

Euro Atlântica

Cooperación en Europa de Segunda Xeneración: Redes e Proximidade

Mercedes Caballero Fernández
Rui Nuno Baleiras
António Covas
Luís Domínguez Castro
Xoán Vázquez Mao
Argimiro Rojo Salgado
Constantino Cordal Rodríguez
Luís Ramos
José Carlos Fernandes
Pablo González Mariñas
Manuel de Novaes Cabral
Enrique José Varela Álvarez



nº 16

Cooperación en Europa de Segunda Xeneración: Redes e Proximidade

Mercedes Caballero Fernández

Rui Nuno Baleiras

António Covas

Luis Domínguez Castro

Xoán Vázquez Mao

Argimiro Rojo Salgado

Constantino Cordal Rodríguez

Luís Ramos

José Carlos Fernandes

Pablo González Mariñas

Manuel de Novaes Cabral

Enrique José Varela Álvarez

Xullo-Decembro, 2009

**CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DE Eixo Atlántico.
Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlântico.
Revista da Euroregião Galicia-Norte de Portugal**

Director

Enrique José Varela Álvarez

Consello de Redacción

Luis Domínguez Castro (Profesor Titular de Historia Contemporánea da Universidade de Vigo), Manuel Cabral (Director Municipal dos Servizos da Presidencia da Cámara de Porto), Luís Ramos (Professor Asociado de Planeamento e Ordenamento do Territorio), Andrés Faiña Medín (Catedrático de Análise Económico e Organización de Empresas da Universidade da Coruña), Manuel Castro Cotón (Catedrático de Economía Financeira e Contabilidade da Universidade de Santiago de Compostela), Joaquim Filipe Araújo (Professor Asociado de Ciencia da Administración da Universidad de Minho), Argimiro Rojo Salgado (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo) e Enrique José Varela Álvarez (Profesor da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo).

Comité Científico

Carlos Molina del Pozo (Profesor Titular de Dereito Administrativo da Universidade de Alcalá e Catedrático Ad personam Jean Monnet de Dereito Comunitario), Luís Braga da Cruz (Engº, Catedrático Convocado, Deputado na Assembleia da República), Fernando Brandão Alves (Arqº, Asociado na Facultade de Enxenharia da Univ. do Porto), Maria Encarnação Beltrão Sposito (Geógrafa, Titular da UNESP, Universidade do Estado de São Paulo), Francesc Morata (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universitat Autònoma de Barcelona e Director do Institut Universitari d'Estudis Europeus, UAB), Guillermo Márquez Cruz (Catedrático de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago), Ramón Bouzas Lorenzo (Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela), Xabier A. Olariaga (Catedrático de Economía Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela) José Manuel Moreira (Professor Asociado da Universidade de Aveiro, Coordinador do Mestrado em “Gestão Pública” da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da UA), Geert Bouckaert (Director of Public Management Institute, Department of Political Sciences, Katholieke Universiteit Leuven), Manuel Porto (Catedrático de Dereito da Universidade de Coimbra, Jean Monnet Chair, Presidente de ECSA-World), ademais dos integrantes do Consello de Redacción xa referidos.

Editorial

Cooperar e competir, esa é a cuestión!

Enrique José Varela Álvarez 3

Destaque

Consolidación de la cooperación territorial europea entre España y Portugal

Mercedes Caballero Fernández..... 11

Estudo Monográfico

Cooperación e Proximidade: Novos Retos, Novas Redes

Caminhos para a Política de Coesão 2014/2020.

Rui Nuno Baleiras 17

O Eixo Atlántico e a “coopetição” transfronteiriça. Decálogo para uma nova sabedoria dos limites.

António Covas 49

Las estructuras de cooperación en territorios deslindados y ¿deslimitados?:

la “competitividad” como alternativa.

Luís Domínguez Castro..... 61

La cooperación como ventaja competitiva.

Xoán Vázquez Mao..... 75

Una aproximación politológica al fenómeno eurorregional.

Argimiro Rojo Salgado 87

La relevancia de las relaciones con Portugal en la acción exterior de Galicia.

Constantino Cordal Rodríguez..... 123

Experiencias e Casos

Redes e Territorios Locais na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal

Redes urbanas para a competitividade e innovación: o caso Douro Alliance.

Luís Ramos e José Carlos Fernandes..... 143

O asociacionismo municipal non prestacional e o seu contexto: o exemplo de “Galicia Central”.

Pablo González Mariñas 175

O Protocolo como instrumento do poder.

Manuel de Novaes Cabral 215

Noticias e Informacións Eurorrexionais

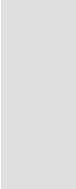
Eixo Atlántico position on the “Green Paper on Territorial Cohesion”.

Turning territorial diversity into strength.

Xoán Vázquez Mao, Enrique José Varela Álvarez e Luis Domínguez Castro231

Editorial

Cooperar e competir, esa e a cuestión!



Enrique José Varela Álvarez

**Director de Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal /
Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal**

►► Un número máis, e xa son dezaseis desde o ano 2001, o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular pretende situar un debate estratéxico para os seus 34 Concellos asociados, pero tamén para o resto de niveis implicados na andaina da construción europea: a cooperación entre territorios.

Estratéxico porque o proceso no cal se ve implicado o Eixo o é, nunha contorna complexa, dinámica e necesitada de toma de decisións e de acción. É por iso polo que a asociación de Concellos que conforma o Eixo Atlántico configúrase na actualidade como unha das redes máis activas do conxunto de territorios fronteirizos de Europa.

Debate porque unha das funcións principais do Eixo Atlántico é a da xerar espazos de intercambio de ideas, contacto entre Concellos e Câmara, formulación de proxectos multinivel (nos que conta tamén cos gobernos da Xunta de Galicia e portugués a través da CCDR-N), e desenvolvemento de actividades transfronteirizas que incrementen día a día (despois de case que dúas décadas) a cohesión entre Galicia e o Norte de Portugal.

Nembergantes o Eixo Atlántico convertiuse en algo máis que iso, liderando procesos de concertación entre actores diversos, xa non só da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, senón do resto de territorios da fronteira entre España e Portugal

A transformación dun “lobby” local na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, nun “think tank” para a Eurorrexión e o conxunto de España e Portugal é un feito.

O reto do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular para a próxima década, dos seus Concellos, galegos e portugueses, e con eles do entramado político-administrativo, territorial, socioeconómico e cultural da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal, pasa pola súa transformación dunha organización política local de ámbito eurorrexional, cara a outra (sen perder a dimensión anterior) máis executiva, áxil, eficiente e participativa, nunha axencia que saiba impulsar a reflexión sobre a cohesión e a mellora da calidade de vida dos cidadáns galegos e lusos, e con eles do resto da cidadanía europea que vive nos territorios de fronteira.

Do “think tank” ao “think do tank”, a través de estruturas de cooperación reforzadas que a sitúe no corazón de Europa, liderando unha nova orientación desta cooperación, creando redes fortemente institucionalizadas, sostibles en materia de xestión e coa visión posta na proximidade e na competencia territorial.

Algunhas das palabras clave para a próxima década serán, con pouco marxe de erro, as de redes, proximidade, cooperación, competencia, gobernanza... a aprofundar nelas están adicados os seguintes traballos.

No apartado de presentación (*Destaque*) incluímos unha breve entrevista coa Directora Xeral de Fondos Comunitarios do Ministerio de Economía e Facenda, do Goberno de España. Dona Mercedes Caballero Fernández aporta unha visión estrutural da cooperación entre España e Portugal, que pode dar un punto de situación no intermedio do período vixente (2007-2013).

O *Estudo Monográfico* do presente número recolle, baixo o título “Cooperación e Proximidade: Novos Retos, Novas Redes”, un amplo abano de posicións, as veces encontradas, sobre a cooperación e os elementos de debate presentes e futuros.

