

**EL CASO DE LA RED ENCORE: ¿CRISIS ECONÓMICA O POLÍTICA?****por Natalia Vera Pérez**

Profesora Asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Zaragoza.

Coordinadora de Asuntos Internos para el Secretariado de nrg4SD-Network of Regional Governments for Sustainable Development

**RESUMEN**

ENCORE –*Environmental Conference of the Regions of Europe*– fue creada en 1993 como una colaboración política para celebrar de forma bianual Conferencias en las que los Consejeros y responsables políticos para asuntos medioambientales de las regiones de la Unión Europea pudieran debatir temas medioambientales en profundidad y trasladar una posición común a las autoridades comunitarias con el fin de influenciar las políticas europeas medioambientales creadas en Bruselas. Tras 20 años de singladura, ENCORE ha evolucionado hasta convertirse en una red política subnacional con una estructura orgánica y unos objetivos más amplios. Su peculiar origen –un *lobby* basado en una Conferencia que se transforma en una red– y evolución, hacen de ENCORE una red *sui generis* entre sus homólogos.

La red ENCORE tiene en la actualidad con 119 regiones miembro –las regiones firmantes de la Carta de Valencia– y cuenta con la particularidad de ser una red abierta y gratuita a todas las regiones europeas. El hecho de que los miembros de ENCORE no deban pagar una cuota para participar en la red –hecho que contrasta con la realidad de la mayoría de las redes de regiones de carácter político– conlleva que ésta funcione sin presupuesto y que sus actividades y trabajos (Conferencias, Secretaría, anfitriones de las reuniones del *Steering Group* etc.) se desarrollen mediante los compromisos adquiridos voluntariamente por sus regiones miembro, mayormente aquellas pertenecientes a su *Steering Group*.

A lo largo de sus 20 años de singladura, ENCORE ha vivido momentos álgidos –con agendas ambiciosas y resultados trascendentes– y también críticos –inactividad de las regiones miembro que han llevado a la red a un estado de cierto letargo–. Cabe destacar que, en el caso de la red ENCORE, no exista una relación directa entre la irregularidad de su rendimiento y las coyunturas económicas globales o particulares, sino que, de buscar una causa para estos cambios, ésta debería encontrarse más bien en las elecciones regionales y los eventuales cambios de gobierno, y mayormente en el interés o desinterés del responsable político de la región en cuestión.

**ABSTRACT**

The ENCORE –Environmental Conference of the Regions of Europe– was created in 1993 as a subnational political collaboration forum holding biannual Conferences, in which the environmental Regional Ministers and political representatives of the EU (European Union) regions could discuss environmental issues and establish a common position that would be addressed to the EU authorities with the aim of influencing the EU policies created in Brussels.

After 20 years of life, ENCORE has evolved into a political subnational network with a full organization structure and wider objectives. The particular origin of ENCORE –an initial lobby based in a Conference that has become a full network– and its evolution, makes of ENCORE a *sui generis* network among its counterparts.

The ENCORE currently counts with 119 member regions –those signatories of the Valencia Charter– and has the particularity of being a free and open network to all European regions. The fact that ENCORE members do not have to pay any membership fee to take part in it –an aspect that contrasts with the practice in most political subnational networks– entails that ENCORE works without a self-budget and that its activities and works (Conferences, Secretariat, hosts of Steering Group meetings etc.) are developed by means of the voluntary commitments of members regions, mainly those belonging to the Steering Group.

Along the 20 years of ENCORE life, the network has had high points –with ambitious agendas and relevant results– and critical moments –inactivity of member regions that have led ENCORE to certain moments of stagnation–. It must be highlighted that, in the case of the ENCORE network, a direct relation between the irregularity of its results and the diverse global or particular economic conditions does not exist. Yet more, when trying to identify the cause of the changes in the ENCORE behaviour and results, we must look to the regional elections and eventual political changes, and mainly to the existence or inexistence of political interest and commitment, rather than to a certain economic situation.

**INTRODUCCIÓN**

ENCORE es el acrónimo de Conferencia Medioambiental de las Regiones de Europa, una colaboración creada en 1993 con el objetivo de celebrar Conferencias bianuales, y que con el transcurso del tiempo y la ambición de sus participantes, ha evolucionado hasta convertirse en una red<sup>1</sup> de regiones europeas con 119 miembros. Efectivamente, aquella colaboración que en su origen consistía simplemente en la celebración de una Conferencia cada dos años, se ha desarrollado paulatinamente hasta convertirse a fecha de hoy –20 años después de su creación– en una red compleja, con objetivos más amplios y actuales, y una estructura propia de cualquier red subnacional permanente –Co-Presidencias, *Steering Committee*, *Steering Group*, Secretariado General, y Alianzas–. Todo ello, sin perder aquellas notas propias de su origen: flexibilidad y no formalidad, voluntarismo, y *soft-law*<sup>2</sup>. Sin duda, la inexorable realidad actual y sus demandas<sup>3</sup>, han forzado a ENCORE a formalizar su estructura y funcionamiento, y a evolucionar hacia una red formal; todo ello, para poder sobrevivir y situarse en pie de igualdad respecto a otras redes de regiones existentes de carácter político y que trabajan en campos análogos<sup>4</sup>. Esta necesidad, se contraponen radicalmente al espíritu de ciertos fundadores de ENCORE<sup>5</sup>, quienes defienden que la clave del éxito y supervivencia de esta red no es sino esa informalidad y flexibilidad que ofrece a sus miembros. Pasado y futuro, origen y actualidad, pugnan en esta red *sui generis* que, a pesar de ser una plataforma política y permanente, no cuenta con personalidad jurídica propia y sigue funcionando sin presupuesto propio.

A lo largo de 20 años de singladura, son varias las crisis que ENCORE ha sufrido, pero puede afirmarse que todas ellas tienen más relación con la falta de compromiso político que con una coyuntura concreta de crisis económica. Este artículo pretende demostrar esta afirmación, y para ello se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se realiza una presentación de la evolución de ENCORE hasta la actualidad desde el punto de vista de su estructura orgánica; esta visión permite analizar el desarrollo de ENCORE desde una mera Conferencia bianual hasta una red compleja y contemporánea. Asimismo, esta descripción permite considerar la evolución y amplitud de los objetivos y actividades de la red desde su origen hasta nuestros días. En segundo lugar, se hará referencia a la naturaleza *sui generis* de ENCORE y sobre todo a su forma de financiación, la cual le permite funcionar con relativa independencia de las distintas coyunturas económicas. En tercer lugar, se realizará una exposición de las crisis sufridas en el seno de ENCORE, y se analizarán sus causas así como las soluciones encontradas para superarlas. En último lugar, se presentarán unas conclusiones en las que se hará referencia a la especial naturaleza de ENCORE y se incluirá una visión a futuro de esta red.

1. “Los gobiernos subnacionales resultan verdaderamente efectivos cuando funcionan en forma de redes transnacionales y solidarias” en SETZER, J. “Multilevel governance of climate changes: subnational policies and transnational actions in São Paulo”. En REI, F.C.F. (org.). *Law and development: a sustainable approach*. En prensa.

2. REI F. y CUNHA K. (2012), *Paradiplomacia ambiental e o papel do Estado de São Paulo na agenda climática, em Os problemas da Zona Costeira no Brasil e no mundo*. Revista Universitária UNISANTOS. Editora Universitária Leopoldiana.

3. LACHAPPELLE G. y PAQUIN S. (2005) *Mastering Globalization: New Substate's Governance and Strategies*. Routledge.

4. KEATING M. “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en ALDECOA F. y KEATING M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (2000). Barcelona, Marcial Pons.

