territorios, se ha utilizado la matriz de Capital Territorial elaborada por Camagni (2008). La aplicación de la matriz del Capital Territorial



ha revelado los límites y las potencialidades de la misma en un contexto transfronterizo local. Por cada estudio de caso, los proyectos analizados han sido antes catalogados por temáticas (Anexo I – Tabla 12) y, posteriormente, colocados en dicha matriz, con la finalidad de desvelar el potencial endógeno generado por la cooperación transfronteriza (Anexo I – Tablad 13, 14 y 15).

Las categorías más frecuentes se refieren a la producción y explotación de **bienes públicos tangibles**, tales como la gestión de los ríos transfronterizos (Cerdaña), de áreas forestales (Wipptal) o la construcción de nuevas infraestructuras (el hospital, el matadero y para el tratamiento de las aguas de la Cerdaña). Los proyectos han implicado también la **gestión conjunta de bienes colectivos**, como en el caso del paisaje humano en los dos casos de montaña.

El **capital social transfronterizo** se refiere a todas las prácticas informales que unen las comunidades locales y que no se formalizan en proyectos estructurados. Por ejemplo, podríamos considerar que en el caso de la Albera Marítima se registran los derechos históricos de pesca, la colaboración habitual entre los municipios de Cerbère y Portbou, y la generada entre las áreas naturales protegidas. En la Wipptal, las comunidades de la parte norte y sur comparten una misma identidad regional y lingüística, que facilita las interacciones locales comerciales y recreativas. Otro ejemplo es la presencia de la parroquia fronteriza en el municipio de Brennero, que gestiona varias actividades litúrgicas en las localidades del municipio de Greis am Brenner más próximas a la frontera. Similarmente, entre la Alta y la Baja Cerdaña, el comercio y el mercado laboral de proximidad están muy entrelazados. Un caso interesante es la posibilidad para los vehículos comerciales franceses de utilizar la estación ITV de Puigcerdà para la inspección técnica de vehículos, ahorrándose 60km hasta la estación francesa más próxima (en Prades del Conflent).

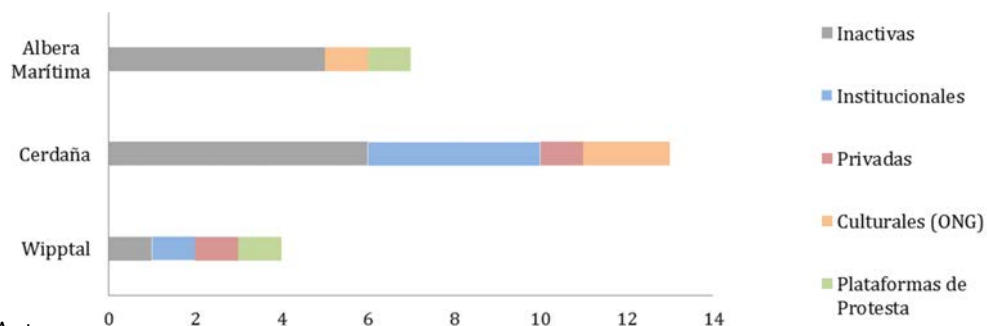
Todas estas iniciativas crean un clima favorable para la generación del **capital relacional transfronterizo (asociacionismo)**. Este consiste en una forma de capital intangible, definida por Camagni como *“el conjunto de los vínculos bilaterales/multilaterales que los actores locales han desarrollado, tanto dentro como fuera del territorio local, facilitados por una atmósfera de fácil interacción, confianza, comportamiento compartido, modelos y valores”* (traducción propia de Camagni y Capello, 2013, p.1388). En el caso de la Cerdaña y de la Albera Marítima, las asociaciones más frecuentes se generan entre las administraciones públicas locales, que desde principio de los ochenta cooperan para resolver de forma conjunta cuestiones como la falta de servicios y de infraestructuras o la

promoción turística del territorio. En el caso alpino, en cambio, el Consejo Interreg Wipptal se instituyó solo en 2008, a través del apoyo de la Autoridad de Gestión del programa Interreg Italia-Austria.

En realidad, debe señalarse también que la cooperación transfronteriza ha sido promovida por las asociaciones culturales locales, cuya finalidad es fomentar el conocimiento del patrimonio histórico, natural y cultural del territorio transfronterizo (Figura 3). Ejemplos como la Asociación Albera Viva o el Instituto de Estudios Ceretanos han tenido un papel fundamental en promover las interacciones entre las comunidades locales como, por ejemplo, a través de la organización de *la Diada de la Cerdanya*. Durante la celebración de estos eventos se han lanzado propuestas que se han concretado en acciones específicas (el hospital, el matadero, etc.). **En los tres casos analizados, desde los años 2000 la cooperación local apuesta por proyectos ambiciosos, con el reto de una integración transfronteriza en sectores como la salud, el turismo y la ordenación del territorio.** Ejemplos son la ya citada candidatura UNESCO de las Vertientes Mediterráneas de los Pirineos en la Albera, la puesta en marcha de un área funcional sanitaria en la Cerdaña, y la planificación territorial estratégica de la Wipptal. En este último caso, la adopción de la estrategia CLLD representa un estadio muy avanzado de cooperación institucional. Además cabe señalar que, más allá de las administraciones y de las asociaciones, la cooperación transfronteriza está actualmente extendiéndose a las empresas privadas (Anexo I – Tablas 12).

En la Cerdaña y en la Wipptal se han registrado dos iniciativas interesantes: en el primer caso, la puesta en marcha en 2013 de un clúster transfronterizo de empresas de excelencia en varios sectores estratégicos para la economía local; y, en el segundo caso, el acuerdo entre la cooperativa lechera de Vipiteno y las asociaciones de ganaderos de la Alta Wipptal para la producción de yogurt biológico.

Figura 4: Tipologías de asociaciones transfronterizas locales.



Fuente: Autor

El análisis de las iniciativas de cooperación y su colocación en la matriz del Capital Territorial (Anexo I – Tablas 13, 14 y 15) han conllevado la identificación de potenciales **distritos económicos transfronterizos** o de áreas funcionales emergentes. **En el caso de la Cerdaña** se han detectado:

- **Un distrito sanitario transfronterizo** que encuentra su núcleo en el Hospital de la Cerdaña. Está basado en la puesta en red de los servicios asistenciales, de los estudios médicos y deportivos de la Cerdaña y de la adyacente comarca del Capcir. La especialización científica de las estructuras en medicina de montaña (relacionada con la práctica de los deportes de montaña en la zona) genera un proceso de innovación que podrá convertir la Cerdaña en una referencia internacional en esta disciplina médica. La integración entre el sistema sanitario francés y catalán ha puesto en marcha un sistema de gobernanza multinivel, articulado y complejo para enfrentar retos fundamentales para el funcionamiento del distrito sanitario. Entre las cuestiones principales, la armonización de las legislaciones sobre los decesos y los nacimientos de franceses en suelo español y de los servicios de emergencias (ambulancias)<sup>24</sup>.

- **El Clúster de pequeñas y medianas empresas:** es una iniciativa promovida por el Consejo Comarcal de la Cerdaña y por la Comunidad de Comunes francesa como un tentativo de reacción a la crisis económica que afectaba los principales sectores económicos locales (construcción y turismo). Otro motivo de cooperación fue la constatación que, en la Cerdaña, los turistas “no conocen fronteras” y utilizan los servicios que se ofrecen tanto al norte como al sur del valle. Después de los primeros encuentros con las empresas locales, el proyecto pasó en las manos de las Asociaciones empresariales del Alta y de la Baja Cerdaña para su dinamización. La estrategia prevé agrupar a las empresas locales de excelencia en los sectores estratégicos como el turismo, la alimentación, el deporte y la economía solidaria, basándose en la salud como valor común. De esta manera, la economía local podría pronto experimentar un sistema de *cooperencia*, es decir, de cooperación a la escala local para competir conjuntamente en los mercados internacionales. Esta iniciativa confirma la hipótesis que los actores locales reelaboran los estímulos externos (la crisis económica o los flujos turísticos) de forma creativa e innovadora a la escala transfronteriza (Tripl, 2010).

---

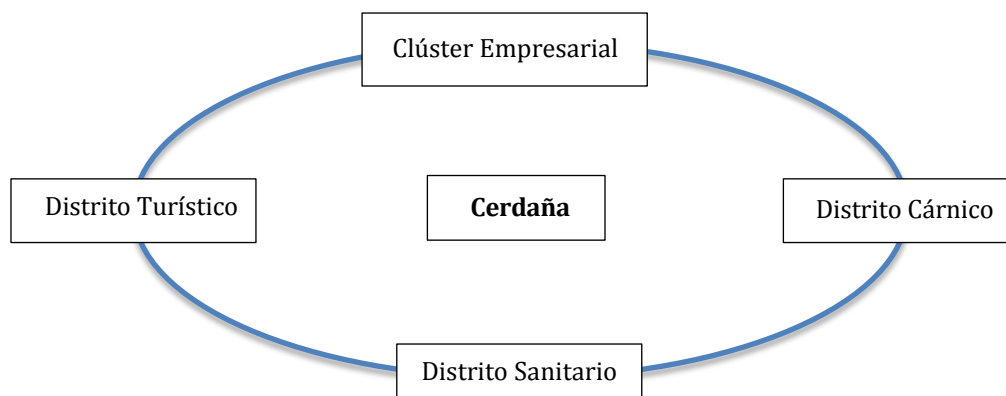
<sup>24</sup> Estos temas ha sido objeto de análisis en profundidad y presentados en dos congresos (Anexo V.II).

- **El distrito turístico:** es el resultado de la promoción conjunta del patrimonio histórico, cultural y natural por parte de las administraciones locales para proyectar la Cerdaña como un único destino turístico.

- **El distrito cárnico:** está basado en la reciente puesta en marcha del matadero transfronterizo (Ur, Alta Cerdaña). De forma parecida a la experiencia del clúster, la cooperación entre el sector público y privado (el Consejo Comarcal de la Cerdaña y el Sindicato francés de los ganaderos de la Alta Cerdaña y del Capcir) intenta estimular la economía local, en este caso el sector ganadero. Este proyecto supondrá la reorganización del ciclo productivo cárnico dentro del valle. Los promotores esperan poner en marcha una marca de calidad conjunta para los productos del matadero. El apoyo de las actividades tradicionales también tendrá un impacto positivo en la conservación del paisaje local, cuya valorización está hoy en día consolidada por el Plan del Paisaje Transfronterizo.

Estas dinámicas demuestran como en la Cerdaña se está generando la reconfiguración transfronteriza que ha sido planteada como hipótesis al principio de esta investigación. La intensidad con la que se está desarrollando este proceso nos lleva a considerar este caso como ejemplar de la cooperación transfronteriza local en áreas rurales en Europa.

Figura 5: los procesos de reconfiguración transfronteriza de la Cerdaña en curso.



Fuente: Autor

**En el caso de la Albera Marítima, la hipótesis de una reconfiguración transfronteriza no representa un fenómeno factible en el corto-medio plazo.** Si tuviéramos que hipotetizar estrategias territoriales posibles de desarrollo endógeno compartido<sup>25</sup>, una vía sería la promoción conjunta del turismo a través de la implementación de una marca conjunta, y de servicios de transporte marítimo entre las estaciones costeras (en la tradición del cabotaje), como entre Collioure y Cadaqués. Las asociaciones de pescadores podrían además plantearse otra vez la realización de una Lonja (*Llotja*) común para promover el sector pesquero, tal como se realizó en el área Adriático Norte. Finalmente, una mejor coordinación entre los centros de investigación científica y de las áreas protegidas generaría un potente polo de investigación científica para el estudio y la conservación de los frágiles ecosistemas marino y costero.

En el caso de la **Wipptal**, la integración transfronteriza se manifiesta en la puesta en marcha del **distrito lechero** como consecuencia del acuerdo de la Cooperativa lechera de Vipiteno/Sterzing para la compra de leche de alta calidad de los ganaderos de la Wipptal del Norte, que adquieren, además, cuotas societarias de dicha cooperativa. Las administraciones públicas están poniendo en marcha la **estrategia CLLD Wipptal**, un instrumento pionero y avanzado de cooperación transfronteriza local. El apoyo de las administraciones regionales ha permitido poner en marcha una **estrategia territorial común** de desarrollo sostenible y de protección de los riesgos naturales gravitacionales basada en un *enfoque bottom-up*.

**En conclusión**, la matriz de Capital Territorial de Camagni representa un concepto operativo válido no solamente para catalogar las iniciativas de cooperación transfronteriza pasadas y actuales, sino también para estudiar el desarrollo futuro de las dinámicas transfronterizas locales. Sin embargo, su aplicación dio resultados solo parcialmente positivos, dado que no se han encontrado acciones transfronterizas para la producción de bienes tangibles e intangibles altamente competitivos como, por ejemplo, la transferencia de conocimiento a las empresas, o la presencia de capital fijo privado (tabla 4). Cabe suponer que estos tipos de resultados se podrían detectar más frecuentemente en zonas de fronteras urbanas y metropolitanas, donde se generan flujos económicos transfronterizos más intensos.

Sin embargo, no se excluye que en las zonas rurales, la evolución de los distritos económicos y de las áreas funcionales transfronterizas pueda inducir, a largo plazo, a la

---

<sup>25</sup> El análisis más extensa se encuentra en el artículo n. 4 (Berzi & Ariza, en revisión)

formación de algún tipo de elementos localizados en la parte alta de la matriz. Por ejemplo, el distrito sanitario de la Cerdaña podría generar la formación de **capital humano transfronterizo** caracterizado por la interacción de factores como la innovación científico-tecnológica en el ámbito de la salud, la promoción del multilingüismo en un peculiar contexto transfronterizo

Tabla 9: Las categorías de Capital Territorial Transfronterizo detectadas más frecuentemente (en verde), poco frecuentes (en naranja) y no detectadas (en rojo).

<b>Rivalry</b>	<b>High Rivalry</b>	<u>Private fixed-capital stock</u> <u>Pecuniary externalities</u> (hard)	<u>Relational private services operating on:</u> -external linkages for firms - transfer of R&D results	<u>Human capital:</u> -entrepreneurship -creativity Private know-how
	(private goods)	<u>Proprietary networks</u>	<u>Cooperation networks:</u> - Strategic alliances in R&D and knowledge -Public/private partnership in services and schemes	<u>Relational capital (associationism):</u> -cooperation capability -collective capability -collective competencies
	(impure public goods)	<u>Collective goods:</u> -landscape -cultural heritage (private 'ensembles')	<u>Governance on land and cultural resources</u>	
(public goods)	<u>Resources:</u> -natural -cultural (punctual)	<u>Agglomeration and district economies</u>	<u>Social capital: (civiness)</u> -institutions -behavioural models, values -trust, reputation	
<b>Low Rivalry</b>	<b>Tangible goods (hard)</b>	<u>Social overhead capital:</u> -Infrastructure	<u>Receptivity-enhancing tools</u> <u>Connectivity agencies for R&amp;D transcoding</u>	<b>Intangible goods (soft)</b>
		<b>Materiality</b>		

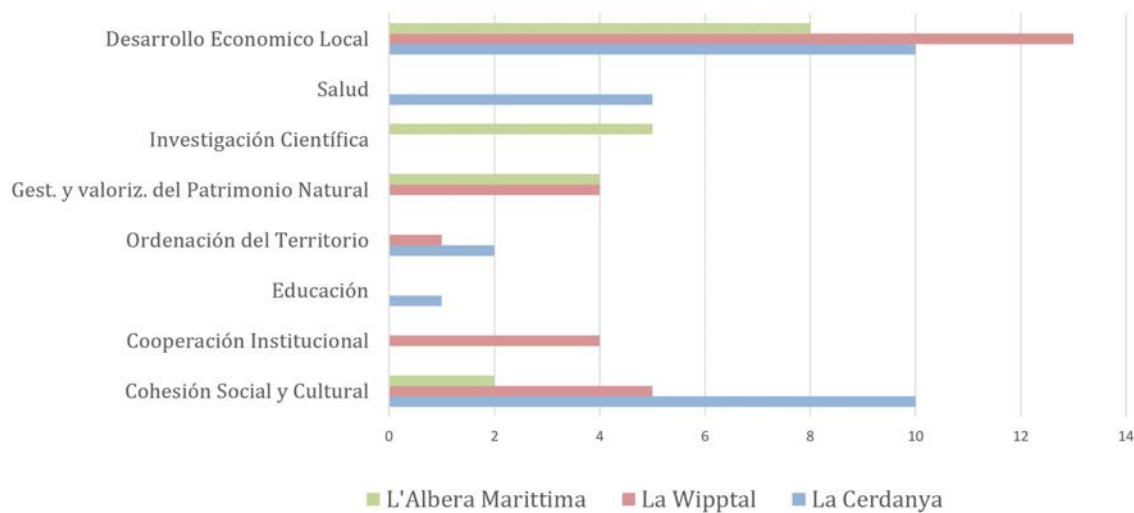
Fuente: Elaboración propia a partir de Camagni (2008)

#### 4. Cuatro ejes prioritarios para desarrollo local endógeno transfronterizo

Del análisis comparativo de las temáticas de los proyectos ejecutados se deduce que el desarrollo económico representa el ámbito más presente en las dinámicas de cooperación (Figura 5). Dentro de esta temática, cabe destacar el papel de la promoción turística conjunta del territorio, y el apoyo a las actividades tradicionales como la ganadería y la agricultura. El fomento de la cohesión social y cultural entre las comunidades locales constituye otro sector privilegiado de la cooperación, sobre todo a través de los fondos de

micro-proyectos. Cada territorio desarrolla, además, la cooperación en unos sectores prioritarios según su necesidades territoriales. Por ejemplo, la Cerdaña ha desarrollado *un know-how transfronterizo* específico sobre la Salud (a través del Hospital de la Cerdaña y del distrito sanitario), la Albera sobre la investigación científica (aplicada a los ecosistemas marinos y costeros) y la Wipptal sobre las estrategias de ordenación del territorio.

Figura 6: Comparación de las temáticas de cooperación entre los tres estudios de caso.



Fuente: Autor

Sin embargo, estas temáticas satisfacen una visión sectorial de la cooperación transfronteriza en la perspectiva del desarrollo local endógeno y compartido. Por esta razón se propone reorganizar dichas temáticas en cuatro ejes prioritarios para orientar las iniciativas de cooperación transfronterizas hacia un enfoque más holístico y estratégico para las áreas de fronteras rurales:

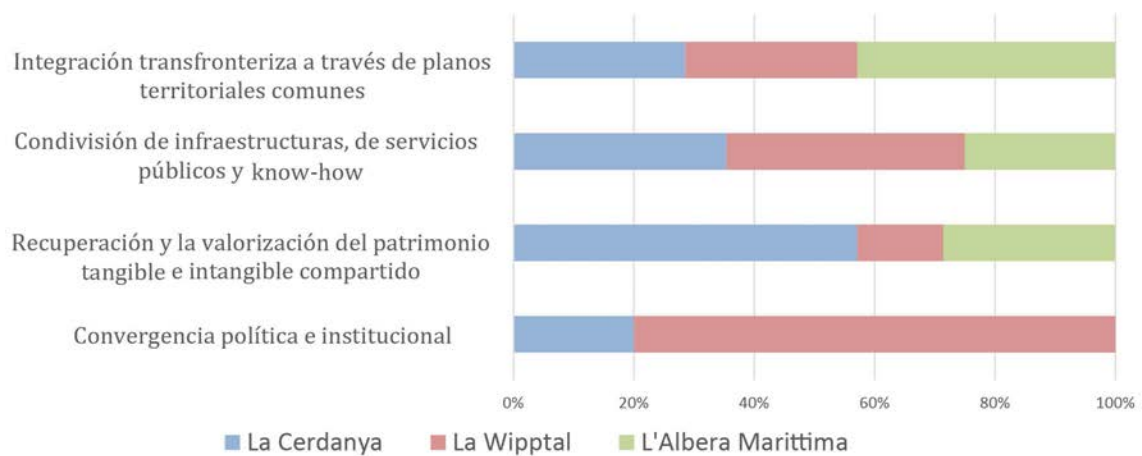
- 1) **La convergencia política e institucional**
- 2) **La recuperación y la valorización del patrimonio tangible e intangible compartido**
- 3) **La condisión de infraestructuras, de servicios públicos y *know-how***
- 4) **La integración transfronteriza a través de planos territoriales comunes**

La propuesta está basada, por un lado, en la conceptualización de las áreas de frontera rurales proporcionada en el en el marco teórico (Capítulo 1); y, por otro lado, en las propuestas que ya surgieron en la tesis de master del autor (Berzi, 2013, Berzi, 2013a).

Los cuatro ejes han sido aplicados a los 75 proyectos analizados en los tres casos (figura 6). El resultado confirma las valoraciones que se han presentado en esta sección. Aparece claramente, por ejemplo, como la cooperación generada en la Wipptal y en la Cerdaña es mucho más articulada y diversificada, y también proyectada hacia un proceso de desarrollo local transfronterizo.

Consecuentemente, se deduce que en el caso de la Albera Marítima se debería reforzar la cooperación institucional local a través del apoyo político regional. La Cerdaña, en cambio, debería apostar por unos instrumentos de ordenación territorial más vinculantes, siguiendo el camino trazado por el Plan del Paisaje Trasfronterizo. En el caso de la Wipptal, una futura línea de cooperación podría basarse en potenciar los servicios y las infraestructuras comunes de proximidad.

Figura 7: Reclasificación temática de los proyectos analizados en los tres casos de estudio de acuerdo.



Fuente: Autor.



## 4. Conclusiones

---

**Esta investigación se ha centrado en estudiar el desarrollo local endógeno en el contexto transfronterizo, con atención específica a los territorios rurales.** La constatación de que en la literatura académica de los estudios de frontera (*Border Studies*) no se ha desarrollado este aspecto con suficiente profundidad, justifica avanzar una reflexión de carácter analítico.

El estudio del desarrollo local endógeno ha sido abordado desde los estudios geográficos italianos, caracterizados por una larga trayectoria sobre el tema. En este marco, se ha concedido un interés especial el enfoque Territorialista. **La principal contribución de esta investigación** es la de redefinir el tema del desarrollo local endógeno en las áreas de frontera rurales, encontrando una síntesis entre los estudios de frontera y los estudios de desarrollo local endógeno de la geografía italiana.

**El objetivo principal de la tesis** ha sido reflexionar sobre el concepto de territorio transfronterizo a través de una perspectiva local, interpretando la formación de un territorio transfronterizo según un enfoque geográfico e geohistórico. El modelo teórico elaborado se considera una herramienta conceptual válida para comprender e interpretar el proceso territorialización de los territorios de frontera y de cómo los factores extra-locales han influido en la territorialización.

**Se ha identificado en el *milieu* local un factor fundamental para el desarrollo de la cooperación transfronteriza local.** En este sentido, la elección de estudios de caso en contextos geográficos diferentes ha demostrado la **complejidad de las zonas fronterizas costero-marítimas**, donde se da una multiplicidad de “fronteras” de tipo geográfico (costa-mar), administrativo (de competencias estatal, regional/autonómica y local), socioeconómicas (conflicto de uso entre los sectores pesquero, turístico y de protección ambiental) y políticas (controversias de soberanía entre países adyacentes). Por esta razón la cooperación transfronteriza local resulta más compleja y necesita de la participación de los actores regionales y nacionales para implementar sistemas innovadores de gobernanza multinivel.

**El análisis de las redes transfronterizas ha demostrado el papel central de las administraciones locales** para canalizar y promocionar la cooperación transfronteriza local. La combinación entre las iniciativas macro (proyectos Interreg), facilitadas por la implicación de los agentes regionales, las iniciativas micros (a través de fondos locales específicos) y las acciones de los actores privados, configura una red eficaz y altamente articulada, capaz de generar nuevo Capital Territorial compartido.

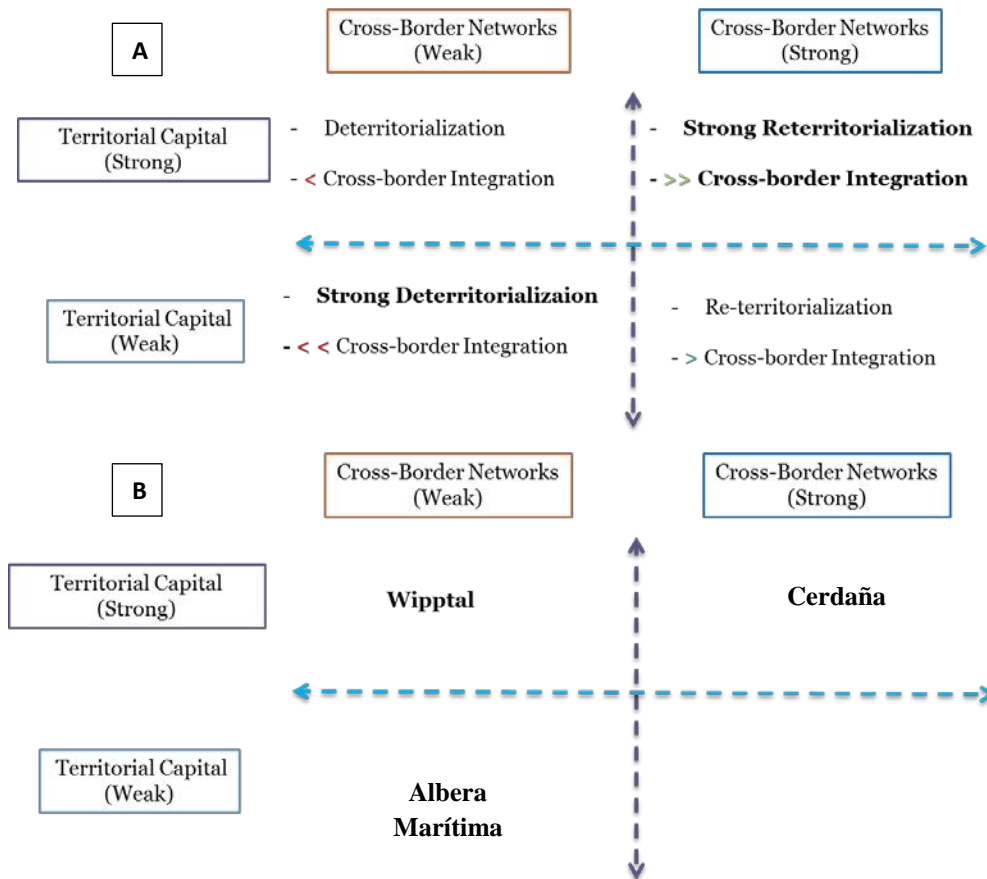
**El modelo de Capital Territorial es un concepto analítico y operativo válido** para averiguar el impacto de la cooperación transfronteriza local identificando elementos concretos. Sin embargo, su aplicación ha resultado solo parcialmente positiva, ya que sigue siendo un modelo para el estudio de desarrollo regional. Se necesitan, pues, ulteriores investigaciones para elaborar un modelo de Capital Territorial para los territorios transfronterizos.

Finalmente, los tres estudios de caso representan tres procesos de reterritorialización transfronteriza distintos, como resultado de la diferente articulación de las organizaciones transfronterizas (las redes) y del impacto de la cooperación en la generación de una dotación territorial compartida (Capital Territorial). **Relacionando estos dos elementos entre ellos obtenemos una matriz compuesta por cuatro cuadrantes que representan cuatro modelos de dinámicas transfronterizas locales** (Figura 7). En presencia de una organización social articulada y de un capital territorial desarrollado se genera un proceso de reterritorialización fuerte. En caso contrario, con una organización transfronteriza fragmentada y una dotación territorial poco reconocible, hay una deterritorialización en curso. Este proceso conlleva la pérdida de identidad local y del capital territorial compartido.

Por lo tanto, los casos de la Cerdaña y de la Albera Marítima representan estos dos procesos opuestos. En el primer caso la cooperación está llevando a una progresiva integración entre el Alta y la Baja Cerdaña, mientras que en el segundo caso, la debilidad de las redes transfronterizas está conllevando una mayor disyunción fronteriza. La Wipptal constituye, en cambio, una situación intermedia de reterritorialización transfronteriza. El proceso es menos intenso respecto al caso de la Cerdaña, porque si la adopción de la estrategia CLLD representa, por un lado, un enfoque innovador de desarrollo local transfronterizo, por otro lado, conlleva una cierta rigidez, reduciendo la espontaneidad de las dinámicas de cooperación como producto de un proceso relacional.

En este sentido, se han propuesto cuatro ejes prioritarios para analizar la cooperación trsansfronteriza local según una perspectiva de desarrollo local endógeno y compartido.

Figura 8: Modelo de la reterritorialización transfronteriza local (A) y el encaje de los tres estudios de caso (B).



Fuente: Autor

Resumiendo, este trabajo contribuye en demostrar que **el proceso de integración europea es aún un proceso tangible a lo largo de las fronteras europeas**, donde la cooperación transfronteriza ha generado unos vínculos importantes entre las comunidades locales y que, en muchos casos, van más allá de la escala local (como la cooperación sanitaria en la Cerdaña). Es una consideración importante hacia los tiempos de incertidumbre política y de cierre de fronteras que hoy en día se están produciendo en el territorio europeo.

## 5. Perspectivas futuras

---

### 5.1. Nuevas perspectivas de investigación

Respecto al marco analítico, hay aspectos importantes del modelo teórico que necesitan ulteriores reflexiones.

- Se podría **estudiar una matriz del capital territorial transfronterizo *ad-hoc*** para la escala local, poniendo énfasis en la parte superior de la matriz de Camagni que resultó no aplicable a los estudios de caso.
- Al mismo tiempo, el modelo teórico en sí podría ser más complejo si se **incluyeran aportaciones de otras disciplinas, como las Relaciones Internacionales** (profundizando el papel de los estados y de las organizaciones internacionales en la escala local), o las Ciencias Ambientales (como ya se ha intentado para el caso de la Albera Marítima). Desde la geopolítica, una contribución importante sería considerar el papel del nacionalismo y el regionalismo en la cooperación transfronteriza local. En este sentido, los casos empíricos están localizados en dos contextos regionales emblemáticos (catalán y tirolés). A través de la Ciencias Políticas, en cambio, se podría avanzar también reflexiones teóricas sobre el estudio de la gobernanza transfronteriza local.
- Un aspecto importante que no ha sido tratado en esta tesis es el impacto que los procesos de integración transfronteriza local generan en los territorios adyacentes. **¿Qué tipos de competencias territoriales se generan? ¿Asistimos a una paradójica *refronterización* dentro del espacio estatal y regional, contemporáneamente a la desfuncionalización de las fronteras nacionales?** ¿Qué tipos de fronteras se sobrepondrían a las administrativas provinciales, comarcales o municipales? Un precedente es el conflicto que se ha generado en Italia entre la Región de Véneto y de Friuli-Venecia Julia por la puesta en marcha de primera estación de esquí transfronteriza a lo largo de la triple frontera ítalo-eslovena-austriaca (A. Saule, 2010). La introducción de un forfait (*Ski area 3 confini*) reduce los flujos turísticos

hacia las tradicionales localidades de esquí del Véneto (como Cortina d'Ampezzo en las Dolomitas).