E por iso que comezamos cun traballo intenso e extenso sobre o marco que lle é propio á cooperación territorial na Unión Europea: a política de cohesión. O autor, profesor Rui Nuno Baleiras (Universidade do Minho), encara os “Caminhos para a Política de Coesão 2014/2020”, reflexando as enormes posibilidades que se abren nos próximos anos para a cooperación, situando a responsabilidade da cohesión no impulso, a imaxinación e no traballo en rede, entre outros, dos Concellos e Câmaras da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal.

Recuperando a esencia dunha publicación deste tipo (nos seus orixes levaba por nome *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*), os profesores Antónío Covas, da Universidade do Algarve, e Luis Domínguez, da Universidade de Vigo enfrontan a cooperación territorial dun xeito aberto, sen límites teóricos e experienciais previos, construindo un novo concepto que, de seguro, será obxecto de desenvolvemento nos próximos anos: a “coopetição”/“competitividad”. A competencia, a cooperación, os territorios en rede, a gobernanza multinivel fan parte de este cadro moi ben pintado e que podería ser considerado como de “coautoría”, pero que responde a dúas propostas complementarias: “O Eixo Atlántico e a “coopetição” transfronteiriça. Decálogo para una nova sabedoria dos límites” e “Las estructuras de cooperación en territorios deslindados y ¿deslindados?: la “cooperitividad” como alternativa”. De fondo, o Eixo Atlántico como actor con “autoritas” e “potestas”, sen competencias pero con “cooperencia” nos asuntos que teñen que ver coa cooperación na nosa Eurorrexión, tamén no resto de Europa. En palabras de Antónío Covas, que subscribimos totalmente:

– “Estamos em crer que um programa para a “coopetição” transfronteiriça incluirá: a arte da localidade e das redes locais, a arte do asociativismo e das redes de interconhecimento, o debate público sobre os novos bens colectivos e os novos lugares-globais, a economía dos ecosistemas e das paisagens globais e a geração de novas amenidades e interioridades, um programa de *benchmarking* de boas prácticas empresariais, a promoção *diplomática* das relacións exteriores da nova entidade multiterritorial, a promoción da economía do simbólico e do imaginario na construción de um espaço público multiterritorial”.

Pechando esta reflexión sobre a cooperación presente e futura, o Secretario Xeral do Eixo Atlántico, Xoán Vázquez Mao, aborda a cooperación a través do traballo “La cooperación como ventaja competitiva”. A especialización, a renovada orientación da cooperación entre territorios de baixa densidade, a innovación e o inmaterial no deseño e formulación dos programas comunitarios, serve como base para que o responsable executivo do Eixo desenvolva unha proposta de actuación de futuro denominada xenéricamente como “cooperación de segunda xeneración”.

No que toca ás últimas colaboracións correspondentes á primeira parte da revista, os profesores de ciencia política e da administración da Universidade de Vigo, Argimiro Rojo Salgado e Constantino Cordal Rodríguez, apostan pola re-

visión dos conceptos de Eurorrexión e acción exterior. O primeiro, desde “Una aproximación politológica al fenómeno eurorregional”, apostando firmemente pola reinvencción das eurorrexións, con base nunha evolución (*europaización*) que foi aportando elementos de institucionalización da cohesión que desembocaron no paradigma actual da gobernanza europea. O profesor Cordal, centra o seu análise na “relevancia de las relaciones con Portugal en la acción exterior de Galicia”, isto é, nos novos modelos de paradiplomacia da entidades “non centrais” nun mundo cada vez máis globalizado e relacional que non debe esquecer ao conxunto de actores institucionais, entre os que teñen unha posición reforzada para os vindeiros anos as rexións político-administrativas e os gobernos locais.

O segundo apartado da revista (*Experiencias e Casos*), tenta posicionar exemplos, boas prácticas, neste caso da cooperación territorial, dando entrada, ademáis, a outros traballos que aporten coñecemento para o bo desempeño do goberno e da xestión nos Concellos e Câmara do Eixo Atlántico.

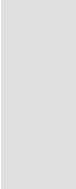
Estos son os casos desenvolvidos baixo o título “Redes e Territorios Locais na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal”. O primeiro deles froito da acción-reflexión de Luis Ramos y Jose Carlos Fernandes (Universidade de Tras-os-Montes e Alto Douro), “Redes urbanas para a competitividade e innovación: o caso Douro Alliance”. Acción-reflexión, xa que logo, foron eles os “técnicos” que formularon, deseñaron e axudaron a implantar esta rede de concellos nomeada como “Douro Alliance”, ao mesmo tempo que están a seguir o seu desenvolvemento como analistas dun proceso de cooperación en constante progresión.

O traballo aportado polo profesor Pablo González Mariñas (Universidade da Coruña), versa sobre “O asociacionismo municipal non prestacional e o seu contexto: o exemplo de “Galicia Central”. Exemplo claro dunha boa práctica pola que apostan catro concellos da Galicia “non atlántica” (tres pertencentes ao Eixo e un no), e o propio Eixo Atlántico a través dos esforzos do seu Servizo de Estudos, en forma de elaboración duna Axenda Estratéxica. “Galicia Central” é así unha entidade asociativa local “non prestacional” pioneira na Comunidade Autónoma, que segue os pasos do asociacionismo local luso (por exemplo, Douro Alliance) e que aposta por fórmulas complementarias de cooperación destinadas a mellorar a xestión de servizos públicos locais.

Un dos responsables técnicos da Cámara de Porto, Manuel de Novaes Cabral, aproveita unha serie de traballos sobre “O Protocolo como instrumento do poder”, para reflexionar sobre esta dimensión da xestión nas Câmaras, pechando desta forma o segundo dos apartados da revista.

Finalmente chegamos ao apartado de *Noticias e Informacions Eurorrexionais*, espacio xenérico sobre elementos de debate estratéxicos para a Unión Europea. Neste caso, aproveitamos un traballo conxunto elaborado en 2009 polo Secretario Xeral do Eixo Atlántico, Xoan Vázquez Mao, o Director do Servizo de Estudos, Enrique José Varela Álvarez, e polo responsable da Cátedra Jean Monnet da Universidade de Vigo, Luís Domínguez Castro, sobre o Libro Verde da Cohesión Territorial en Europa. O documento responde a unha petición que a Comisión Europea lle fixo ao conxunto de actores participantes no proceso da construción europeo; testigo que recolleu dun xeito responsable e activo o Eixo Atlántico a través deste documento de posición.

Desexamos aproveitar o peche da editorial para agradecer, coma sempre, a colaboración de todos aqueles que prestan as súas ideas ao Eixo Atlántico, e que este comparte con todos vos a través desta publicación. Tamén para adiantar que *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* vaise transformar en 2010 nun soporte electrónico, nunha e-revista que esperamos non só non perda en calidade, senón que consiga maiores cuotas de participación e proxección internacional; éxito que será de todos e cada un dos 34 concellos que fan parte do noso Eixo. ◀◀



Destaque

Consolidación de la cooperación territorial europea
entre España y Portugal

CONSOLIDACIÓN DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

Entrevista realizada a **Mercedes Caballero Fernández**
Directora General de Fondos Comunitarios,
Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España

» Dejando atrás la primera década de este nuevo siglo, llega la hora de realizar balances sobre los impactos y las consecuencias fruto de la consolidación de la Unión Europea.

En este sentido el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular continua con su labor de reflexión sobre el papel de Europa en el desarrollo de la cooperación entre territorios y comunidades político-administrativas, especialmente en los niveles “no centrales” de gobierno. Para ello en el año 2009 organizó de forma exitosa dos concurridos seminarios sobre el desempeño de la cooperación territorial, uno en Guimarães y otro en Santiago, a los cuales invitó a los máximos responsables de los gobiernos español y portugués, de la Comisión Europea, y de la administración gallega, así como a técnicos especialistas en la programación financiera comunitaria.