5. Sobre todo, Länder alemanes y regiones escandinavas.

**1. EVOLUCIÓN DE ENCORE DESDE SU ORIGEN COMO CONFERENCIA BIANUAL HASTA SU ESTRUCTURA ACTUAL COMO RED PERMANENTE, COMPLEJA Y ACTUAL**

ENCORE se originó en la última década del siglo XX como una colaboración entre regiones de la Unión Europea con el objetivo de celebrar **Conferencias** temáticas que trataran sobre uno o varios asuntos medioambientales<sup>6</sup> de actualidad, y que permitieran reunir a los representantes y competentes políticos en la gestión medioambiental de las regiones de Europa, así como a autoridades y representantes de la Unión. El objetivo consistía en lograr una cumbre política que permitiera el debate a nivel subnacional así como el traslado de posiciones comunes a Bruselas con el fin de influenciar las políticas que desde ahí se crearán<sup>7</sup>. En este sentido, el origen de ENCORE es puramente político y está en la línea de las manifestaciones paradiplomáticas realizadas en la década de los '90 en el ámbito subnacional y tendentes a reivindicar la voz de los gobiernos regionales y locales en la toma de decisiones a nivel transnacional y global<sup>8</sup>.

En la II Conferencia ENCORE – celebrada en Valencia– se creó y firmó la **Carta de Valencia**<sup>9</sup> y <sup>10</sup>, una declaración formal sobre la organización ENCORE, sus objetivos y actividades, considerada como el tratado fundacional de la red. Si bien este documento no otorga personalidad jurídica a la red, sí que aporta cierta formalidad a unas Conferencias que se habían comenzado a celebrar de forma “espontánea”. En este sentido, la Carta de Valencia supone uno de los primeros jalones en la consolidación y el logro de un carácter permanente para ENCORE. Con el transcurso del tiempo, se ha dado un valor adicional y esencial a la Carta de Valencia consistente en considerar como miembros de ENCORE a aquellos signatarios de la Carta. Esta “ficción” es acordada por los miembros del *Steering Group* y ratificada por el *Steering Committee* con el ánimo de suplir la inexistencia de unas reglas o registros sobre quién es miembro de ENCORE. Efectivamente, cuando ENCORE pasa de ser una mera Conferencia bianual a una red permanente no hay normas ni registro alguno sobre quiénes son sus miembros, salvo aquellos que lo son del *Steering Group*. En consecuencia, se acuerda que toda aquella región que en algún momento firmara la Carta de Valencia se considera miembro de la red ENCORE. En la actualidad, la Carta de Valencia cuenta con 119 regiones signatarias, que a la sazón se consideran miembros de ENCORE.

Efectivamente, el origen de ENCORE reside en el deseo que tenían algunos responsables políticos en materia de medioambiente de las regiones europeas de encontrarse para debatir temas medioambientales en profundidad y trasladar sus posiciones al respecto de esos temas a la Unión Europea (UE)<sup>11</sup>. La Conferencia, fuerza motriz de

6. “Como los problemas medioambientales atraviesan espacialmente las fronteras (afectando a múltiples jurisdicciones) y temporalmente el espacio (generando riesgos para las generaciones presentes y futuras), precisan de la cooperación entre las naciones y los grupos de stakeholders en una forma de gobernanza medioambiental global”. REED E BRUYNEEL M.G. y BRUYNEEL S. (2010), Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review. *Progress in Human Geography*, vol. 34, n.5, pp. 646-653.

7. KEATING, M., “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en ALDECOA F. y KEATING M (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Barcelona, Marcial Pons.

8. DEDUERWAERDERE T. (2005), *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgium: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique.

9. <http://www.encoreweb.org/ValenciaCharter/>.  
<http://encoreweb.org/8cdd0caa8e456cb2e12572de0059ecca.html>.

10. La Carta de Valencia fue revisada en 2006 con objeto de adecuarla a la realidad de la red y las demandas contemporáneas de las regiones.

11. JEFFERY C. (1996), “Conclusions: Sub-national authorities and European domestic policy” en *Regional & Federal Studies*, Volume 6, Issue 2. Routledge.

ENCORE<sup>12</sup> y único elemento inicial de la organización (de ahí, el propio significado del acrónimo ENCORE), pronto se ve complementada con otro órgano: el **Steering Group**, creado en 1997. Éste, consistía en un órgano permanente compuesto por técnicos y cuyo objetivo inicial fue dar el apoyo necesario en la preparación y organización de la próxima Conferencia a la región que tenía previsto albergarla. En la actualidad el *Steering Group* sigue siendo un órgano técnico y está compuesto por 19 regiones miembro, aunque pretende albergar una región por cada EM (Estado Miembro) de la UE. Sus objetivos hoy en día son: i) dar regularidad y continuidad a los trabajos de ENCORE; ii) debatir y gestionar los asuntos del día a día de la red; iii) intercambiar información relevante sobre eventos, actividades, experiencias, y proyectos; iv) debatir y contribuir a la agenda anual de la red; y v) apoyar en el diseño y organización de la Conferencia ENCORE. El *Steering Group* se reúne dos veces al año en su sesión de primavera y otoño respectivamente, y las reuniones transcurren durante un día y medio en una de las regiones miembro de este grupo. Los representantes en el *Steering Group* son técnicos medioambientales y personal o funcionarios de alto nivel que, en principio<sup>13</sup>, actúan por instrucción de sus responsables políticos.

Las Conferencias ENCORE pronto despertaron el interés de las autoridades de la UE (concretamente, de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea), quienes las consideraban de sumo interés por tratarse de la única plataforma política para las regiones europeas –entre las que existe un alto nivel de actividad regional<sup>14</sup>, <sup>15</sup> y <sup>16</sup>– en materia medioambiental. Este interés se puso de manifiesto a través de la participación de algunos representantes de la Unión –de mayor o menor nivel dependiendo de las ocasiones– en las Conferencias, así como de la disposición por parte de las regiones anfitrionas (Carinthia y Toscana) de financiación comunitaria para la celebración de las Conferencias V y VI –Villach 1999 y Florencia 2001, respectivamente–. No obstante, la Unión dejó de aportar dicha co-financiación argumentando que había un vacío de trabajo en el período de dos años entre Conferencias y que ENCORE debía asegurar el mantenimiento de actividades de forma regular para poder disponer del apoyo económico de la Unión. Este hecho sirvió como acicate para que la organización ENCORE creciera y fuera evolucionando desde el punto de vista orgánico. Así pues, se crean varias importantes figuras que pretenden dar permanencia, regularidad e impulso político a la red: las Co-Presidencias y los Planes de Acción –ambos creados en 2004–, y los Grupos de Trabajo –creados en 2006–.

La **Co-Presidencia** se concibe como un órgano bicéfalo en el sentido que cuenta con dos presidentes: el Consejero o máximo responsable político en temas medioambientales de la región que albergó la última Conferencia y el Consejero o máximo responsable político en temas medioambientales de la región anfitriona de la próxima Conferencia prevista. En este sentido, cada Co-Presidencia tiene un mandato de cuatro años –los dos años en los que se es futuro anfitrión de la próxima Conferencia más, los dos años posteriores a la última Conferencia celebrada– y coincide con otras dos Co-Presidencias distintas en periodos de dos años<sup>17</sup>; este último hecho, permite que las

12. Terms of Reference de ENCORE.

13. En la práctica no siempre ha sido así y ha habido representantes técnicos que expresaban sus opiniones personales, lo cual ha contribuido en algunos periodos a desvirtuar el nivel político de la red.