- Interesante sería también desarrollar una **reflexión** sobre la adaptación del modelo de territorio transfronterizo propuesto, para las **áreas de fronteras urbanas y metropolitanas** presentes a lo largo de las fronteras de la Unión Europea.
- Sin embargo, la situación actual impone **repensar este modelo en función de la refrontalización que está ocurriendo dentro de la Unión Europea**. Es decir ¿Cómo se comportaría el modelo teórico si iniciara un nuevo ciclo de deterritorialización (o de re-disyunción fronteriza)? ¿Cómo se comportarían los actores locales? ¿Qué pasaría en los territorios que ya son altamente interdependientes?

Finalmente, si bien en esta investigación nos hemos focalizado en los estudios de fronteras, a través de una perspectiva territorialista, se podrían también **adoptar una perspectiva de fronteras en los estudios territoriales**, estudiando, por ejemplo, las “barreras” de tipo físico/infraestructural, culturales, étnico i socioeconómicos que se generan como consecuencias de las políticas de desarrollo urbano y metropolitano.

### 5.1.2 Avances metodológicos

El enfoque metodológico que ha sido elaborado por los estudios de caso, puede mejorarse a través de **otras técnicas e instrumentos de análisis**.

- Un instrumento útil en el análisis de los territorios transfronterizos es la técnica de los **grupos focales** con los agentes territoriales involucrados en la cooperación. La discusión que se genera entre los stakeholders seleccionados, moderada por el investigador, proporciona una valoración crítica y constructiva sobre las dinámicas de cooperación transfronteriza en dicha área.
- Un reto importante sería la construcción de un **conjunto de indicadores de integración transfronteriza o de desarrollo local endógeno transfronterizo** para **mejorar el análisis comparativo y extrapolar los resultados** a otras investigaciones empíricas.

- La **representación cartográfica** de los impactos generados por la cooperación transfronteriza local podría facilitar la interpretación de las dinámicas territoriales locales y regionales. En este sentido, una contribución importante son los estudios de Feliu et al. (2013) sobre la realización de *mapas de densidad* de los impactos generados por los programas Interreg.

### 5.1.3 Avances empíricos

Desde el punto de vista de la investigación empírica, sería **interesante extender el análisis empírico** y profundizar el conocimiento sobre las dinámicas transfronterizas en otros contextos geográficos y políticos como:

- **Los espacios costeros europeos**, y específicamente, en el **Mediterráneo**, por sus características geográficas, políticas, socioeconómicas y medioambientales.
- A lo largo de **otras fronteras montañosas**, por ejemplo, entre España y Portugal (la raya seca), en las zonas fronterizas alpinas entre Francia, Suiza, Alemania, Austria i Eslovenia, en la península balcánica i en los Cárpatos.
- En **América Latina**, donde los estudios de frontera se están expandiendo muy rápidamente y donde se está experimentando un proceso de integración política parecido a lo de la Unión Europea. Se podrían llevar a cabo interesantes comparaciones empíricas entre las fronteras montañosas y costeras suramericanas y europeas (Latamendia, 2011; Matossian & Vejsbjerg, 2016).

## 5.2. La transferibilidad en la Sociedad

Los resultados obtenidos por la aplicación del marco teórico a los casos de estudios alpinos e pirenaicos proporcionan unas potenciales acciones concretas.

- Los primeros destinatarios son las comunidades locales de los casos de estudio. **La investigación tiene un importante valor pedagógico**, porque reconstruye una visión alternativa del territorio, basada en las dinámicas transfronterizas. De hecho, durante las entrevistas los actores adquirirían un conocimiento de su mismo territorio que a menudo ignoraban. En este sentido, la tesis doctoral es un instrumento de

difusión del conocimiento local que puede contribuir a la formación de una conciencia *transfronteriza* del lugar e inducir los actores públicos, las asociaciones culturales y las empresas locales a emprender nuevas acciones transfronterizas.

- La **extensión del análisis empírico al conjunto de la cadena pirenaica** podría contribuir a la elaboración de estrategias territoriales transfronterizas de desarrollo local endógeno. Se podría, por ejemplo, individuar unas unidades territoriales transfronterizas en los Pirineos Orientales.
  
- En referencia a la Albera Marítima, la puesta en marcha de las acciones sugeridas en el Capítulo 5 podría contribuir a la **gestión integrada de las zonas costeras transfronterizas**, proponiendo la inclusión de la perspectiva local en la nueva ley catalana de ordenación del litoral, para valorizar el papel de los actores locales en la gobernanza del litoral.
  
- Se podría contribuir a **mejorar la futura política de Cooperación Territorial Europea y, especialmente**, la futura generación del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra. Las reflexiones teóricas elaboradas en la tesis pueden servir para promover una visión del espacio pirenaico más local, basada en el enfoque bottom-up. Los resultados de los estudios de caso podrían contribuir a la elaboración de nuevas prioridades del Programa, incluyendo el desarrollo local o bien el enfoque CLLD.

## Bibliografia

---

Agnew, J. (1994). The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of international political economy*, 1(1), 53-80.

Alliès, P. (1980). *L'invention du territoire* (Vol. 6). Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

Ancel, J. (1938). *Géographie des frontières: préface d'André Siegfried* (Vol. 12). Gallimard.

Anderson, J., L. O'Dowd (1999): Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance. In: *Regional studies*, 33, 7, pp. 593-604.

Anderson, M. (1997) 'Transfrontier Co-operation-History and Theory', in G. Brunn and P. Schmitt-Egner (eds.) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis*. Baden-Baden: Nomos, pp. 78-97

Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie. La Problematica Territoriale dello Sviluppo Economico Italiano*. Bologna: Il Mulino.

Balibar, E., & Williams, E. M. (2002). World borders, political borders. *Publications of the Modern Language Association of America*, 71-78.

Ballesta, L., Pergent, G., Pasqualini, V., and C. Pergent-Martini (2000). Distribution and dynamics of *Posidonia oceanica* beds along the Albères coastline. *Comptes Rendus de l'Académie des Sciences-Series III-Sciences de la Vie*, 323(4), 407-414

Barbaza, Y. (1966): *Le Paysage humain de la Costa Brava*. Paris: Armand Colin

Becattini, G. (Ed.). (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: Il Mulino.

Berzi (2017): The cross-border reterritorialization concept revisited: the territorialist approach applied to the case of Cerdanya on the French-Spanish border, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2017.1321622

Berzi M., 2013, *Gli spazi di frontiera tra cooperazione territoriale e sviluppo locale. Il caso della Cerdanya.*, Tesi di Laurea Specialistica a lo IUAV, Venezia.

Berzi, M. (2013a). «Cross-border Cooperation and Local Development in the Pyrenees. The case of Cerdanya». *European Journal of Geography*, 4 (4), 47-60.



Berzi, M. y Durà A. (2015). «La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya». Comunicación presentada al *XII Congreso AECPA ¿Dónde está hoy el poder?* 13-15 de julio de 2015. Donostia/San Sebastián.

<http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1405>

Blatter, J. (2000). Emerging cross-border regions as a step towards sustainable development? Experiences and considerations from examples in Europe and North America. *International Journal of Economic Development*, 2(3), 402-439

Blatter, J. (2003). Beyond hierarchies and networks: Institutional logics and change in transboundary spaces. *Governance*, 16(4), 503-526.

Blatter, J. (2004). From 'spaces of place' to 'spaces of flows'? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europe and North America. *International journal of urban and regional research*, 28(3), 530-548.

Bouba, P. (2009). *L'arrivée des Pieds-Noirs en Roussillon en 1962*. Perpignan: Trabucaire.

Brunet-Jailly E. (2005). Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective, *Geopolitics*, 10(4), 633-649. DOI: 10.1080/14650040500318449

Bufon, M. (1993). Cultural and social dimensions of borderlands: The case of the Italo-Slovene trans-border area. *GeoJournal*, 30(3), 235-240.

Camagni, R. (2008). Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital. In R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, & U. Fratesi (Eds), *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe* (pp. 33-47). Berlin Heidelberg: Springer.

Camagni, R., & Capello, R. (2013). Regional competitiveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47(9), 1383-1402. doi:10.1080/00343404.2012.681640

Camagni, R., Capello, R., Caraglui, A & Fratesi, U. (2015). Territorial scenarios in Europe : growth and disparities beyond the economic crisis. *Europa Regional* 21.2013, 4 - European Spatial Planning Observation Network – ESPON, 190 – 208.

Celant, A., & Vallega, A. (A cura di) (1987). *Il pensiero geografico in Italia*. Milano: Franco Angeli.

Celata, F., & Coletti, R. (2014). Place-based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy. *Local Economy*, 29(4-5), 394-411.

Council of Europe. European outline convention on transfrontier co-operation between territorial communities or authorities (ETS No. 106 – Madrid, 21.V.1980). Acceso 22 de Setiembre de 2016.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/106>

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE). Convenio sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) en 1991 (COM/2003/0221 final).

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontexts\\_pnish.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontexts_pnish.pdf)

Debarbieux B. e Price M. (2008). Representing Mountains: From Local and National to Global Common Good, *Geopolitics*, 13:1, 148-168. Doi: [10.1080/14650040701783375](https://doi.org/10.1080/14650040701783375)

Debarbieux, B., Price M. e Balsiger J. (2013). The Institutionalization of Mountain Regions in Europe, *Regional Studies*. Doi: [10.1080/00343404.2013.812784](https://doi.org/10.1080/00343404.2013.812784)

Decoville, A., Durand, F., Sohn, C., & Walther, O. (2013). Comparing cross-border metropolitan integration in Europe: Towards a functional typology. *Journal of Borderlands Studies*, 28(2), 221–237. doi:10.1080/08865655.2013.854654

Del Biaggio, C. (2011). Bridging national boundaries: how networks of local actors are building the Alpine region. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 14, 121–128.

Deleuze, G., & Guattari, F. (1987). *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*. (Brian Massumi, Trans.). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Dematteis, G. (1985). *Le metafore della terra: la geografia umana tra mito e scienza* (Vol. 45). Milano: Feltrinelli.

Dematteis, G. (1995): *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. Milano: Franco Angeli

Dematteis, G., & Governa, F. (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Franco Angeli.

Dematteis, G., & Governa, F. (2005a). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la AGE*, 39, 31-58.

EC (European Commission) (1999). *The MEANS Collection: evaluating socio-economic programmes*, Volumes 1-6. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

EC (European Commission) (2013). EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)

Fall, J. J. (2005). *Drawing the line: Nature, hybridity and politics in transboundary spaces*. Border Regions Series. Abington: Ashgate.

Fawcett, C. B. (1918). *Frontiers: a study in political geography*. Oxford: Clarendon.

Feliu, J., Berzi, M., Vicente, J., Castañer, M., & Llussà, R. (2013), Análisis de los proyectos y actores transfronterizos España-Francia en el periodo 2007-2013. *Geographicalia*, (63), 75-93.

Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: lectures at the Collège de France 1977-78*. New York: Palgrave Macmillan.

Gottmann, J. (1973). *The significance of territory*. Charlottesville: Univ. of Virginia Press

Governa, F. (1997). *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*. Milano: Franco Angeli.

Gualini, E. (2003). Cross-border governance: inventing regions in a trans-national multi-level polity. *The Planning Review*, 39(152), 43-52.

Guichonnet, P., & Raffestin, C. (1974). *Géographie des frontières*. Paris: Presses Universitaires de France.

Hachmann, v. (2016). *Knowledge Development in Transnational Projects*. London: Routledge

Hartshorne, R. (1933). Geographic and political boundaries in Upper Silesia. *Annals of the Association of American Geographers*, 23(4), 195-228.

Hooper, B., & Kramsch, O. (Eds.) (2004). *Cross-border governance in the European Union*. Routledge: London.

- House, J. W. (1981). *Frontier studies: an applied approach*. En: A. D. Burnett and P. J. Taylor (Eds). *Political studies from spatial perspectives*. New York: John Wiley and Sons
- Houtum, H. V. (2000). III European perspectives on borderlands: an overview of European geographical research on borders and border regions. *Journal of Borderlands studies*, 15(1), 56-83.
- Houtum, H. V. (2005). Geopolitics of Borders and Boundaries, *Geopolitics* 10, 672–679.
- Iglesias, R. (12 de Abril de 1989). Portbou i Cervera, unes noces no legislades. En *El Setmanari de l'Alt Empordà*, p. 6.
- Iglesias, J. (1968). *La crisi Agrària de 1879/1900. La Filloxera a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Jacobs J. e Van Assche K. (2014) Understanding Empirical Boundaries: A Systems-Theoretical Avenue in Border Studies, *Geopolitics*, 19(1), 182–205. Doi: 10.1080/14650045.2013.830106.
- Janin-Rivolin, U. (2010). Spatial units for EU territorial governance: Findings from a study on North-Western Italy. *European Planning Studies*, 18, 2, pp. 299-316.
- Kaplan, D. H., & Häkli, J. (2002). *Boundaries and place: European borderlands in geographical context*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Kolosov, V. (2005). Border studies: Changing perspectives and theoretical approaches. *Geopolitics*, 10(4), 606–632.
- Lefebvre, H. (1974). La production de l'espace. *L'Homme et la société*, 31(1), 15-32. [http://www.persee.fr/doc/homso\\_0018-4306\\_1974\\_num\\_31\\_1\\_1855](http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1974_num_31_1_1855)
- Letamendia, F. (Ed.) (2011). *Pueblos y fronteras en los Pirineos y el altiplano andino*. Madrid: Fundamentos.
- Linares, C., Bianchimani, O., Torrents, O., Marschal, C., Drap, P., and J. Garrabou (2010). Marine Protected Areas and the conservation of long-lived marine invertebrates: the Mediterranean red coral. *Marine Ecology Progress Series*, 402, 69–79. Doi: 10.3354/meps08436
- Lloret, J., V. Riera (2008): Evolution of a Mediterranean coastal zone: human impacts on the marine environment of Cape Creus. *Environmental management*, 42, 6, pp. 977-988.

- Magnaghi, A. (2000/2012). *Il Progetto locale: verso la coscienza di luogo* (4<sup>a</sup> ed.). Torino: Bollati Boringhieri.
- Mancebo, F. (1999). *La Cerdagne et ses frontières: conflits et identités transfrontalière*. Perpignan: Trabucaire.
- Martinez, O. J. (2002). The dynamics of border interaction. In Clive H. Schofield (Ed.), *Global boundaries: World boundaries* (Vol. 1, 1–15). London: Routledge
- Matossian, B., & Vejsbjerg, L. (2016). Mountains and Borders, Geographical Approaches from the South. An Araucanía–North Patagonia Case Study. *Journal of Borderlands Studies*, 1-21.
- Minghi, J. V. (1963). Boundary studies in political geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 53(3), 407–428. doi:10.1111/j.1467-8306.1963.tb00457.
- Mitterer, W. (2004). Brennero, il luogo che non c'è. Le voci. *BioArchitettura*, 38, agosto-settembre.  
[http://www.bioarchitettura-rivista.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119:brennero-il-luogo-che-non-ce-le-voci&catid=45:n38&Itemid=129](http://www.bioarchitettura-rivista.it/index.php?option=com_content&view=article&id=119:brennero-il-luogo-che-non-ce-le-voci&catid=45:n38&Itemid=129) [Accesso 20/02/2017].
- Moncusí, F. (2005). *Fronteres, identitats nacionals i integració Europea*. El cas de la Cerdanya. Valencia: Afers
- Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Newman, D. (2011). Contemporary research agendas in border studies: An overview. In D. Wastl-Walter (Ed.), *The Ashgate research companion to border studies*, 33–47. London: Routledge.
- Newman, D. (2003) On borders and power: A theoretical framework, *Journal of Borderlands Studies*, 18:1, 13-25, DOI:10.1080/08865655.2003.9695598
- O'Dowd, L. (2001). The changing significance of European borders. *Regional & Federal Studies*, 12(4), 13–36. Doi: 10.1080/714004774
- 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*, 56(1), 21–40.

- Paasi, A. (1996). *Territories, boundaries, and consciousness: The changing geographies of the Finnish-Russian boundary*. Chichester: Wiley
- Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), 69–88. Doi: 10.1080/14650049808407608
- Paasi, A. (1999). Boundaries as social practice and discourse: The Finnish-Russian border. *Regional Studies*, 33(7), 669–680. Doi: 10.1080/00343409950078701.
- Paasi, A. (2005). Generations and the 'Development' of Border Studies. *Geopolitics*, 10:4, 663-671, Doi: 10.1080/14650040500318563
- Paasi, A. (2009). Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory, *Journal of Power*, 2:2, 213-234.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional crossborder co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153–171. Doi: 10.1177/0969776403010002004
- Perkmann, M., & Sum, N. (eds.) (2002). *Globalization, regionalization and cross-border regions*. UK: Palgrave MacMillan.
- Popescu, G. (2008). The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, 27(4), 418-438.
- Prescott, J. R. V. (1965). *The geography of frontiers and boundaries*. New York: Routledge.
- Prescott, J. R. V. (1987). *Political Frontiers and Boundaries (Routledge Library Editions: Political Geography)*. London: Routledge.
- Raffestin, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Litec
- Rumford, C. (2006). Theorizing borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155–169. Doi: 10.1177/1368431006063330.
- Rumley, D., & Minghi, J. V. (Eds.). (1991). *The geography of border landscapes*. London: Routledge.
- Ruppert, K. (1978). Review: Das Wipptal. Bevölkerung, Siedlung und Wirtschaft der Paßlandschaft am Brenner (Tiroler Wirtschaftsstudien, Heft 27) by Hugo Penz. *Geographische Zeitschrift*, 66(4), 315–316. <http://www.jstor.org/stable/27818008>.

- Sack, R. (1983). Human Territoriality: A Theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74. <http://www.jstor.org/stable/2569346>
- Sahlins, P. (1989). *Boundaries: The making of France and Spain in the Pyrenees*. Oakland: University of California Press.
- Salsa, A. (2007): *Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi*. Torino: Priuli e Verlucca
- Saquet, M. A. (2012). *Il territorio della geografia. Approcci a confronto tra Brasile e Italia* (Vol. 42). Milano: FrancoAngeli.
- Sardá, R., Rossi, S., Martí, X., and Gili, J. M. (2012). Marine benthic cartography of the Cap de Creus (NE Catalan Coast, Mediterranean Sea). *Scientia Marina* 76(1), 159–171. Doi: 10.3989/scimar.03101.18
- Saule A. “Friuli, valanga di soldi per lo sci. “Concorrenza al turismo veneto”. Sella Nevea, primo impianto transfrontaliero: “attireremo vacanzieri da est e da sud”. *Corriere del Veneto*, 6 de enero de 2010.  
<http://corriedelveneto.corriere.it/veneto/notizie/cronaca/2010/6-gennaio-2010/friuli-valanga-soldi-lo-sci-concorrenza-turismo-veneto-1602250802623.shtml>
- Sohn, C. (2014). Modelling cross-border integration: The role of borders as a resource. *Geopolitics*, 19(3), 587–608. Doi: 10.1080/14650045.2014.913029
- Sohn, C., & Stambolic, N. (2015). The urban development of European border regions: A spatial typology. *Europa Regional*, 21(2013), 4, 177–189. <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/45745>
- Soja, E. (1971). *The Political Organization of Space. Resource Paper #8*. Washington, DC: Association of American Geographers.
- Strassoldo, R., & Delli Zotti, G. (1982). *Cooperation and conflict in border areas*. Milano: Franco Angeli.
- Suárez de Vivero, J. L. (2009). Jurisdictional Waters in the Mediterranean and Black Seas. European Parliament, Directorate General for Internal Policies. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/431602/IPOL-PEGH\\_ET\(2009\)431602\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2009/431602/IPOL-PEGH_ET(2009)431602_EN.pdf) (Accesso 13.12.16)

Trippel, M. (2010). Developing cross-border regional innovation systems: key factors and challenges. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 101(2), 150-160.

Turco, A. (1988). *Verso una teoria geografica della complessità*. Milano: Unicopli.

Vila, P. (1926/1984). *La Cerdanya*. Barcelona: Empuries.

Wilson, T. M. & H. Donnan (eds.) (2012): *A companion to border studies* (Vol. 19). Chichester: Wiley

Wolmer, W. (2003). Transboundary conservation: the politics of ecological integrity in the Great Limpopo Transfrontier Park. *Journal of Southern African Studies* 29 (1): 261-278.





## Sección 4 – Anexos

---



## Anexo I – Tablas

Tabla 10: Caracterización Territorial de la Cerdaña desde una perspectiva transfronteriza local.

Caso de estudio		Cerdaña (frontera franco-española)								
Fases	Años	Frontera	Marco Político	Economía	Sociedad	Instituci. Admin.	Cultural - Lingüístico	Ambiental	Paisajístico	Fuentes
<b>Situación pre-fronteriza</b>	Hasta 1659	Inexistente	Monarquía de España	Economía agropecuaria	Sociedad tradicional ceretana	Consejo de la Cerdanya	Común cultura catalana y rural	Gestión de pastos y recursos hídricos (rio Segre, rio Carol)	Típico paisaje de la <i>Encolsa</i> Ceretana	Tulla (1977, 1997); Vila (1984[1926]);
	1659 - 1875	No definida, permeable	Tratado de los Pirineos (1659). Inestabilidad política española Vs estabilidad Francia	Economía agropecuaria	Vínculos familiares y económicos fuertes.	Derechos consuetudinarios	Identidad catalana	Conflictos locales para la explotación de recursos hídricos	Típico paisaje de la <i>Encolsa</i> Ceretana	Sahlins (1989), Mancebo (1992);
<b>Separación fronteriza</b>	1875 - 1938	Demarcada, permeabilidad inestable	Acuerdos de Bayona (1856-59) - Comisión Internacional de los Pirineos (CIP)	Desarrollo económico e infraestructural Alta Cerdaña Vs Baja Cerdaña fuertemente aislada. Desarrollo del contrabando y del turismo termal	Progresiva formación de dos sociedades (Alta Cerdaña y Baja Cerdaña).	Progresiva implement. Cultura administr. francesa Vs española/catalana)	Nacionalización de la cultura local (Sobre todo por parte francesa)	No info	Típico paisaje de la <i>Encolsa</i> Ceretana	Moncusi (2005); Oliveras (2013); Berzi (2013).

<b>Reconfiguración transfronteriza</b>	1938 - 1975	Baja permeabilidad y militarización de la frontera	Dictadura franquista	Economía de frontera: instalaciones militares, aduanas, comercio y contrabando. Crecimiento del turismo invernal	Frontera poco permeable: consolidación de las dos sociedades	Relaciones casi ausentes	Prohibición del idioma catalán en España y en Francia	No info	Típico paisaje de la <i>Encolsa</i> Ceretana; Desarrollo del turismo invernal	Trabajo de campo (Entrevistas; Archivo Comarcal de la
	1975 - 1995	Progresiva apertura de la frontera	Transición Democrática española (1975); Estatuto de Autonomía catalán (1978); Convenio Marco de Madrid (1980); Entrada de España en la CEE (1986); Programas INTERREG	Abertura túnel del Cadí (1984); Desarrollo sector de la construcción y servicios (turismo) y reducción del actividad agropecuaria	Aumento de las interacciones de vecindad y del mercado laboral local	Puesta en marcha de la cooperación transfronteriza local.	Recuperación de la cultura y del idioma catalán (guarderías <i>Escola Bressola</i> al Alta Cerdaña)	Reducción de la superficie agrícola y de las pasturas por una urbanización de baja densidad (segundas residencias) y desarrollo de las infraestructuras de esquí	Perdida del paisaje tradicional por la construcción y por el turismo	Cerdaña (Puigcerdà); Casa de la Generalitat a Perpiñán; www.poctefa.org Diario Regio7
	1995 - 2017	Abolición controles aduanales; libre circulación	Acuerdo de Schengen en vigor (1995); Acuerdo de Bayona Franc-Español (1995) Fomento de la cooperación transfronteriza local (Generalitat de Cataluña)	Progresiva integración Económica: puesta en marcha de un Clúster transfr. y del matadero transfr; estrategias conjuntas de turismo sost.	Alta movilidad transfronteriza de proximidad; Puesta en marcha del Distrito Sanitario de la Cerdaña	AECT Pirineos Cerdaña; Cooperación Llívia-Estavar; Consorcio Puigcerdà - Bourg-Madame	Valorización de la cultura y del idioma catalán	Descontaminación y valorización histórica y ambiental de los ríos Segre y Carol	Valorización de la <i>encolosa</i> Ceretana (Plan Transfronterizo del Paisaje)	www.pirineus.tv.cat www.hcerdan.ya.eu www.ddgi.cat

Fuente: Autor

Tabla 11: Caracterización Territorial de la Albera Marítima desde una perspectiva transfronteriza local.

Caso de estudio		Albera Marítima (frontera franco-española)								
Fases	Años	Frontera	Marco Político	Economía	Sociedad	Institucional/ Adm.	Cultural – Ling.	Ambiental	Paisajístico	Fuentes principales
<b>Situación pre-frontera</b>	Hasta 1659	Inexistente	Monarquía de España	Economía agro-pesquera	Sociedad tradicional de pescadores/agricultores	Instituciones separadas	Tradiciones catalanas pesquera (técnicas, barcos, gastronomía, folklore)	Buen estado de los ecosistemas marinos y costeros frágiles e importantes	Típico paisaje de terrazas cultivadas a viña y oliveras	Aguiree (2013); Alland & Alland (2006); Auken (2009); Barbaza (1966); Bouba (2009); Faramiñán & Gutiérrez
	1659 - 1875	No definida, permeable	Tratado de los Pirineos (1659). Inestabilidad política española Vs estabilidad Francia	Economía agro-pesquera. Desarrollo del contrabando terrestre y marítimo ( <i>brandolers</i> )	Relaciones marítimas comerciales (cabotaje) y sociales. Derechos históricos de pesca.	Instituciones separadas	Tradiciones catalanas pesquera (técnicas, barcos, gastronomía, folklore)			
<b>Separación frontera</b>	1875 - 1938	Demarcada, permeabilidad inestable	Acuerdos de Bayona (1856-59) - Comisión Internacional de los Pirineos (CIP)	Reducción sector agrícola (Phylloxera de la viña, Conexión internacional Portbou-Cerbère (1878), Exilio Republicano (1936-39)). Contrabando Marítimo.	Reducción de las interacciones y progresiva formación de dos grupos sociales distintos.	Progresiva implementación de las administraciones estatales (cultura administrativa Francés Vs Española/ Catalana)	Nacionalización de la cultura local (sobre todo por parte francesa)		Diferenciación paisajística: progresivo abandono cultivaciones Albera Sur Vs especialización vinícola al norte.	Castillo (2007); Generalitat de Catalunya (2014); Gigot (1964); IFREMER (2012, 2014),

	1938 - 1975	Baja permeabilidad y Militarización de la frontera	Dictadura franquista	Economía de frontera: instalaciones militares, aduanas, comercio y contrabando. Crecimiento ocupación en el sector turístico.	Frontera poco permeable; consolidación de las dos sociedades	Relaciones casi ausentes	Prohibición del idioma Catalán en España y en Francia	Sobreexplotación de los recursos pesqueros y empeoramiento de los hábitats marinos ( <i>posidonia oceánica</i> )	La frontera marca dos paisajes diferentes. Urbanización turística del litoral.	Iglesies (1968); Lloret & Font (2013); Prat et al. (2006); Trabajo de Campo (Entrevistas; Material del Consejo Comarcal del Alt Empordà (Figueras); Casa de la Generalitat a Perpiñan); www.poctefa.org ; Semanari de l'Alt Empordà (1989); www.alberavi.cat
<b>Reconfiguración transfronteriza</b>	1975 - 1995	Progresiva abertura de la frontera. Disputa jurisdiccional sobre la delimitación marítima.	Transición Democrática española (1975); Estatuto de Autonomía catalán (1978); Convenio Marco de Madrid (1980); Entrada de España en la CEE (1986); Programas INTERREG.	Consolidación del sector turístico y de la construcción. Crecimiento de la industria pesquera.	Pocas interacciones transfronterizas de proximidad	Primeros intentos de cooperación transfronteriza local. Cooperación Cerbére-Portbou	Interacciones escasas. Progresiva pérdida del uso del catalán en el Albera Norte. 1993 Asociación Albera Viva para fomentar intercambios cultur.	Protección del medio costero y marino: Convenio MAP (1975) Loi du littoral (1986); Ley de Costas (1988). MAP Phase II (1995)	La frontera marca dos paisajes diferentes. Urbanización turística del litoral.	
	1995 - 2017	Desfuncionalización de la frontera: abolición controles aduanales; libre circulación.	Acuerdo de Schengen en vigor (1995); Acuerdo de Bayona Franco-Español (1995) Fomento de la cooperación transfronteriza local (Generalitat de Cataluña);	LAV Figueras-Perpiñán (2010) y reducción tráfico línea convencional Portbou-Cerbère. Débil sector pesquero del Albera Norte y fuerte al sur (Roses). CTF en turismo.		Cooperación transfronteriza local activa pero inestable	Intentos de valorización de la cultura marinera catalana	Adopción UE Protocolo ICZM (2008). Aumento n. áreas protegidas. Intentos AMP transfr- (2009). Protesta por parq. eólico.	La frontera marca dos paisajes diferentes. Protección Litoral (Cataluña (PDUSC/SCOT Francia)	

Fuente: Autor

Tabla 12: Caracterización Territorial de la Wipptal desde una perspectiva transfronteriza local.