El resultado ha sido, entre otros, la apertura de un debate sobre la cooperación territorial en los espacios de frontera, en especial en aquellos con baja densidad de población. Debate que servirá, sin duda, para orientar la nueva programación de los fondos comunitarios del próximo período 2014-2020.

En estos foros participó la invitada del presente número de la revista, a la que el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular desea agradecer su colaboración activa y apoyo a diferentes iniciativas. Mercedes Caballero Fernández, Directora General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España, se ha prestado a una entrevista que ofrecemos a continuación y que esperamos, suponga una contribución más a las necesarias reflexiones de las que debe ser objeto un nuevo modelo, una nueva generación de la cooperación territorial en Europa.

Pregunta del Eixo Atlántico (P). ¿Cuál ha sido el balance que se hace, desde su Dirección General, de los tres períodos de la iniciativa INTERREG?

Respuesta de la Sra. Mercedes Caballero (R). El balance es muy positivo, La iniciativa INTERREG ha permitido consolidar en la frontera hispano-portuguesa unas estructuras de cooperación entre administraciones y agentes de ambos Estados, que son la fuente de iniciativas y proyectos transfronterizos, cuyos resultados más importantes hasta este momento son: la contribución a una mayor permeabilidad de la frontera, el intercambio de experiencias y conocimiento mutuo de los actores y el fomento del desarrollo de las áreas de frontera y mejora de los servicios comunes.

(P). Desde su punto de vista, ¿qué novedades y mejoras introdujo el Objetivo Cooperación Territorial y qué cosas cree que se pretendieron mejorar desde la Comisión Europea?

(R). La creación del Objetivo de la Cooperación Territorial Europea en la nueva programación 2007-2013 supone el reconocimiento de la cooperación territorial como un objetivo de la política de cohesión aprobada por los Estados miembros, dejando de ser una iniciativa de la Comisión.

Consecuencia de ello es que la programación en los espacios de cooperación (transfronterizos, transnacionales e interregional) es decidida por los Estados miembros, y la gestión y el seguimiento se rige por la misma normativa que para los objetivos de convergencia y de competitividad y empleo, con las particularidades propias de la cooperación territorial.

(P). ¿Cuál es su opinión sobre los contratos-programas con estructuras de cooperación públicas acreditadas?, ¿son una opción de futuro para aproximar la administración a los ciudadanos y darle así más visibilidad a la cooperación transfronteriza?

(R). La aproximación de la administración al ciudadano y la visibilidad de la cooperación transfronteriza, no van a estar condicionadas, en mi opinión, por la forma de los instrumentos de gestión que se adopten. Ambas pueden mejorarse y

alcanzar niveles óptimos con otros instrumentos y, desde luego, con los que están regulados en la normativa comunitaria para la gestión de los fondos estructurales.

Actualmente la cooperación transfronteriza se gestiona por las Autoridades designadas por la Comisión Europea, a través de un Secretariado Técnico Conjunto, y utilizan la figura del convenio con organismos intermedios para que realicen determinadas funciones, como son la validación de los gastos, la propuesta de selección de proyectos, etc. Estos organismos son las regiones, que tienen la competencia en el territorio sobre las políticas de desarrollo relativas a las prioridades señaladas en el programa.

Este modelo, hasta el momento, ha producido resultados positivos, como así lo han puesto de manifiesto estudios de evaluación realizados. No obstante, de cara al futuro, habrá que conocer la reglamentación comunitaria al efecto,

(P). En relación con Galicia y el Norte de Portugal, ¿cuál cree que podría ser el eje estratégico sobre el que deberían apostar sus entidades de cooperación para los próximos años?

(R). Creo que debemos apostar por la innovación en el sentido más amplio, por una gestión sostenible de los recursos naturales con vistas a la adaptación del cambio climático y por la mejora de los servicios de proximidad en los territorios de frontera,

(P). ¿Qué hipótesis se manejan desde el Gobierno de España, en relación con el ámbito de la cooperación territorial, para el período 2014-2020?

(R). Aunque existe todavía poca información para el período de programación 2014-2020 y no ha habido pronunciamientos, ni hechos concretos sobre ello, nosotros pensamos que la cooperación territorial seguirá siendo en el futuro un objetivo de la política de cohesión y que adquirirá un mayor protagonismo y un mayor peso económico en la misma. ◀◀

Estudo Monográfico

Cooperación e Proximidade: Novos Retos, Novas Redes

Rui Nuno Baleiras¹

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Índice: 1. Introdução; 2. Mecanismos de transição suave; 3. Coordenação com outras políticas de relevante impacto territorial; 4. Diálogo estratégico e orientação para os resultados; 5. Princípio da subsidiariedade e flexibilidade na definição das fronteiras dos territórios elegíveis; 6. Princípio da subsidiariedade e prémios para a eficiência na gestão de fundos estruturais; 7. Simplificação nos procedimentos administrativos; 8. Cooperação territorial europeia; 8.1. Cooperação transfronteiriça; 8.2. Cooperação transnacional; 8.3. Cooperação Interregional; 9. Conclusão. Bibliografia.

Palavras-chave: política de coesão; estratégia; perspectivas financeiras; futuro; cooperação.

Resumo: O debate europeu sobre a política de coesão 2014/2020 centrou-se em questões estratégicas nos dois últimos anos. A próxima fase desta discussão dedicará muito espaço à disputa de recursos orçamentais pelas várias políticas e Estados-Membros, pelo que é importante saber para que se quer dinheiro na política de coesão até final da próxima década. Este artigo, escrito no final do período de discussão estratégica, apresenta um conjunto de ideias para motivar esse posicionamento. Concretamente, propõe, de modo consistente com a visão do relatório Barca, um conjunto de melhorias no conteúdo desta política, em vários domínios, a saber: perfis temporais de transição regional entre objectivos, coordenação entre políticas com impac-

1 Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional no XVII Governo Constitucional de Portugal (14/03/2005 a 26/10/2009). As ideias expostas neste artigo beneficiaram imenso da interacção intelectual com o Eng. José Soeiro e o Dr. Duarte Rodrigues no período em que exerci funções governativas mas em nada comprometem os próprios ou as instituições a que pertencem (*Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional* e *Observatório do QREN*, respectivamente).

to territorial significativo, diálogo estratégico entre instituições nacionais e comunitárias, orientação para os resultados dos instrumentos de programação e dos sistemas de monitorização, regras de elegibilidade territorial, prémios à eficiência na gestão de fundos estruturais, simplificação dos procedimentos administrativos, e as vertentes transfronteiriça, transnacional e interregional da cooperação territorial europeia.

Abstract: The European debate on the 2014/2020 cohesion policy has evolved around strategy for the last two years. Very likely, bargaining over budgetary resources for policies and Member States will dominate the discussion in the next two years. It is therefore important to know what for is money needed in this policy. Written at the end of the strategic debate, the paper presents a number of ideas to motivate the decision-making process. In a manner consistent with the Barca report, we put forward several proposals to improve the contents of cohesion policy in the following domains: time profile of regional transitions across objectives, co-ordination of significant territorial impact policies, strategic dialogue between national and community institutions, output-driven programming instruments and monitoring systems, territorial eligibility rules, efficiency incentives in structural funds management, administrative simplification, and cross-border, transnational and interregional European territorial co-operation.