14. PETSCHEN S. (1993), La Europa de las Regiones. Barcelona, Generalitat de Catalunya.

15. DE CASTRO RUANO J.L. (1994), La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea. Vitoria: Instituto Vasco de Administración Pública.

16. PINTARIS S. (1995), Macht, Demokratie und Regionem in Europa. Analysen und Szenarien der Integration und Desintegration. Marburg, Metropolis.

17. La Co-Presidencia de Aragón en 2006-2010 coincidió inicialmente con la Co-Presidencia de Jämtland (2004-2008) y con la Co-Presidencia de Warmia-Masuria en los dos últimos años (2008-2012).

nuevas Co-Presidencias –las futuras anfitrionas de la siguiente Conferencia– cuenten con la experiencia, *know-how* y guía de las Co-Presidencias que están en los últimos dos años de mandato y que ya han albergado la Conferencia. Los Co-Presidentes tienen como función principal dar impulso político a ENCORE, fortaleciendo la idea de la red como plataforma política. Asimismo, desempeñan funciones de visibilidad y representación política para ENCORE, y suponen el canal de interlocución directa con autoridades políticas de la Unión.

Debe hacerse notar que las Co-Presidencias tienen sus efectos en el *Steering Group* en el sentido de que los representantes técnicos de las regiones que ostentan las Co-Presidencias actúan como *Co-Chairs* en el *Steering Group*. Los *Co-Chairs* tienen funciones de dirección y dinamización de los debates de las reuniones, así como la responsabilidad de evitar conflictos sistémicos o de mediar en las discusiones.

Los **Planes de Acción** son documentos que recogen el trabajo realizado durante el periodo de dos años entre Conferencias. Los Planes de Acción se conciben como una hoja de ruta a seguir desde la finalización de una Conferencia y la celebración de la siguiente. En este sentido, la hoja de ruta diseñada se aprueba en una Conferencia, y la ejecución y resultados de esa hoja de ruta se presentan en la siguiente Conferencia, donde es aprobada en sesión plenaria por todos los participantes. Los Planes de Acción son competencia de la Co-Presidencia que ya ha celebrado la Conferencia y es el trabajo que debe realizar en los dos años siguientes a ésta<sup>18</sup>. La función principal de los Planes de Acción es dar continuidad a los trabajos de ENCORE y evitar lapsos de inactividad entre Conferencias.

Por su parte, los **Grupos de Trabajo** se crearon oficialmente en la Conferencia 2006 de Östersund (Suecia), con el objetivo de garantizar la continuidad y regularidad de los trabajos de ENCORE, y evitar que ENCORE consistiese en una gran Conferencia bianual seguida por dos años de letargo hasta la celebración de la siguiente Conferencia. Se concibieron como una participación voluntaria por parte de los miembros de ENCORE bajo el liderazgo de una región con especial interés en una temática concreta. Se constituyeron cuatro Grupos de Trabajo: agua, biodiversidad, cambio climático, y turismo sostenible. Estos Grupos de Trabajo funcionaron bien en su primer periodo (2006-2008), tuvieron dificultades en el segundo (2008-2010) y quedaron sin funcionamiento en el tercero (2010-2012)<sup>19 y 20</sup>. En la actualidad, han sido sustituidos por otra forma innovadora de cooperación denominada Alianzas.

Las **Alianzas** pretenden superar y reemplazar la práctica de los Grupos de Trabajo mediante una colaboración innovadora basada en el compromiso político. Efectivamente, las Alianzas surgen en la X Conferencia ENCORE celebrada en Assen como proyectos propuestos directa y personalmente por los representantes políticos de las regiones en una reunión a puerta cerrada concebida exclusivamente para políticos y en la que se deseaba lograr un clima de confianza donde éstos pudieran expresarse libremente y sin presiones mediáticas<sup>21</sup>. Para la preparación de las Alianzas, cada región envió con antelación a la celebración de la Conferencia un documento con la descripción de algunos temas de interés. La organización de la Conferencia distribuyó

18. Puede verse el último Plan de Acción aprobado –el OLAP, *Olsztyn Action Plan*– en <http://www.provincie.drenthe.nl/encore/encore-2012/olap/>

19. Se analizan las causas de esta decadencia en el apartado 3 de este artículo.

20. Los periodos de actuación de los Grupos de Trabajo coinciden con los periodos entre Conferencias.

21. Incluso sin presiones de sus propios equipos de Gabinete. En este sentido, en la reunión únicamente estaba permitida la participación de los representantes políticos.

aquellos documentos entre los participantes confirmados en la reunión de las Alianzas con el objetivo de permitir una preparación de los temas y posiciones a presentar. La experiencia fue un éxito y ha permitido abandonar los Grupos de Trabajo y lograr una nueva forma de colaboración en la que las regiones se muestran, por el momento, activas. En la actualidad existen siete Alianzas: i) Mejores prácticas en cambio climático, especialmente en la defensa contra las avenidas e inundaciones (lideran Utrecht y Baviera); ii) Propuesta para elaborar un proyecto INTERREG sobre protección contra el incremento del nivel del mar (lidera Västra Götaland); iii) Interacción entre juventud y adultos en el apoyo público a la energía sostenible y a la sostenibilidad (lidera Friesland); iv) Exploración de las posibilidades de un Indicador de Progreso Genuino (lidera Ostrobothnia); v) Influencia sobre las políticas y legislación comunitarias, principalmente respecto a la calidad del aire (lidera Styria); vi) Creación de una red sobre el intercambio de experiencias sobre la cadena de producción para la utilización y promoción del biogás (lidera Västra Götaland); y viii) Reservas de agua dulce (lidera Drenthe)<sup>22</sup>. Por los títulos de estas Alianzas, se puede apreciar que los políticos responsables de su propuesta han gozado de la máxima libertad en el sentido de que, desde un punto de vista objetivo, estas Alianzas son heterogéneas, no guardan una estructura común en cuanto a enunciación, temática u objetivo, y son muy diversas respecto a su contenido. No obstante a esta aparente falta de homogeneidad, todas tienen en común una sólida base política y una garantía de funcionamiento de al menos dos años, ya que en la próxima Conferencia ENCORE<sup>23</sup>, los políticos responsables de la propuesta de cada Alianza deberán presentar los resultados de las mismas, momento en el que se pone en juego ya no la imagen de la región en cuestión sino el prestigio personal del político.

En 2006, un grupo de regiones miembro del *Steering Group* –Aragón, Jämtland, Toscana y País Vasco– manifestaron la necesidad de formalizar la red y de lograr una personalidad jurídica para ENCORE. La tendencia flexible e informal que siempre imperó en ENCORE y sus trabajos –defendida como clave del éxito de la larga vida de la red por las regiones alemanas, británicas, escandinavas y del BENELUX– se impuso y no se procedió a realizar registro alguno, aunque sí se logró<sup>24</sup> poner por escrito el objetivo, funciones y estructura orgánica de la red en el documento denominado *Terms of Reference*<sup>25 y 26</sup>.

Los responsables políticos de ese mismo grupo de regiones que ansiaba una red más formal, pusieron de manifiesto la necesidad de fortalecer políticamente ENCORE, considerando que el *Steering Group* tomaba demasiado protagonismo y que algunos representantes en este órgano expresaban sus opiniones personales y no actuaban bajo instrucción política. Como consecuencia de ello, se creó en 2008 el *Steering Committee*, como reunión anual informal de los responsables políticos de las regiones del *Steering Group* y cuyo objetivo era y sigue siendo fortalecer lazos entre los responsables políticos –hecho que favorece la cooperación entre regiones– y consolidar ENCORE como la única plataforma política de la Unión a nivel regional para asuntos de medioambiente.