Caso de estudio		Wipptal (frontera ítalo-austriaca)								
Fases	Años	Frontera	Marco Político	Economía	Sociedad	Institucional / Admin..	Cultural / Ling.	Ambiental	Paisajístico	Fuentes
<b>Situación pre-fronteriza</b>	Hasta 1918	Inexistente	Imperio austro-húngaro	Economía agropecuaria	Vínculos familiares y económicos entre la Wipptal Nord y Sud	Untereinntal und Wipptal (Inn Inferior y Wipptal)	Tirolés.	No info	Paisaje alpino específico de la Wipptal	Ruppert & Penz (1978),
	1918 - 1945	Demarcada, progresiva militarización de la frontera	Tratado de Sanit-Germain-les-Haye (1919) anexión del Tirol del Sud al Reino de Italia. Dictadura Fascista (1921-1943) Segunda Guerra Mundial (1939-1945)	Economía agropecuaria y de transformación de productos lácteos.	Pérdida de la cohesión social por las <i>Opciones Fascistas (1938-1943)</i>	Implementación de la administración italiana (WS)	Italianización forzada del Tirol del Sur	No info	Elementos militares en el paisaje local aunque sin modificaciones en la estructura paisajística	Mitterer (2004) Salsa (2007); INTERREG Italia-

	1945 - 1998	Progresiva apertura de la frontera	Constitución italiana y estatuto de autonomía a la Provincia del Alto Adige/Sudtirol. Comienzo de la cooperación transfronteriza regional legislativa: el <i>Dreilandstag</i> (1991). Convenio Italia-Austria de Cooperación Transfronteriza (1993). Entrada de Austria en la UE (1995)	Soporte al sector primario y crecimiento del sector terciario (turismo y servicios) por la presencia del Paso del Brennero los servicios (turismo y comercio	Recuperación de la identidad tirolés y conflictos (también armado) con la comunidad italiana. Población mayoritaria- mente germanófona	Escasas interacciones transfron- terizas	Recupe- ración de la cultura tirolés.	No info	No se registran cambios sustanciales	Austria 2000-2006 y 2007- 2013; Entrevistas semi- estructurad as, GRWipptal (2013)
<b>Reconfigu- ración transfronte- riza</b>	1998 - 2017	Desfunciona- lización de la frontera: abolición controles aduanales; libre circulación.	Entrada en vigor del Acuerdo Schengen (1998). Creación Euroregión Tirol- Trentino-Alto Adige (1998) y AECT Europaregion (2009)	Economía del sur más avanzada (turismo y servicios). Distrito lechero transfronterizo (Coop. Vipiteno/ Sterzing)	Proyectos de cooperación para fomentar interacciones locales.	Consejos Interreg Wipptal (2008- 2017); Estrategia CLLD Wipptal		Potenciales impactos negativos del Túnel del Brennero. Estrategia territorial conjunta	Iniciativas de valoriz. paisajística; Protesta por parque eólico al Brennero (2010)	

Fuente: Autor





					Madame-la-Guingueta d'Hix												
C4	Asociación Municipios de Cerdaña (AMC)	1991	C6	Institut d'Estudis Ceretans (IEC)	43/50 municipis de la Cerdaña	x					X						
C5	Carta de cooperación Llivia-Estavar	1991	Activa	Ayuntamiento d'Estavar	Estavar y Llívia	x				X							
C6	Manifiesto de Font Romeu	1998	C9	Asociación Municipios de Cerdaña (AMC)	Municipios Cerdaña	x					X						
C7	Consortio Transfr. Puigcerdà-Bourg-Madame (I)	2002	Inactivo	Ayuntamiento de Puigcerdà	Puigcerdà-Bourg Madame	x							X				
C8	Grupo de Recerca de la Cerdaña	2008	Activa	Privatdos e Museu Cerdà (Puigcerdà)	Privados			x		x						x	
C9	Consejo General de la Cerdaña	2009	AECT Pirineos - Cerdaña	Institut d'Estudis Ceretans (IEC)	30 Municipios	x					X						
C10	AECT Hospital de Cerdaña	2010	Activa	(AMC) y Euroregión Catalunya-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	CatSalut; Ministère de Santé (FR), Región Languedoc-Roussillon	x					X					X	X
C11	AECT Pirineos -Cerdaña	2011	Activa	Consejo Comarcal de la Cerdaña - Communauté de Communes	Consejo Comarcal de la Cerdaña - Communauté de Communes Pyrénées Cerdagne	x							X				X



	CC Albères-Côte Vermeille			de Communes Albères-Côte Vermeille												
A6	Hermanamiento Ass. Gironina d'Amics de la Mar (AGAM) - Association des Amis de la Mer et des Eaux (ASME)	1985	Activa	Associació Gironina d'Amics de la Mar (AGAM) - Association des Amis de la Mer et des Eaux			x		X							
A7	Plataforma Cívica Antimolinos de Portbou y Colera (PCAPC)	2005-2011	Inactiva	PCAPC	Ayuntamientos de Cerbère, Portbou (2007), Colera, Llançà e Port de la Selva.				x					x		

Fuente: Autor





Albera Marítima	Encuentros cinematográficos Cerbère-Portbou (ed. 2014,2013 i 2011)	Cohesión Social y Cultural	Valorización turística del Territorio	2011	Fundo micro-proyectos	Les Rencontres cinématographiques du Belvédère du Rayon Vert	Ayuntamiento de Cerbère; Ayuntamiento de Portbou
Albera Marítima	1era fiesta del tren transfronterizo a Portbou	Cohesión Social y Cultural	Valorización turística del Territorio	2010	Fundo micro-proyectos	Association Les usagers de la ligne ferroviaire Perpignan / Cerbère / Portbou	NoData
Albera Marítima	Laboratorio Europeo Asociado	Investigación Científica	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Anni 1990	Iniciativa de investigación transfronteriza	CEAB	RNM Banyuls-Cerbère; Universidad de Barcelona
Albera Marítima	Extensión del observatorio oceánico	Investigación Científica	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	1995	INTERREG II-A	Observatoire océanologique de Banyuls sur mer	NA
Albera Marítima	Gestion del ecosistema marino: ( <i>étude des effets sublétaux de la pollution sur des invertébrés</i> )	Investigación Científica	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2000- 2006	INTERREG III-A	Université de Perpignan Via Domitia	CEAB; Universidad de Barcelona
Albera Marítima	“Albera, Memoria i Terra”	Investigación Científica	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2002	INTERREG III-A	PPM	Association Albera Viva
Albera Marítima	Projet eCATE (Evaluation de la Connectivité entre Aires marines protégées et rôle des habitats Essentiels)	Investigación Científica	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2014	Iniciativa de investigación transfronteriza	Université de Perpignan Via Domitia	Universitat de Girona; CSIC; PN Cap de Creus; RNM Banyuls-Cerbère; PM Golf Leon; CNRS; CEFREM; Observatoire océanologique de Banyuls sur mer (CNRS)
Albera Marítima	Ruta <i>dels antics caboters</i> entre los ayuntamientos de	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2010	Fundo micro-proyectos	Ayuntamiento de l'Escala	Empresa Navegació "Mare Nostrum"; Ayuntamiento de Port Vendres

	l'Escala y Portvendres						
Albera Marítima	Ruta MTB "Colliure-Cadaquès" Sealight - Camí de Llum	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2016	Fundo micro-proyectos	GiOutdoor	Ayuntamiento t de Cadaqués; Ayuntamiento de Collioure; Patronat de Turisme Costa Brava Pirineu de Girona; la Casa de la Generalitat de Catalunya a Perpinyà
Albera Marítima	Observatorio transfronterizo de precios de la zona turística catalana	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000 - 2006	INTERREG III-A	Maison Catalane de la Consommation	Institut Català del Consum
Albera Marítima	Observatorio transfronterizo de los precios de la zona turística catalana (n.2)	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000 - 2006	INTERREG III-A	Maison Catalane de la Consommation	Institut Català del Consum
Albera Marítima	Validación compatibilidad transfr. de competencias profesionales al sector hosteleria-restauración	Desarrollo Economico Local	Formación Profesional	2000 - 2006	INTERREG III-A	CCI Perpignan	CCI Girona
Wipptal	Avvicinamento alla natura nel mondo dell'Alpinismo (Fleres)	Cohesión Social y Cultural	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2011-2014	INTERREG IV A	Regionalmanagement Wipptal	GRW Wipptal
Wipptal	Educazione alla lettura sistematica (cooperazione scuole)	Cohesión Social y Cultural	Actividades Culturales	2008-2011	INTERREG IV A	Regionalmanagement Wipptal	GRW Wipptal
Wipptal	Espresso feriale Wipptal - WippTRENO	Cohesión Social y Cultural	Valorización turística del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Comune di Campo di Trens	Comune di Gschnitz



	(programma per bambini)						
Wipptal	Luoghi di Gioco	Cohesión Social y Cultural	Actividades Culturales	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Comune di Brennero	Comune di Gschnitz; Comune di Obernberg am Brenner; Comune di Brennero; Comune di Gries am Brenner
Wipptal	Musica e Letteratura senza Confini	Cohesión Social y Cultural	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2009-2012	INTERREG IV A	Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinerverbauung, die.wildbach, Sektion Tirol	Provincia Autonoma di Bolzano; Amt der Tiroler Landesregierung
Wipptal	Consiglio Interreg Wipptal - management e fondo piccoli progetti 2011-2014 (IRWIPPTAL 2011-2014)	Cooperación Institucional	Ordenación del Territorio	2008-2011	INTERREG IV A	Ispettorato Forestale di Vipiteno	Provincia Autonoma di Bolzano; Comune di Gries am Brenner; Comune di Obernberg am Brenner; Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Piave
Wipptal	CONSIGLIO-INTERREG WIPPTAL, management e fondo piccoli progetti (IRWIPP)	Cooperación Institucional	Valorización turística del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Interessenza di Fleres	Gemeindeguts-Agrargemeinschaft Ellbogen; Associazione Turistica Colle Isarco; Gemeindeguts-Agrargemeinschaft Steinach
Wipptal	Collaborazione tra il Comune di Gschnitz e Campo di Trens	Cooperación Institucional	Educación	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Istituto Comprensivo Vipiteno I	Tiroler Bildungsservice
Wipptal	Giornata della Cooperazione Europea (ECD) 2012	Cooperación Institucional	Educación	2007-2013	Fundo micro-proyectos	VKE Vipiteno	Associazione Sternschnuppe
Wipptal	Strategia di pianificazione integrata del territorio per	Ordenación del Territorio	Educación	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Associazione LURX - Arte e cultura al Brennero	Gruppo di Artisti del Nordtirol Josef Farnik

	ambienti territoriali specifici del Wipptal (IREK)						
Wipptal	Sviluppo sostenibile e integrato di boschi di protezione, dell'approvvigionamento di biomassa, dell'economia delle malghe e del turismo in montagna (NESBA)	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Desarrollo Economico Local	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Teatro Comunale di Vipiteno (Istituto Comprensivo Vipiteno III)	Hauptschule Steinach
Wipptal	Interventi forestali per la protezione da pericoli naturali	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Ordenación del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Interessenza Boschiva Brennero	Comune di Gschnitz; Comune di Obernberg am Brenner
Wipptal	Restauro e valorizzazione di habitat preziosi - prati larici / pascoli / malghe di montagna	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Ordenación del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Associazione Turistica di Racines	Weggemeinschaft Innerer Eggermahderweg; Weggemeinschaft Thalermahder Stichweg
Wipptal	Coltivazione Boschi Protettivi del Brennero	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Desarrollo Economico Local	2000-2006	INTERREG III A	Ispettorato Forestale di Vipiteno	NA
Wipptal	Passo Vizze senza frontiere - Storia e futuro di un passaggio alpino centrale (PFIGREN)	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2010-2013	INTERREG IV A	Comune di Val di Vizze	Ortsvorstehung Ginzling; Associazione Turistica Vipiteno; Tourismusverband Mayrhofen-Hippach; Provincia Autonoma di Bolzano
Wipptal	Emozioni minerarie nelle Alpi Orientali (BERGBAU)	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2008-2011	INTERREG IV A	Provincia Autonoma di Bolzano, Rip. Opere edili e servizi tecnici	Comune di Gries am Brenner; Tourismusverband Wipptal; Ferienland

							Kufstein; Comune di Leogang
Wipptal	Il "Jacobsweg" nel Tirolo - progetto parziale Val Pusteria - Valle Isarco - Wipptal	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000-2006	INTERREG III A	Centro Culturale Novacella	NA
Wipptal	Da Monaco di Baviera a Venezia per lo sviluppo del bike tourism e la valorizzazione dei territori transfrontalieri	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2012-2015	INTERREG IV A	Provincia di Belluno	Comunità Comprensoriale Valle Isarco; Provincia di Treviso
Wipptal	Alta Via Innsbruck-Bressanone-Feltre	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000-2006	INTERREG III A	Consorzio Turistico Valle Isarco	NA
Wipptal	Marketing Transfrontaliero intorno al ciclismo	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000-2006	INTERREG III A	Consorzio Turistico Valle Isarco	NA
Wipptal	Cultura dell'antica strada del Brennero	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Comune di Brennero	Comune di Gries am Brenner
Wipptal	Intorno ai Tribulaun	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Comune di Brennero	Comune di Gschnitz; Comune di Obernberg am Brenner
Wipptal	Riedizione Opuscolo "I Comuni della Wipptal"	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	GRW Wipptal	Regionalmanagement Wipptal
Wipptal	Sviluppo su tema Antica strada del Brennero	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2007-2013	Fundo micro-proyectos	Comune di Brennero	Comune di Gries am Brenner; Associazione Turistica Colle Isarco
Wipptal	Expo Brennero	Desarrollo Economico Local	Fomento actividades comerciales	2007	Iniziativa local transfronteriza	Confartigianato Alta Valle Isarco	Camera di Commercio di Tirolo Comuni della Wipptal

							setentrional e meridionale Asociación agricultores Asociación comerciantes Asociación emprendedores Asociación alberguista Organizaciones turísticas
Wipptal	Accordo fra Associazione allevatori Wipptal del Nord e Cooperativa Latteria Vipiteno	Desarrollo Economico Local	Soporte a las actividades tradicionales	2014	Iniciativa local transfronteriza	Latteria Vipiteno/Sterzing	Asociación allevatori Wipptal del Nord
Wipptal	Alta Via Tirolese - sentiero transregionale Zillertal - Wipptal - Val Passiria	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000-2006	INTERREG III A	Consorzio Turistico Valle Isarco	NA
Cerdaña	Hospital Transfronterizo de la Cerdaña (HTC)	Salud		2008	POCTEFA	GECT Hospital de Cerdaña	Generalitat De Catalunya- Departament De Salut; Syndicat Intercommunal A Vocation Unique De L'Abattoir De Cerdagne Capcir; Consell Comarcal De La Cerdaña
Cerdaña	Polo Sanitario de la Cerdaña (PSC)	Salud		2013	POCTEFA	AECT Hospital de Cerdaña	Les Touts Petits; La Perle Cerdane; Maison de Santé Médicale Joseph Sauvy
Cerdaña	Cooperación Sanitaria Transfronteriza en tema de alergología e pediatría (CSTAAP)	Salud		2009	POCTEFA	CCI Pyrenees Orientales	Fundacio Privada Hospital Puigcerda; Societe Exploitation Les Tout Petits
Cerdaña	Estudio de viabilidad de creación de un Hospital	Salud	Desarrollo Economico Local	2000	INTERREG IIIA	Conseil Régional Languedoc-Roussillon	Generalitat De Catalunya- Departament De Salut; Servei Català de la Salut;

	Transfronterizo en la Cerdaña						Agence Régionale de l'Hospitalisation; Fund. Priv. Hospital Puigcerdà
Cerdaña	Matadero Transfronterizo de la Cerdaña (MTC)	Desarrollo Economico Local	Soporte a las actividades tradicionales	2008	POCTEFA	Syndicat des abattoirs de Cerdagne et Capcir Chambre d'Agriculture et des Métiers	Consell Comarcal de la Cerdaña
Cerdaña	Estudio de viabilidad de un matadero transfronterizo en Cerdaña	Desarrollo Economico Local	Soporte a las actividades tradicionales	2003	INTERREG IIIA	Syndicat des abattoirs de Cerdagne et Capcir	Chambre d'Agriculture et des Métiers; Consell Comarcal de la Cerdaña
Cerdaña	Creación del Clúster "Sol dels Pirineus"	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2014	Fundo micro-proyectos	CC Cerdaña	Asso ALPYC 66
Cerdaña	Edición de la guía al patrimonio cultural de la Cerdaña	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2014	Fundo micro-proyectos	Ayuntamiento de Puigcerdà	CC Pyrénées Cerdagne
Cerdaña	XXVII Diada della Cerdaña	Cohesión Social y Cultural	Valorización turística del Territorio	2009	Fundo micro-proyectos	Institut d'Esudis Ceretans	CC Pyrénées Cerdagne; Consell Comarcal de Cerdaña
Cerdaña	Plan de Transfronterizo del Paisaje de la Cerdaña	Ordenación del Territorio	Soporte a las actividades tradicionales	2014	Fundo micro-proyectos	Ayuntamiento t de Llivia	PNR Pyrénées Catalanes; Observatori del Paisatge; CC Cerdaña; CC Pyrénées Cerdagne
Cerdaña	Contrato del Rio Segre	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Ordenación del Territorio	2003	INTERREG IIIA	CC Cerdaña	CC Alt Urgell; CC Pyrénées Cerdagne
Cerdaña	Proyecto cultural "Observar las fronteras, ver el mundo"	Cohesión Social y Cultural	Investigación Científica	2010	Fundo micro-proyectos	Assoc. Mirmanda	NoData
Cerdaña	Concierto Transfronterizo "Requiem Mozart"	Cohesión Social y Cultural	Actividades Culturales	2014	Fundo micro-proyectos	Coral "Capella Santa Maria" de Puigcerdà	Association Carol en Musique

Cerdaña	Promover actividades formativas en catalán para niños, jóvenes y adultos.	Cohesión Social y Cultural	Educación	2012	Fundo micro-proyectos	Associació cultural cat i multilingüe Jordi Pere Cerdà	NA
Cerdaña	19^ Festa de l'Arbre (Fiesta del Árbol)	Cohesión Social y Cultural	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2010	Fundo micro-proyectos	CC Cerdaña	14 escuelas primarias Baja Cerdaña; 19 escuelas primarias Alta Cerdaña; CG Pyrénées-Orientales; Charte Intercomunale de Cerdagne; Bombers de la Generalitat de Catalunya; (DARP, GenCat); Académie de Montpellier; Region Languedoc-Roussillon.
Cerdaña	Producción Audiovisual Transfr.	Cohesión Social y Cultural	Actividades Culturales	2011	Fundo micro-proyectos	CCCerdaña	Xarxa Televisions Digitals de Proximitat; Ràdio Arrels
Cerdaña	Plan de implementación "La educación y la promoción de la Salud (Hospital del la Cerdaña)	Cohesión Social y Cultural	Salud	2014	Fundo micro-proyectos	UdG - Càt Promoció Salut-Grup Recerca Salut	AECT Hospital de la Cerdaña
Cerdaña	Creación de la Coral Transfronteriza del la Cerdaña	Cohesión Social y Cultural	Actividades Culturales	2012	Fundo micro-proyectos	Coral "Capella Santa Maria" de Puigcerdà	Ensemble Vocal de Cerdagne
Cerdaña	Maleta Pedagógica del Proyecto transfronterizo "El Segre, un río sin fronteras"	Cohesión Social y Cultural	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	2008	Fundo micro-proyectos	CC Cerdaña	Servei Educatiu de Cerdaña; Académie de Montpellier; Association Les Enfants de la Planète; Prévention MAIF; CC.MMPyrénées Cerdagne
Cerdaña	Jóvenes de la Cerdaña	Cohesión	Actividades	2009	Fundo micro-	Associación Aula de Natura	Ass. Jovenes de Pi de

	y del Conflent para la cohesión social y la sostenibilidad	Social y Cultural	Culturales		proyectos		Conflent
Cerdaña	Gestión concertada del río Carol (Querol)	Gestión y Valorización Patrimonio Natural	Ordenación del Territorio	2003	INTERREG IIIA	SIVM Vall del Carol	Ayuntamiento de Puigcerdà
Cerdaña	Señalización de la orientación bilingüe acceso a l'Hospital de Cerdaña	Salud	Cohesión Social y Cultural	2014	Fondo per Microprogetti	Ayuntamiento de Puigcerdà	CC Pyrénées Cerdagne
Cerdaña	Museo de la Cerdaña	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2000	INTERREG IIIA	Ayuntamiento de Puigcerda	Syndicat Intercommunal pour la valorisation du Patrimoine Cerdan
Cerdaña	La transhumància de Llívia	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2011	Fundo micro-proyectos	Ayuntamiento de Llívia	NA
Cerdaña	Feria de la Nieve y de la Muntanya para promover la Cerdaña y el Capcir a nivel cultural, folklórico, turístico e empresarial	Desarrollo Economico Local	Soporte a las actividades tradicionales	2012	Fundo micro-proyectos	Ayuntamiento de Llívia	NA
Cerdaña	Guía Transfr. del patrimonio monum. militar della Cataluña	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2014	Fundo micro-proyectos	Fundación Privada Cultural Les Fortaleses Catalanes	Assoc. Les Sentinelles de Vauban
Cerdaña	Promoc. de jóvenes intérpretes	Desarrollo Economico Local	Formación Profesional	2009	Fundo micro-proyectos	Les clés du classique	NA
Cerdaña	Promoc. itin. turíst. Conflent-Cerdaña	Desarrollo Economico Local	Valorización turística del Territorio	2008	Fundo micro-proyectos	Asociación Aula de Natura	Asociación Jovenes de Pi de Conflent

Fuente: Autor

Tabla 16: El Capital Territorial transfronterizo de la Cerdaña.

<b>Rivalry</b>	<b>High Rivalry</b>	<u>Private fixed-capital stock</u> <u>Pecuniary externalities</u> (hard) <u>Toll goods</u>	<u>Relational private services operating on:</u> -external linkages for firms - transfer of R&D results <u>University spin-offs</u>	<u>Human capital:</u> <u>Pecuniary externalities</u> (soft)
	(private goods)	<u>Proprietary networks</u>  <u>Collective goods:</u> - <i>Bocage (Landscape)</i>	<u>Cooperation networks:</u> <i>Joint Touristic Promotion</i> <i>SME Cluster 'El Sol dels Pirineus'</i> <i>High Mountain Rescue</i> <i>Specialization (HC)</i> <u>Governance on land and cultural resources</u> <i>Cross-border landscape plan</i>	<u>Relational capital (associationism):</u> - <i>Diada de la Cerdaña; Día de l'arbre; EGTC Pirineus-Cerdaña (and previous attempts)</i> - <i>Puigcerdà-Bourgmadame Consortium; Llívia-Estavar cooperation; -IEC; Grup de Recerca de Cerdaña</i>
	(impure public goods)	<u>Resources:</u> - Natural <i>Enhancement of Segre and Carol Rivers</i> -Cultural (punctual) <i>Enhancement of the Romanic Historical Buildings</i> <u>Social overhead capital:</u> -Infrastructure: <i>Hospital of Cerdaña (HC)</i> <i>Shared Slaughterhouse (MTC)</i> <i>Water Treatment Plant</i> <i>Wastewater Treatment Plant</i>	<u>Agglomeration and district economies</u>  <u>Health-Care District of Cerdaña</u> <u>Touristic District</u> <u>Meat District (MTC)</u> <u>Receptivity-enhancing tools</u> <u>Connectivity agencies for R&amp;D transcoding</u>	<u>Social capital: (civicness)</u> -institutions -behavioural models, values -trust, reputation <i>Cross-border informal relations (jobs, markets and shopping)</i>
<b>Low Rivalry</b>	<b>Tangible goods</b> (hard)	<b>Mixed goods</b> (hard plus soft) <b>Materiality</b>	<b>Intangible goods</b> (soft)	

Fuente: Autor a partir de Camagni, 2008



Tabla 17: : El Capital Territorial transfronterizo de la Wipptal.

<b>Rivalry</b>	<b>High Rivalry</b>	<u>Private fixed-capital stock</u> <u>Pecuniary externalities</u> (hard)  <u>Toll goods</u>	<u>Relational private services operating on:</u> -external linkages for firms - transfer of R&D results  <u>University spin-offs</u>	<u>Human capital:</u>  <u>Pecuniary externalities</u> (soft)
	(private goods)	<u>Proprietary networks</u>  <u>Collective goods:</u> - <i>Local Alpine Landscape</i>	<u>Cooperation networks:</u> - <i>Joint touristic promotion</i> - <i>Cooperation between Northern Wipptal Breeders – Vipiteno Dairy Cooperative</i>  <u>Governance on land and cultural resources</u> - <i>Integrated Territorial Plan (IREK)</i>	<u>Relational capital (associationism):</u> - <i>Interreg Wipptal Council</i> - <i>CLLD Strategy</i> - <i>Cooperation between Brennero and Gries am Brenner</i> - <i>Platform against Eolic Plantation in Brennero</i>
	(impure public goods)			
	(public goods)	<u>Resources:</u> - natural  - <i>Joint Forestry management</i>  -cultural (punctual)  <u>Social overhead capital:</u> -Infrastructures	<u>Agglomeration and district economies</u>  <u>Diary District</u>  <u>Receptivity-enhancing tools</u> <u>Connectivity agencies for R&amp;D transcoding</u>	<u>Social capital: (civicness)</u> -institutions -behavioural models, values -trust, reputation - <i>Cross-border informal relations (jobs, markets and shopping)</i> - <i>Historical Border Parish (Brennero)</i>
	<b>Low Rivalry</b>	<b>Tangible goods</b> (hard)	<b>Mixed goods</b> (hard plus soft)	<b>Intangible goods</b> (soft)
		<b>Materiality</b>		

Fuente: Autor a partir de Camagni, 2008

Tabla 18: El Capital Territorial transfronterizo de la Albera Marítima.

<b>Rivalry</b>	<b>High Rivalry</b>	<p><u>Private fixed-capital stock</u> <u>Pecuniary externalities</u> (hard)</p> <p><u>Toll goods</u></p>	<p><u>Relational private services operating on:</u> -external linkages for firms - transfer of R&amp;D results</p> <p><u>University spin-offs</u></p>	<p><u>Human capital:</u> <u>Pecuniary externalities</u> (soft)</p>
	(private goods)	<p><u>Proprietary networks</u></p> <p><u>Collective goods:</u> - Former Vineyards and Olives trees Terraces</p>	<p><u>Cooperation networks:</u></p> <p><u>Governance on land /sea and cultural resources</u> -UNESCO Candidature “The Mediterranean Side of the Pyrenees” (Withdrawn) - Transboundary Marine Protected Area (ongoing)</p>	<p><u>Relational capital (associationism):</u> - Diada de la l’Albera (ended) - Association “Albera Viva”(ended) - Association “Cap de Creus – Cap San Viçent” (ended) -Cooperation Portbou-Cerbère -Civic Platform against the Eolic Plant in Portbou</p>
	(impure public goods)	<p><u>Resources:</u> -Natural - Joint scientific studies of maritime biodiversity - Enhancement of the maritime traditions - Promotion of slow tourism activities -cultural (punctual) - Enhancement of Spanish Exile heritage</p>	<p><u>Agglomeration and district economies</u></p> <p><u>Receptivity-enhancing tools</u> <u>Connectivity agencies for R&amp;D transcoding</u></p>	<p><u>Social capital: (civicness)</u>  - Historical fishing right  -Mutual Support and information exchange between Natural Protected Areas’ Authorities</p>
<b>Low Rivalry</b>	<b>Tangible goods</b> (hard)	<b>Mixed goods</b> (hard plus soft)	<b>Intangible goods</b> (soft)	<b>Materiality</b>

Fuente: Autor a partir de Camagni, 2008



## Anexo II – Figuras

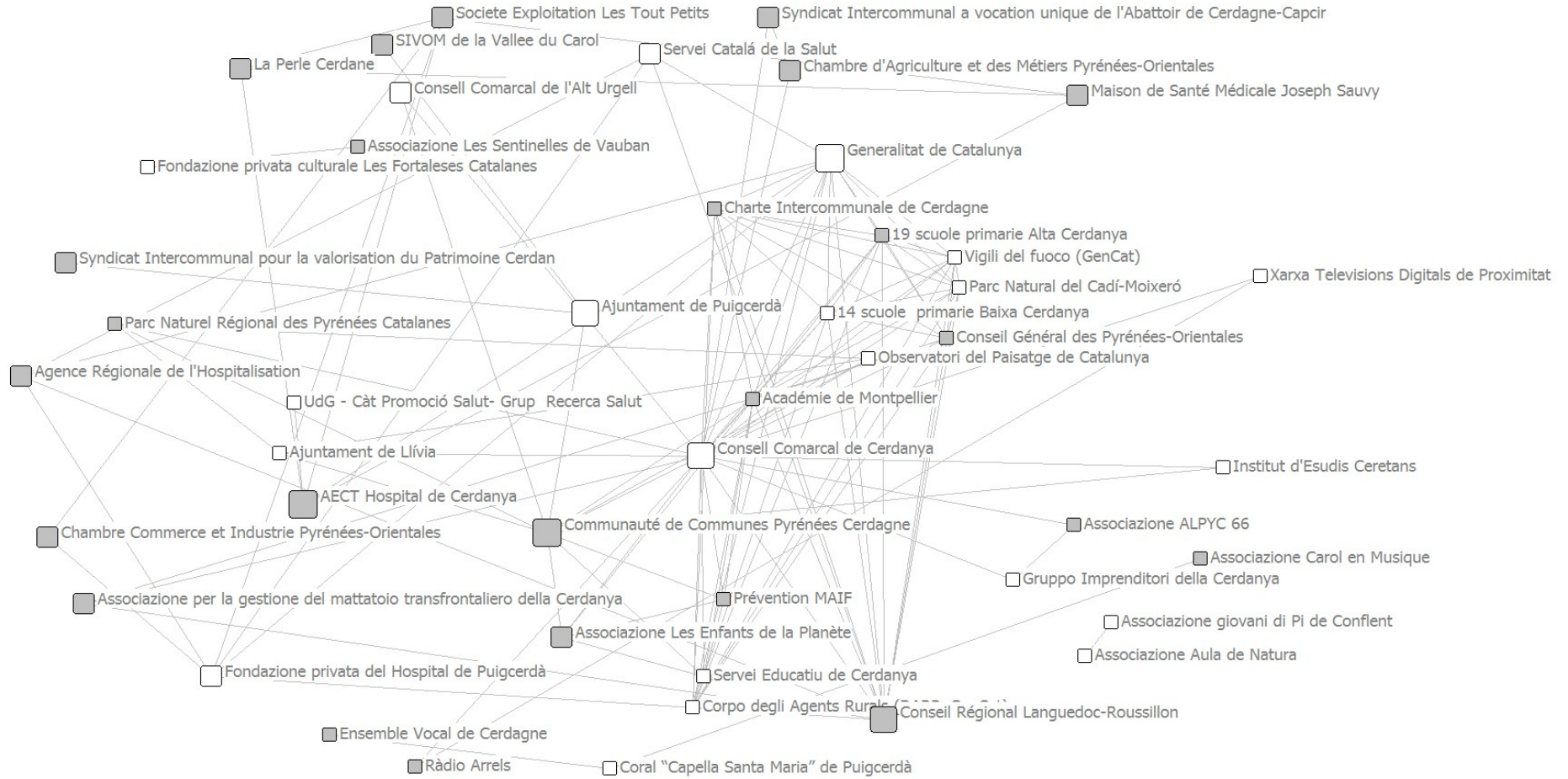
---



*Foto: Paseo de Puigcerdà (ES) a Bourg-Madame (FR). Un dia de festa  
Fuente: Archivo Comarcal de la Cerdaña*



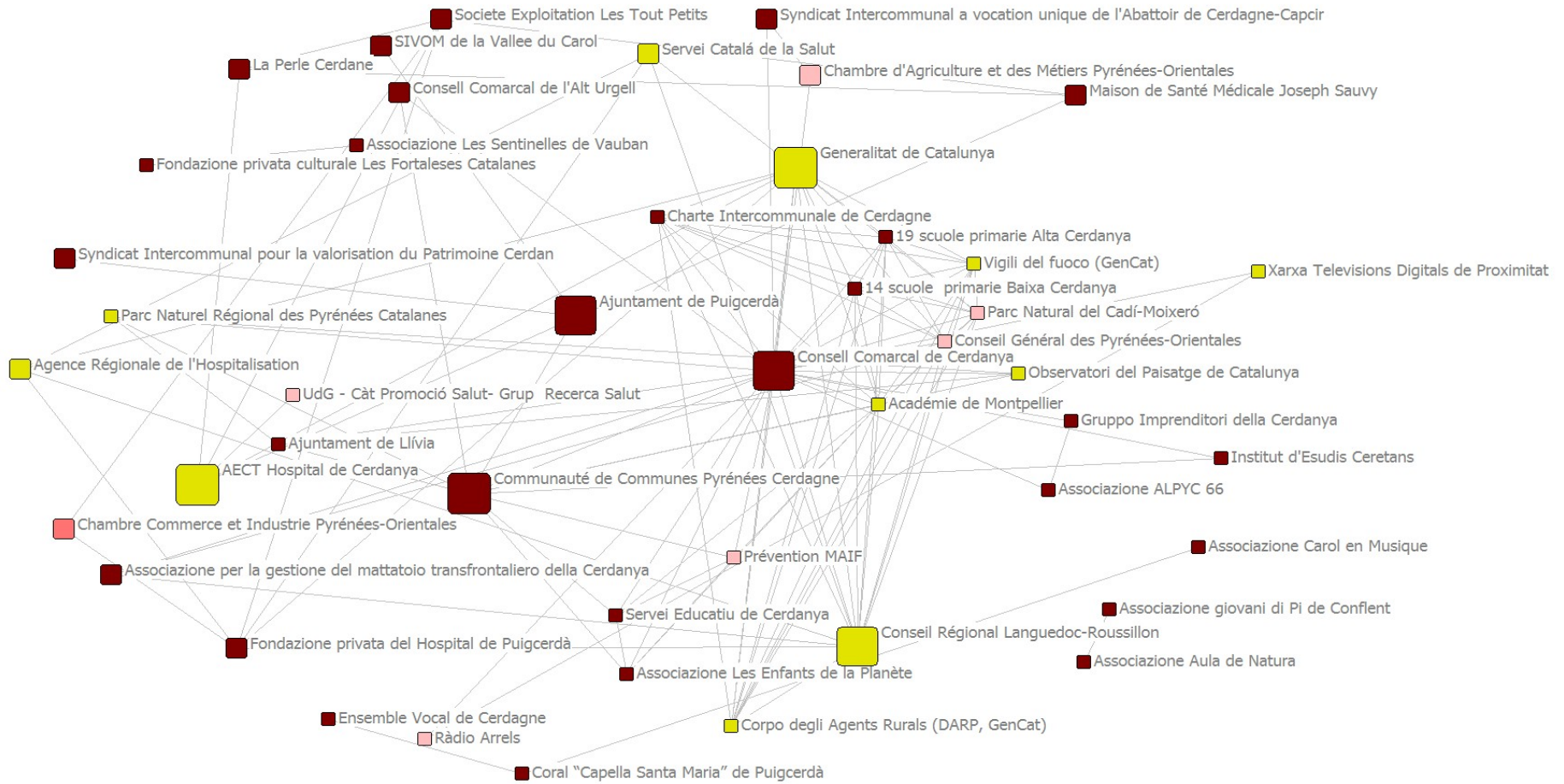
Figura 10: Red de Cooperación Transfronteriza de la Cerdaña según la nacionalidad de los actores: francés (en gris) y española (en blanco).