1. Introdução

► Portugal abriu o debate europeu sobre o futuro da política comunitária de coesão no segundo semestre de 2007, aquando do exercício da Presidência do Conselho da União Europeia (UE). Desde então, decorreram dois anos de intensa e rica discussão dentro e entre instituições comunitárias e com os parceiros da política de coesão. Consolidou-se um importante acervo de conhecimento sobre os fundamentos e a pertinência actual e futura desta política, solidificaram-se argumentos acerca dos seus mecanismos de transmissão de efeitos, debateram-se as interrelações com outras políticas, nacionais e comunitárias, com relevante impacto territorial, consideraram-se contribuições possíveis para os desafios globais que a Europa enfrenta a médio e longo prazo e esclareceu-se a capacidade anti-cíclica da política de coesão para relançar a actividade económica a curto prazo. Três conclusões principais parecem emergir destes dois anos de reflexão.

Em primeiro lugar, **a coesão** económica, social e territorial² é **um valor fundamental e um vector político** da UE. Coesão é a expressão mais forte do princípio da solidariedade na construção europeia e a sua prossecução é um objectivo para as várias políticas europeias, e não apenas para a política de coesão. A coesão económica, social e territorial continua a visar o desenvolvimento harmonioso e regionalmente equilibrado de todas as regiões europeias e a redução das assimetrias interregionais de desenvolvimento, a prosseguir com particular intensidade nos espaços menos prósperos da União.

Em segundo lugar, a política de coesão é **a política de desenvolvimento económico para os territórios da UE**. Isto significa duas coisas: é uma política estrutural e é uma política baseada nos lugares. Deve, pois, ser concebida para actuar sobre os factores que limitam, a médio e longo prazo, a capacidade de geração de riqueza de cada lugar. Deve, ainda, a cada momento, estimular cada economia a actuar sobre a fronteira da sua capacidade de produção. Sendo uma política disponível para todas as regiões europeias, a sua intervenção deve sentir-se com maior intensidade nos territórios menos desenvolvidos da União.

Como política de desenvolvimento económico, a política de coesão deverá estar alinhada com o paradigma de desenvolvimento da UE. Este é a Estratégia de Lisboa e a política de coesão deverá acompanhar a eventual renovação do paradigma que venha a ser fixada para o próximo ciclo de programação, 2014/2020.

A actual recessão económica global tem demonstrado a capacidade anti-cíclica da política de coesão; esta tem, igualmente, contribuído para a resposta europeia a outros desafios globais, como as alterações climáticas, o padrão de consumo energético, o envelhecimento populacional ou as migrações. Estas contribuições são possíveis e desejáveis desde que a intervenção nestes desafios também impacte favoravelmente a modernização estrutural da economia. Deverão os decisores políticos ter bem presente a consciência de que não há outra política na Europa com vocação e meios para a mudança estrutural, pelo que é indispensável planear a resposta aos desafios globais em complementaridade com outras políticas e outros orçamentos.

2 Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a coesão territorial passará a ser um objectivo constitucional da UE.

Finalmente, **a política de coesão traz um valor acrescentado** extremamente significativo para a União e cada Estado-Membro. No plano mais político, é a melhor expressão do valor constitucional da solidariedade e reconhece-se que, porventura, não existe outra política que confira maior visibilidade à UE junto dos cidadãos, das empresas e das autoridades.

A política de coesão tem um método próprio que é, em si mesmo, um arquétipo cultural de fazer política. Primeiro, sublinha a importância de haver objectivos claros e a ambição de alcançar resultados tangíveis, seja em termos de metas de desenvolvimento e de convergência real ou em planos comuns a outras políticas, como são os casos do alargamento do mercado interno, a provisão de bens públicos, a modernização da administração pública e o aprofundamento da concorrência. Segundo, prossegue uma abordagem holística segundo a qual é no território que se encontram os vários impulsos desencadeados sobre os factores de desenvolvimento. As intervenções políticas sobre os factores de desenvolvimento são tanto mais eficazes quanto mais integradas forem; os factores de desenvolvimento, sejam eles humanos, físicos ou imateriais, estão ligados a um território e é no território que se combinam para produzir uma determinada dinâmica de desenvolvimento económico. Só assim, com sensibilidade geográfica às dotações de recursos, pode a política de coesão almejar libertar a capacidade produtiva de todos os territórios. Terceiro, o método desta política tem um valor acrescentado para a Europa na medida em que envolve os fazedores de desenvolvimento na montagem dos próprios instrumentos de intervenção e não apenas na execução dos mesmos. Em muitos domínios, como é certamente o caso do desenvolvimento económico e, ainda mais, no caso do desenvolvimento económico ancorado nos lugares, a participação dos destinatários da política, em colaboração com os decisores da mesma, na concepção estratégica é uma condição necessária para o sucesso na execução. Por isso, relevam para a Europa em geral os valores da subsidiariedade, da parceria e da governação territorial multi-nível que caracterizam o ADN da política de coesão. Por fim, o seu método é ainda motivador para outras políticas, comunitárias ou nacionais, porquanto é rico e flexível: assenta em programações estratégicas e operacionais multi-anuais, modelos de gestão orientada para o cumprimento de resultados e possui um quadro de avaliações sistemáticas à concretização das programações e dos objectivos de gestão.

O chamado Relatório Barca — Barca (2009) — é, porventura, o documento mais completo e inspirador até à data quanto à racionalidade da política de coesão e às mudanças de direcção a imprimir no ciclo de programação 2014/2020. Analiticamente muito robusto, o relatório propõe a concentração das intervenções em poucos bens públicos e a estruturação mais estratégica da governação, organizada segundo vários pilares. Embora bastante abrangente, a análise de Fabrizio Barca não aborda, pelo menos com suficiente detalhe, alguns aspectos de substância. Por exemplo, o texto é opaco quanto a propostas inovadoras sobre cooperação territorial. O presente artigo propõe-se colmatar algumas destas áreas.

Até agora, o pós-2013 na política de coesão tem sido, essencialmente, discutido entre *amigos da coesão*. No final do corrente ano, o debate europeu entrará, quase de certeza, numa nova fase, com a apresentação pela Comissão Europeia das suas primeiras propostas acerca da revisão orçamental. A partir de então, o palco político deslocar-se-á para matérias financeiras e entrarão em cena os *adversários da coesão*.

Este parece ser, assim, o momento ideal para propor alguns caminhos de natureza estratégica, isto é, ideias sobre o conteúdo e a forma da política de coesão. É, pois, este, o propósito do artigo. Ele assume o enquadramento conceptual apresentado nos parágrafos anteriores e toma o Relatório Barca como ponto de partida. Por isso, as propostas de melhoria que se seguem devem ser entendidas como complementares dos seus dez pilares para a reforma da política de coesão.

O artigo está organizado segundo os domínios de melhoria que se sugerem para a política de coesão no período de programação 2014/2020. A próxima secção defende a adopção de perfis temporais mais suaves para a transição de uma região entre objectivos. O reforço da eficácia da coordenação entre políticas com forte impacto territorial é discutido na Secção 3, a par de medidas concretas para concretizar esse reforço. Na Secção 4, dá-se nota das insuficiências de atenção à concretização das metas estratégica durante o período de execução dos programas operacionais e defende-se o reforço da capacitação analítica da Comissão Europeia para que ela emerja como um centro de competências no diálogo estratégico com os Estados-Membros. Este processo passa, ainda por uma orientação para os resultados mais vincada nos instrumentos de programação, nas estruturas de ges-

tão e nos sistemas de monitorização. A complexidade dos processos de desenvolvimento económico espacial requer maior flexibilidade nas regras de elegibilidade territorial, sendo várias formas de flexibilização propostas na Secção 5. A secção seguinte sugere dois mecanismos concretos para premiar a eficiência na gestão de fundos estruturais, um relacionado com a “regra da guilhotina” e outro com a avaliação de recursos humanos. A identificação de áreas em que se impõe a simplificação dos procedimentos administrativos acontece na Secção 7. As três vertentes da cooperação territorial europeia são objecto de sugestões concretas na Secção 8. Finalmente, a Secção 9 conclui, retomando as três mensagens que o debate europeu sobre o pós-2013 permite extrair neste momento e resumindo os caminhos concretos de reforma que o artigo propõe para o futuro da política de coesão.