El último paso en la evolución de la estructura orgánica de ENCORE lo constituye la creación en 2010 de un **Secretariado General** –denominado “Secretariado Perma-

22. Ver Alianzas y otras iniciativas en <http://www.provincie.drenthe.nl/encore/diverse-onderdelen/nieuwsberichten/alliances/>.  
<http://www.encore.bayern.de/index.htm>.

23. Prevista en Múnich en mayo de 2014.

24. Fruto de negociaciones no exentas de dificultades.

25. <http://www.encoreweb.org/TermsOfReference/>.

26. Documento modificado en 2010 y 2013.

nente” en un primer momento— independiente a las Co-Presidencias. Efectivamente, hasta ese momento, el Secretariado era provisto por aquella región que ostentaba la Co-Presidencia y que albergaría la próxima Conferencia, de manera que la Secretaría cambiaba de manos cada dos años. Este hecho, impedía una regularidad en el desarrollo de los trabajos internos de la red —con riesgos adicionales como la pérdida de información en el traspaso de documentos e información, o la mayor o menor dedicación o capacidad de las regiones— así como una imagen confusa *ad extra*. Adicionalmente, la carga de organizar una Conferencia es lo suficientemente importante para no combinarla con otra de gestión de un Secretariado. Por ello, se creó en 2010 un Secretariado independiente de las Co-Presidencias —de ahí su denominación inicial como “Permanente”, tratando de poner de manifiesto que no se traspasaría de Co-Presidencia en Co-Presidencia cada dos años— que fuese albergado por una región voluntariamente. El adjetivo “permanente” ha sido sustituido por el de “general” en 2013 —durante la última modificación de los *Terms of Reference*— habida cuenta de que el compromiso de la región que alberga el Secretariado debe ser confirmado cada dos años en el seno de la Conferencia, y es por tanto susceptible de ser renovado o no, por lo que tampoco se ha logrado una permanencia en la actualidad. Lo que sí que se ha conseguido es racionalizar la carga de las Co-Presidencias así como aumentar la responsabilidad y compromiso entre las regiones mediante la ampliación de los cargos a ocupar en la red. Las funciones del Secretariado son variables —adaptables al compromiso y dedicación de la región de turno que ostente el cargo— pero se identifican los siguientes mínimos: comunicación externa de la red (principalmente, mediante la gestión de la página web de ENCORE) y asistencia —generalmente de tipo administrativo— a las Co-Presidencias.

La evolución sufrida por ENCORE desde su origen en 1993 y que ha sido descrita en este apartado, afecta directamente a sus objetivos y actividades. Si durante sus primeros años de vida, ENCORE tenía como objetivo organizar y celebrar una Conferencia bianual de temática medioambiental destinada a reunir a representantes políticos de las regiones europeas, en la actualidad y tras 20 años de singladura, ENCORE (según el artículo 2 de los *Terms of Reference*): i) proporciona a los políticos un foro de debate sobre temas medioambientales significativos a nivel regional; ii) permite a las regiones establecer una posición común y ejercer su influencia colectiva en la formulación de la política medioambiental comunitaria, especialmente mediante la celebración de reuniones con Comisarios y autoridades de la Unión; y iii) facilita la cooperación el intercambio de experiencias, la innovación y las actividades colectivas entre las regiones en temas medioambientales. A tenor de este artículo, ENCORE ya no consiste únicamente en una Conferencia bianual, sino que se trata de un auténtico lobby subnacional ante las autoridades comunitarias. Otra característica actual de ENCORE es que ese lobby ante autoridades comunitarias ya no está focalizado únicamente hacia las autoridades competentes en materia medioambiental, sino también hacia aquellas que trabajan en materia regional (DG Política Regional), energética (DG Energía) y de cambio climático (DG Acción por el Clima). No en vano, representantes políticos de ENCORE vienen manteniendo regularmente reuniones con los Comisarios de las Direcciones Generales mencionadas (por ejemplo, con el Comisario Potočnik, la Comisaria Hedegaard o el Comisario Oettinger). Asimismo, ENCORE fomenta los proyectos comunes y el intercambio de experiencias entre regiones, lo cual se manifiesta en la práctica en la implementación de proyectos INTERREG (por ejemplo, el proyecto INTERREG 4C WATER CoRe<sup>27</sup>) y en el desarrollo de colaboraciones bilaterales de aprendizaje mutuo de buenas prácticas (por ejemplo, la establecida entre Aragón y Renania del Norte Westfalia para el intercambio de experiencias sobre la



depuración de aguas de pequeños municipios). Además, tanto los Grupos de Trabajo –cuando estaban operativos– como las actuales Alianzas, son modelos de cooperación permanente capaces de aportar productos tangibles (estudios, recopilación de buenas prácticas, recomendaciones, compromisos *soft-law*) y con posibilidad de difundirse no solo entre las autoridades de la UE, sino también entre otras regiones europeas que deseen aprender de las experiencias pioneras de otras regiones en algunos ámbitos medioambientales.

En conclusión, ENCORE es actualmente, tras 20 años de vida y constante evolución, una red que por su actual estructura orgánica y objetivos declarados, se encuentra en pie de igualdad con otras redes de su mismo ámbito y tiene plena capacidad para desarrollar actividades paradiplomáticas en el ámbito de la Unión.

## 2. CARACTERÍSTICAS *SUI GENERIS* DE LA RED ENCORE: FINANCIACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

El primer apartado de este artículo ha puesto de manifiesto el carácter *sui generis* de la red ENCORE tanto en cuanto se trata de una colaboración constituida en 1993 con el objetivo de organizar y celebrar una Conferencia bianual de temática medioambiental destinada a los representantes políticos de las regiones europeas, y llega a ser, 20 años más tarde –y tras una evolución no exenta de dificultades– una red subnacional *stricto sensu*.

Este hecho supone que ENCORE se ha ido desarrollado a lo largo del tiempo y según las demandas de cada momento, y que sin contar *ab initio* con una estructura orgánica propia de una red, ha sido capaz de ir construyendo una a golpe de negociación y de difíciles consensos. La tensión entre aquellos miembros que se aferraban al origen de ENCORE y consideraban los cambios un riesgo para su supervivencia ha estado en constante conflicto con la posición de aquellos otros miembros que querían construir una verdadera red de gobiernos regionales comunitarios para la cooperación medioambiental.

Como todo progreso debe pagar el precio del consenso, la evolución de la originaria colaboración ENCORE hacia una verdadera red no deja de aportar características singulares y que en la actualidad la diferencian de cualquier otra red subnacional política existente. En este sentido, nos referimos a la financiación de la red y a la toma de decisiones en el seno de la misma, ambos temas intrínsecamente relacionados el uno con el otro en el ámbito de las redes subnacionales.

La toma de decisiones en ENCORE se basa en la vía clásica de cooperación: en el consenso y, de ser necesaria la votación, en la unanimidad. En este sentido, las regiones de ENCORE no ceden competencias<sup>28</sup> y haciendo una comparación lejana<sup>29</sup> con la figura de las Organizaciones Internacionales, podríamos afirmar que ENCORE es una organización primitiva de cooperación<sup>30</sup>.

Respecto a la cuestión de la financiación de ENCORE, sorprende *a priori* el hecho de que la red no cuente con presupuesto propio. Efectivamente, la realidad de las redes subnacionales políticas del mismo ámbito (medioambiente, desarrollo sostenible) revela

28. Ha resultado imposible establecer declaraciones (*Statements*) en nombre de la red.

29. ENCORE no es comparable con la figura de las Organizaciones Internacionales ya que no cuenta con una composición interestatal, su base jurídica convencional es dudosa y, sobre todo, no posee autonomía jurídica.