Fuente: Autor



Figura 11: Red de Cooperación Transfronteriza de la Cerdaña según el nivel territorial de los actores: local (en amaranto), supralocal/provincial (en rosa) y regional (en amarillo).

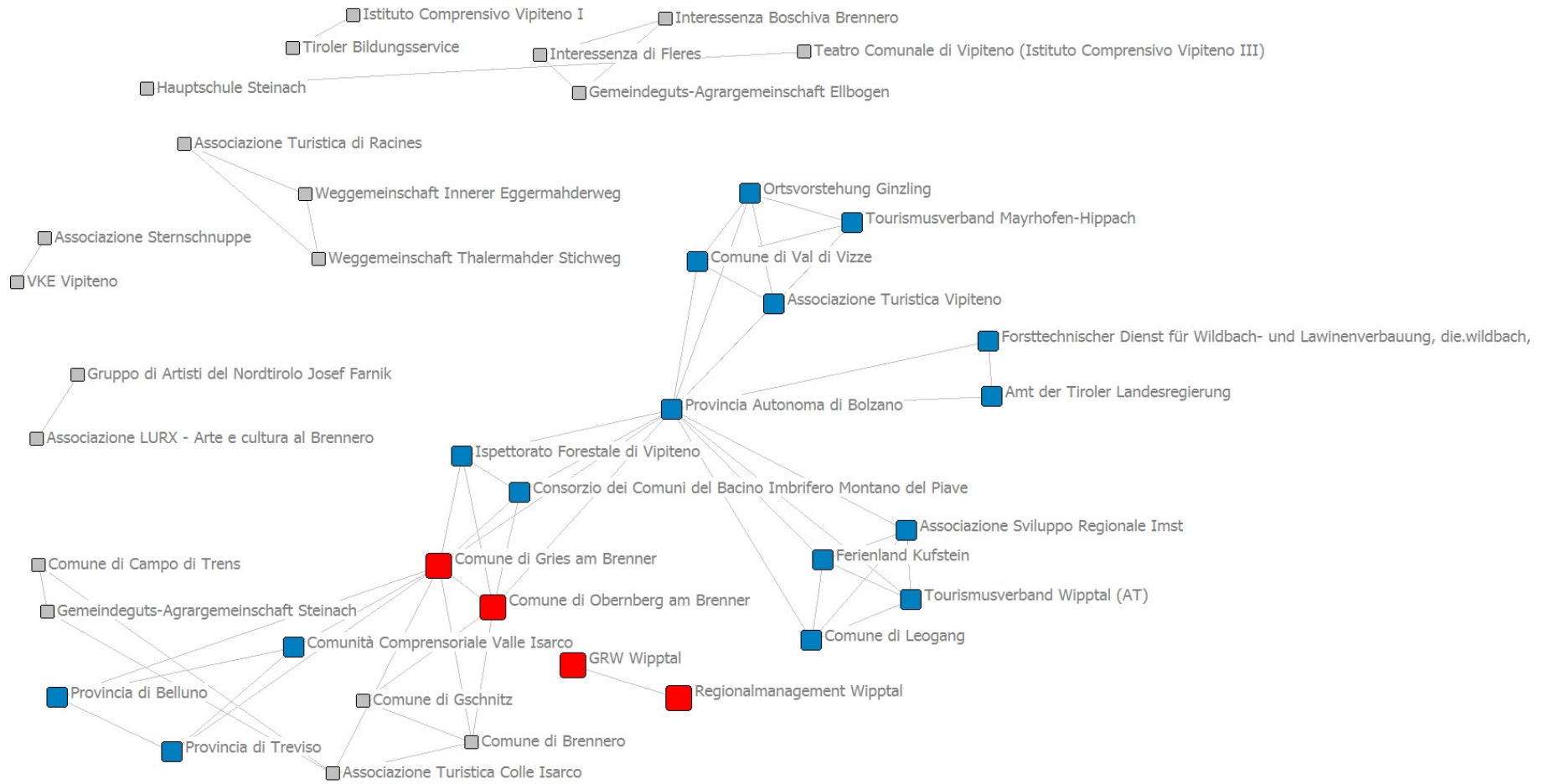


Fuente: Autor



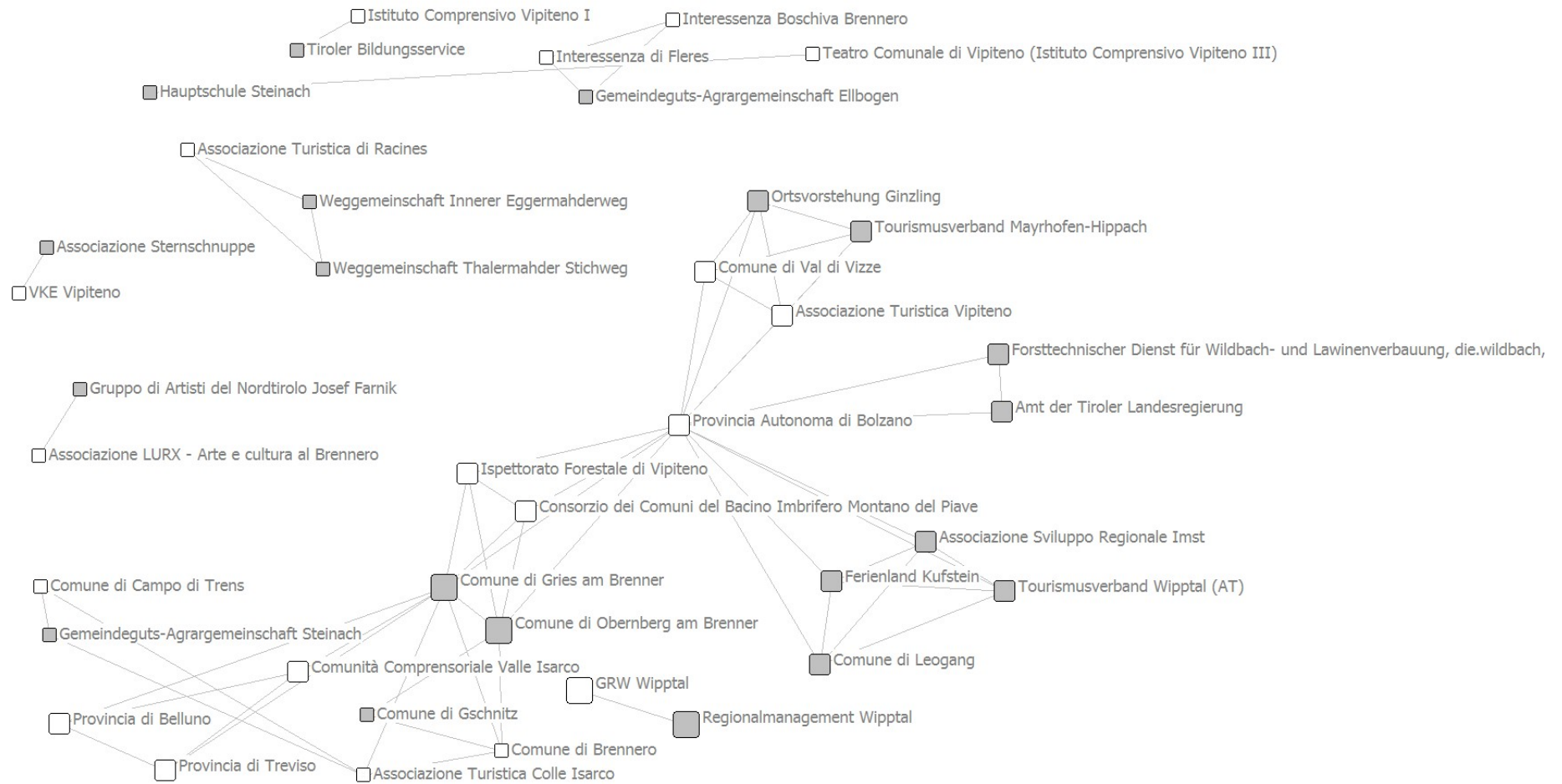


Figura 13: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal.



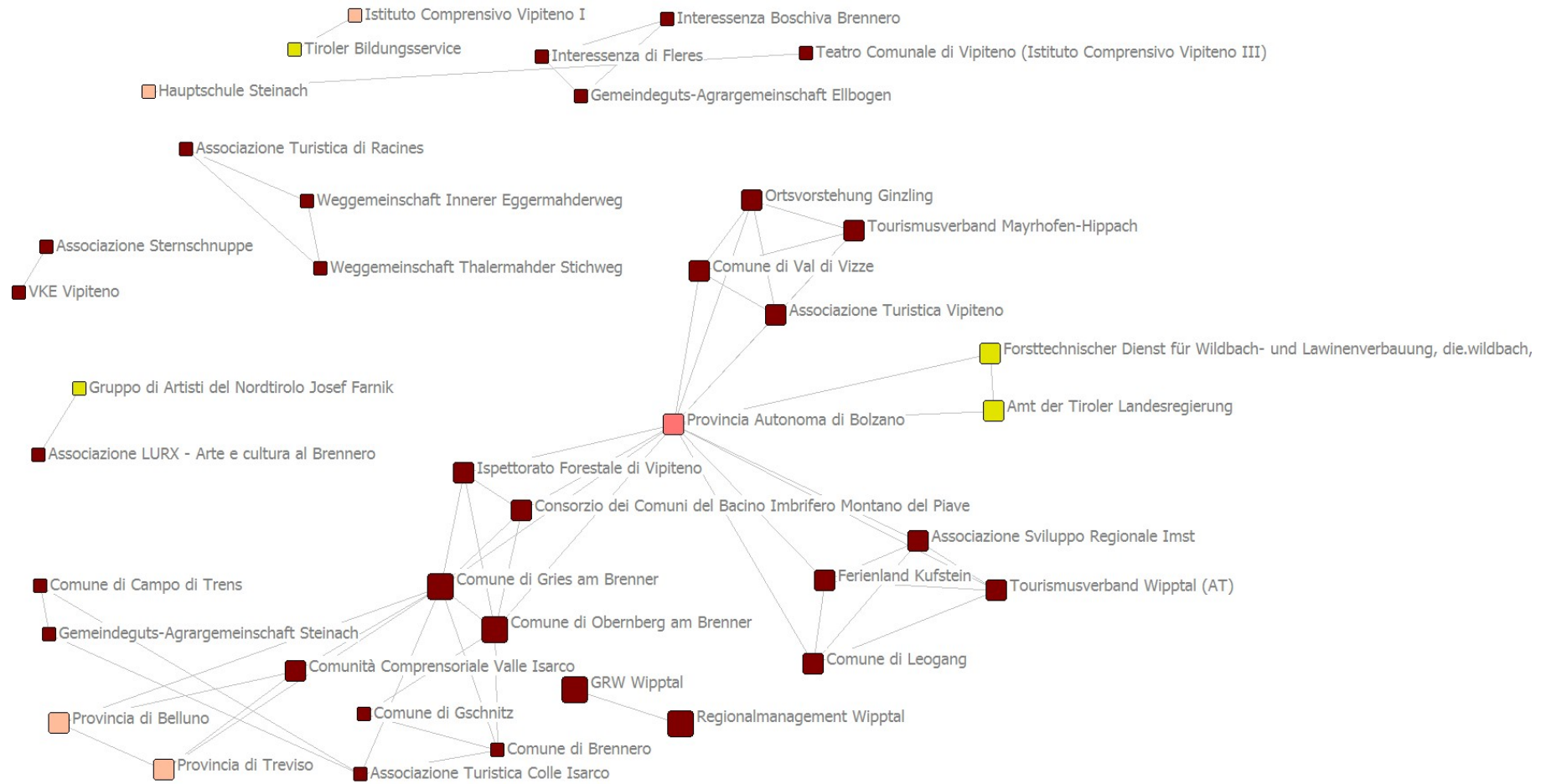
Fuente: Autor

Figura 14: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal según la nacionalidad de los actores: austriaca (en gris) e italiana (en blanco).



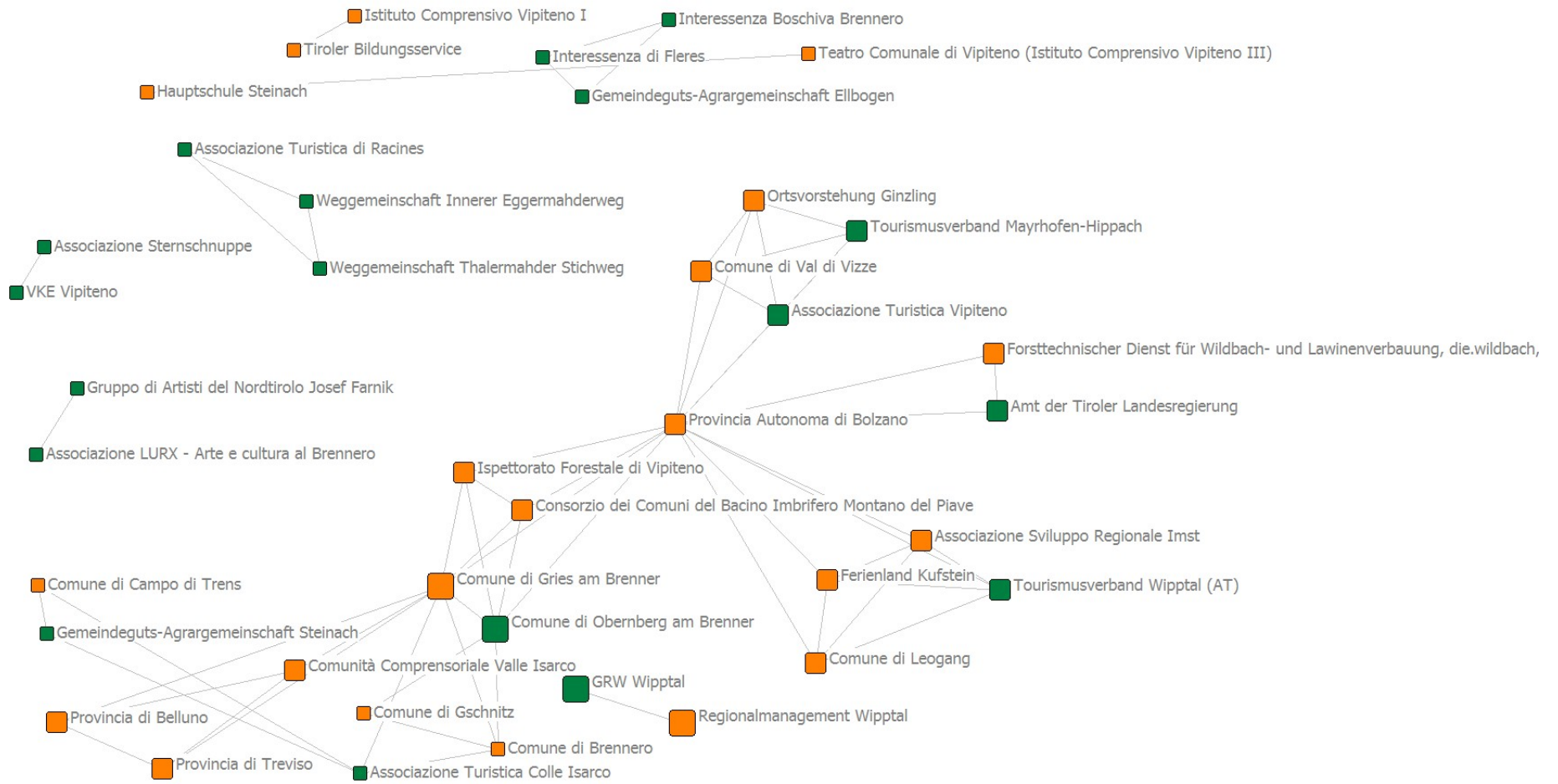
Fuente: Autor

Figura 15: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal según el nivel territorial de los actores: local (en amaranto), supralocal/provincial (en rosa) y regional (en amarillo).



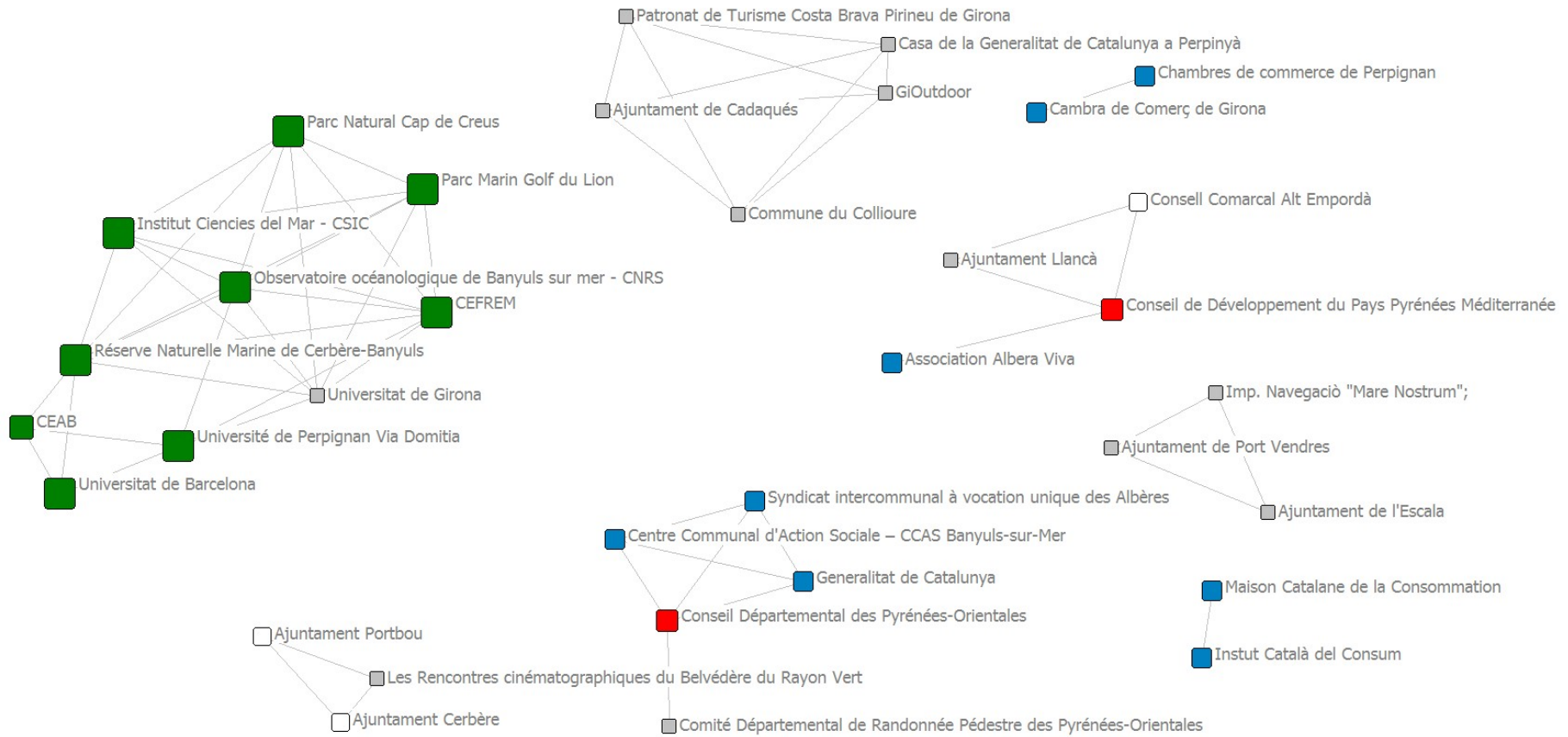
Fuente: Autor

Figura 16: Red de Cooperación Transfronteriza de la Wipptal según la naturaleza de los actores: públicos (en naranja) y privados (en verde).



Fuente: Autor

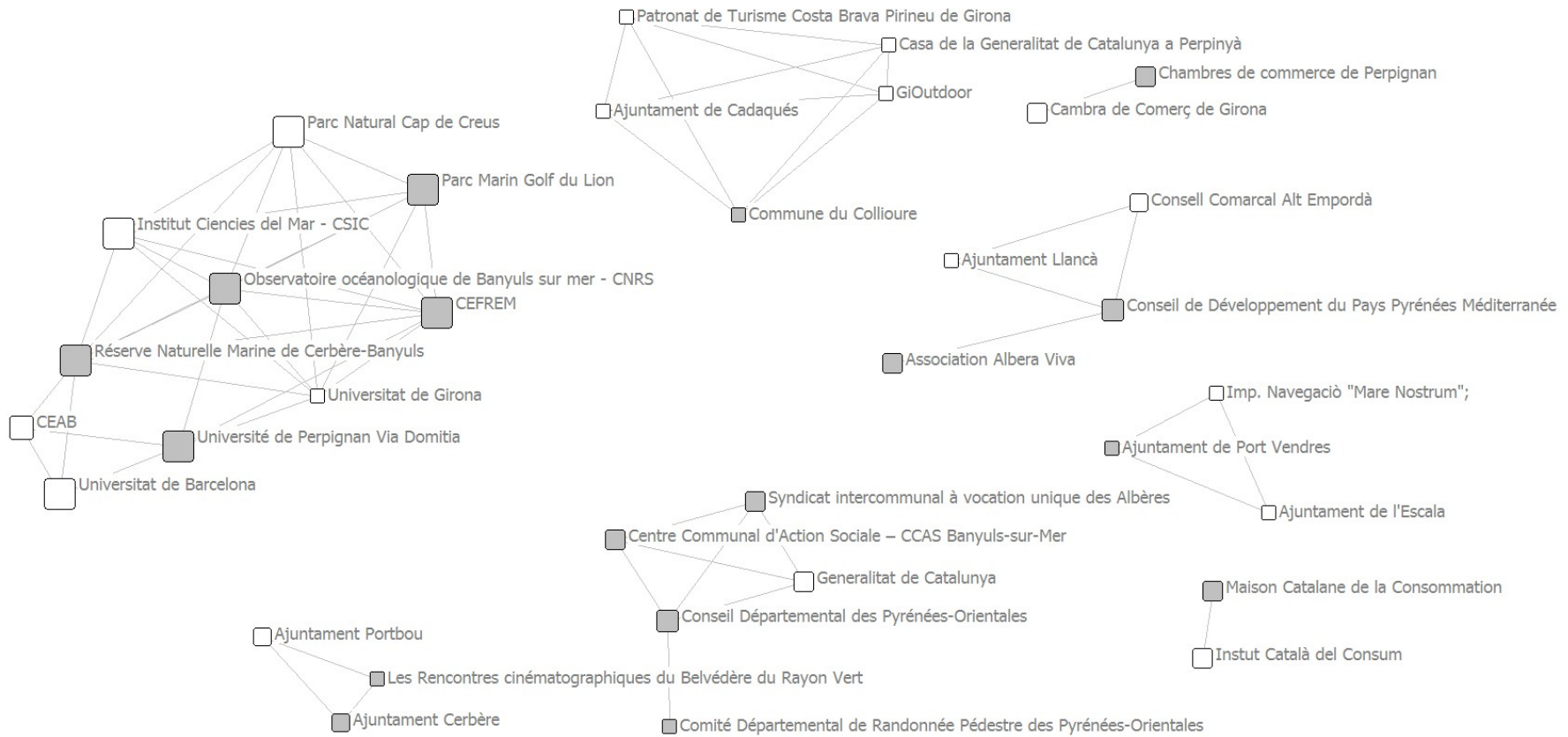
Figura 17: : Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima.



Fuente: Autor

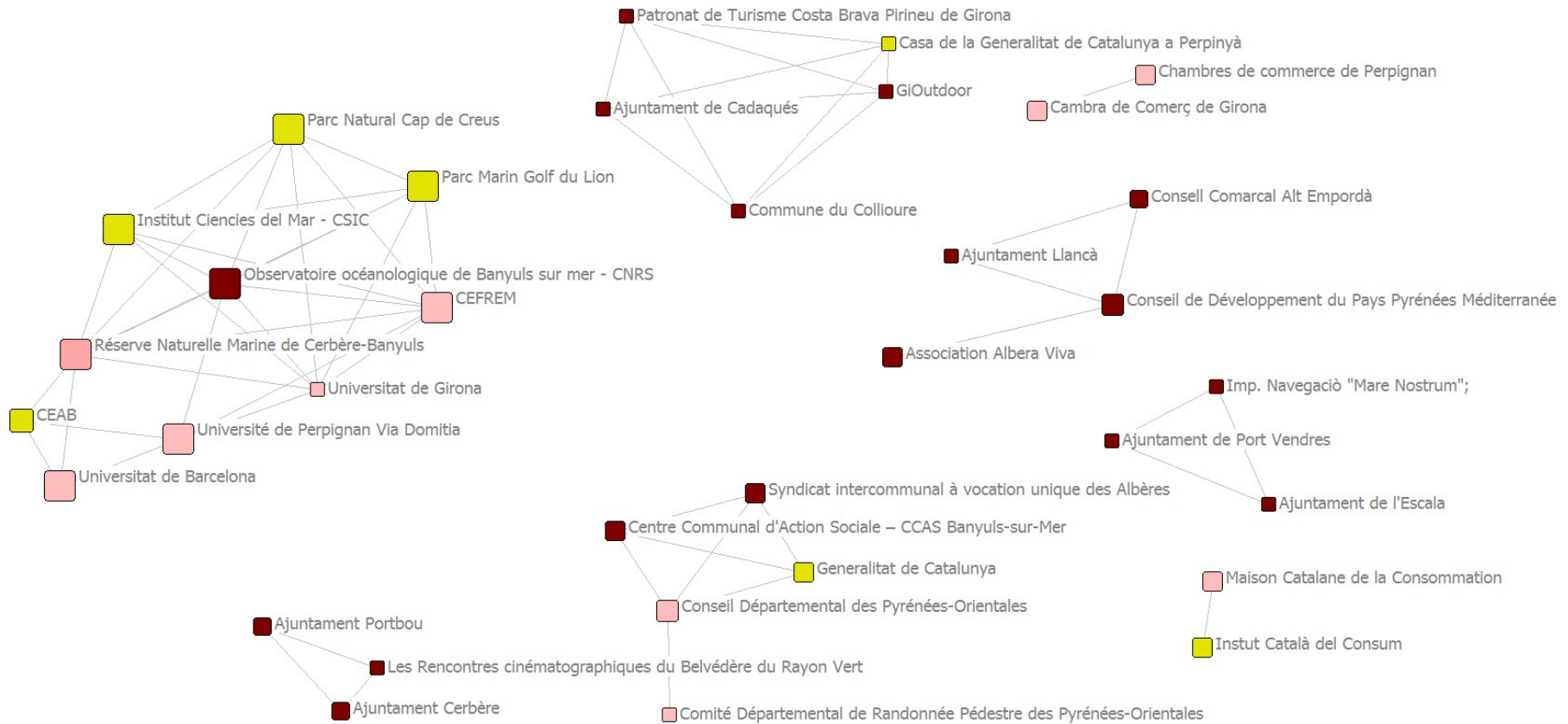


Figura 18: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima según la nacionalidad de los actores: francés (en gris) y española (en blanco).