2. Mecanismos de transição suave

A política de coesão no período de programação 2007/2013 classifica as regiões de nível NUTS II segundo o seu grau de desenvolvimento relativo. Os territórios daquele nível cujo Produto Interno Bruto (PIB) por habitante é inferior a 75 por cento da média da UE-25³ formam a classe de regiões menos desenvolvidas (designemo-la por classe 1, a título de comodidade de linguagem). Para esta classe, foi concebido o chamado objectivo “Convergência” da política de coesão. As regiões cujo PIB *per capita* excede 75 por cento da média da UE-25 mas não ultrapassa os 75 por cento da média da UE-15 integram a classe de regiões em transição do primeiro tipo (*phasing-out* ou saída progressiva do objectivo Convergência). Chamemos-lhe classe 2. As regiões classificadas no período de programação anterior no objectivo 1 e cujo PIB *per capita* excede os 75 por cento da média da UE-15 constituem a classe 3, o conjunto de regiões em transição do segundo tipo (*phasing-in* ou entrada progressiva no objectivo Competitividade e Emprego Regionais). Finalmente, as demais regiões de nível NUTS II formam a classe de regiões mais desenvolvidas, às quais a política de coesão dedica o seu objectivo Competitividade e Emprego Regionais (classe 4). Em bom rigor, poderíamos acrescentar uma quinta categoria, esta definida ao nível NUTS I (países), constituída pelos Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto é inferior

³ PIB *per capita* da região e médio da UE medidos em paridades de poder de compra e calculados com base na média do triénio 2000/2002. As mesmas definições foram usadas para identificar as regiões que integram as classes seguintes.

a 90 por cento da média da UE-25.⁴ As quatro primeiras classes são relevantes para a aplicação dos fundos estruturais — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Social Europeu (FSE) — e a quinta para a aplicação do Fundo de Coesão (FC).

Enquanto que as intensidades de subsídio (valor da dotação programada de financiamento comunitário por habitante) são constantes ao longo dos sete anos de programação no caso das classes 1, 4 e 5, elas são decrescentes linearmente nas classes 2 e 3. A queda no primeiro ano (2007) é logo de 20 por cento face à programação de 2006 e o decréscimo continua até a intensidade atingir, em 2013, o valor correspondente à intensidade média nacional de 2013 no objectivo Competitividade e Emprego Regionais. Por exemplo, no caso da região portuguesa do Algarve, a intensidade de FEDER+FSE em 2006 foi de 203,91 euros (€) e em 2013 será de apenas 22,75 €. A queda é proporcionalmente ainda mais abrupta no caso da classe 3: a intensidade em 2007 é 75 por cento da verificada em 2006 e a média nacional para o objectivo Competitividade e Emprego Regionais terá que ser atingida em 2011.⁵ A intensidade “FEDER+FSE” de Castela e Leão, por exemplo, passa de 145,73 € em 2006 para 22,48 € em 2011 e 23,39 € em 2013.⁶

Parece-nos que estes perfis temporais das regiões em transição de objectivo têm um **declive demasiado acentuado**, devendo no futuro ser criado um **ajustamento mais gradual**. Isto é particularmente necessário no caso de regiões insulares ou regiões rodeadas por outras com intensidades de subsídio substancialmente maiores. A compensação actualmente prevista, em função do desvio da taxa de desemprego face à média das regiões Convergência da UE, não resolve o problema; ameniza-o e apenas para algumas regiões em transição.

4 Médias do triénio 2001/2003.

5 Tanto no caso da classe 2 como no da classe 3, acresce à dotação calculada nos termos precedentes o montante equivalente a 600 euros por cada pessoa desempregada acima do número de indivíduos correspondente à aplicação nessa região da taxa média de desemprego em todas as regiões Convergência da UE.

6 A queda no caso de Castela e Leão é relativamente menor que no do Algarve porque a região espanhola beneficia, ao contrário da portuguesa, da referida majoração de 600 euros por desempregado.

3. Coordenação com outras políticas de relevante impacto territorial

Aquando da aprovação das Perspectivas Financeiras 2007/2013, os Chefes de Estado e de Governo subscreveram a emancipação do desenvolvimento rural e das pescas relativamente à política de coesão. Assim, no actual ciclo de programação, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu das Pescas (FEP) deram origem, em cada Estado-Membro, a programas operacionais próprios que são geridos, técnica e politicamente, de forma autónoma e independente dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) que orientam, em cada país, a utilização do FEDER, do FSE e do FC.

Se bem que a legislação europeia estabeleça a obrigação de coordenação na programação das intervenções co-financiadas por uns e outros fundos, a verdade é que tal está longe de acontecer. As administrações públicas e os governos nacionais estão organizados por sectores e convivem mal com a transversalidade. A lógica dos silos impera ainda em muitos Estados-Membros. Por isso, na prática, pouca concertação e complementaridade existiu na construção dos instrumentos de programação e, menos ainda, na concepção de instrumentos de política que utilizem recursos financeiros de vários fundos europeus.

Ora esta realidade é um erro político que deve ser corrigido. Com efeito, que é o desenvolvimento rural se não desenvolvimento regional em territórios de baixa densidade? A separação de elegibilidades entre, por exemplo, FEADER e FEDER não é artificial e arbitrária? Apenas existe para satisfazer a vontade política de manter um recurso financeiro adicional nas mãos dos ministros e do comissário responsáveis pela agricultura. Ora, cada vez mais, a economia dos espaços de baixa densidade na Europa é menos agrícola, pelo que a dinamização da actividade económica nos mesmos carece de uma visão integrada e multi-sectorial que apenas existe na política de desenvolvimento regional.

Tanto o desenvolvimento rural como o urbano deve ser reconhecido politicamente como parte do desenvolvimento territorial ou regional. A gestão independente daqueles mina a eficácia de uma política de desenvolvimento verdadeiramente estrutural. Só uma abordagem integrada ao desenvolvimento regional pode promover a implantação eficaz da dimensão territorial prevista explicita-

mente no Tratado de Lisboa. Assim, uma **coordenação mais forte das várias políticas, europeias e nacionais, que lidam com activos territoriais** tem que fazer parte dessa abordagem integrada. Esta abordagem integrada é uma condição necessária para que se possam construir instrumentos de política eficazes para promover as interrelações urbano-rurais.

A emancipação do FEADER e do FEP foi um erro para o desenvolvimento económico dos territórios de baixa densidade e dos espaços ligados às pescas mas está também a dar ânimo àqueles que defendem a emancipação ou, no mínimo, uma maior autonomia do FSE face ao FEDER e ao FC. Avançar neste sentido seria um segundo erro de política económica na medida em que corresponderia a negar a imensa evidência teórica e empírica segundo a qual o desenvolvimento é um processo dinâmico, integrado e transversal através do qual as competências dos recursos humanos devem ser estimuladas em consonância com as intervenções sobre a produtividade dos outros recursos que se combinam com as pessoas no território. Por exemplo, não faz sentido planejar ofertas formativas para as quais não exista nem venha a existir em tempo útil procura empresarial no território relevante. Ora, seguramente que o território relevante para a esmagadora maioria das formações profissionais não é o mundo nem sequer a totalidade do território nacional. Se estivermos preocupados com o valor do dinheiro dos contribuintes, então os estímulos que as autoridades disponibilizarem para a acumulação de capital humano têm que ser concebidos a par dos incentivos que lançarem para a acumulação de capital físico.