30. DÍEZ DE VELASCO M. (2008) Las Organizaciones Internacionales, Tecnos.

una realidad muy distinta. Tanto a nivel europeo (por ejemplo, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa-CRPM) como a nivel global (por ejemplo, la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible-nrg4SD<sup>31 y 32</sup>), las redes cuentan con un sistema de cotización anual por parte de sus miembros que permite nutrir un presupuesto propio, que a la sazón contribuye a dar independencia a dichas redes de sus propios miembros. Ciertamente, los presupuestos de las redes subnacionales políticas permiten que éstas organicen y desarrollen actividades propias de la red (celebración de Conferencias, Cumbres, *side-events*, reuniones) así como que financien una estructura orgánica profesionalizada (Secretaría, Tesorería, Grupos o Áreas de acción). Además, en este tipo de redes, las decisiones se adoptan por mayoría<sup>33</sup>, lo cual permite una mayor actividad, agilidad y producción de resultados (como por ejemplo, la posibilidad de adoptar Declaraciones o Cartas –siempre de *soft-law*– en nombre de la red<sup>34</sup>).

En cambio, la realidad de ENCORE –una Conferencia convertida en red– es que a pesar de poder considerarse actualmente como una red en pie de igualdad entre las demás, arrastra ciertas limitaciones debidas a su especial naturaleza y origen. La más determinante es, ciertamente, la ausencia de un presupuesto propio. La cuestión no solo es un hecho en la actualidad, sino que se trata de un tema tradicionalmente ausente en los debates de organización y estructura de la red desarrollados tanto a nivel técnico –*Steering Group*– como a nivel político –*Steering Committee*–. Más aún, cabe añadir que, cuando se propuso la creación de un Secretariado de gestión independiente respecto a las Co-Presidencias, ciertos miembros del *Steering Group*<sup>35</sup> exigieron que se acordara y se hiciera constar en acta que la gestión del Secretariado de forma independiente de las Co-Presidencias jamás supondría ni podría suponer la exigencia presente o futura de un pago por parte de los miembros del *Steering Group* a la región que se encargara de la gestión del Secretariado.

Descartada la posibilidad de un presupuesto propio<sup>36</sup>, ENCORE viene trabajando tradicionalmente sobre la base del voluntarismo. De esta forma, las Conferencias son sufragadas por aquella región que voluntariamente se ofrece como anfitriona para albergarla. Análogamente ocurre con las reuniones del *Steering Group*, las cuales son celebradas en la región miembro de este órgano que se ofrece para albergarlas. Las regiones anfitrionas –tanto de las Conferencias como de las reuniones del *Steering Group*– cargan a sus propios presupuestos los gastos de la organización, ponentes invitados, el alquiler del lugar de la reunión<sup>37</sup>, y ciertas comidas de cortesía; mientras que los gobiernos regionales participantes corren con los gastos de viaje y alojamiento de sus representantes.

Este modo de funcionamiento mantiene a ENCORE en una incógnita constante –además de cierta tensión y dudas en los últimos años– sobre el lugar y el anfitrión que albergará la próxima **Conferencia o reunión del *Steering Group***. Efectivamente, en el último lustro se han identificado problemas a la hora de tomar el relevo

31. HAPPAERTS, S. in collaboration with VAN DEN BRANDE K. and BRUYNINCKX H. Governance for sustainable development at the inter-subnational level: The case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). February 2008 – Working paper n°3.

32. LOPERENA ROTA D. and EZEIZABARRENA SÁENZ X. (2004), Network of Regional Governments for Sustainable Development. Revista Medi ambient, 35.

33. Se trata de un fenómeno más cercano a la figura de la Organización Internacional de integración, salvando las distancias necesarias en esta comparación.

34. <http://www.nrg4sd.org/advocacy-position-papers>.

35. Liderados por Renania del Norte Westfalia.

36. Ver reflexiones al respecto en el apartado 4 de este artículo.

37. Normalmente evitable, ya que se utilizan locales y sedes gubernamentales.

como anfitrión de ambos eventos. En el caso de la Conferencia, porque supone una enorme inversión económica y humana durante un período de cuatro años, ya que el hecho de ser el anfitrión de una Conferencia conlleva los cargos de Co-Presidencia y *Co-Chair* del *Steering Group*, además de la exigencia de una amplia y activa participación en todos los eventos de ENCORE que transcurran en ese intervalo de tiempo. En el caso de las reuniones del *Steering Group*, lo que comenzó siendo una reunión de un día y medio de trabajo, se ha venido ampliando en los últimos años a cuatro días, con visitas de campo y actividades lúdicas-turísticas organizadas durante el fin de semana. Este hecho provoca que las regiones se piensen dos veces si desean realizar esa inversión económica, humana y de tiempo.

Tradicionalmente, Conferencias y reuniones del *Steering Group* eran algo relativamente sencillo, y el prestigio *ad intra*<sup>38</sup> y *ad extra*<sup>39</sup> que suponía albergar estos eventos resultaba suficiente para los anfitriones<sup>40</sup>. No obstante, el esfuerzo que actualmente debe invertirse, unido a la presión social ejercida por las crecientes y cada vez más presentes manifestaciones de la sociedad civil sobre cómo las administraciones y organismos públicos invierten sus recursos, resulta en una cada vez mayor dificultad para lograr que una región voluntariamente desee albergar estos eventos. Sin duda, esta es una problemática específica de ENCORE, ya que la experiencia en otras redes es que éstas cuentan con la capacidad de co-financiar –con el presupuesto propio de la red– los eventos relativos a la red que alberguen sus miembros así como de apoyar al anfitrión en su organización y celebración desde sus Secretariados profesionalizados.

Otra consecuencia derivada de la ausencia de un presupuesto propio en ENCORE es la imposibilidad de la red para contratar un **Secretariado profesionalizado**. Si bien se ha avanzado en esta cuestión desde el originario Secretariado ostentado por una Co-Presidencia hasta el actual Secretariado gestionado por un miembro del *Steering Group*, lo cierto es que éste órgano todavía no cuenta con la profesionalización, imparcialidad y regularidad necesarias y deseables para una red de primera fila. Adicionalmente, la práctica nos demuestra que por muy buena que sea la voluntad de la región que se ofrece para albergar el Secretariado, las capacidades reales provocan que en ocasiones se choque con limitaciones como la falta de preparación o disposición de los técnicos a los que el político que se ha responsabilizado del Secretariado encarga ese cometido. En este sentido, cabe destacar que los técnicos que participan en el *Steering Group* y que están asignados como interlocutores de sus regiones, son, normalmente, expertos en medioambiente y no en relaciones internacionales, lo cual imposibilita una excelencia en la práctica paradiplomática de la red. Pero esta última cuestión es una limitación de las propias relaciones paradiplomáticas<sup>41</sup> más que de las redes en sí.

38. Prestigio ante la opinión pública local por el mantenimiento de relaciones paradiplomáticas con otras regiones y por la visita de delegados extranjeros en el territorio.

39. Prestigio ante regiones homólogas por la capacidad de organización y celebración de eventos, así como “venta” y visibilidad internacional de buenas prácticas medioambientales de la región anfitriona.