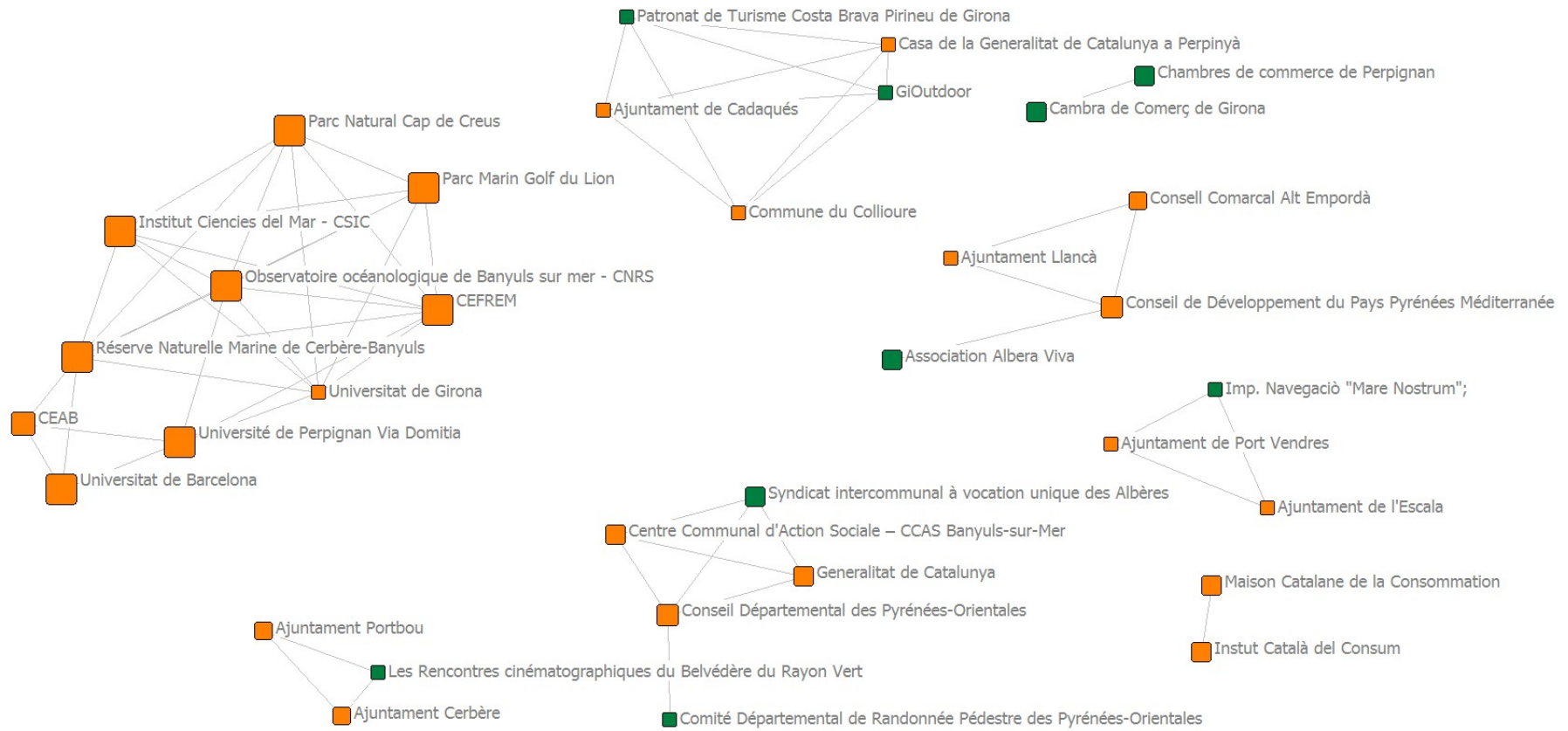
Fuente: Autor

Figura 19: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima según el nivel territorial de los actores: local (en amaranto), supralocal/provincial (en rosa) y regional (en amarillo).



Fuente: Autor

Figura 20: Red de Cooperación Transfronteriza de la Albera Marítima según la naturaleza de los actores: públicos (en naranja) y privados (en verde).



Fuente: Autor



## Anexo III –Modelo de entrevista semi-estructurada

---

### Entrevista semi-estructurada (subratllat específic pel cas de costa)

1. Vostè considera aquest territori marítim com transfronterer? És a dir un territori que té unes especificitats, relacions i aspectes en comú amb el que hi ha de l'altra banda de la frontera?

SI            NO

2. Doncs sabria definir, si n'hi ha, el patrimoni (territorial) y els recursos (marí) que compartiu en aquest territori? Sobretot en biodiversitat
3. (I llavors, sobre aquests recursos...) Sabria identificar els conflictes històrics i recents aquest espai transfronterer? Quins paper han tingut els diferents actors?

En la seva opinió, encara que no hi hagi més fronteres físiques, quina frontera queda encara? que es deu ?

MENTAL	SOCIOCULTURAL	POLÍTICA
LOGÍSTICA	ECONÒMICA	GEOGRÀFICA
ALTRES...		

- 3.1 Queden més lluny (mentalment, psicològicament, físicament) els veïns del país o els qui viuen a l'altra banda de la frontera?

4. En el seu sector quin paper ha tingut la CTF? Actualment, hi està vostè implicat? De quina manera
5. Des de la entrada d'Espanya en la UE, pensa que la c.t. en general i en el seu àmbit ha millorat? De quina manera? Si us plau descrigui la situació abans i després

SI            COM    →

NO            PERQUÈ →

6. Descrigui la contribució dels recursos de la UE als programes de CTF en l'àmbit costaner/marí. Han estat suficients? Per què creu que no s'han utilitzat més?

7.1 (Perquè, en la seva opinió, no s'han utilitzat gaire els recursos de la UE (fons FEDER, programes INTERREG) en el àmbit costaner/marí?)

7. Les administracions locals i regionals han sigut, fins ara, promotors i/o líders en la c.t? Quines limitacions han tingut? Quins programes i actuacions han dut a terme a aquestes escales?
8. (I llavors) Podria identificar els líders i/o els actors més involucrats en la c.t. en el seu àmbit?
9. Quines problemàtiques locals (comuns) pensa que es podrien abordar a través de la CTF?
10. Considerant que geogràficament esteu més pròxim a qui viu a l'altra banda de la frontera que a la vostra capital (regional): pensa que sigui oportú, estratègic i intel·ligent buscar de resoldre aquestes problemàtiques a través de la CTF?

SI            NO

11. Quin serveis (o infraestructures) de proximitat ( i altres recursos) caldrien en aquests espai transfronterer?

12. La UE ha introduït recentment la AECT(descriure): pensa vostè que pot ser una eina útil/estratègica per millorar la c.t en el seu àmbit?

SI            NO

13. Vostè, o la seva institució/associació/empresa es faria promotor d'un projecte de CTF? Amb quin objectiu? I demanaria el suport de la UE?

SI	NO (Perquè?) →
<b>OBJECTIU</b>	<b>SUPORT UE?</b>

14. Si participés o proposés un projecte de CTF quin d'aquests 3 àmbits li sembla prioritari?

- Cohesió institucional i social, es a dir reforçar les xarxes entre associacions, empreses, institucions, ciutadans
- Serveis/Infraestructures de proximitat, es a dir proporcionar serveis i infraestructures que puguin suportar el desenvolupament local i resoldre problemàtiques comunes.
- Valorització del patrimoni comú, es a dir apostar conjuntament sobre el patrimoni/recursos que teniu en comú, per generar un desenvolupament local?

## Anexo IV – Listado de los actores entrevistados

Tabla 19: Actores Entrevistados por el caso de la Cerdaña (Marzo 2015 – Marzo 2017). Fuente (Autor).

<b>Actores entrevistados</b>	<b>Tipo de actor</b>	<b>Papel en la Cooperación Transfronteriza</b>
<b>Consejo Comarcal de la Cerdaña</b>	Administración Supralocal (Baja Cerdaña)	Miembro de la AECT Pirineos-Cerdaña y actor clave de la cooperación transfronteriza local en diferentes sectores (salud, turismo, cultura, etc.)
<b>Communauté de Communes Pyrénées Cerdagne (Ayuntamiento de Saillagouse)</b>	Administración supralocal (Alta Cerdaña)	Miembro de la AECT Pirineos-Cerdaña y actor clave de la cooperación transfronteriza local en diferentes sectores (salud, turismo, cultura, etc.)
<b>Ayuntamiento de Estavar</b>	Administración Local (Alta Cerdaña)	Promotor de iniciativas culturales bilaterales con el ayuntamiento de Llivia y responsable de la ejecución del proyecto MTC (Matadero Transfronterizo de la Cerdaña)
<b>Ex-Gerente del Hospital de Cerdaña</b>	Administración hospitalaria	Puesta en marcha del hospital
<b>Director Médico del Hospital de Cerdaña</b>	Supralocal administración	Coordinador de la unidad médica y específicamente de la medicina de alta montaña.
<b>Pediatra del Hospital de Cerdaña</b>	Supralocal administración	Personalmente involucrada en la mejora de la armonización de los enfoque pediátricos francés y catalán.
<b>Ex-Consejera de Salud (Generalidad de Cataluña)</b>	Administración Autonómica (Cataluña)	Soporte político y financiero por la puesta en marcha del Hospital de la Cerdaña
<b>Diputación de Girona</b>	Administración	Coordinación y promoción de los proyectos

	Provincial	transfronterizos en el programa POCTEFA
<b>Pays Pyrénées</b>	Administración	Coordinación y promoción de los proyectos
<b>Méditerranée</b>	supralocal	transfronterizos en el programa POCTEFA
<b>Agrupación Empresarial de la Cerdaña</b>	Actor económico (Baja Cerdaña)	Dinamizador del Clúster Transfronterizo <i>Sol dels Pirineus</i>

Fuente: Autor

Tabla 20: Actores Entrevistados por el caso de la Cerdaña (Abril 2016).

<b>Actores entrevistados</b>	<b>Tipo de actor</b>	<b>Papel en la Cooperación Transfronteriza</b>
<b>GRW Wipptal</b>	Cooperativa (Wipptal Sur)	Soporte técnico a las administraciones públicas en la cooperación transfronteriza local. Coordinación de la estrategia CLLD Wipptal.
<b>Comunità Comprensoriale Alta Valle Isarco</b>	Administración Supralocal (Wipptal Sur)	Miembro del Consejo Interreg Wipptal, promotor de proyectos Interreg y del fondo de micro-proyectos
<b>Regio Wipptal</b>	Grupo de Acción Local GAL (Wipptal Norte)	Miembro del Consejo Interreg Wipptal, promotor de proyectos Interreg y del fondo de micro-proyectos
<b>Autoridad de Gestión Interreg Italia-Austria</b>	Administración Provincial (Alto Adige/Sudtirol)	Implementación seguimiento y soporte de la estrategia CLLD transfronteriza.
<b>EURAC Research Center</b>	Instituto de Recerca (Bolzano/Bozen)	Actor activo en la cooperación transfronteriza.

Fuente: Autor

Tabla 21: Actores Entrevistados por el caso de la Albera Marítima (Marzo - Junio 2015).

<b>Institution Of The Representatives</b>	<b>Type Of Institution</b>	<b>Role Of Institution In Cross-Border Cooperation</b>
<b>Municipality Of Roses</b>	Local administration	Promote and participate in local institutional and touristic joint initiatives
<b>Municipality Of Argèles sur Mer</b>	Local administration (Tourism)	Promote and participate in local institutional and touristic joint initiatives
<b>Alt Empordà Council</b>	Supralocal administration	Promote and participate in local institutional and touristic joint initiatives
<b>Municipality Of Portbou</b>	Local administration	Promote and participate in local institutional and touristic joint initiatives
<b>Fishermen Association - Port De La Selva</b>	Fishery sector	Information exchange; Respect the historical fishing right and to keep good relationships with Northern Albera's Fishermen associations.
<b>Pays Pyrénées Méditerranée</b>	Supralocal administration	Coordinate local instances and proposals through the cross-border multilevel governance commission
<b>Girona's Province Administration</b>	Supralocal administration	Coordinate local instances and proposals through the cross-border multilevel governance commission
<b>Natural Park Of Cap De Creus</b>	Natural Park Manager	Exchange of scientific information and provide technical support
<b>Marine Reserve Of Banyuls-Cerbère</b>	Natural Park Manager	Exchange of scientific information and provide technical support
<b>Natural Marine Park Of The Gulf du Lion</b>	Natural Park Manager	Exchange of scientific information and provide technical support
<b>Municipality Of Llançà</b>	Local administration (Tourism)	Promote and participate in local institutional and touristic joint initiatives

<b>Marine Science Institute (ICM, Barcelona)</b>		Joint scientific research with French research institutes and parks authorities; participate in the Management Council of the NMP Gulf du Lion
<b>Department of Agriculture, Livestock, Fisheries and Food (Catalan Government)</b>	Regional Administration	Lack of involvement and commitment
<b>Portbou Citizen</b>	Local citizen	Former mayor and an important driver stakeholder in local institutional cooperation

Fuente: Berzi M. y Ariza E.



## Anexo V – Copias de las publicaciones y comunicaciones relacionadas con la investigación doctoral

---

### Anexo V.I

**Berzi, M.** (2016): «La cooperación transfronteriza como soporte al desarrollo local endógeno en las áreas de montaña: el caso de la Cerdanya». A: Trillo, J.M. y Pires, I. (eds.): *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteiras na investigação peninsular*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, 49-68

#### LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO SOPORTE AL DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA: EL CASO DE LA CERDAÑA

Matteo Berzi <matteo.berzi@uab.cat>  
Departamento de Geografía  
Universitat Autònoma de Barcelona

#### Introducción

Este capítulo <sup>26</sup> intenta reflexionar sobre las potencialidades de la cooperación transfronteriza en la generación de desarrollo local endógeno en las áreas de montaña. A partir de una reinterpretación del concepto de territorio (y territorialización) de G. Dematteis (1995) y A. Turco (1988) y de desarrollo local endógeno de la Escuela de los Territorialistas (Magnaghi, 2001a), se propone un nuevo enfoque a los estudios territoriales de las regiones fronterizas, a través del estudio de caso de la Cerdaña (Pirineos orientales). La estructura del capítulo será la siguiente: en la primera parte se presenta el marco teórico y el enfoque propuesto para abordar los estudios de frontera. En segundo lugar se explica la metodología adoptada para el análisis del estudio de caso. Tras ello, se presenta, brevemente, una visión general de la cooperación transfronteriza en Europa y especialmente en los territorios de montaña, reconociendo la falta de una estrategia específica para dichas áreas. El cuarto apartado presenta el caso concreto de la Comarca Transfronteriza de la Cerdaña, analizando por un lado las convergencias y divergencias territoriales entre la *Haute Cerdagne* (parte francesa) y la *Baixa Cerdanya* (parte española) y, por otro, la cooperación transfronteriza actual (temáticas, actores involucrados, retos comunes, etc.), bien desarrollada aunque no en todos los sectores. Finalmente, se exponen unas reflexiones de conclusión.

---

<sup>26</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Programa de Doctorado de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona

## 1. Marco teórico

Los estudios de fronteras están pasando actualmente por una fase de gran expansión. Muchos estudiosos, pertenecientes a diferentes ramas de las ciencias sociales y humanas como las ciencias políticas, la geografía cultural, la antropología, la sociología, la etnografía, las disciplinas económicas, las relaciones internacionales, etc., se están interesando cada vez más en la investigación de las fronteras, sus impactos y sus efectos a nivel espacial, sociocultural y político (Trillo y Lois, 2011). Desde el enfoque geográfico y de la ciencia política, un aspecto central es el estudio de las prácticas de cooperación transfronteriza, las múltiples formas, escalas y tipologías de gobernanza. Además, en el actual proceso de integración europea, los territorios (trans)fronterizos (Bufon, 1993; Martínez, 1994; Paasi, 2003) están adquiriendo un papel central en la agenda político-institucional a nivel local, regional, nacional y comunitario (a través del soporte económico y jurídico de distintas iniciativas).

Previamente a la exposición de los conceptos teóricos, es preciso señalar algunos puntos de interés. En primer lugar, hay que considerar que la globalización económica está impulsando a los estados-nación hacia un proceso de *re-scaling* (Brenner, 1999), es decir, hacia una reorganización y redistribución de su poder y de sus competencias en otros niveles de gobierno, ya sean sub-estatales (regiones y autoridades locales) o internacionales. En segundo lugar, debe señalarse la importancia de las nuevas dinámicas regionalistas (Shaw y Söderbaum, 2003), tanto a escala macro (Unión Europea) como micro (Eurorregiones y formas similares), así como las nuevas formas de gobernanza multinivel (Marks & Hooghe, 2001, Morata, 2004), con especial atención en las transfronterizas (Kramsch y Hooper, 2004). En tercer lugar, es importante reconocer el papel de la UE, a través de las Políticas de Cohesión y el apoyo a la cooperación transfronteriza (CTF), en el sentido de animar y generar un empoderamiento de los actores locales. En cuarto lugar, puede añadirse el creciente interés académico e institucional por el tema de la planificación espacial integrada de los espacios de frontera, más allá de la *Perspectiva europea de ordenación territorial*, (Comisión Europea, 1999; Jogan y Patassini, 2006), y que buscaría obtener estrategias territoriales trasfronterizas a escala regional y local (Colomb, 2007; Dühr et al., 2010; Paasi y Zimmerbauer, 2015; [www.cesci-net.eu](http://www.cesci-net.eu)).

Estas consideraciones remarcan que, hoy en día, las fronteras nacionales están en el centro del debate, con trabajos que reflexionan sobre su significado, sus funciones (O'Dowd, 2002) o su percepción por parte de una multiplicidad de actores (Paasi, 1995, 2003). En el presente trabajo, como ya se ha indicado, se adopta una perspectiva local de la frontera y de las relaciones trasfronterizas para averiguar si la CTF es capaz de generar estrategias de desarrollo local endógeno y, a la vez, compartido entre las comunidades que viven en los espacios de frontera.

### 1.1 El concepto de *Territorio*

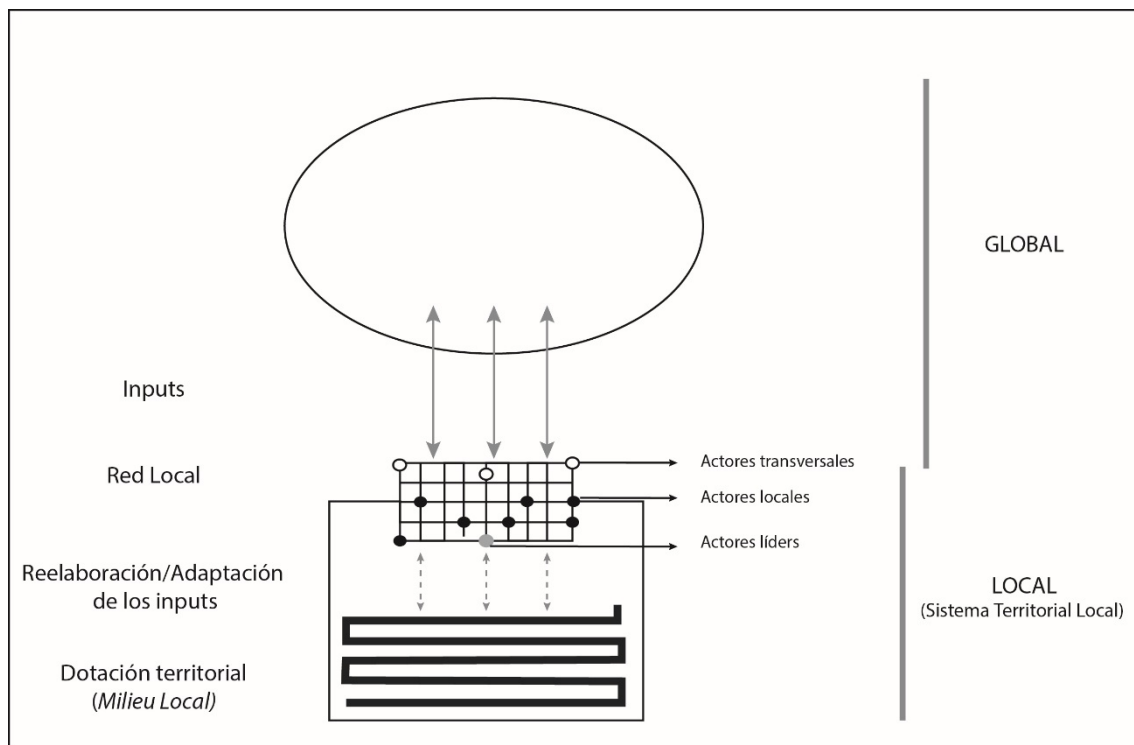
La aproximación teórica al caso de estudio consiste en una reelaboración y adaptación de dos conceptos teóricos: por un lado, el de territorio y el proceso de Territorialización/Des-territorialización/Re-territorialización (T-D-R) y, por otro, el de Desarrollo Local Endógeno. La relación entre ambos conceptos ha sido ampliamente

estudiada, entre otros, por G. Dematteis (1995), A. Turco (1988), F. Governa (1997) y A. Magnaghi (2001a).

Por territorio, entendemos un producto histórico-cultural del hombre en constante interacción con el medio natural, a través de *actos territorializantes* (Magnaghi, 2001a) tangibles (artefactos) e intangibles (significados, valores, símbolos). Este “medio ambiente humano” asume un aspecto, una fisonomía y un carácter propio, es decir, una identidad, única y exclusiva (Turco, 1988), detectable, por ejemplo, en la construcción del paisaje, en la alteración de los elementos morfológicos, en la adopción de técnicas específicas de construcción, en las estructuras urbanas, etc. Se trata, en suma, del resultado de un proceso co-evolutivo entre el medio antrópico y el medio natural que conquista una cierta autonomía y se convierte en un sistema de *alta complejidad* (Turco, 1988). Un sistema que crece, evoluciona, se expande, decae y en fin muere, volviéndose a generar en una constante dialéctica entre las comunidades antrópicas que siguen constituyéndolo. El territorio, pues, se inscribe en un proceso cíclico de territorialización donde cada civilización “deposita” un conjunto de elementos físicos y culturales que, a su vez, permanecen en el largo plazo, enriqueciendo el *patrimonio territorial*.

De esta manera se genera un Sistema Territorial Local (Dematteis y Governa, 2005; Governa 1997) cuya sociedad local activa procesos virtuosos e innovadores, adaptando y filtrando los *inputs* procedentes del contexto global (económicos, culturales, políticos, etc.) para no alterar de manera irreversible su propio *milieu* (Governa, 1997). El desarrollo local, por lo tanto, se genera en esta constante y doble dialéctica global-local e innovación-identidad cuyo resultado óptimo es un Sistema Local de *alta sapiencia ambiental* (Magnaghi, 2001b).

Figura 1: El concepto de territorio. Elaboración propia (a partir de Dematteis, 1995; Governa, 1997; Magnaghi, 2001a)



## 1.2 El concepto de territorio transfronterizo

Pero, ¿qué ocurre si los conceptos anteriores se aplican a los territorios de frontera, es decir, en un contexto territorial donde la sociedad local ha sido fuertemente afectada por factores de tipo geopolíticos e históricos? En la figura 2 se propone un ejemplo de sistema local transfronterizo. A lo largo de la historia, muchos territorios han sido repartidos por razones geopolíticas y lógicas militares entre las potencias en guerra, sino a menudo respetar situaciones de continuidad de carácter étnico, cultural, histórico y natural. En muchos casos existían sociedades locales que poseían sus propias construcciones culturales, socioeconómicas y, tal vez, jurídicas para el uso comunitario de los recursos naturales, como en el caso de las *faceries* o *lies et passerie* en el Pirineo centro-occidental (Jaurieta, 2004). Existía, pues, un *milieu* específico e identificable.

En este contexto, las fronteras han actuado muchas veces como elementos de discontinuidad y ruptura del tejido local, y especialmente de manera muy drástica con el avance de la idea del estado-nación de los siglos XIX y XX. Los procesos de *territorialización* de los estados nacionales indujeron impactos importantes en las comunidades de frontera, como el sentido de pertenecer a una u otra nación (Sahlins, 1993), porque la nacionalización del territorio produce transformaciones tanto tangibles como mentales.

A menudo los espacios de frontera presentan una condición de escasa accesibilidad, desventajas socioeconómicas y la existencia de minorías etnolingüísticas. De todos modos, las sociedades locales han sabido beneficiarse de distintas maneras de la presencia de la frontera (O'Dowd, 2002); por ejemplo, a través de las relaciones comerciales legales o ilegales (contrabando) entretejidas con personas al otro lado de la frontera, en ocasiones familiares. También las administraciones locales han sabido aprovecharse del marco fronterizo, estableciendo convenios, planes o proyectos con sus análogos del otro lado (Perkmann, 2003; Pucher & Radzyner, 2015).

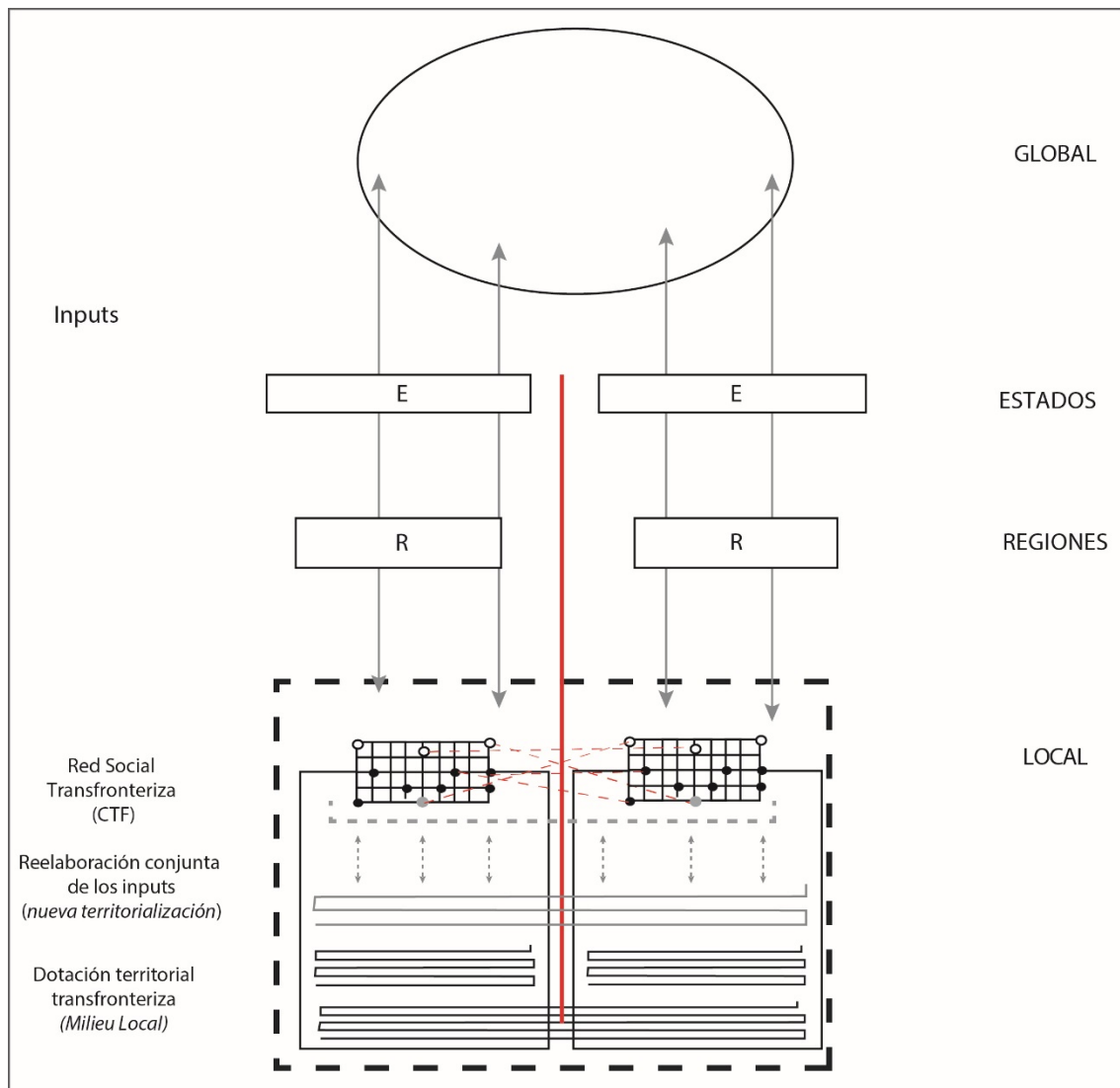
En el espacio europeo, quizá donde ha habido más tensiones nacionalistas desde el final de la II Guerra Mundial, se decidió emprender un largo e importante camino de cooperación a varias escalas. La fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 y de la Unión Europea (UE) en 1992, consiguió establecer un marco geopolítico estable entre los países miembros y se fomentaron políticas estratégicas, entre otros, de cooperación territorial. Desde la década de 1980 este proceso tuvo una aceleración, sobre todo gracias a la reforma de los fondos estructurales de 1989 y la puesta en marcha de INTERREG. Los actores locales y regionales tienen desde entonces la posibilidad de recibir soporte financiero y legal desde la UE para realizar acciones y proyectos, encaminados hacia estrategias transfronterizas de tipo *bottom-up*, aunque muchas veces es imprescindible el soporte regional y estatal –como en la materia de asistencia sanitaria (Berzi y Dura, 2015)–.