Uma vez que, como acima referido, as administrações públicas e os governos nacionais estão organizados por sectores, a evolução natural na governação dos fundos europeus é no sentido da sua progressiva sectorialização e do encerramento de pontes entre sectores, o que é absolutamente contrário ao magno objectivo da coesão.⁷ Se a legislação europeia não introduzir interruptores, isto

7 O Tratado continua a estabelecer a coesão económica, social (e territorial a partir da adopção do Tratado de Lisboa) como missão da União (*cf.* número 4 do art. 3.^o da versão consolidada do Tratado da União Europeia). A coesão económica, social (e territorial) é definida como o desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, com especial atenção à redução das disparidades interregionais de desenvolvimento (*cf.* art. 174.^o da versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia). Para a concretização deste objectivo, devem concorrer os fundos com finalidade estrutural mas também outras acções e políticas da União e a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros (*cf.* art. 175.^o da versão consolidada do Tratado da União Europeia). As duas versões consolidadas estão disponíveis em *Tratados* (2008).

acabará por acontecer em cada país. É, pois, necessário que a moldura legal para o período 2014/2020 trave a onda secessionista. Pode fazê-lo de várias modos: mexendo nos **domínios de elegibilidade dos fundos**,⁸ atribuindo a **coordenação política efectiva de todos os fundos** aos membros do governo responsáveis pela área do desenvolvimento regional ou do planeamento económico (embora tendo em atenção as diferenças de organização político-administrativa dos vários Estados-Membros), **casando dois ou mais fundos** ou **combinando os três modos anteriores**. Em qualquer um dos modos, estamos a defender um reforço da coordenação de políticas com impactos territoriais relevantes sob a abordagem estratégica da política de coesão; a intensidade do reforço é menor no primeiro modo, intermédia no segundo e mais elevada no terceiro. Estas decisões devem ser reflectidas na decisão do Conselho sobre as próximas perspectivas financeiras mas também no regulamento geral de fundos e nas orientações estratégicas comunitárias para a política de coesão.

4. Diálogo estratégico e orientação para os resultados

A política de coesão é a política europeia de desenvolvimento económico, já o escrevemos. Como tal, tem de actuar sobre a estrutura da economia visando o aproveitamento integral da capacidade de gerar riqueza presente em cada território.

Ora estimular os agentes económicos a adoptarem comportamentos mais amigos do desenvolvimento não passa por, simplesmente, distribuir dinheiro. O dinheiro dos contribuintes apenas deve ser passado a trabalhadores, empresas, administrações públicas e outros beneficiários dos fundos europeus na justa medida em que mudem a atitude destes agentes levando-os a buscar resultados que aumentem o bem-estar social. O ganho para a sociedade tem que superar o ganho privado do agente que recebe o subsídio, ainda que apenas no médio e longo prazo. È por isso que gostamos de considerar as subvenções comunitárias como estímulos ou incentivos (à mudança de comportamento) em vez de apoios ou, simplesmente, financiamentos.

⁸ Exemplos: passagem do actual eixo 3 do FEADER para o domínio do FEDER; aumento da percentagem de flexibilidade inter-fundos que actualmente existe entre o FEDER e o FSE; passagem para o FEDER das elegibilidades do FSE respeitantes a acções de qualificação do factor trabalho complementares de operações de investimento material, com o concomitante acerto de programações financeiras e de regulamentos por forma a evitar concorrência entre fundos.

Para obter mais eficácia nesta orientação, a concessão de estímulos deverá ser condicionada na obtenção de resultados por parte dos beneficiários. E resultados, neste contexto, significam impactos na economia e não meras realizações físicas ou financeiras. Por exemplo, um resultado ou impacto económico da construção de uma ponte numa área metropolitana será a redução no tempo médio de travessia, enquanto que a realização física (financeira) será o número de quilómetros (custo) da ponte. No caso de uma acção de formação profissional, um indicador de resultado será a percentagem de indivíduos que, no prazo de seis meses após a frequência da acção, tiver obtido um posto de trabalho (se antes estivesse desempregado) ou melhorado a sua situação profissional (no caso contrário).

Se faz sentido incorporar **metas de eficiência** para os agentes económicos beneficiários, por maioria de razão fará sentido introduzi-las para os Estados-Membros. Em bom rigor, já hoje os programas operacionais têm alguns indicadores de resultado com metas quantificadas. Porém, de uma maneira geral, eles existem com duas fragilidades: não têm consequências em caso de incumprimento ou superação e são tecnicamente difíceis de conceber. Ora nenhuma destas dificuldades é inultrapassável, basta haver vontade política e capacidade técnica nas administrações.

A vontade política é importante, quanto mais não seja para retirar o argumento da falta de resultados aos adversários da política de coesão. Mas essa vontade política é determinante se os Estados-Membros estiverem, verdadeiramente, empenhados na concretização das estratégias de desenvolvimento económico que subscreveram para a Europa através da Estratégia de Lisboa e para cada um deles através dos respectivos QRENs. Não há estratégia que valha no terreno sem **indicadores de progresso verificáveis** nem **consequências em caso de incumprimento ou superação de metas** (quanto mais não seja a revisão justificada da própria estratégia).

A nosso ver, é igualmente importante melhorar o diálogo estratégico dentro de cada Estado-Membro e entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia. Isto passa por uma mudança no modo como os serviços deste órgão comunitário acompanham a elaboração e, sobretudo, a execução dos programas operacionais. Ao longo dos anos, a Comissão Europeia foi perdendo capacidade analítica e

consumindo cada vez mais energias na monitorización de procedimentos administrativos. Claro que o destaque que o Parlamento Europeo e a opinión publicada dão ao tema das irregularidades financeiras só aumenta a presión para que as direccións-gerais se foquem nos procesos e negligenciem as estratégias de desenvolvemento.

Uma vez mais, é preciso determinación política para modificar esta situación. Como defende Barca (2009), é urgente voltar a ter a DG REGIO e outros servizos como um **centro de competencias** disponível para partilhar coñecimento e dialogar com as administracións nacionais na base de estratégias e indicadores de resultado. Naquele relatório encontram-se sugestões metodolóxicas muito pertinentes sobre como tornar possível o reforço do diálogo estratéxico entre a Comisión Europea e os Estados-Membros.⁹

No dominio do diálogo estratéxico, muito há a melhorar no sistema de monitorización. Portugal investiu significativamente nesta área durante o actual ciclo de programación e divulga trimestralmente na Internet um boletim com uma vasta batería de indicadores.¹⁰ O avance en termos de dispoñibilidade de información para os gestores políticos e técnicos ajustarem as súas decisións e en termos de transparencia na prestación de contas ao público foi tremendo e, provelmente, non tem paralelo na UE. Neste boletim trimestral, foi-se bem mais lonxe en termos de indicadores de desempeño financeiro do que de desempeño estratéxico, devendo os relatórios de monitorización anual prestar máis atención a este último. Em todo o caso, reconece-se que a avaliación do desempeño estratéxico é una área tecnicamente difícil que muito beneficiaría se houvesse una conjugación de esforços e competencias a nivel europeu. A Comisión tem aquí un desafío insubstituível.

O sistema de monitorización da política de coesão pode e debe, pois, **ser mellorado**. Pode e debe ser máis robusto, máis focado en materias estratéxicas e máis coherente a nivel pan-europeu. Para lá chegar é preciso vontade política e investimento intelectual en metodoloxías de avaliación de impactos.