40. A escala, hecho similar ha sucedido en los últimos años con los Consejos Europeos de la UE, que actualmente se celebran en Bruselas: “Con ello se altera la tradicional práctica de celebrar las reuniones en ciudades del Estado miembro que ejercía la Presidencia rotatoria, lo que implicaba una movilización de recursos humanos y un coste económico, aparte de las cuestiones de seguridad, que no tenían mucho sentido y más en una Europa ampliada”. ALCAIDE J. y CASADO R. (2011), Curso de Derecho de la Unión Europea. Tecnos. Página 136-137.

41. Desarrolladas por actores que carecen de competencias internacionales (en virtud de la competencia exclusiva del Estado y del principio de unidad del Estado), y por tanto, del personal diplomático profesional típico del Ministerio de Asuntos Exteriores de un Estado.

Por último, la falta de un presupuesto propio impide crear un **plan de comunicación**<sup>42</sup> **vivo** para ENCORE, capaz de mejorar la imagen *ad extra* de la red mediante la creación de un manual de identidad corporativa que homogeneizara los materiales de ENCORE (emails, *newsletters*), pero sobre todo responsable de la definición del posicionamiento general de la red. Un plan de estas características ayudaría a dar una mayor visibilidad y mejor presentación a los productos ENCORE, ofreciendo una imagen más profesional y potente de la red, y pudiendo como consecuencia identificarla individualmente así como diferenciarla cualitativamente de otras redes. Por otro lado, resultaría esencial contar con un plan de comunicación interno capaz de mantener el contacto con todos los miembros de la red e informarles de las actividades de ENCORE en las que pueden participar. La realidad de ENCORE revela que no hay registro alguno de personas y datos de contacto de las regiones que alguna vez firmaron la Carta de Valencia. Este hecho es uno de los más graves problemas actuales de ENCORE, ya que sin una base de datos completa y actualizada sobre sus miembros es imposible dar difusión a sus actividades y demostrar que resulta de utilidad y que merece la pena mantener una participación activa en ella. Esta cuestión tiene su origen en la misma naturaleza de ENCORE, es decir, una colaboración basada inicialmente en una Conferencia que se ha convertido en red, pero que durante la mayor parte de su vida ha carecido de los órganos, dedicación y personal necesarios. Ciertamente, el hecho de que la Secretaría haya pasado de una región a otra cada dos años supone que tareas como la creación de registros, bases de datos, o actualización de contactos sea una labor demasiado ingente para una sola región que, además, tiene esa responsabilidad por un tiempo determinado y que normalmente cuenta con escaso personal que debe compatibilizar sus responsabilidades profesionales cotidianas con la carga extra de la Secretaría.

Sin duda, son muchas las limitaciones que una red sin presupuesto propio sufre. No obstante, el hecho de que los miembros de ENCORE no deban contribuir con una cuota de membresía supone, asimismo, una absoluta ausencia de barreras para la participación en ENCORE. En este sentido, el artículo 3 de los *Terms of Reference* recoge en su último párrafo que “*la participación en ENCORE es voluntaria, sin cuota de membresía y sin obligaciones legales*”. Esta absoluta **libertad y flexibilidad** respecto a la participación en ENCORE supone en la práctica que toda aquella región interesada puede formar parte de la red y beneficiarse de ello sin pago alguno por esa participación, lo que *a priori* es muy positivo.

### 3. LAS CRISIS DE ENCORE: CAUSAS Y SOLUCIONES

Varias han sido las crisis que ENCORE ha sufrido a lo largo de sus 20 años de singladura, y diversas han sido las causas que las han producido, pero tras todas ellas subyace la inacción o desinterés de las regiones miembro, cuya base no es otra sino la falta de apoyo político.

El tipo de crisis sufridas por ENCORE podrían enunciarse de la siguiente manera: crisis relacionadas con la falta de una región voluntaria para albergar la siguiente Conferencia; crisis de los Grupos de Trabajo por la inacción y pasividad de las regiones; y, crisis en el *Steering Group* por la inacción y pasividad de sus miembros. Adicionalmente, se podrían añadir, no como crisis, sino como meros momentos de tensión, la falta de una región voluntaria para celebrar las reuniones del *Steering Group*.

Todas estas situaciones han ocurrido en distintos momentos de la vida de ENCORE, siendo algunas de ellas recurrentes. La parte más interesante de estas crisis es, sin duda, cómo ENCORE con su carácter flexible y adaptable ha sabido, de algún modo, encontrar en cada momento solución para cada una de estas situaciones. Sin duda, esta capacidad para lograr soluciones espontáneas está directamente relacionada con la parte *sui generis* de ENCORE, que la diferencia de las demás redes subnacionales políticas, donde la superación de problemas encuentra más dificultades precisamente porque sus procedimientos son rígidos y los miembros suelen mostrar menos flexibilidad en sus posiciones.

A lo largo de la vida de ENCORE varias han sido las ocasiones en las que no existía región voluntaria alguna para albergar la próxima **Conferencia** prevista. Dos son los casos que por su carácter ejemplificativo vamos a citar en este artículo: el lapso entre Villach y Florencia; y la Conferencia 2012. En ambos casos las soluciones implementadas resultan reveladoras respecto a la naturaleza, espontaneidad y flexibilidad de ENCORE. En el suceso del lapso entre Villach y Florencia, ocurrió que tras la celebración de la Conferencia de Villach en 2001 no se contaba con una región voluntaria para albergar la siguiente Conferencia. Normalmente, antes de la celebración de una Conferencia ya se cuenta con una región que se ha comprometido a celebrar la siguiente, por lo que esa región es presentada y anunciada en esa Conferencia como nuevo Co-Presidente y próximo anfitrión. En el caso de Villach no sucedió así, lo cual dejó el sistema de bianualidad entre Conferencias en suspenso y a ENCORE en una crisis cuyo eje era la incertidumbre sobre su continuidad. Este *impasse* se superó utilizando de nuevo la típica flexibilidad de ENCORE así como del voluntarismo de sus miembros. Así pues, en 2003 Toscana se presentó voluntaria para resolver esta situación, resultando la celebración de la IV Conferencia ENCORE en Florencia en 2004. En este caso, la bianualidad hubo de romperse<sup>43</sup> y se trata del único caso en los 20 años de vida de ENCORE en el que esto ha sucedido. Desde entonces, el ritmo se ha mantenido regularmente y según lo previsto –aunque no exento de incertidumbre en algunos momentos–. El otro suceso está relacionado con la última Conferencia ENCORE celebrada en Assen en 2012 y es que poco antes de la celebración de la Conferencia 2010 en Olsztyn, ENCORE no había logrado un anfitrión para su próxima Conferencia. El *Steering Group* llegó a temer que la misma situación de Villach volviera a repetirse, pero en el último momento, Drenthe –la provincia holandesa con representación en el *Steering Group*– propuso una solución innovadora capaz de diluir la carga de la responsabilidad técnica y financiera de organizar una Conferencia: un anfitrión múltiple. Efectivamente, la Conferencia 2012 fue exitosamente co-organizada por las provincias holandesas de Drenthe, Fryslan y Groningen, y no se descarta poner en práctica de nuevo esta fórmula.

Actualmente, ENCORE todavía no cuenta con una región voluntaria para organizar la Conferencia 2016, lo cual debería anunciarse en mayo de 2014, momento en el que se celebrará la XI Conferencia ENCORE en Munich. Distintas posibilidades se han barajado en el *Steering Group*, como difundir este llamamiento entre regiones no pertenecientes a este órgano, hacer una versión más ligera de la Conferencia –un único día– en Bruselas, o fomentar un partenariado del tipo holandés en 2012. La cuestión está actualmente abierta.