Es posible entonces que existan, aunque aún en un primer estadio y dependiendo de cada contexto, nuevos ciclos de territorialización transfronteriza en curso. La CTF a escala local puede fortalecer las redes sociales e institucionales, haciéndolas más interdependientes (Paasi, 1999; Berzi, 2013). Además, la gobernanza multinivel entre

instituciones europeas, estatales y regionales es un instrumento fundamental para la adaptación de los *inputs* globales, evitando la alteración irreversible de su *milieu*. Se puede defender, entonces, que la cooperación transfronteriza puede fomentar la generación de un Sistema Local Transfronterizo donde las relaciones locales generan acciones (en el corto plazo), programas (en el medio plazo) y estrategias (en el largo plazo) basadas en los recursos endógenos del territorio (Fig.2).

Reforzar este tipo de CTF puede ayudar a resolver diferentes problemáticas asociadas a las regiones fronterizas. En este sentido, se podrían desarrollar varias tipologías de “proyectos de territorios” (Magnaghi, 2001a), tales como un área funcional sanitaria, un distrito turístico integrado, nuevas áreas metropolitanas, un área protegida transfronteriza (Fall, 2005), etc. Un caso emblemático que parece ir en esta dirección es la Cerdaña, una microrregión histórica y geográfica ubicada entre la frontera franco-española en los Pirineos Orientales.

Figura 2: Esquema del Sistema Local Transfronterizo. Elaboración propia (a partir de Dematteis, 1995; Governa, 1997; Magnaghi, 2001a; Martínez, 1994)



## 2. Objetivos de estudio y enfoque metodológico

Este trabajo tiene como objetivo principal el estudio de dos elementos: a) el contexto territorial para detectar la presencia de un *milieu* territorial en común, y b) la cooperación transfronteriza y la presencia de una red local de cooperación estable. En referencia al primero de los puntos, se estudian los aspectos físicos, socioeconómicos e histórico-culturales, comparando ambos lados de la frontera. De esta manera, es posible evaluar las diferencias y semejanzas del territorio, insistiendo sobre todo en los aspectos socioeconómicos más relevantes, en los conflictos locales y en las problemáticas comunes. El segundo objetivo versa sobre el análisis de la cooperación local formal e realización de proyectos conjuntos entre los agentes territoriales. Es importante identificar las temáticas, los actores (especialmente los locales) y los líderes involucrados, los organismos y las instituciones transfronterizas activas, identificando al mismo tiempo los procesos de institucionalización en curso. En cuanto a la cooperación informal, refleja las prácticas que no son propiamente proyectos de CTF, como las actividades cotidianas y de proximidad geográfica.

La investigación se ha basado en la informal. La primera se refiere a la firma de convenios, acuerdos, estrategias y a la consulta de tres fuentes de información: a) referencias bibliográficas académicas, como por ejemplo las investigaciones de P. Sahlins, F. Mancebo, F. Moncusi o X. Oliveras; b) fuentes institucionales, para la búsqueda de datos estadísticos sobre el territorio (EUROSTAT, INSEE e IDESCAT) y sobre la cooperación transfronteriza (programas INTERREG, iniciativas regionales y proyectos locales); c) trabajo de campo para realizar entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores locales y regionales de la administración pública y del sector privado. Además han sido consultados los archivos locales (Archivo del Consejo Comarcal de la Cerdaña en Puigcerdà). Las informaciones han sido catalogadas en bases de datos para una elaboración cartográfica selectiva.

En resumen, la metodología combina el análisis socio-territorial (que identifica los elementos comunes, los retos y las problemáticas compartidas y las diferencias del territorio) y el estudio de las relaciones transfronterizas a escala local (los lazos concretos a lo largo de la frontera identificando los actores clave y las temáticas de cooperación), para estudiar si dicha cooperación refleja los retos y las necesidades territoriales de cara a un desarrollo endógeno. Obviamente, es muy difícil detectar y tener en consideración todas y cada una de las iniciativas y dinámicas territoriales. Lo que se intenta es, por lo tanto, recoger los datos y las experiencias más significativas de acorde a este estudio sintético de la Cerdaña.

## 3. La cooperación transfronteriza en las áreas de montaña de la UE

La cooperación transfronteriza representa, hoy en día, una estrategia fundamental en la Unión Europea, en el sentido de alcanzar un espacio comunitario más cohesionado, basado en la gobernanza multinivel. Los orígenes de la cooperación transfronteriza pueden remontarse a mediados del siglo XX. Desde el final de la II Guerra Mundial diferentes iniciativas a nivel local, regional y estatal procuraron resolver conflictos o promover y, en su caso, retomar, relaciones con el “vecino”. Pueden citarse medidas concretas como los hermanamientos de ciudades, los convenios entre estados o la institucionalización de las primeras Euroregiones (Oliveras, Durà & Perkmann, 2010) Al final de la década de 1980 la reforma de los Fondos Estructurales supone el principio

de una política de cohesión comunitaria que intenta ser siempre más eficiente a través de objetivos comunes y de un sistema de evaluación en continua mejora. Los proyectos impulsados en 25 años de programación INTERREG han proporcionado los recursos financieros y legales para que se iniciaran proyectos de cooperación, permitiendo a los agentes territoriales enfrentar conjuntamente las problemáticas locales y los retos comunes. Sin embargo, el protagonismo de los agentes locales (enfoque *bottom-up*) tomó más importancia desde el INTERREG III A (2000-2006) a través de la progresiva descentralización de la función de control (Cuadro 1).

**Cuadro 22: Evolución de la descentralización del control del programa INTERREG en la frontera Francia-España-Andorra (Elaboración propia).**

PROGRAMA DE COOPERACIÓN	INTERREG I 1989-1993	INTERREG II-A 1994-1999	INTERREG III-A 2000-2006	P.O.C.T.E.F.A 2007-2013	P.O.C.T.E.F.A 2014-2020
AUTORIDAD DE GESTIÓN	Prefecture du Midi-Pyrenees	Prefecture du Midi-Pyrenees	Conseil Régional d'Aquitaine	Comunidad de trabajo de los Pirineos	Comunidad de trabajo de los Pirineos

En Europa, la población residente en zonas fronterizas es de más de 180 millones de personas (el 37,5% de la población total de la UE)<sup>27</sup>, que reside en diferentes contextos geográfico-territorial: aglomeraciones urbanas, áreas costeras, zonas rurales, de montaña, etc. En este contexto, las áreas de montaña, que en muchos casos coinciden con las áreas de frontera (por ejemplos en los Alpes o los Pirineos), pueden mirar la cooperación transfronteriza como un instrumento estratégico hacia un desarrollo endógeno transfronterizo (Berzi, 2013). En muchos casos se trata de áreas que sufren de aislamiento socioeconómico debido a los procesos de despoblamiento y de deslocalización industrial. Pero estos territorios aún conservan en muchos casos una identidad sociocultural, una historia propia y paisajes únicos, resultado de la larga y específica relación entre hombre y naturaleza. Las políticas centralistas de los estados-nación desarrolladas desde el siglo XIX han amenazado su unidad social, económica y cultural (Salsa, 2007, 2012). No obstante, los actores locales y regionales han sabido mantener unas relaciones de proximidad (formales o informales) y desarrollar estrategias que hoy pueden ser reforzadas gracias a los instrumentos proporcionados por la Unión Europea (Fondos Estructurales, programas de cooperación territorial y nuevos instrumentos jurídicos, como la Agrupación Europea de Cooperación Territorial – AECT)<sup>28</sup>.

Sin embargo, falta todavía una política específica para las zonas de montaña en el marco comunitario: no hay una definición común de área de montaña, ni tampoco una metodología compartida para identificarlas, ya que cada estado miembro cuenta con conceptos y métodos diferentes (Nordregio, 2004). Este reto está empujando al legislador comunitario a encontrar también otras estrategias “macrorregionales” para estos territorios que, a pesar de las fronteras estatales, mantienen una unidad físico-geográfica, climática, natural y socioeconómica, lo que les confiere una identidad

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/object/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/object/index_en.htm)

<sup>28</sup> Reglamento (CE) no1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

propia. De manera reciente, por ejemplo, la Comisión Europea ha puesto en marcha la Estrategia de la UE para la Región Alpina (EUSALP)<sup>29</sup>, la cual se basa en la sólida red de cooperación ya existente en la región, abordando tres temáticas principales: crecimiento económico e innovación, movilidad y conectividad, medio ambiente y energía. La gobernanza es también un tema clave: la Región Alpina está compuesta por siete países, dos de los cuales no son miembros de la UE, cuarenta y ocho regiones, numerosos entes locales, diferentes asociaciones y actores privados. Sin embargo, desde un primer análisis del documento, se nota la ausencia de expresiones como ‘enfoque *bottom-up*, ‘desarrollo local endógeno’ e ‘identidad’. Parece, entonces, que las estrategias territoriales para la Región Alpina tienen un carácter fuertemente sectorial y el desarrollo territorial de dicha macrorregión, que es muy frágil, no se percibe de manera holística.

#### 4. El caso de la Cerdaña

Se presenta el caso de estudio, siguiendo los dos elementos principales de análisis apuntados anteriormente. En primer lugar, se explica el marco territorial, analizando brevemente las convergencias y las divergencias entre el territorio de la vertiente española y francesa. Tras ello, se consideran las iniciativas de cooperación que se han desarrollado a lo largo de los últimos 30 años, tanto las relativas a proyectos INTERREG como las referidas a las prácticas de proximidad.

##### 4.1 La uniformidad territorial

La Cerdaña es un valle de unos 200 km<sup>2</sup> situado en los Pirineos orientales. Desde el Tratado de los Pirineos (1659), que delimita la frontera entre España y Francia (Fig.3), el valle queda dividido en dos partes: la *Haute Cerdagne*, en Francia (actual región de Languedoc-Rousillon) y la *Baixa Cerdanya*, en España (actual Comunidad Autónoma de Cataluña). En el conjunto del área no existen elementos de discontinuidades físicas, ni tampoco humanas, por lo que la Cerdaña puede considerarse un territorio eminentemente transfronterizo (Vila, 1984; Blanchon, 1992; Sahlins, 1993; Mancebo, 1999; Moncusí, 2005). En las últimas décadas, el paisaje típico (*Bacage Cerdán*) ha vivido un proceso de transformación a partir de la modernización de la actividad agropecuaria, lo que ha conllevado la pérdida de la gestión comunitaria del territorio, una mínima implantación industrial y el desarrollo del sector terciario vinculado primero al turismo de termalismo, luego de excursionismo y más adelante de esquí. Estos procesos han traído consigo la aparición de las segundas residencias y el crecimiento de la urbanización de baja densidad que se ha esparcido por todo el territorio.

A pesar de los límites impuestos por la frontera estatal, las leyes consuetudinarias para ajustar el rebasamiento del ganado eran respetadas por las comunidades locales, a ambos lados de la frontera. Como documenta Moncusí (2005), la gestión de los recursos locales, por ejemplo, pasaba por un consejo de sabios de la comarca que decidían, regulaban y actuaban conjuntamente en el territorio. En el pasado, del mismo modo que en

---

<sup>29</sup> COM (2015) 366 final. El proceso para alcanzar una estrategia macroregional empezó en el 2012 con la Conferencia de las Regiones alpinas en Bad Ragaz (Suiza). En el 2013 en la Conferencia de Grenoble los Estados y las Regiones firmaron una declaración política dirigida a las instituciones comunitaria. Enseguida el Consejo de Europa encargó a la Comisión Europea su puesta en marcha. Para más información, véase: <http://www.alpine-region.eu/france/about-eusalp.html>





cooperación transfronteriza, hacia un empoderamiento local. Además, Francia, uno de los países fundadores de la UE, fue uno de los primeros en experimentar a lo largo de sus fronteras las primeras Euroregiones: en su vertiente oriental, con socios de Alemania, Bélgica y Suiza (Perkmann, 2003); al norte, a través de la cooperación marítima con el Reino Unido (Dover – Nord Pas de Calais); y en el Mediterráneo con Italia. En la frontera franco-española, a su vez, desde los años ochenta se han configurado diferentes estructuras de cooperación, ya sea a nivel regional (Euroregión Pirineos-Mediterráneos, Euroregión Aquitania-Euskadi), supralocal (Espacio del Eurodistrito Catalán Transfronterizo, AECT Huesca-Haute Pyrénées), o local Eurociudad Vasca, Consorcio Bidasoa-Txingudi, AECT Pirienus-Cerdanya, País Transfronterizo de Arte e Historia)<sup>31</sup>.

En el caso de la Cerdaña, la cooperación impulsada por las instituciones locales representa una herramienta estratégica para implementar una gobernanza territorial común y avanzar así hacia el desarrollo local transfronterizo. A nivel institucional, en 1991 se formó la Asociación de Municipios de la Cerdaña (AMC), compuesta por 43 de los 50 municipios del área. El objetivo de la asociación era promover el desarrollo en sectores como el turismo, el medio ambiente, las infraestructuras, los transportes, la salud y la cultura. Hacia finales de los años noventa, durante una Diada de la Cerdanya, fue aprobado el Manifiesto de Font-Romeu, en el cual a partir de la experiencia de la AMC, se crea el Gran Consejo de la Cerdaña para reunir las instituciones supra-locales. Desde el año 2009, se cuenta con una nueva bandera que simboliza la unión de las dos partes. Finalmente, en 2011 se constituye la AECT Pirineos-Cerdaña, compuesta por el Consejo Comarcal de la Cerdaña y la *Communauté de Communes Pyrénées Cerdagne*, con el objetivo de fomentar estrategias territoriales en el ámbito turístico, económico y cultural.

La AMC promovió además la *Diada de la Cerdanya*, una jornada anual donde las instituciones locales francesas y catalanas, juntamente con la población, se reúnen para discutir las problemáticas locales, las iniciativas futuras, los proyectos INTERREG, etc. Una consulta en el Archivo Comarcal de la Cerdaña (Puigcerdà), permitió encontrar un interesante material gráfico que ilustra la importancia histórica de este evento (Fig.4). Ha de destacarse que la proactividad de las instituciones locales es un factor muy importante para incrementar la cohesión institucional y, como en el caso de la Diada, aumentar el capital social e institucional transfronterizo.

---

<sup>31</sup> [http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu\\_Coop\\_TransfrCooperacion/AECT.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html)

Figura 4: Anuncios de la Diada de la Cerdaña del año 1985 y 1988. Fuente: Archivo Comarcal de la Cerdaña, Puigcerdà



### 4.3 Una cooperación transfronteriza multisectorial

En cuanto a sectores en concreto, la cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente ha producido numerosos acuerdos y proyectos. Una de las primeras acciones consistió en la realización de la estación depuradora de Puigcerdà (EDAR) en 1989 (Oliveras, 2012), impulsada por la AMC y financiada por INTERREG I (1989 -1994). Este proyecto se amplió a partir de INTERREG II (1994-1999) y en la actualidad son once los municipios conectados al EDAR. Unos años después, se construyó también una planta potabilizadora cercana. Otra iniciativa de cooperación interesante es el Contrato del río Segre firmado en 2004 entre los Consejos Comarcales del Alto Urgell, de la Cerdaña y la *Communauté de Communes Pyréneés Cerdagne*, que obtuvo además financiación de INTERREG III A. El objetivo del proyecto era mejorar la calidad del agua a partir de la gestión integrada y compartida de uno de los recursos más importantes de la Cerdaña (Oliveras, 2010; Berzi, 2013).

La cooperación se ha interesado también por las actividades económicas de proximidad. Más allá de la valorización de los productos cárnicos y diarios comunes (Oliveras, 2013), se aprobó el proyecto *MTC-Matadero Transfronterizo de la Cerdaña* en la programación POCTEFA 2007-2013<sup>32</sup>. El objetivo consiste en apoyar al sector cárnico local a través de la creación de un nuevo matadero para el ganado, con una producción estimada de unas 900 toneladas/año<sup>33</sup>. De esta manera, no se tendrá que transportar el ganado fuera de la comarca, completando el ciclo en el área. Además, los ganaderos tendrán la oportunidad de matar su propia carne para el consumo doméstico o para la venta al detalle. La construcción del matadero transfronterizo prevé una nueva y única planta compartida para todo el valle, localizada en el pueblo de Ur, al norte de la frontera. El proyecto, que se paró a causa de falta de financiación de la parte española, vuelve a ponerse en marcha para finalizarse en 2016.

<sup>32</sup> Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra (véase [www.poctefa.org](http://www.poctefa.org)).

<sup>33</sup> La cuantificación ha sido proporcionada por el Presidente del Consejo Comarcal de la Cerdaña en una entrevista realizada a principios de 2013.

Por lo que atañe a las relaciones transfronterizas de proximidad, la población local suele desplazarse habitualmente entre un lado y otro de la frontera, frecuentando los mercados semanales de los pueblos cerdaneses. Además, en el sector laboral, los trabajadores locales suelen buscar empleo o negocios en la otra parte<sup>34</sup>. Entre los servicios de proximidad se destaca también la posibilidad para los transportistas franceses de revisar su vehículo en la estación ITV (Inspección Técnica de Vehículos) de Puigcerdà, evitando los desplazamientos a la estación de Prades (a 47 km. de Saillagouse). Cada año se efectúan aproximativamente 200 inspecciones de camiones<sup>35</sup>. Otra iniciativa interesante es, por ejemplo, la *Festa del Arbre* (Fiesta del Árbol), una jornada anual que, aunque esté fomentada por las instituciones locales, genera una ocasión de encuentro entre los estudiantes de ciclo medio, de manera que se promueve la educación ambiental y la identidad cerdana.

La salud es, hoy en día, la materia más emblemática de la cooperación transfronteriza en la Cerdaña. En el pasado no se han registrado muchas iniciativas de cooperación en materia de salud debido a los diferentes sistemas de gestión y de infraestructuras (Oliveras 2013). Además, los ciudadanos franceses siempre han tenido una "barrera psicológica" hacia la sanidad española, considerada cualitativamente inferior (Oliveras y Trillo, 2014). Pero algunos acontecimientos fortuitos y extraordinarios (en 1996 y en 2001 quedó cortada la carretera que une la Cerdaña con Prades y Perpiñán, donde se encuentran los servicios sanitarios de referencia) crearon la oportunidad de un cambio en su percepción (Oliveras 2013). Fueron las autoridades regionales y locales las primeras que empezaron a trabajar para posibilitar un nuevo hospital común. A través del buen éxito de un estudio de viabilidad financiado por el INTERREG III A, se propuso el proyecto ejecutivo en la programación POCTEFA 2007-2013, obteniendo más de 18M€ del FEDER. En 2010 se adoptó el estatuto de AECT Hospital de la Cerdanya, cuyo marco legal simplificó muchas cuestiones burocráticas y legales.

El hospital se inauguró a principios de septiembre de 2014, con varios años de retraso respecto a lo programado inicialmente. A pesar de ello, los primeros meses de actividad parecen superar las previsiones: las estadísticas de actividad de febrero de 2015 registran que el 21,6% de los usuarios ingresados proceden de la Alta Cerdaña y del Capcir, como también el 15% de las urgencias y el 18% de las pruebas de diagnóstico por las imagen<sup>36</sup>. Más allá de la asistencia sanitaria, la nueva infraestructura está afectando a otros sectores, tales como el transporte público (puesta en marcha de un servicio de autobús local) y el urbanismo, al tiempo que se fomentan la cooperación y la coordinación entre las estructuras sanitarias y socio-sanitarias del valle (Fig.5) (Berzi & Durà, 2015).

En el ámbito turístico, desde el año 2010 el Patronato Comarcal de la Cerdaña y la *Communauté de Communes Pyrénéés Cerdagne* están trabajando para conseguir una promoción turística unificada, promoviendo algún producto turístico conjunto, traduciendo informaciones y creando una página web. En este marco se promovió, a través de INTERREG III A, la "Vía Románica", una ruta cultural transfronteriza para la

---

<sup>34</sup> [http://www.ara.cat/societat/Volem-dir-adeu-fronteres\\_0\\_980901940.html](http://www.ara.cat/societat/Volem-dir-adeu-fronteres_0_980901940.html)

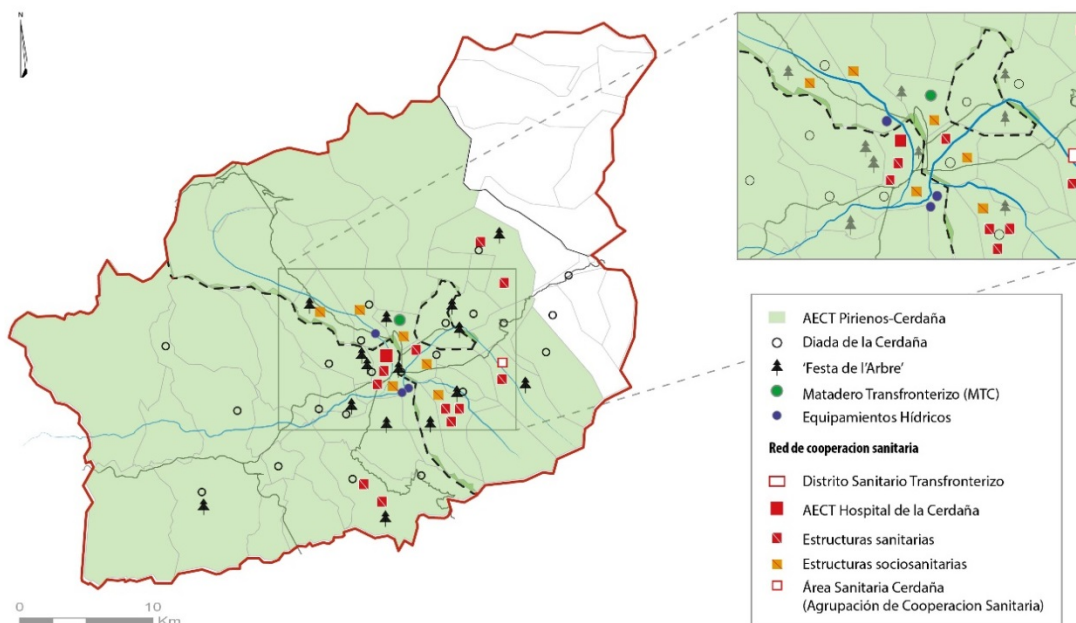
<sup>35</sup> Coloquio informal mantenido con los responsables de la ITV de Puigcerdà a principio del año 2013.

<sup>36</sup> El objetivo fijado en el medio plazo (5 años) es de llegar a un 40% de los usuarios franceses.

valorización del patrimonio románico pirenaico<sup>37</sup>. La AECT Pirineus-Cerdanya es actualmente la promotora de diversas iniciativas en el ámbito turístico y cultural, e intenta promover una oferta diferente y reducir el fenómeno de la estacionalidad. Un proyecto fomentado por dicha institución transfronteriza es la iniciativa deportiva *Gran Volta de la Cerdanya*, un circuito de montaña de 215 km., que cada año atrae a atletas a escala mundial para competiciones de atletismo<sup>38</sup>.

Por lo que atañe a la ordenación territorial, en el año 2013 las instituciones locales han subvencionado la elaboración de un Plan del Paisaje (Observatori del Paisatge, 2013) para todo el valle transfronterizo<sup>39</sup>. El Plan se desarrolla en objetivos, acciones e iniciativas de difusión dirigidas a los agentes económicos, sociales e institucionales de las dos partes. Este instrumento puede constituir una herramienta verdaderamente estratégica en el largo plazo para el todo el territorio cerdán que, se supone, afectará positivamente el *milieu* local.

Figura 5: La cooperación multisectorial a la Cerdaña. Elaboración propia (a partir de Oliveras, 2013; www.hcerdanya.eu)



## Conclusiones

La reelaboración de los conceptos de territorio y de desarrollo local endógeno (estudiados por los geógrafos italianos) en clave transfronteriza permite analizar los territorios de frontera desde una perspectiva local e histórica. El territorio es el resultado de un proceso co-evolutivo entre el medio antrópico y el medio natural en una constante

<sup>37</sup> [http://www.cerdanya.org/images/Fotos/6Publicacions/61Publicacions/romanic\\_cat.pdf](http://www.cerdanya.org/images/Fotos/6Publicacions/61Publicacions/romanic_cat.pdf) (consultado el 09/05/16).

<sup>38</sup> <http://www.gvcerdanya.com/fr/> (consultado el 09/05/16).

<sup>39</sup> Puede consultarse al efecto la página web del Observatori: <http://paisatgecerdanya.parc-pyrenees-catalanes.fr>

dialéctica entre las comunidades que siguen constituyendo y enriqueciendo el *milieu local*. La cohesionada sociedad local, adaptando los *inputs* externos, genera procesos virtuosos de desarrollo local endógeno. En el caso de los territorios transfronterizos, entonces, el impacto inducido por las acciones de los estados-nación ha comprometido en muchos casos la unidad socioeconómica y la cultural locales. Sin embargo, las comunidades de frontera han sabido, en el tiempo, adaptarse a estos territorios divididos y a menudo periféricos (como en el caso de las áreas de montaña).

En el espacio europeo, la cooperación transfronteriza se está afirmando como una estrategia local para resolver las problemáticas y hacer frente a los retos en las áreas periféricas de montaña. La evolución de las políticas comunitarias, desde arriba, y las iniciativas locales y regionales, desde abajo, están convergiendo hacia un modelo de gestión territorial transfronteriza a través de estrategias que valoricen las especificidades *in-loco* (Magnaghi, 2001a). En este proceso, la gobernanza multinivel resulta ser un enfoque fundamental: las escalas territoriales interactúan tanto verticalmente –desde el nivel comunitario hasta el nivel regional y local–, como horizontalmente –los actores regionales y locales (públicos y privados) participan de manera proactiva, proponiendo proyectos y acciones en red–. La metodología propuesta propone identificar, en los territorios transfronterizos, la presencia y el estado de un *milieu* territorial común y si, de cara a un desarrollo endógeno compartido, la actual CTF se basa en dicha “dotación territorial” para hacer frente a las problemáticas comunes y a los retos futuros de manera estratégica.

La comarca transfronteriza de la Cerdaña es un caso ejemplar. La elaboración de los datos estadísticos territoriales y la consulta de la literatura académica y local han mostrado que esta área transfronteriza tiene elementos de homogeneidad geográficos, socioeconómicos, paisajísticos y culturales, esto es, identitarios. Se trata, entonces, de un importante *milieu local* (Governà, 1997), que la sociedad local ha sabido gestionar a través de las relaciones socioeconómicas, comerciales y culturales entre las dos partes, a pesar de la frontera nacional. Sin embargo, la territorialización de los estados-nación, por un lado, y las recientes dinámicas socioeconómicas y demográficas, por otro, han afectado negativamente la cohesión social en el valle transfronterizo. Desde finales de los años 1980, las instituciones locales han sabido incorporar en el territorio un *input* muy importante: el proceso de integración europea y la política de cooperación territorial. Las iniciativas de cooperación institucional hoy en día cuentan con los medios, la voluntad y las potencialidades para ser un modelo de área funcional transfronteriza. Además, parece que los proyectos ejecutados y los planteados valorizan los recursos comunes y están resolviendo las problemáticas locales. En este sentido, parece que el desarrollo local tiene una clara vocación endógena. Además, algunos retos globales como, por ejemplo, la reorganización económica y del Estado del bienestar, han sido bien adaptados al contexto local a través de iniciativas transfronterizas en el sector primario (realización de un matadero transfronterizo para apoyar el sector cárnico local) y en el área sanitaria (el Hospital de la Cerdanya). De todos modos, se registra una cooperación débil en algunos sectores importantes como el turismo invernal y el fracaso de la educación compartida (Oliveras, 2013).

La adopción de modelos de gobernanza vertical (multinivel) y horizontal fomentará una cooperación transfronteriza innovadora y multisectorial, que contribuya a la configuración de una Cerdaña interconectada y altamente interdependientes en el medio

y largo plazo. Compartir nuevas infraestructuras (el matadero y el hospital), y elaborar sinergias conjuntas de valorización territorial (adoptar un único Plan del Paisaje y unas marcas comunes para los productos cárnicos y diarios) reducirán el efecto de las barreras mentales, psicológicas y socioculturales que aún existen entre los dos partes. Es posible imaginar, pues, un progresivo desarrollo endógeno verdaderamente transfronterizo, capaz de conducir la Cerdanya de ser un territorio periférico a convertirse en una centralidad funcional (Berzi, 2013). Obviamente, el camino es todavía largo y habrá que esperar algunos años para evaluar los impactos territoriales a través de indicadores apropiados (Medeiros, 2015).

## Bibliografía

Berzi, M. (2013). Cross-Border Cooperation and Local Development in the Pyrenees. The Case of Cerdanya. *European Journal of Geography* 4(4), pp. 47-60.

Berzi, M., Durà, A. (2015). La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya. *XII Congreso de AECPA, ¿Dónde está hoy el poder?* Universidad del País Vasco (San Sebastián, 13-15 de julio de 2015).

Blanchon J. (1992). *La Cerdagne pays-frontière: 1936-1948*. Tesis de doctorado. Toulouse: Université Toulouse 2.

Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies* 36(3), pp. 431-451.

Bufon, M. (1993). Cultural and social dimensions of borderlands: The case of the Italo-Slovene trans-border area. *GeoJournal* 30(3), pp. 235-240.

Colomb, C. (2007). The added value of transnational cooperation: Towards a new framework for evaluating learning and policy change. *Planning, Practice & Research* 22(3), pp. 347-372.

Comisión Europea. (1999). *Perspectiva europea de ordenación territorial, PEOT*. Bruxelles.

Dematteis G. & Governa F., (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Franco Angeli.

Dematteis, G. (1995). *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. Milano: Franco Angeli.

Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. London: Routledge.

Fall, J. J. (2005). *Drawing the line: Nature, hybridity and politics in transboundary spaces*. London: Ashgate.

Governa, F. (1997). *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano: FrancoAngeli.

- Kramsch, O. & Hooper, B. (Eds.). (2004). *Cross-border governance in the European Union*. London: Routledge.
- Jaurieta, A. Z. (2004). Facerías y faceros: una perspectiva histórico-jurídica. *Iura vasconiae: revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia* 1, pp. 253-298.
- Jogan, I. & Patassini, D. (2006), *Lo spazio Europeo a livello locale*. Roma: INU Edizioni
- Magnaghi, A. (2001a). *Il Progetto locale*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Magnaghi A. (2001b). Una metodología analítica per la progettazione identitaria del territorio. En Magnaghi, A. (dir). *Rappresentare i luoghi, metodi e tecniche*. Firenze: Alinea, pp. 7-52.
- Mancebo, F. (1999). *La Cerdagne et ses frontières: conflits et identités transfrontalière*. Perpignan: Llibres del Trabucaire.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Martinez, O. J. (1994). The Dynamics of Border Interaction. *Global Boundaries: World Boundaries 1*, pp. 1-15.
- Medeiros, E. (2015). Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation. *Regional Studies, Regional Science* 2(1), pp. 97-115.
- Moncusí, F. (2005). *Fronteres, identitats nacionals i integració Europea. El cas de la Cerdanya*. Valencia: Afers.
- Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nordregio (2004), Mountain areas in Europe, Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries, Nordregio Report 2004:1, Stockholm.
- O'Dowd, L. (2002) The changing significance of European borders. *Regional & Federal Studies* 12(4), pp. 13-36.
- 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* 56, pp. 21-40.
- Oliveras, X. & Trillo J.M. (2014). Fronteras en el contexto español: ¿barreras o puentes para la cooperación sanitaria? *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 60(1), 135-159.
- Oliveras, X. (2010). La cooperació transfronterera en la gestió de conques fluvials a la frontera franco-andorranoespanyola. *V Congrés d'Història Agrària dels Països Catalans* (Barcelona, 15-17 de desembre de 2010).
- Oliveras, X. (2013). La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España-Francia). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 62, pp. 25-48.