9 Ver a Sc. V.2 de Barca (2009).

10 Ver http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=408.

O sucesso no reforço da abordagem estratégica passa, também por escolhas políticas na concepção dos QREN e dos seus programas operacionais. A probabilidade de êxito será tanto maior quanto **mais focalizada for a utilização dos fundos comunitários e mais exigente a aprovação de financiamentos**. Assim, como resultado do diálogo estratégico que cruze o paradigma europeu de desenvolvimento com os activos territoriais dos Estados-Membros, a aplicação da política de coesão tornar-se-á **mais concentrada e selectiva**, condições necessárias para, em última análise, dar mais valor aos cidadãos.

5. Princípio da subsidiariedade e flexibilidade na definição das fronteiras dos territórios elegíveis

Como se sabe, a aplicação da política de coesão é muito condicionada pela definição administrativa de regiões. Ainda na Sc. 2 se recordou como a classificação NUTS serve para definir o âmbito territorial de aplicação dos objectivos da política; mesmo dentro do mesmo objectivo, há uma segmentação rígida no espaço de intervenção dos programas operacionais regionais, não podendo, em regra, um programa financiar operações com realização física ou benefícios em mais do que uma região NUTS II.

Percebe-se a necessidade de ancorar a aplicação da política a uma escala territorial para a qual exista informação estatística relevante para escudar as estratégias de intervenção e monitorizar a evolução do enquadramento sócio-económico. E é à escala NUTS II que mais informação territorialmente ventilada existe. Também se percebe que a existência nalguns Estados-Membros de governos subnacionais cujo território constituinte tem a escala NUTS II facilita aquela ancoragem da política de coesão, neste caso para efeitos de governação da mesma.

Porém, o reconhecimento destes factos tem de ser acompanhado de outro reconhecimento, que é o de que **raramente os processos de desenvolvimento económico se confinam às fronteiras administrativas**. Na verdade, dentro de uma região NUTS II podem subsistir espaços com níveis de desenvolvimento muito diferentes ou espaços cujas dinâmicas de desenvolvimento assentam em combinações de recursos substancialmente diferentes. Os instrumentos da política de desenvolvimento não podem, por isso, oferecer as mesmas respostas a todos

os espaços. É preciso haver flexibilidade na aplicação das regras de elegibilidade territorial. É preciso que a geografia de aplicação dos programas operacionais seja adaptável à **variedade dos problemas de desenvolvimento a enfrentar** (por exemplo, envelhecimento *vs* infância nas políticas sociais), à **variedade das escalas territoriais** (por exemplo, interrelações urbano-rurais *vs* áreas metropolitanas ou desafios transfronteiriços *vs* redes transnacionais) e à **variedade dos modelos de governação territorial** existentes na UE. Uma atenção particular justifica-se, a este título, para as regiões insulares e ultra-periféricas com singularidades geográficas que afectam a sua competitividade.

Neste domínio de melhoria da política de coesão, e em linha com os resultados do diálogo estratégico entre Estados-Membros e a Comissão Europeia defendido na Sc. 4 acima, deveríamos considerar a introdução de mecanismos de flexibilidade, em Estados-Membros menos desenvolvidos, que incentivem políticas *nacionais* baseadas na população (fundamentalmente, as políticas de educação e formação profissional) ou políticas *nacionais* com efeitos de difusão territorial significativos (por exemplo, as políticas de ciência e tecnologia). Isto pode ser feito alterando regras de elegibilidade territorial nos vários fundos ou passando estas áreas temáticas para o campo de intervenção do FC.

Pode ainda ser interessante estimular a criação de mais **fundos de engenharia financeira** ou **instrumentos de política que utilizem recursos comunitários de vários programas operacionais**. Será também desejável o encorajamento de **intervenção territoriais integradas que cruzem mais do que um objectivo da política de coesão** (por exemplo, investimentos de consórcios público-privados transfronteiriços financiáveis no objectivo Convergência e no objectivo Cooperação Territorial ou concretização de um plano estratégico de inovação promovido por uma rede de cidades de territórios Convergência e não-Convergência).

6. Princípio da subsidiariedade e prémios para a eficiência na gestão de fundos estruturais

Todos os caminhos de flexibilização nas elegibilidades territoriais propostos na Sc. 5 são o resultado da aplicação do princípio da subsidiariedade à implantação da política de coesão. Vem, a propósito, acrescentar uma outra sugestão

resultante da aplicação do princípio da subsidiariedade. Neste caso, não tem a ver com as elegibilidades territoriais mas sim com a adopção de metas financeiras para a gestão dos fundos da política de coesão.

Como se sabe, a gestão financeira desta política assume metas de execução por programa operacional. Não adviria mal nenhum aos contribuintes europeus e a eficiência económica da aplicação da política de coesão poderia aumentar se a conhecida “**regra da guilhotina**” **passasse a aplicar-se ao nível do QREN em vez de se aplicar ao nível de cada programa operacional**. Mais, a aplicação desta medida deveria fazer-se a par do reforço da monitorização estratégica defendida na Sc. 4.

Assim, um programa operacional que, no ano $n + 2$, não conseguisse esgotar a dotação programada até ao ano n , contribuiria com a diferença para uma **bolsa**. Esta bolsa distribuiria no ano $n + 3$ os seus recursos pelos programas operacionais sem perdas pela regra da guilhotina e em função do grau de cumprimento das suas metas nos indicadores de resultado nos anos n , $n + 1$ e $n + 2$. Portanto, o que aqui se está a defender é a liberdade de cada Estado-Membro poder **premiar as autoridades de gestão mais eficientes**, tanto no desempenho financeiro quanto no desempenho económico. A atribuição do prémio em função do desempenho observado ao longo de três anos, e não apenas de um, minimizaria consideravelmente o risco de *moral hazard* que caracteriza a gestão das instituições financeiras.

Para além desta sugestão, permitimo-nos avançar com outra proposta que visa, igualmente, incentivar as estruturas técnicas a ser mais eficientes. Referimo-nos, concretamente, à **avaliação do desempenho dos recursos humanos**. Julgamos que, em cada ano, as pessoas que trabalham nos órgãos técnicos nacionais da política de coesão deverão estar abrangidas por contratos de objectivos e sujeitas a avaliação quanto ao cumprimento dos mesmos. É possível definir, para cada estrutura, para cada dirigente e, no limite, para cada trabalhador, objectivos que estejam em linha com as finalidades estratégicas estabelecidas para o QREN. A avaliação anual tem que ter consequências e motivar adequadamente as pessoas e as organizações para as metas de desempenho operacional, físico, financeiro e estratégico ou de resultados fixadas para os instrumentos de programação. A

atribuição de prémios individuais e colectivos em caso de superação de objectivos deve ser seriamente ponderada. Naturalmente, o desenho em concreto deste **sistema de avaliação e retribuição do desempenho** deverá ser deixado a cada Estado-Membro, no absoluto respeito pelo princípio da subsidiariedade.

7. Simplificação nos procedimentos administrativos

A aplicação da política de coesão debate-se com um dilema, cada vez mais agudo: eficácia na concretização dos seus objectivos e defesa dos interesses do contribuinte. Normalmente, um movimento a favor de mais eficácia na concretização é um movimento que diminui aquela defesa. Um exemplo óbvio é a velocidade na execução de um projecto de investimento público. A aquisição de serviços por ajuste directo é, tipicamente, o método mais expedito de aquisição e aquele que possibilita o arranque mais célere da execução física e financeira do projecto. Porém, o ajuste directo também é o método que dispensa a consulta ao mercado para verificação dos termos de eventuais ofertas concorrentes, pelo que o recurso ao mesmo é o que mais potencia a aquisição de serviços em condições menos favoráveis para o comprador. Deste ponto de vista, o ajuste directo é, teoricamente, o método de aquisição que oferece menos garantias ao contribuinte. Por esta razão, o direito europeu da concorrência limita seriamente a utilização desta figura nas compras públicas.