El hecho de no contar con la financiación y apoyo de la red hacia sus miembros para asegurar la celebración de una Conferencia es una situación de riesgo que ENCORE corre regularmente y que sitúa a los miembros del *Steering Group* en un clima de incertidumbre y cierta ansiedad –sobre todo, en el año inmediatamente anterior a la celebración de una Conferencia–. Mientras el modelo de financiación de ENCORE no evolucione, esta situación está condenada a repetirse, y para superarla, los miembros del *Steering Group* están obligados a confiar en sus capacidades de negociación, diálogo e innovación en el marco de un ENCORE flexible así como en recibir el apoyo político de sus responsables políticos.

Una importante crisis en ENCORE fue la de sus **Grupos de Trabajo**. Como ya se ha mencionado en otra parte de este artículo, estos Grupos funcionaron bien en su primer periodo (2006-2008), cayeron en decadencia en su segundo periodo (2008-2010), se hundieron en su tercer y último periodo (2010-2012). Los motivos por los que los Grupos de Trabajo sufrieron su declive podrían resumirse en la falta de compromiso político y de interés de los miembros en el trabajo de estos grupos, así como la falta de compromiso, trabajo y liderazgo de algunas de las regiones líderes de estos Grupos. Efectivamente, la participación en los Grupos de Trabajo exige una inversión de tiempo de una persona cualificada por parte de cada región participante en dicho Grupo, por lo que el interés en ese trabajo debe ser relevante para las regiones. De ello se deduce que los temas en los que se debe trabajar no deben ser propuestos por técnicos sino por políticos. En el primer periodo de los Grupos de trabajo, los temas fueron propuestos por los políticos y se trataba de temas amplios, capaces de permitir la participación de todas las regiones, así como de temas de aproximación a la problemática concreta (por ejemplo, el Grupo de Trabajo del Agua desarrolló en 2007 un estudio general de la gestión de las cuencas en Europa). Los trabajos a realizar durante los siguientes periodos fueron propuestos por los técnicos (sin visión política alguna) y eran más específicos, no susceptibles de interesar a cualquier región (por ejemplo, el Grupo de Trabajo del Agua hizo un estudio en 2011 sobre las especies invasoras en el agua). Por otro lado, el Grupo de Trabajo sobre Turismo Sostenible nunca funcionó porque la región líder del Grupo nunca promovió ninguna actividad ni trabajo. En esta línea, el Grupo de Trabajo de Biodiversidad, que tan bien funcionó en el primer periodo, dejó de hacerlo cuando se celebraron elecciones regionales en esa región y se produjo un cambio en los responsables políticos. Su técnico estaba capacitado y motivado para hacer el trabajo pero no tenía ni la instrucción ni el apoyo político para hacerlo. Como conclusión, se puede afirmar que el fracaso de los Grupos de Trabajo se debió a la falta de interés y apoyo político de los líderes de cada región a los trabajos o estudios realizados y a la propia figura del Grupo de Trabajo.

Ante esta situación, *a priori* desmoralizante, ENCORE volvió a demostrar su flexibilidad y sentido práctico abandonando sin mirar atrás estos Grupos y creando una nueva figura capaz de reunir aquellos elementos necesarios para una operatividad y de los cuales los Grupos de Trabajo carecían. Así pues, las Alianzas tienen su base precisamente en el compromiso e interés político. La filosofía es “no adaptar lo existente –los Grupos de Trabajo– a los deseos de los políticos” sino que “los políticos creen aquellos modelos de cooperación que deseen en los ámbitos que consideren”. En este sentido, las Alianzas son una figura heterogénea que tiene por objeto desde el mero intercambio de experiencias hasta el desarrollo de proyectos comunes. Por el momento, las Alianzas funcionan bien por el momento y existe entusiasmo respecto a ellas. Se trata de una figura reciente que precisa de un seguimiento a medio plazo para poder extraer más conclusiones sobre la misma.

Por otro lado, el *Steering Group* ha contado como regla general con una gran irregularidad en su funcionamiento. Al buscar un motivo para esta irregularidad ha de apelarse al factor humano. Ciertamente, lo que más ha determinado el buen o mal

funcionamiento del *Steering Group* ha sido la actitud y capacitación de sus miembros. La actitud ha sido clave en el sentido de la profesionalidad con la que se ha desarrollado la función de representante en este órgano; ha habido delegados que consideraban ENCORE un tema adicional y no nuclear dentro de sus dossiers, por lo que su atención y dedicación a la red ha sido residual; ha habido delegados que no han sabido o no han querido transmitir la importancia de ENCORE a sus responsables políticos y han actuado por cuenta propia bajo opiniones personales y sin la necesaria instrucción y apoyo políticos; ha habido delegados que por su proximidad a la jubilación no han empleado todo el esfuerzo deseable; ha habido delegados que no preparaban los temas del orden del día, no realizaban las tareas encomendadas y se manifestaban siempre en contra de cualquier avance de la red que supusiera un trabajo adicional; ha habido delegados que han mantenido su puesto durante más de 15 años y que en los momentos en que ENCORE ha tenido la oportunidad de evolucionar y moverse hacia delante han mostrado posiciones reaccionarias y se han aferrado al origen y objetivos primitivos de la red. Otro factor humano en el *Steering Group* es la capacitación de sus miembros. Al respecto, ya se ha mencionado en otro lugar de este artículo que los delegados en el *Steering Group* son, por regla general, técnicos y expertos en diversas áreas medioambientales (cambio climático, biodiversidad, agua, aire) y no expertos en relaciones internacionales. Este hecho provoca en la práctica un desarrollo no profesional de las relaciones paradiplomáticas *ad intra* y *ad extra* en ENCORE.

Las crisis en el funcionamiento del *Steering Group* son periódicas y se resuelven en la práctica por la combinación de las anteriores situaciones descritas con el trabajo de delegados que presentan mayor formación y experiencia en relaciones paradiplomáticas, así como con la dedicación y esfuerzo de delegados que ponen todo su interés en ENCORE. Como consecuencia, en unos momentos pesa más la actividad que la inactividad y es posible realizar avances. En otros momentos ocurre lo contrario y la red queda paralizada hasta que el péndulo vuelve al otro lado. Una vez más, la solución se encuentra en la flexibilidad, el voluntarismo –esta vez, bajo la forma de la dedicación profesional de los técnicos representados en el *Steering Group*– y la búsqueda del entendimiento bajo unas condiciones de cooperación *stricto sensu*.

Por último, se ha hablado de momentos de tensión en las cada vez más ocasiones en las que se encuentran dificultades para lograr una región anfitriona para las **reuniones del *Steering Group***. Como se ha mencionado en otro lugar de este artículo, las reuniones de este órgano se han convertido en algo complejo y costoso desde el punto económico, humano y de inversión de tiempo. Cuando se ha producido una situación grave de este tipo, finalmente ha sido una de las dos Co-Presidencias quien –en muestra de su compromiso político con la red– se ha ofrecido voluntaria para albergar esta reunión. De nuevo, la solución aportada por ENCORE se apoya, en este caso, sobre la base del voluntarismo y del compromiso político.