- Paasi, A. (1995). *Territories, boundaries, and consciousness: The changing geographies of the Finnish-Russian boundary*. West Sussex, England: Wiley.
- Paasi, A. (1999). Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. *Regional studies* 33(7), pp. 669-680.
- Paasi, A. (2003). Region and place: regional identity in question. *Progress in human geography* 27(4), pp. 475-485.
- Paasi, A. & Zimmerbauer, K. (2015). Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, on-line First.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European urban and regional studies* 10(2), pp. 153-171.
- Pucher, J., & Radzyner, A. (2015). *EGTC Monitoring Report 2014*, [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC\\_MonitoringReport\\_2014.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC_MonitoringReport_2014.pdf). Consultado el 02/10/2015.
- Sahlins P. (1993). *Fronteres i identitats: la formació d'Espanya i França a la Cerdanya, S. XVII-XIX*. Vic: Eumo.
- Salsa, A. (2007). *Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi*. Torino: Priuli & Verlucca.
- Salsa, A. (2012). Etica della montagna, L'eco delle Dolomiti, [http://www.ecodelledolomiti.net/Num\\_12/Num\\_12\\_ita/Eco%20delle%20Dolomiti%2012%20-%20Salsa%20Etica%20della%20montagna.html](http://www.ecodelledolomiti.net/Num_12/Num_12_ita/Eco%20delle%20Dolomiti%2012%20-%20Salsa%20Etica%20della%20montagna.html). Consultado el 05/10/2014.
- Shaw, T., & Söderbaum, F. (Eds.). (2003). *Theories of new regionalism: A Palgrave reader*. London: Palgrave Macmillan.
- Trillo, J.M. & Lois, R. C. (2011). La frontera como motivo de atracción: una breve mirada a las relaciones Galicia-Região Norte, *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 2(1), pp. 109-134.
- Turco, A. (1988). *Verso una teoria geografica della complessità*. Milano: Unicopli.
- Vila, P. (1984). *La Cerdanya*. Barcelona: Empuries.

## Anexo V.II

**Berzi, M. y Durà A.** (2015): «La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya»<sup>40</sup>. Comunicación presentada al *XII Congreso AECPA ¿Dónde está hoy el poder?* 13-15 de julio de 2015. Donostia/San Sebastián.

<http://www.aecpa.es/congresos/XII-congreso/paper.php?paper=1405>

### **La gobernanza de la cooperación transfronteriza sanitaria en la UE: un estado de la cuestión y el caso de estudio del Hospital de la Cerdanya**<sup>41</sup>

Matteo Berzi\* (Universitat Autònoma de Barcelona)

[matteo.berzi@uab.cat](mailto:matteo.berzi@uab.cat)

Antoni Durà Guimerà\*\* (Universitat Autònoma de Barcelona)

[antoni.dura@uab.cat](mailto:antoni.dura@uab.cat)

#### **Resumen**

Esta comunicación tiene como objetivo el análisis de la gobernanza de la cooperación transfronteriza en materia de salud en el marco de la Unión Europea. La salud es uno de los retos más emblemáticos y al mismo tiempo más complejo de la integración comunitaria y a lo largo de las fronteras de los países miembros se manifiestan los límites y los problemas cotidianos del derecho a la salud. A pesar de los esfuerzos realizados por el legislador comunitario para armonizar los diferentes sistemas nacionales (Directiva 2011/24/UE) hoy todavía hay profundas diferencias jurídicas, legales y de derecho laboral entre los 28 países miembros. Una solución estratégica consiste en la cooperación transfronteriza. Esta comunicación trata de poner de relieve la actual importancia de la Cooperación Sanitaria Transfronteriza en la Unión Europea, evaluando en primer lugar la complejidad de su contexto político-administrativo, legal y territorial, y mostrando la diversidad de iniciativas que se han desarrollado en este ámbito. En la segunda parte se profundiza en la cooperación sanitaria España-Francia entorno a la frontera pirenaica, y en particular se aporta como ejemplo la cooperación en la comarca de la Cerdanya, en los Pirineos Orientales, que ha desplegado un área funcional sanitaria entorno al Hospital transfronterizo, una iniciativa pionera en el marco comunitario.

**Palabras clave:** *Cooperación Transfronteriza; Salud; Gobernanza multinivel; Hospital Transfronterizo; Cerdanya*

\* Becario Predoctoral del Departamento de Geografía. Tesis enmarcada en la cooperación transfronteriza y desarrollo local comparación de casos de estudio en Arco Alpino i Pirenaico.

---

<sup>40</sup> Presentada también como comunicación actualizada «Evidence of Cross-Border health governance in the EU: the case of the Hospital de la Cerdanya revisited (French-Spanish Border)» en el Coloquio *Frontières, territoires de santé et réseaux de soins*. Arras, 1-2 de junio de 2017. Arras, Francia.

<sup>41</sup> En homenaje y recuerdo del añorado profesor de la Universitat Autònoma de Barcelona Francesc Morata, fallecido en 2014, quien fue fundador y alma de la red de investigadores RECOT (Red Europea de Cooperación Transfronteriza).

\*\* Profesor Titular y Director del Departamento de Geografía. Investigador principal del proyecto COOP-RECOT II, subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MINECO), sobre la detección de buenas prácticas de cooperación euroregionales de innovación y excelencia.

## Introducción

Se ha escrito con frecuencia que la Cooperación Transfronteriza (en adelante, CTF) constituye un laboratorio donde es posible probar el proceso de integración europea, dado que en los espacios fronterizos se manifiestan de forma más enconada los contrastes entre los sistemas político-administrativos que rigen los estados miembros. Su desarrollo desde los mismos inicios de la UE es hoy una realidad irreversible, que ha ido cubriendo varias etapas, en paralelo grado de integración y también de ampliación de la Unión Europea (Perkmann, 2003; Durà, Oliveras, Perkmann, 2010). Todo ello es cierto en concreto para la CTF en materia de salud. Por otra parte, la sanidad resulta ser uno de los sectores más emblemáticos de la CTF en la Unión Europea, por el impacto que puede llegar a tener en la mejora de la calidad de vida de los residentes en los territorios limítrofes entre estados. El tema del uso de los recursos sanitarios en otros países de la UE es complejo, debido a los diferentes sistemas de asistencia vigentes: la arquitectura normativa, la gobernanza, la naturaleza del servicio (público, privado o mixto), el derecho de asistencia a servicios básicos y especializados, la cuestión de los reembolsos de los costes asistenciales y medicamentos, etc. Ello hace que la movilidad de usuarios (residentes, trabajadores, turistas, viajeros de negocios...) y de los profesionales de la salud a través de los estados miembros halle todavía muchas dificultades. Sin embargo, en la UE se está experimentando una rápida evolución en este terreno: la legislación europea ha generado nuevas directivas que facilitan de forma general el uso de servicios sanitarios en otros países, lo que tiene un especial impacto en las áreas fronterizas; y además, en dichas áreas se están desarrollando numerosas iniciativas de cooperación institucional, que permiten un aprovechamiento más racional de los recursos de una y otra parte de la frontera. A pesar de todo, subsisten todavía importantes barreras, que incluyen desde aspectos legales hasta un cierto temor de los ciudadanos a utilizar los servicios ofrecidos por países vecinos, como una muestra más de los muros mentales que generan las fronteras en la ciudadanía.

El interés por estas cuestiones se ve reflejado en una bibliografía creciente, tanto académica como institucional. Sin pretender un estado de la cuestión exhaustivo, pueden indicarse algunas obras interesantes. Desde la literatura francesa los trabajos recopilados por Duhamel y Moullé (2010), desde un enfoque geográfico y sociológico, proporcionan unas reflexiones sobre la relación entre fronteras y asistencia sanitaria en el marco europeo e internacional. Una referencia importante es la contribución de Legido-Quigley et al. (2012), quienes proponen un modelo de análisis para la movilidad transfronteriza de los pacientes a través de una visión multidisciplinar. Otros autores se centran más en cuestiones de carácter legislativo: Brooks (2012) trata del papel de la Corte de Justicia Europea a favor de una política sanitaria común de la UE, y Jarman y Greer (2010) exploran las influencias de la OMC -Organización Mundial del Comercio- en la toma de decisiones de la Unión Europea en tema de asistencia sanitaria transfronteriza. En un marco más próximo, Oliveras y Trillo (2013) analizan el estado de la legislación sobre la CTF sanitaria en el contexto ibérico. Otros estudios geográficos y territoriales han abordado el tema en territorios concretos, como en el País Vasco (Urteaga, 2007) o en el caso de la Cerdanya y su emblemático Hospital Transfronterizo (Oliveras, 2013; Berzi et al, 2015).

La literatura institucional proporciona igualmente estudios muy interesantes sobre la temática, llevados a cabo por expertos y académicos de diversas disciplinas, con especial presencia del ámbito de la medicina. Por ejemplo, recientemente el *European Observatory on Health Systems and*

*Policies* ha impulsado estudios comparativos de casos sobre Cooperación Transfronteriza y de interacción entre los sistemas de salud (Glinos & Wismar, eds., 2013) y un estado general de la cuestión en el marco comunitario (Footman et al. 2014). Otras experiencias relevantes proceden de la frontera entre Irlanda y Irlanda del Norte (Taillon, 2010), o a lo largo de la frontera francesa, gracias a los estudios desarrollados por la *Mission Opérationnelle Transfrontalière*.

En el marco ahora expuesto, esta comunicación trata de poner de relieve la actual importancia de la Cooperación Sanitaria Transfronteriza en la Unión Europea, evaluando en primer lugar la complejidad de su contexto político-administrativo, legal y territorial, y mostrando la diversidad de iniciativas que se han desarrollado en este ámbito. En la segunda parte se profundiza en la cooperación sanitaria España-Francia entorno a la frontera pirenaica, y en particular se aporta como ejemplo la cooperación en la comarca de la Cerdanya, en los Pirineos Orientales, donde se ha desplegado un área funcional sanitaria entorno al Hospital transfronterizo. El Hospital es una instalación pionera en la CTF sanitaria en Europa, tanto por los acuerdos sobre los servicios que ofrece, como por el sistema de Gobernanza Multinivel (Morata & Noferini, 2013) y de gestión de los recursos humanos y materiales que permiten su funcionamiento.

## **1. LA COOPERACIÓN SANITARIA TRANFRONTERIZA EN LA UE: COMPLEJIDAD DEL MARCO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y TERRITORIAL**

Para aproximarse a la compleja realidad de la cooperación sanitaria en las áreas fronterizas, se ha optado por un análisis a tres escalas territoriales: la primera hace referencia al conjunto de la UE, poniendo un breve énfasis en la evolución del marco legal, que pretende tender puentes en materia sanitaria entre los sistemas estatales vigentes; la segunda, la de los estados, que se centra en los niveles de centralización / descentralización de los sistemas sanitarios públicos de cada uno como un aspecto relevante de su diversidad, así como en el proceso de ampliación europea; la tercera, la escala regional y local, donde se hace hincapié en diferentes factores que influyen en la realidad específica de la cooperación.

### **1.1 Cooperación sanitaria comunitaria y transfronteriza en las directivas europeas**

Como se ha señalado, fenómenos como la movilidad transfronteriza, las migraciones intracomunitarias, o el aumento de los flujos de turistas internacionales han tenido un papel clave en la evolución de las normativas que facilitan el acceso a la sanidad en los distintos países europeos. Inicialmente fue relevante la celebración de acuerdos bilaterales entre estados desde mediados del siglo XX. El marco comunitario y la estabilidad de las relaciones internacionales han permitido proporcionar una legislación, aunque limitada, común a todos los países miembros. A inicios de los años 70' se firmaron unos primeros acuerdos fundamentales: son el Reglamento 1048/71 y el posterior 574/72, que tratan de satisfacer las necesidades de la movilidad intracomunitaria, que ya estaba empezando a cobrar fuerza. Sin embargo, su aplicación encontró muchos obstáculos, hasta que en el 1998 el Tribunal Europeo de Justicia interpretó dicho Tratado, a través de las sentencias Kohll y Decker<sup>42</sup> afirmando el derecho de los pacientes de acceder a la asistencia sanitaria en otros Estados miembros (véase Brooks 2012, p. 35, y Legido 2012, p. 32).

---

<sup>42</sup> Kohll v Union des Caisses de Maladie Case C-158/96 [1998], Decker v Caisse de Maladie des Employés Privés Case C-120/95 [1998].

En la primera década del siglo XXI se introdujo la Tarjeta Sanitaria Europea de Seguros (Decisión n. 189 de CASSTM<sup>43</sup> de 18 de junio de 2003), afirmando el principio de igualdad de los ciudadanos de la UE en materia de salud. Los posteriores Reglamento (CE) n° 883/2004 y el Reglamento (CE) n° 987/2009 impulsaron la coordinación de los sistemas de seguridad social de los países miembros.

La reciente Directiva CE 7056/2011 sobre la Asistencia Sanitaria Transfronteriza ha supuesto un importante avance en la misma dirección. El legislador comunitario se pronuncia por primera vez sobre la necesidad de garantizar la asistencia sanitaria entre los distintos países de la UE y establece, entre otras recomendaciones, los "puntos de contacto nacionales" para asesorar en cada país la asistencia de usuarios de otros estados miembros.

Cabe señalar, como han indicado ya otros autores (Glinos y Baeten, 2006; Oliveras y Trillo, 2013) que el título de la Directiva de 2011 genera cierta confusión, al utilizar el término "transfronterizo" como sinónimo de cambio de país. Sería más recomendable distinguir la cooperación sanitaria comunitaria de la asistencia sanitaria propiamente transfronteriza, para evitar confusiones y malos entendidos conceptuales, metodológicos y prácticos. La primera se refiere al conjunto del "espacio europeo de salud", mientras el segundo se refiere estrictamente a las regiones y a los territorios situados a lo largo de las fronteras internacionales. Cabe decir que la normativa sí hace una referencia explícita a estos territorios en su redactado. Por otra parte, algunos expertos han destacado la importancia que dichos espacios tienen como "laboratorios" en el desarrollo de la normativa (Jarman & Greer, 2010). La población de las regiones transfronterizas –susceptible en algún grado de estas políticas- es de más de 180 millones de personas<sup>44</sup>, el 37,5% de la población total de la UE. El dato ilustra bien, pues, hasta qué punto la cooperación sanitaria en dichos espacios es relevante para toda la Unión Europea.

## **1.2 Diversidad político administrativa de los sistemas sanitarios estatales en la UE**

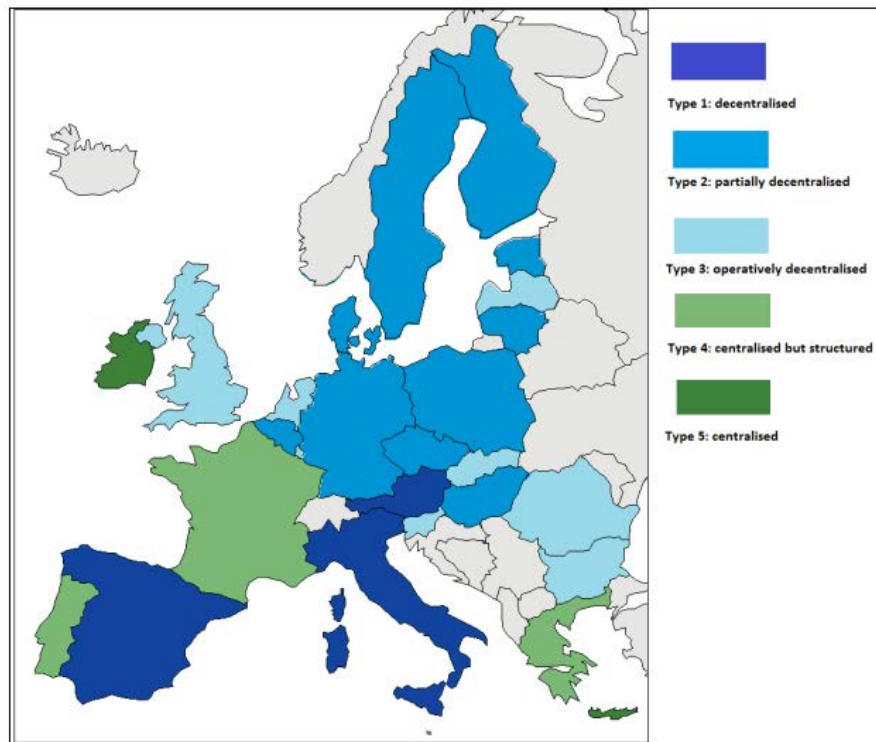
La atención a la asistencia sanitaria, al igual que muchos otros sectores de la vida pública de un país, ha sido objeto en los últimos decenios de un notable proceso de descentralización de las competencias, de las funciones y de los recursos en muchos de los Estados miembros, produciéndose una diversidad de situaciones entre ellos, que influye finalmente en las formas que toma la CTF sanitaria. Para comprender mejor los límites y oportunidades de la cooperación sanitaria transfronteriza en el marco de la UE, es necesario conocer el funcionamiento del sistema de salud de los estados miembros. Tomamos como referencia útil la clasificación de un estudio reciente (Project Consulting & Living Prospects, 2012), que ofrecen una rápida visión de la geografía de los sistemas nacionales de salud en el actual marco comunitario): sus autores distinguen 3 tipos de sistema según el grado de centralización/descentralización: descentralizado, centralizado y desconcentrado (Mapa 1). El primer tipo prevé la transferencia de competencias desde el Estado a las autoridades locales y regionales, más o menos completa (tipos 1 a 3 en el mapa); en el segundo caso, no se produce esa transferencia de poder de decisión, solo se delegan tareas de gestión (tipo 5); y la tercera corresponde a una gestión centralizada, aunque organizada en organismos regionales territoriales (tipo 4).

---

<sup>43</sup> Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/object/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/object/index_en.htm)

Mapa 1: Tipología de sistemas de gestión sanitaria en Europa



Fuente: Project Consulting s.r.l. (2012)

El mapa permite identificar un grupo de países con un sistema más descentralizado (Alemania, Austria, Italia y España), seguido por otro de Europa Central, Norte y Este (parcialmente descentralizado en diferentes grados), un tercer grupo centralizado con instituciones territoriales (Grecia, Francia, Portugal y Chipre) y finalmente Irlanda, con un sistema centralizado sin instituciones territoriales. Este mosaico refleja bien la complejidad de la aplicación de las políticas comunitarias de sanidad, y en particular en la CTF. Cabe destacar, en lo que se refiere a nuestro caso de estudio, que España confina con otros estados que adoptan un sistema muy diferente del suyo.

Sin embargo, esta diversidad no implica en sí misma una ausencia de cooperación. Francia, por ejemplo, puso en marcha en la década de 2000 diferentes estrategias innovadoras a lo largo de sus fronteras orientales. A lo largo de la frontera con Bélgica, por ejemplo, se establecieron las Zonas Organizadas de Acceso a la Asistencia Sanitaria Transfronteriza (ZOAST), con el objetivo de facilitar y mejorar el acceso a la asistencia para los que viven cerca de la frontera, simplificando los procedimientos administrativos y las prácticas de reembolsos financieros. En este momento están activas cinco ZOAST<sup>45</sup>. Entre Francia e Italia, en cambio, se introdujo una Comunidad de Asistencia Transfronteriza, entre los distritos sanitarios de Niza (*Region PACA*) e Imperia (*Regione Liguria*). El concepto en sí es muy innovador porque permite la modificación de la planificación local sanitaria a través de la introducción de comités directivos locales y compartidos. Estos ejemplos muestran como la cooperación sanitaria transfronteriza es posible a pesar de las diferencias entre los sistemas estatales de salud. Entonces, ¿por qué no sucedió lo mismo en Francia y España? ¿Por qué la cooperación sanitaria transfronteriza en la Europa sur-occidental fue, tal como se documenta en Oliveras y Trillo (2014), institucionalmente mucho menos dinámica de otros contextos comunitarios

<sup>45</sup> <http://ofbs.dims.fr/index.php?articleid=345>

(p. 139)? Para responder a esta pregunta, es importante referirse también a otras dinámicas, como el proceso de ampliación europea o las características de los distintos territorios a escala local.

### **1.3 Proceso de ampliación europea e intensidad diversa de la Cooperación Transfronteriza**

En lo que se refiere al proceso de ampliación europea, la idea es simple, y ya fue desarrollada por Perckmann en sus análisis panorámicos sobre el fenómeno de las eurorregiones europeas (Perckmann, 2003): en principio aquellos estados que formaron inicialmente la CE muestran en general un grado de CTF más intenso a lo largo de todas sus fronteras, y en una mayor diversidad de temáticas (laborales, infraestructuras, servicios, etc.), entre los que es relevante la referida a la sanidad. España y Portugal se unieron a la Comunidad Europea en 1986, treinta años después de su creación por los siete estados fundadores (entre ellos Italia, Bélgica, Alemania y Francia). Los primeros intentos de integración se centraron en la zona noroccidental de Europa, como también los primeros “experimentos” de CTF (acuerdos, Euro-regiones bilaterales, hermanamiento de ciudades, etc.). Puede señalarse también un foco intenso de CTF entre los países escandinavos, asociados entorno a otros tratados internacionales antes de su mayoritaria incorporación a la UE (Consejo Nórdico, EFTA...). En este sentido, los estados de la Europa meridional incorporados en los ochenta (Grecia, Portugal y España) se activaron sólo en una etapa posterior. A ello hay que añadir la tardía democratización de estos países, que llegó solo a lo largo de los años setenta, por lo que la cooperación en materia sanitaria solo contaba, como se analizará enseguida, con unos acuerdos bilaterales básicos. Por lo tanto, los procesos relativamente más recientes de democratización y de integración de España en la UE, son factores que permiten comprender mejor la menor intensidad de la CTF, y en particular la sanitaria, a lo largo de la frontera pirenaica.

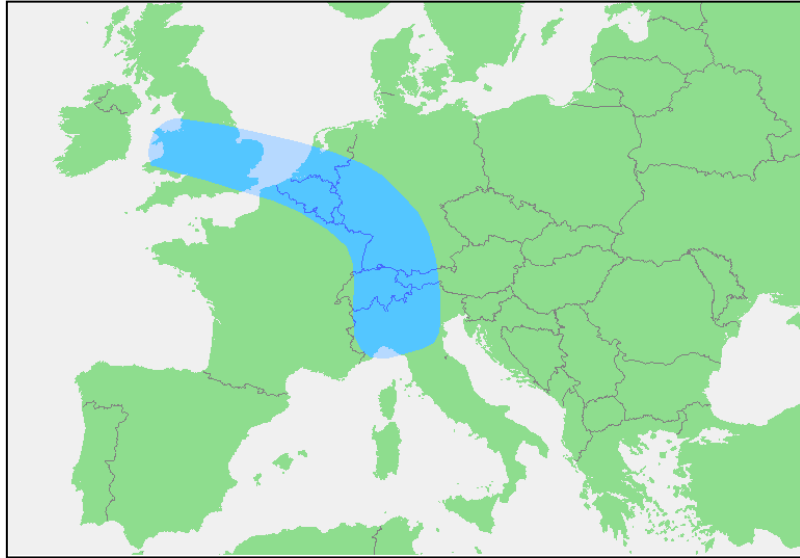
### **1.4 Los factores de la CTF sanitaria a escala regional y local**

La observación desde la escala regional y local permite poner de relieve los factores específicos que caracterizan la cooperación en cada territorio, complementando así la perspectiva más general. El medio físico es uno de ellos: en este sentido, la frontera pirenaica se ve influida por una orografía que dificulta las comunicaciones y que sostiene una baja densidad de población, que por otro lado se incrementa estacionalmente debido a la atracción de los espacios naturales para la segunda residencia, el esquí, etc. La realidad demográfica, socioeconómica y urbana de los territorios a lo largo de la frontera no es tan dinámica como la de las fronteras de la Europa centro-occidental. La densidad de población, la presencia de metrópolis cerca de la frontera, los flujos laborales no son relevantes (con cierta excepción en la llamada Eurociudad Vasca). Las áreas urbanas quedan alejadas entre sí, y se sitúan mayormente en los extremos, donde la accesibilidad aumenta. Esta es una realidad muy diferente de la de las fronteras orientales francesas (con Bélgica, Suiza, Italia y Alemania), actualmente incluidas como parte de la llamada "*Blue Banana*", el eje geoeconómico más dinámico de Europa, conceptualizada por R. Brunet a finales de los años ochenta, y que se extiende desde el sur de Inglaterra a la Llanura Padana italiana (Mapa 2). En particular, la gran llanura atlántica europea ha facilitado el desarrollo de una intensa ocupación territorial, que a su vez se ha traducido en una potente dinámica de cooperación cuando las circunstancias geopolíticas han sido favorables. Por otra parte, la fuerte inversión en infraestructuras y servicios durante décadas ha hecho de los Alpes una barrera más fácilmente permeable.

Los estudios de casos referidos en concreto a la CTF sanitaria en la UE también suelen reflejar cómo las disparidades regionales y locales se entrecruzan con los sistemas político-administrativos de los respectivos estados: por ejemplo los estudios de Renard y Duhamel (2010) sobre la cooperación hospitalaria en la frontera franco-belga; Moullé (2010) sobre los servicios de salvamento entorno al

macizo del Montblanc; o Lämsä, Keskimäki y Kokko (2013) sobre la población Sami en la frontera Finlandia-Noruega, entre muchos otros.

Mapa 2: Teoría de la Banana Azul



Fuente: Brunet R. (dir.) (1989), *Les villes "européennes"*, Rapport pour la DATAR, GIP RECLUS / La Documentation Française, Montpellier-Paris.

En cuanto a la geopolítica de la frontera pirenaica, cabe señalar algunos aspectos relevantes en relación con la CTF: por ejemplo la longevidad de sus límites, marcada por algunos cambios muy significativos, como la incorporación del Rosellón a Francia en el siglo XVII (origen de la partición de la comarca de la Cerdanya), y por la pervivencia de dos grupos étnico-culturales (vascos y catalanes) a ambos lados de la frontera. Estos aspectos repercuten también en el desarrollo específico de la CTF sanitaria. Las necesidades menores derivadas de las bajas densidades, junto a las mayores distancias de los servicios potencialmente compartibles pueden explicarlo. En este sentido, como se verá, el caso de estudio de la Cerdanya constituye un ejemplo donde la situación es inversa, y se presta mejor a dicha cooperación.

Resumiendo, la observación de algunos factores de carácter institucional, político, histórico-geográfico, socioeconómico, etc., a distintas escalas nos permite comprender por qué a lo largo de la frontera entre Francia y España no se ha asistido a un desarrollo muy relevante de la CTF si se compara con otras realidades europeas mucho más dinámicas. No obstante, en la actualidad se experimenta una creciente intensificación de la cooperación en el espacio pirenaico, y en particular en lo que se refiere a la sanitaria, tal como se expone en los siguientes apartados en relación tanto a la cooperación entre ambos estados en general, como al particular caso de la Cerdanya.



## 2. Acuerdos y prácticas de Cooperación Sanitaria Transfronteriza entre Francia y España

Por lo que respecta al desarrollo y a la situación actual de la CTF entre Francia y España a través de los Pirineos hay una ya importante literatura. Nos remitimos a Oliveras (2013), donde se propone una exposición clara y un estado de la cuestión sobre el tema.

En cuanto a la institucionalización de la CTF en el terreno concreto de la sanidad, se ha optado por presentarla a partir de dos procesos paralelos: por una parte, los acuerdos entre estados y entre organismos subestatales; por otra, el desarrollo de prácticas concretas de Cooperación Sanitaria Transfronteriza a lo largo de la frontera pirenaica.

### 2.1. Acuerdos entre estados y entre organismos subestatales

Es interesante señalar que el primer acuerdo entre la República Francesa y el Reino de España en el campo de la cooperación sanitaria se remonta a finales de los años 50', con el objetivo de satisfacer las necesidades de los trabajadores fronterizos como el socorro mutuo en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este sentido, el contexto de la postguerra mundial tenía repercusiones incluso en los primeros pasos de apertura internacional de la España franquista. Sin embargo, la eficacia de estos acuerdos fue muy limitada (Oliveras & Trillo, 2013), y en 1974 se introdujeron cambios importantes: el acceso regulado a los servicios médicos para los trabajadores y para las familias sobre los reembolsos, en línea con lo que se estaba discutiendo a nivel comunitario. De esta manera, España y Francia estaban intentando, a través de la vía legal, adecuarse a las necesidades de una Europa cada vez más interconectada y lanzada hacia el Mercado Común.

Sin embargo, la cuestión de la asistencia sanitaria en las regiones fronterizas siguió irresuelta hasta muy recientemente, cuando en 2008 se concretó el primer *Acuerdo Marco entre Francia y España sobre la Cooperación Sanitaria Transfronteriza*. La firma del acuerdo se produjo tarde en comparación, por ejemplo, a las realizadas por Francia con sus países vecinos: con Bélgica en 2003 y con Alemania en 2005 (en cambio, el acuerdo entre España y Portugal también es de 2008). A pesar del retraso, fue un paso muy importante para regular un sector que, como veremos más adelante, en la práctica resulta mucho más dinámico.

Un aspecto relevante es que el documento proporciona una mayor autonomía regional a la asistencia sanitaria: así, las Comunidades Autónomas y las Regiones francesas están ahora autorizadas a firmar acuerdos, a través de sus respectivos organismos regionales de salud, con análogas administraciones vecinas. El objetivo es, precisamente, fomentar una cooperación más eficaz, a pesar de las diferencias de sus sistemas estatales. En Francia, los organismos regionales de salud (las *Agences Régionales de Santé*, ARS), son una estructura territorial descentralizada del Gobierno francés creada en 2009 como parte de la reforma de su sistema sanitario. En España las CCAA tienen competencias en materia de sanidad y han desarrollado sus propios Servicios de Salud. A escala regional, el único acuerdo fue firmado en 2010 entre la Agencia de salud de Aquitania (*Agence Régionale de Santé Aquitaine*) y su equivalente en el País Vasco (*Osakidetza*, Servicio Vasco de Salud). En los Pirineos centrales (Aragón y Midi-Pyrénées) no se registran actividades significativas en el ámbito sanitario, mientras que en el lado oriental, Cataluña y Languedoc-Roussillon pusieron en marcha, a finales de los años noventa, un estudio previo para una potencial asistencia sanitaria transfronteriza.

## 2.2 Prácticas de Cooperación sanitaria transfronteriza en los Pirineos

A diferencia del marco legislativo, se constata que el desarrollo de las prácticas refleja una mayor dinámica, si bien tiene todavía un largo recorrido por delante. Anteriormente se indicó la situación muy activa de las fronteras francesas orientales donde, a lo largo de los últimos veinte años, se generaron una serie de iniciativas a escala local y regional. La cooperación en esas áreas es muy variada: colaboraciones entre las estructuras hospitalarias, introducción de observatorios sobre la salud (por ejemplo, el observatorio Franco-belga y el de Valonia-Lorena-Luxemburgo), y la organización de áreas funcionales de asistencia sanitaria transfronteriza. La mayoría de estas iniciativas han sido financiadas a través del Programa INTERREG, sobre todo en el período 2000-2006 (INTERREG III-A).

En cuanto a la frontera franco-española, a partir de los estudios de la *Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)*<sup>46</sup>, es posible hacer un análisis del ámbito sanitario. Se puede destacar que, a lo largo de los Pirineos, las iniciativas de cooperación siguen un eje norte-sur, siendo más de proximidad, en lugar de seguir una visión transversal. A continuación, repartimos la frontera pirenaica en tres grandes secciones, presentando cada cual una frecuencia particular y un tipo de cooperación propio.

- 1) Pirineo occidental: las prácticas de cooperación se remontan al menos a los años noventa, cuando se establecieron los primeros acuerdos entre hospitales, agencias regionales de salud, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, etc. Desde el año 2000 la Osakidetza y su homóloga francesa en lo que se refiera a urgencias (*Services d'Aide Médicale Urgente - Services Mobiles d'Urgence et de Réanimation*, SAMU - SMUR) cooperan en el ámbito de las emergencias de salud, llegando a la redacción de un plan técnico que incluye la firma de varios memorandos de intervención. En 2010 se llegó al acuerdo regional entre el Gobierno Vasco y el Hospital de Bayona para fomentar la cooperación en las intervenciones en la zona fronteriza: situaciones de emergencia, transporte hospitalario, asistencia extraordinaria y cooperación en caso de lesiones graves. El territorio afectado corresponde sobre todo a la Eurociudad Vasca (Bayona-San Sebastián). De todos modos, no se puede hablar todavía de una verdadera gobernanza transfronteriza (a diferencia de las fronteras orientales francesas) aunque los actores transfronterizos como la Eurociudad Basca, la Eurorregión Aquitania-Euskadi y la Conferencia Atlántica Transpirenaica dieron mucho apoyo a las iniciativas de cooperación sanitaria. Finalmente, hay otras formas de cooperación en el sector privado y de las ONG. Por ejemplo a través del programa INTERREG se han financiado varios proyectos en el ámbito de las drogodependencias, en el intercambio de experiencias y en la creación de redes de conocimiento<sup>47</sup>.
- 2) Pirineo Central: en esta área del CBC sanitaria es más débil. A diferencia del litoral vasco, el territorio montañoso resulta mucho menos permeable, y la ausencia de un tejido urbano es significativa. Además, las estructuras de cooperación transfronterizas (como las

---

<sup>46</sup> [http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/?tx\\_tmswmotressources\\_maps\[theme\]=11&cHash=bd196906e4891b23a326b4e249e4fae2](http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/cartes/?tx_tmswmotressources_maps[theme]=11&cHash=bd196906e4891b23a326b4e249e4fae2)

<sup>47</sup> [www.poctefa.org](http://www.poctefa.org)

Euroregiones) son escasas y de reciente constitución<sup>48</sup>. Sin embargo, se registran algunas iniciativas entre los principales hospitales y universidades regionales francesas con los centros de investigación de Aragón, Navarra, País Vasco, La Rioja y Midi-Pyrénées, básicamente en el intercambio de experiencias y la investigación (proyecto REF BIO<sup>49</sup>).

- 3) Pirineos Orientales: desde un punto de vista cuantitativo, las prácticas de cooperación en asistencia sanitaria entre Catalunya y Languedoc-Roussillon son escasas: las comunidades locales y los actores regionales han desarrollado pocas iniciativas, con excepción del caso de la Cerdanya, probablemente por las ya mencionadas razones de escasa densidad y dificultad en las comunicaciones. En cambio, desde un punto de vista cualitativo, el Hospital de la Cerdanya representa una experiencia pionera en el marco comunitario. Esta comarca transfronteriza puede considerarse un emblemático laboratorio europeo de integración y de gobernanza transfronteriza. Sin embargo hay todavía muchos aspectos y problemáticas no resueltas que, como veremos en el próximo capítulo, tendrán que mejorarse.

En resumen, a lo largo de la frontera pirenaica, registramos una cooperación sanitaria desigual, aunque en general cuantitativamente escasa, donde la práctica anticipa, y a veces fomenta, las iniciativas normativas. La cooperación se desarrolla más en una escala de proximidad Norte-Sur, como el intercambio de experiencias e información, la ayuda mutua en caso de emergencias y la realización de una infraestructura compartida. El último caso es también una experiencia pionera en la asistencia sanitaria transfronteriza europea.

### **3. La cooperación sanitaria trasfronteriza en la Cerdanya**

La comarca de la Cerdanya es una de las áreas del Pirineo que concentra una mayor actividad de CTF, dirigida a diversas temáticas. De nuevo, aspectos del medio físico y de la historia contribuyen a hacer comprender esta dinámica. Una caracterización de esa cooperación puede ser útil para emmarcar la iniciativa del Hospital de la Cerdanya como hospital transfronterizo, en torno al cual se organiza un área funcional sanitaria, y que aquí se analiza con cierto detalle como un ejemplo representativo de la cooperación sanitaria en áreas fronterizas. En este apartado se examina el proceso que condujo a la creación del hospital, las causas, los principales aspectos técnicos, legislativos y de la gobernanza. Finalmente se reflexiona sobre el funcionamiento actual del Hospital y sobre sus perspectivas futuras.

#### **3.1 Tradición e intensidad de la CTF en la Cerdanya**

La Cerdanya es una comarca transfronteriza situada en el Pirineo oriental. Desde el Tratado de los Pirineos (1659), que supuso la cesión del Rosellón a Francia y fijó prácticamente la actual delimitación de la frontera entre España y Francia, el valle queda administrativamente dividido en dos partes: la Haute Cerdagne, en Francia (actual Región de Languedoc-Roussillon) y la

---

<sup>48</sup> En el mes de noviembre de 2014 se constituyó la Agrupación Europea de Cooperación Territorial 'Huesca Pirineos-Hautes Pyrénées' entre las administraciones de la Diputación Provincial de Huesca y del Consejo General de Altos Pirineos. Fuente:

<http://www.dphuesca.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/idnoticia.50469/recategoria.142/idmenu.26/chk.f61d681dff73da8cb9910cc8d0702e73.html>

<sup>49</sup> <http://www.refbio.eu/>

Baixa Cerdanya, en España (la comarca de la Comunidad Autónoma de Catalunya). Su peculiaridad (en lo que aquí concierne) consiste en que su parte central configura una pequeña llanura elevada, única en la frontera pirenaica, de unos 200 sobre los 1.085 km<sup>2</sup> que suman las dos subcomarcas. Ello ha propiciado que en el conjunto del área haya subsistido una continuidad también económica y cultural, por lo que la Cerdanya puede considerarse un territorio eminentemente transfronterizo (Sahlins, 1989; Vila, 1926). A pesar de los límites impuestos por la frontera estatal, han persistido algunas leyes consuetudinarias tales como el facilitar y respetar, por las comunidades locales, el acceso de los rebaños de ganado en los prados situados a ambos lados de la frontera. Además, en el pasado no demasiado lejano, al igual que en otros tantos contextos fronterizos, se han permitido actividades ilegales (contrabando de productos diarios, guías para los clandestinos, etc.) que han soportado parte de la economía de la región.

Por lo tanto, puede afirmarse que la uniformidad del territorio, las similitudes del sistema socio-económico y la homogeneidad cultural de la Cerdanya antes y después de la aparición de la frontera, son razones importantes que están en la base de una cooperación transfronteriza estable en el tiempo, y que han permitido hacer frente a los conflictos y las necesidades locales. A pesar de ello, las políticas de los estados-nación han supuesto la instauración de realidades político-administrativas distintas en las dos Cerdanyas. Esto ha acabado creando una frontera mental entre los habitantes de las dos vertientes que antes no existía, y que conlleva el riesgo de romper la sociedad y la cultura local. Los análisis de Moncusí (2003) y Mancebo (1999) han remarcado el hecho de que los habitantes de la parte francesa de la Cerdanya desconfiaban inicialmente de la Seguridad Social española y catalana. Una clara distinción entre "nosotros" y "ellos", una frontera mental que superpone las otras fronteras ya existentes en el contexto pirenaico (política, administrativa, burocrática, tal vez lingüística y socioeconómica).

En la actualidad, la CTF en esta micro-región transfronteriza abarca diversos sectores (socio-económicos, ambientales, culturales, políticos...) y se han promovido y ejecutado numerosos proyectos tanto a partir de los actores locales como a partir de la intervención de los organismos y autoridades supralocales (regional y estatal). Su desarrollo, abarcando un amplio espectro de temáticas, ha sido también expuesto en el ya mencionado artículo de Oliveras, (2013). Las iniciativas se podrían dividir en tres grandes ejes (Berzi et al., 2015).

1. Fortalecimiento de la cohesión institucional y social: desde hace los años ochenta las instituciones locales siguen encontrándose simbólicamente en la *Diada de la Cerdanya*, una jornada para discutir sobre las futuras iniciativas conjuntas. Recientemente se instituyó la AECT Pirineus-Cerdanya, es decir una estructura jurídica para facilitar la cooperación a la escala local. La movilidad transfronteriza local por razones comerciales, es un fenómeno muy difundido (mercados semanales, actos culturales, etc.)
2. Valorización del patrimonio y de los recursos locales: entre las más importantes destacamos algunas acciones tangibles, como la gestión compartida de los ríos Segre y Carol, la cooperación entre las estaciones de bomberos catalanes y franceses, la promoción turística conjunta del territorio a través de un sistema interactivo muy innovador ([www.cerdana.org](http://www.cerdana.org)) y la educación medioambiental relacionada a obras de reforestación (Fiesta del Árbol). Recientemente ha sido realizado el Plan del Paisaje

Transfronterizo de la Cerdanya<sup>50</sup>, gracias a la sinergia entre el Consell Comarcal de la Cerdanya, la *Communauté de communes Pyrénées-Cerdagne*, el *Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes* y el Observatori de Paisatge de Catalunya. El Plan constituye un instrumento para la gestión conjunta del típico paisaje ceretano.

3. **Realización de servicios e infraestructuras compartidas:** cabe destacar la realización de una planta potabilizadora común y una red saneamiento que conecta 11 municipios (ver en particular Oliveras, 2009); el inicio en 2007 de la construcción de un matadero transfronterizo (todavía en curso, por falta de recursos de la parte catalana a través de los fondos FEDER y en el marco del POCTEFA 2007 – 2013; y especialmente, gracias al apoyo de financiación comunitaria, la puesta en marcha del emblemático hospital transfronterizo inaugurado recientemente. Además circa 150-200 camiones franceses pasan por la ITV de Puigcerdà para la revisión, gracias a un acuerdo entre las autoridades francesas y españolas (Berzi, 2013). Se ha planteado también un centro de enseñanza transfronterizo, que podría estar ubicado en La Guingueta d'Ix / Bourg Madame (Cerdanya francesa) y tendría un carácter pionero en Europa de llegar a realizarse (Oliveras 2013, Sanjuán, Gil, 2013).

### 3.2. Un área funcional sanitaria entorno al Hospital de la Cerdanya

La salud es hoy en día el tema más emblemático de la cooperación transfronteriza en la Cerdanya. En el pasado se han registrado muy escasas iniciativas en materia de salud (Oliveras, 2013) Las estructuras de referencia son el Hospital de Puigcerdà para la Baja Cerdanya, mientras las estructuras hospitalarias para la *Haute Cerdagne* y el *Capcir* se localizan en Prades y Perpiñán, respectivamente 35 y 80 km lejanos. Por tanto, existe un desequilibrio en la parte norte, ya que no dispone de un servicio de proximidad de ese nivel. Además, en un momento dado la reforma del sistema sanitario en España había previsto el desplazamiento de los servicios sanitarios a la capital comarcal vecina de La Seu d'Urgell (a 45km de Puigcerdà). Finalmente se vio el interés de aprovechar la necesaria ampliación del Hospital de Puigcerdà como una ocasión para proyectar un servicio sanitario transfronterizo que pudiera atender las necesidades de toda la comarca. El largo proceso de gestación del proyecto ha generado una interesante literatura que permite comprender muchos de sus múltiples aspectos (Harant, 2006; Barba y Serra, 2007; Sabater, 2009; Sechet y Keerle, 2009, 2010; Oliveras, 2013, entre otros). En particular, el reciente análisis de Sanjuan y Gil, (2013) aporta la visión más completa de la cronología del proceso y de los diversos aspectos que integran el proyecto, a pesar de que no ha podido incluir la puesta en marcha del nuevo hospital.

Como documentan Mancebo (1999) y Moncusi (2003), los franceses han tenido una "barrera psicológica" hacia la sanidad española, considerada cualitativamente inferior por el menor desarrollo que tradicionalmente se había experimentado en España. Pero algunos acontecimientos fortuitos y extraordinarios (en 1996 y en 2001 quedó cortada la carretera que une la Cerdanya con Prades y Perpiñán, donde se encuentran los servicios sanitarios de referencia: Oliveras 2012a) crearon la oportunidad de un cambio en su percepción. Estos hechos no sólo contribuyeron a derribar las barreras psicológicas, sino que también incentivaron una cooperación más intensa. Ello muestra que la cooperación, más allá de las competencias

---

<sup>50</sup> <http://paisatgecerdanya.parc-pyrenees-catalanes.fr/ca/el-pla/el-pla-de-paisatge/>

administrativas y las capacidades organizativas, presenta también importantes retos en el plano psicológico, básicamente la necesidad de eliminar la frontera mental.

Los hechos mencionados significaron, pues, un cambio hacia la cooperación, en un contexto institucional –el europeo- que favorecía las iniciativas en esa línea, y las autoridades regionales y los actores locales fueron más conscientes del reto planteado. La idea de un nuevo hospital compartido se remonta al menos a 1995, y en 2002 y 2003 se formalizaron los primeros acuerdos de cooperación sanitaria que asumían los costes de las visitas de ciudadanos de la Cerdanya francesa al Hospital de Puigcerdà (Sanjuán, Gil, 2013). En 2003 también se firmó un primer protocolo (Generalitat – Consejo Regional Languedoc-Roussillon) para la posible realización de un nuevo hospital común. A través de la iniciativa comunitaria INTERREG IIIA se financió el estudio de viabilidad, y el resultado positivo permitió proponer el proyecto ejecutivo. La dirección fue encomendada a la Fundación del Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya, institución creada en 2005. La Generalitat, junto a dicha Fundación y al Ministerio francés de Salud, presentó la iniciativa en la siguiente programación POCTEFA 2007-2013, obteniendo 18M € del FEDER. El papel de la Generalitat de Cataluña ha sido fundamental tanto para la intermediación con el Ministerio francés como para la contribución financiera, demostrando su interés geopolítico en la cooperación transfronteriza.

Los objetivos planteados fueron esencialmente dos: proporcionar un servicio local para los 53 municipios de toda la Cerdanya y del Capcir y para los 30.000 habitantes involucrados (hasta un máximo de 150.000 en previsión de la temporada turística) y, en según lugar, promocionar el desarrollo económico local a través de esta nueva oportunidad. En 2010 se adoptó el estatuto de AECT Hospital de la Cerdanya, cuyo marco legal simplificó muchas cuestiones. Uno de los retos principales es la armonización del sistema sanitario francés y catalán que, como hemos visto, presentan muchas diferencias de carácter normativo y laboral. La adopción del estatus de AECT permite disponer de unas arenas decisionales permanentes (comisiones, comités) donde los actores involucrados se confrontan y toman decisiones tanto de carácter normativo cuanto práctico (gestión de la estructura e iniciativas). Hasta ahora algunas de las cuestiones más difíciles de solucionar son los nacimientos y los fallecidos. En principio, se decidió donar a la AECT un estatus similar a la de un consulado, para evitar el tratamiento de extranjería, pero el proceso está todavía en curso. Cabe señalar que la resolución definitiva de este tema está siendo seguido muy de cerca por otros estados fronterizos con Francia.

La gobernabilidad es quizás uno de los aspectos más interesantes. No hay, al menos en Europa, referencias para estudiar el gobierno de un hospital transfronterizo *ex-novo* y compartido entre dos países, por lo que constituye un experimento pionero de la gobernanza, donde cabe destacar dos aspectos fundamentales. El primero es la Gobernanza Multinivel, la representación de los distintos grupos de interés (*stakeholders*) en las estructuras de decisión. Catalunya y Francia, a partir de la financiación respectiva del 40% y el 60% de los recursos para la construcción y el funcionamiento del Hospital, respetan estas proporciones para nombrar los miembros de comisiones y comités. Según sus estatutos, la AECT está encabezada por un presidente y un vicepresidente con rotación bianual entre la Generalitat y el Gobierno Francés.

El gobierno del Hospital de la Cerdanya (HC) se compone de cuatro órganos:

- El Consejo de Administración: el verdadero centro de toma de decisiones de la AECT HC, que regula y gestiona la estructura hospitalaria, establece las normas internas, las nóminas, la adquisición y venta de bienes muebles e inmuebles (Art 4.3 la AECT), aprueba los planes financieros y establecer comisiones y comités. Se compone de catorce miembros (más el Presidente), seis franceses y ocho decididos por la Generalitat. Los únicos dos agentes locales implicados, son el alcalde de Puigcerdà y el presidente del Consejo Comarcal de la Cerdanya, es decir las autoridades del territorio que acogen el hospital. El resto son todas figuras de la administración estatal (central y descentralizada) y regional de los dos países.
- El Consejo Consultivo: es complementario al Consejo de Administración y debe ser consultado sobre determinadas cuestiones, como la organización territorial de la asistencia sanitaria. A diferencia del primer órgano, está compuesto casi completamente por instituciones locales (públicas y privadas). En la Baja Cerdanya es mayor el peso local (4 alcaldes), mientras la Alta Cerdanya se vale de instituciones locales, provinciales y regionales.
- El comité ejecutivo: encargado de desarrollar las decisiones del Consejo de Administración y de elaborar las propuestas sobre estrategias futuras, tiene un papel de enlace con el Equipo de Dirección del Hospital. Está formado por 5 personas (3 por parte catalana y 2 por la francesa).
- El Equipo de Dirección de la AECT-HC, encargado de la gestión directa del Hospital (Director catalán y subdirectora francesa).

El segundo aspecto se refiere a la gobernanza horizontal: más allá de la construcción y gobernanza de la infraestructura, es especialmente interesante la organización de un área sanitaria para la Cerdanya. Se trata de una reorganización de la asistencia sanitaria local donde la AECT Hospital de la Cerdanya tiene un claro papel de líder en la promoción de las sinergias territoriales. Un objetivo importante es el fomento de una red de actores públicos y privados que puedan ofrecer servicios y beneficios sanitarios a la población local a través de acuerdos entre las instituciones públicas y las estructuras privadas. Los sectores ya operativos son la maternidad, la nefrología, la diálisis y la geriatría. Además, mediante la colaboración con las universidades de Girona (UdG) y Perpiñán (UPVD) se quiere fomentar la investigación y la especialización en medicina de montaña (investigación, la práctica para los estudiantes de medicina, seminarios, etc.). Las actividades y las iniciativas de AECT-HC aparecen a menudo en las páginas de los periódicos locales.

El hospital se inauguró a principio de setiembre del 2014, con varios años de retraso respecto a las previsiones iniciales: el proceso de negociación en todos los frentes (administrativo, legal, laboral, económico...) había sido especialmente complejo. A pesar de ello, los primeros meses de actividad parecen superar las previsiones: las estadísticas de actividad de febrero de 2015 registran que el 21,6% de los usuarios ingresados proceden de la Alta Cerdanya y del Capcir, como también el 15% de las urgencias y el 18% de las pruebas de diagnóstico por las imagen. El

objetivo fijado en el medio plazo (5 años) es de llegar a un 40% de los usuarios franceses<sup>51</sup>. Más allá de la asistencia sanitaria, la nueva infraestructura está afectando a otros sectores. Por ejemplo, en tema de transporte público, poniendo en marcha un servicio de bus locales (ahora solo para la ciudad de Puigcerdà), de urbanismo y del fomento de las redes locales (están activando redes de cooperación entre varios actores como estudios médicos locales, redes asistenciales catalanes y universidades para la formación del personal).

La gobernanza puesta en marcha en el Hospital de Cerdanya constituye un precedente muy importante en la Unión Europea. En el espacio comunitario se pueden encontrar diversos territorios transfronterizos en los que la asistencia transfronteriza es un reto común. Por ejemplo a lo largo de la frontera hispano-portuguesa entre la Comunidad Autónoma de Galicia y *Região do Norte*, en Portugal, las autoridades sanitarias regionales están poniendo en marcha una AECT para el establecimiento de una área sanitaria funcional<sup>52</sup> para servir la “Eurociudad Chaves-Verin”, dos ciudades fronterizas ya bajo una AECT<sup>53</sup>.

El hospital representa una novedad no solo desde el punto de vista de la gobernanza. Hay también innovaciones tecnológicas y de gestión que surgen de la iniciativa de los equipos médicos. Por ejemplo en el mes de mayo de 2015 se inauguró la primera calculadora pediátrica transfronteriza. Se trata de un instrumento para facilitar la traducción y la conversión en cuatro idiomas (catalán, castellano, francés e inglés) de terminología, medicamentos, enfermedades, principios activos, posología i otras indicaciones, evitando así suministros erróneos a los niños hasta los 8 años.

El impacto generado por la gobernanza vertical (multinivel) y horizontal, fomentará una cooperación transfronteriza sanitaria innovadora y multisectorial, que contribuya a la configuración de una Cerdanya interconectada y altamente interdependientes en el medio y largo plazo. Con la nueva infraestructura se reducirá el efecto de las barreras mentales, psicológicas y socioculturales que aún existen entre los dos partes. Es posible imaginar, a largo plazo, un progresivo desarrollo endógeno verdaderamente transfronterizo, capaz de conducir la Cerdanya de territorio periférico hacia una centralidad funcional (Berzi, 2013). Obviamente el camino es todavía largo y habrá que esperar algunos años para evaluar los impactos territoriales a través de indicadores apropiados (Ibid; Madeiro, 2014).

#### 4. CONCLUSIONES

De los aspectos desarrollados en los apartados anteriores pueden extraerse algunas conclusiones interesantes, que pueden contribuir en un futuro a un análisis de mayor profundidad sobre la cooperación sanitaria transfronteriza en Europa.

La aproximación a la CTF sanitaria en la frontera franco-española ha permitido delimitar una diversidad de factores que explican su actual nivel de desarrollo: factores que han podido detectarse tanto a escala estatal (contraste entre estructuras de los sistemas sanitarios según grado de

<sup>51</sup> <http://www.hcerdanya.eu/ca/lhospital-de-cerdanya-continua-creixent-en-activitat-i-en-frequentacio-dusuaris-francesos>

<sup>52</sup> <http://www.hcerdanya.eu/ca/lhospital-de-cerdanya-cas-destudi-en-cooperacio-sanitaria-transfronterera>

<sup>53</sup> <http://es.eurociudadchavesverin.eu/>



centralización / descentralización, proceso de ampliación europea) como regional y local (especificidades de tipo territorial, económica, cultural...). El caso de la Cerdanya es útil para visualizar en un territorio concreto y con una experiencia pionera, como es la del Hospital de la Cerdanya, como interactúan los distintos factores en un medio determinado.

La cooperación de la Salud a lo largo de la frontera franco-española resulta ser una cooperación diversificada en su práctica, pero todavía institucionalmente en un estadio de juventud, si se compara con las dinámicas observadas en otras regiones de Europa, en particular las más desarrolladas y con un proceso de integración más avanzado. Además, la frontera mental, siendo marcadamente presente, ha contribuido a la falta de cooperación.

La redefinición y reorganización de los servicios de salud en clave transfronteriza hacen que la cuestión de la gobernanza adquiera una importancia primordial. Factores tales como la descentralización administrativa, la negociación multinivel entre agentes múltiples, la participación del sector privado y la "europeización" del marco regulador son elementos importantes en el análisis. Legalmente, el Hospital es un ejemplo del uso de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, figuras de derecho público introducidas por la UE en 2006 para fomentar la creación de estructuras transfronterizas de toma de decisiones estable en el tiempo.

Por último, cabe señalar la rápida evolución de los procesos de CTF en Europa, de los que la cooperación sanitaria es, por la importancia de los aspectos que cubre, uno de los más señalados. En efecto, la acumulación de experiencias en Europa y su difusión para ser aplicadas en otras fronteras internas están acelerando las dinámicas y está presionando para transformar los marcos político-legales de los distintos estados en el sentido de uniformizar o flexibilizar sus propios sistemas sanitarios. Igualmente, la UE se siente interpelada en la necesidad de definir nuevas directrices que faciliten una mayor cohesión en los servicios de atención a sus ciudadanos. El ejemplo del Hospital de la Cerdanya es, por la complejidad del proyecto, un hito que contribuye de forma clara a avanzar en la integración europea.

### **Bibliografía**

- Barba, M., y Serra, S. (2007). *Propostes per a l'Hospital Transfronterer a Puigcerdà*. Quaderns d'arquitectura i urbanisme, (253), 154-159.
- Berzi, M. (2013). *Cross-border Cooperation and Local Development in the Pyrenees. The case of Cerdanya*, European Journal of Geography 4.4, 47-60.
- Berzi, M., Castañer, M., & Vicente, J. (2015, en prensa). *La cooperación territorial y desarrollo local: el caso de la Cerdanya*. Sud Ouest Européen.
- Brooks, E. (2012). *Crossing borders: A critical review of the role of the European Court of Justice in EU health policy*. Health Policy, 105(1), 33–37.
- Consulting, P., & Prospects, L. (n.d.). *La gestione dei sistemi sanitari negli Stati membri dell'UE. Il ruolo degli enti locali e regionali (UE.)*.
- Durà A., Oliveras X., Perkmann M., 2010, *Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación tranfronteriza en Europa (1958-2007)*, Documents d'Anàlisi Geogràfica, vol.56, núm.1, p.21-39.

- Duhamel S., Moullé F. (dir.), 2010, *Frontières et santé. Genèses et maillages des réseaux transfrontaliers*. Paris, L'Harmattan, Collection « Géographie et cultures » pp. 286.
- Footman, K., Knai, C., Baeten, R., Glonti, K., & Mckee, M. (2014). *Cross-border health care in Europe*, euro.who.int (accessed 4 July 2013)
- Glinos IA, Baeten R (2006). *A literature review of cross-border patient mobility in the European Union*. Brussels, Observatoire social européen (www.ose.be/files/publication/health/WP12\_lit\_review\_final.pdf, accessed 4 July 2013).
- Glinos, I., & Wismar, M. (2013). *Hospitals and Borders - Seven case studies on cross-border collaboration and health system interactions*, Observatory Studies Series No. 31.
- Harant, P. (2006). *Hospital cooperation across French borders. Patient mobility in the European Union: learning from experience*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 157-77.
- Jarman, H., & Greer, S. (2010). *Crossborder trade in health services: Lessons from the European laboratory*, Health Policy, 94(2), 158–163.
- Legido-Quigley, H., Glinos, I. a., Baeten, R., McKee, M., & Busse, R. (2012). *Analysing arrangements for cross-border mobility of patients in the European Union: A proposal for a framework*, Health Policy, 108(1), 27–36.
- Morata, F., & Noferini, A. (2013). 8 *The Pyrenees-Mediterranean Euroregion*, Europe's Changing Geography: The Impact of Inter-regional Networks, 171.
- Oliveras, X., 2012a, *La cooperació transfronterera als Pirineus en matèria de turisme*, IBIX. Publicació biennal de cultura, arts, lletres, música i ciència dels dos vessants del Pirineu, núm.7 (Annals 2010-11), p.427-440.
- Oliveras, X., 2012b, *La construcción de regiones transfronterizas: el caso de los mataderos de la Cerdanya (frontera franco-española) y Saarbrücken-Moselle Est (frontera francoalemana)*, XVI Coloquio de Geografía Rural (Sevilla, 10-12 de maig de 2012).
- Oliveras González, X., & Trillo Santamaría, J. M. (2013). *Fronteras en el contexto español: ¿barreras o puentes para la cooperación sanitaria?*, Documents d'Anàlisi Geogràfica, 60(1), 135–159.
- Oliveras, X. (2013). *La cooperación transfronteriza en la cerdanya (frontera española-francia)*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles 62 (2013): 25-48. 25–48.
- Sabaté, J.M. (2009): “Salud sin fronteras”, *Revista de Administración Sanitaria*, 7/4, 631-38.
- Sahlins, P. (1989). *Boundaries: the making of France and Spain in the Pyrenees*, Univ of California Press
- Sanjuán, J. M., & Gil, J. (2013) *One hospital for the border region: building the new Cerdanya Hospital (Spain–France)*. Hospitals and Borders, 155

Séchet, R. & Keerle, R. (2009): «*Le projet d'hôpital commun transfrontalier de Puigcerdà: vers l'eupéinisation de la frontière en Cerdagne*». Sud-ouest européen: revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, n° 28, 65-76.

Séchet, R. & Keerle, R (2010): «*Le projet d'hôpital commun transfrontalier de Cerdagne : des difficultés de la coopération transfrontalière en matière de santé dans un contexte pourtant favorable*». Annales de géographie, n° 675, 536-558.

Taillon, R. (2010). *The role of community involvement in planning hospital services*, Centre for Cross Border Studies, Armagh

Urteaga, E. (2007). *La coopération transfrontalière en pays basque*, Harmattan, Paris.

Vila, P. (1926). *La Cerdanya*, Barcino, Barcelona. Reedición de 1984, Editorial Empúries.