Como valoración de los medios que ENCORE ha utilizado para sobrevivir y superar sus variadas crisis, se puede afirmar que las claves se basan en la propia idiosincrasia de la red: voluntarismo, flexibilidad, negociación y consenso. Todo ello, apoyado en el gran pilar del apoyo y compromiso políticos. En este sentido, en la red ENCORE –red *sui generis* entre redes homólogas– las crisis son provocadas y resueltas principalmente por el apoyo político –su carencia o existencia, respectivamente–. La decisión política es un fenómeno complejo y está formada por elementos de motivación, coyuntura e interés. Si bien es cierto, que una determinada coyuntura económica puede ser uno de los elementos decisores para conformar una decisión política, *per se* no es un elemento suficiente o único. Más aún, la práctica prueba que cuando existe voluntad política sobre un proyecto o ámbito de trabajo concreto, siempre se encuentran los medios necesarios para su desarrollo, implementación o ejecución. En el caso de ENCORE, podemos afirmar que las coyunturas económicas no tienen efecto directo sobre la red, a pesar

de que sí lo puedan tener de manera indirecta como uno de los varios elementos que conforman la decisión política. Pero en este último caso, el elemento de la coyuntura económica tendrá simplemente unos efectos de limitación en los medios –cantidad– empleados, y no unos efectos de anulación o eliminación del compromiso político en sí. En este sentido, considérese el buen funcionamiento existente actualmente en ENCORE con relación a la figura de las Alianzas en contraposición con la coyuntura económica actual global y, específicamente, en la Unión Europea.

Este panorama resulta distinto en otras redes subnacionales políticas cuyo funcionamiento se basa en un presupuesto propio. Ciertamente, las crisis económicas tienen efectos más directos en este tipo de redes, considerando que el número de impago de cuotas aumenta ostensiblemente cuando los presupuestos domésticos se reducen. Ello, afecta a una estructura compleja que cuenta –al menos– con una Tesorería y un Secretariado profesionalizado –caso de nrg4SD–, y en ocasiones, también con Divisiones, Grupos de Trabajo o Áreas Temáticas profesionalizadas –caso de la CRPM–.

Por tanto, concluimos que ENCORE es, desde el punto de vista de la relación entre su correcto funcionamiento y la coyuntura económica existente, una red *sui generis* porque: i) sus regiones no están sujetas al pago de una cuota por su condición de miembro y por tanto la red no sufre impagos que afecten a su funcionamiento, ii) no se precisa el mantenimiento económico de una estructura compleja para su funcionamiento (Secretaría independiente, Tesorería, Áreas de actividad o de acción profesionalizadas), y iii) sus actividades se realizan sobre la base del voluntarismo y el compromiso político. En consecuencia, las crisis en ENCORE son provocadas exclusivamente por la falta de compromiso político y las soluciones a esas crisis vienen de la mano, precisamente, del apoyo político.

#### 4. CONCLUSIONES

Tras analizar la naturaleza, origen y evolución de ENCORE, podemos concluir que se trata de una Conferencia que las demandas coyunturales y la ambición de ciertas regiones han convertido en una red *de facto* y en pie de igualdad con las demás redes subnacionales políticas existentes en su mismo campo de acción. Asimismo, afirmamos que ENCORE, a pesar de ser en la actualidad una red *de facto*, cuenta con particularidades marcadas por su especial origen, lo cual la convierten en una red *sui generis* entre sus iguales.

Esta condición *sui generis* se manifiesta principalmente en dos hechos: la ausencia de un presupuesto propio de la red ENCORE y su funcionamiento en base a la cooperación *stricto sensu* –y que se manifiesta en el modo de toma de decisiones en el seno de sus órganos–. Estas características suponen para ENCORE tanto beneficios como limitaciones.

El beneficio más notorio es la ausencia de barreras económicas para participar en ENCORE y sus actividades, lo cual convierte a la red en una organización potencialmente abierta a todas las regiones de Europa. En este punto, cabe realizar una reflexión que bien podría tratarse de una duda existencial: ¿Dejaría ENCORE de existir en caso de que en algún momento sus miembros debieran pagar una cuota por esa condición? ¿Por qué nunca se ha planteado esta cuestión en los 20 años de vida de ENCORE? Siguiendo estos planteamientos, también cabe preguntarse por qué, si la participación en ENCORE es libre y sin la exigencia de obligación económica alguna, la red no cuenta con más miembros. ¿Es acaso una cuestión de falta de visibilidad o publicidad de la red, o se trata más bien de que a pesar de que la participación es voluntaria y gratuita no es lo suficientemente atractiva como para



que una región destine la inversión –recursos humanos y técnicos– necesaria para participar en sus actividades y órganos?

En cuanto a las limitaciones por el carácter *sui generis* de ENCORE, cabe destacar por un lado, la supeditación de toda la actividad de ENCORE al voluntarismo y al compromiso político; y por otro lado, la incapacidad de ENCORE de mostrar productos políticos propios. Respecto a esta última afirmación, es un hecho que ENCORE no ha podido presentar *ad extra* declaraciones o recomendaciones propias –firmadas como ENCORE–, sino que estas declaraciones –de ser logradas– son firmadas por ciertas regiones a título individual.

Lanzando una mirada a corto y medio plazo, dudamos que ENCORE evolucione hasta una estructura y funcionamiento propio de una red subnacional política ordinaria. Sin duda, su especial origen marca y marcará la vida de ENCORE, por lo que la pugna entre flexibilidad y formalidad; origen y evolución; y sobre todo, la existencia o no de apoyo político, seguirá siendo vigente y constituirá la pluma que escriba el futuro de ENCORE.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ABASCAL ROJAS F. (1994), *Cómo se hace un plan estratégico: la teoría del marketing estratégico*. Madrid, Editorial ESIC.
- ALCAIDE J. y CASADO R. (2011), *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- DEDUERWAERDERE T. (2005), *The contribution of network governance to sustainable development*. Belgium: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique.
- DÍEZ DE VELASCO M. (2008), *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 15ª edición.
- HAPPAERTS S. in collaboration with VAN DEN BRANDE K. and BRUYNINCKX H. (2008), *Governance for sustainable development at the inter-subnational level: The case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)*. Working paper nº3.
- JEFFERY C., (1996), “Conclusions: Sub-national authorities and European domestic policy” en *Regional & Federal Studies*, Volume 6, Issue 2. Routledge.
- KEATING M. (2000), “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en ALDECOA F. y KEATING M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Barcelona, Marcial Pons.
- LACHAPELLE G. y PAQUIN S. (2005), *Mastering Globalization: New Substate's Governance and Strategies*. Routledge.
- LOPERENA ROTA D. and Ezeizabarrena Sáenz X. (2004), *Network of Regional Governments for Sustainable Development*. *Revista Medi ambient*, 35.
- PETSCHEN S. (1993), *La Europa de las Regiones*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- PINTARIS S. (1995), *Macht, Demokratie und Regionem in Europa. Analysen und Szenarien der Integration und Desintegration*. Marburg, Metropolis.
- REED E BRUYNEEL M.G. y BRUYNEEL S. (2010), *Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review*. *Progress in Human Geography*, vol. 34, n.5, pp. 646-653.
- REI F. y CUNHA K. (2012), “Paradiplomacia ambiental e o papel do Estado de São Paulo na agenda climática”, en *Os problemas da Zona Costera no Brasil e no mundo*. *Revista Universitaria UNISANTOS*. Editora Universitária Leopoldianum.
- SETZER J., “Multilevel governance of climate changes: subnational policies and transnational actions in São Paulo”. In REI, F.C.F. (org.). *Law and development: a sustainable approach*. IN PRESS.

**SITIOS WEB**

- <http://www.encoreweb.org/ValenciaCharter/>
- <http://www.provincie.drenthe.nl/encore/encore-2012/olap/>
- <http://www.provincie.drenthe.nl/encore/diverse-onderdelen/nieuwsberichten/alliances/>
- <http://www.encoreweb.org/TermsOfReference/>
- <http://www.watercore.eu/>
- <http://www.nrg4sd.org/advocacy-position-papers> ■