Ao longo dos anos, a utilização de fundos estruturais tornou-se em muitos Estados-Membros a área da despesa pública mais escrutinada em acções de controlo. Para cada um dos processos de aquisição, é obrigatório para o beneficiário e para a autoridade de gestão o cumprimento de uma teia cada vez mais densa e complexa de procedimentos administrativos, antes e depois da aquisição dos bens ou serviços, o que onera significativamente o custo económico das operações cofinanciadas. A verificação do cumprimento destes procedimentos é exercida por múltiplas entidades. Em Portugal, por exemplo, o beneficiário e a autoridade de gestão estão sujeitos a acções de controlo por parte de seis instituições: a própria autoridade de gestão, a autoridade de certificação, a autoridade de auditoria, o serviço de controlo da DG REGIO ou da DG EMPLOI na Comissão Europeia, o Tribunal de Contas português e o Tribunal de Contas Europeu. As autoridades de certificação são auditadas regularmente por elas próprias e pelas entidades que

lhes estão acima na escala hierárquica do sistema de controlo. Os serviços da Comissão Europeia são auditados por eles próprios e pelo Tribunal de Contas Europeu. Tipicamente, não há coordenação entre as várias entidades auditoras; é frequente o mesmo sujeito ser auditado sobre a mesma operação por várias entidades de controlo, em momentos diferentes, sem que as entidades auditoras partilhem informação, o que eleva o sujeito auditado a ter que prestar os mesmos dados várias vezes.

É evidente que a regularidade financeira das operações deve continuar a merecer a atenção das autoridades; porém, tem que haver proporcionalidade entre as exigências legais e a dimensão das operações e dos operadores envolvidos. O excesso de segurança nas regras administrativas prejudica a eficácia da própria política, a concretização dos seus objectivos. O estado actual induz a percepção errada no público de que a qualidade da política de coesão se limita aos ritmos de execução financeira (ainda por cima medida apenas na óptica da contabilidade pública) e ao número de irregularidades administrativas.

Ora há muito mais para além de taxas de execução financeira e de irregularidades administrativas. É preciso **mudar o foco da discussão pública para as questões estratégicas**. Para isso, precisamos de mais debate estratégico entre as instituições (Sc. 4) e de mais e melhores indicadores de desempenho económico ou estratégico, com metas verificáveis. Deste modo, será possível levar as próprias instituições do sistema de controlo e o público em geral a interessarem-se pela concretização dos resultados estratégicos.

O enquadramento da gestão e do controlo da política de coesão tem que ser **consistente com a complexidade da promoção do desenvolvimento territorial** e, conseqüentemente, com a necessidade de introdução de instrumentos de política mais flexíveis. Com efeito, e pelas razões explanadas nas secções anteriores, precisamos de mais instrumentos de política que: i) sejam ajustáveis à multiplicidade de parceiros necessários para promover desenvolvimento sustentável; ii) incentivem a descoberta do melhor modelo de governação para cada território (o *pronto-a-vestir* não serve a todos); iii) dinamizem actividades de risco ligadas à inovação; iv) favoreçam a emergência de parcerias público-público e público-privadas eficazes.

A simplificación que defendemos para as regras administrativas e para a verificación do seu cumprimento deberá pasar pola revisión de algúns dos principios do sistema de control, como son o modelo de control único, a gestión partilhada entre varias entidades auditoras, a proporcionalidade das exigencias legais e das correccións financeiras, e os contratos de confianza entre a Comisión Europea e as autoridades de control dos Estados-Membros. Nestes varios dominios, é preciso ter a coragem de **questionar o valor acrescentado por cada una das regras à qualidade da decisión colectiva** e ter a coragem de **suprimir aquelas que não passem numa análise sensata de custo-beneficio**.

O proceso de simplificación a emprender deberá tomar en conta a experiencia recente (2008/2009) de alteracións aos regulamentos, incluíndo os seus resultados prácticos, por forma a dotar o edificio regulamentar de mellor capacidade de adaptación a choques externos à política de coesão. Mais, têm que ser encontradas solucións para **acelerar o proceso de decisión nas institucións europeas** relevantes (Comissão, Conselho e Parlamento). Ao contrário do que sucedeu na resposta à crise global que vivemos, a economía não pode esperar seis meses para que a mudançã num artigo legal entre em vigor.

8. Cooperação territorial europea

A Cooperação Territorial Europea é o terceiro objectivo da política de coesão. Todas as regiões NUTS II da União Europea (e de países terceiros) podem participar, segundo os modelos de geografia variável asociados aos varios programas operacionais de cada una das vertentes da cooperação, a saber: transfronteira, transnacional e interregional. Em nossa opinião, é desejável que o próximo ciclo de programación traga **maior especialização e mais focalização** a cada una das vertentes, ao mesmo tempo que **melhore a complementaridade entre este objectivo e os objectivos Convergência e Competitividade e Emprego Regionais**.

A cooperação transfronteira deve evoluir no sentido de estimular a emergência de autênticos instrumentos de desenvolvimento estrutural, a cooperação transnacional deverá orientar-se para a provisão de bens públicos macro-regionais ou para novos (e mais eficientes) modelos de gestão dos mesmos, enquanto que a

cooperação interregional se deverá especializar na experimentação de instrumentos de intervenção estrutural inovadores e na difusão de boas práticas.

A Cooperação Territorial deve ter uma programação temática e financeira que lhe permita dar uma contribuição efectiva para o aprofundamento da integração europeia e a percepção pública da cidadania europeia. Esta ambição deverá ser prosseguida nas três vertentes e em moldes que produzam mais e melhor articulação com os outros objectivos da política de coesão. No que se segue, apresentaremos propostas comuns às três vertentes e propostas específicas para cada uma delas. Começemos pelas **propostas comuns às três vertentes da cooperação territorial**. Primeira, **as dotações financeiras devem passar a ser definidas por espaço territorial e finalidade de cooperação**. Até ao presente, os envelopes de fundos são definidos por Estado-Membro. Esta mudança nas regras de afectação de recursos impõe-se pois estamos a falar de dinheiro comunitário para promover acções conjuntas, em cooperação. Cremos que a sua pertinência se justifica nas três vertentes. A cooperação transfronteiriça pode ser empregue para ilustrar o argumento. Se os envelopes são atribuídos por Estado-Membro, é natural que resultem montantes diferentes para dois países vizinhos. Como uma operação elegível requer sempre a participação de beneficiários dos dois lados da fronteira, uma desigualdade excessiva pode resultar num sub-aproveitamento dos recursos disponíveis. Basta que o país com menos recursos esgote a sua dotação antes do outro para que o Estado-Membro com maior dotação não consiga aproveitar plenamente a sua quota. Quer dizer, com atribuições por Estado-Membro, a dotação menor tende a ser uma restrição activa à concretização do objectivo nos dois lados da fronteira. Ora se os fundos passarem a ser atribuídos para o conjunto do território elegível destes Estados-Membros, teremos, em princípio, mais acções de cooperação financiáveis com o mesmo valor de recursos comunitários. Esta mudança seria um passo importante em direcção a uma gestão conjunta genuína de propósitos e recursos.

Segunda, **a fórmula de cálculo dos envelopes financeiros** para as vertentes transfronteiriça e transnacional deve passar a **contar com o nível de desenvolvimento relativo** dos territórios elegíveis. Recordamos que no ciclo de programação actual a distribuição do FEDER (por Estados-Membros) em cada vertente foi feita tendo exclusivamente em conta a quota de população de cada país na

população total da UE residente nos territórios elegíveis: quanto maior a quota nacional, maior o envelope do Estado-Membro.¹¹

Não se entende a lógica deste critério, por duas razões. Em primeiro lugar, se o PIB *per capita* é utilizado nos demais objectivos da política de coesão, e com peso dominante, para encontrar as dotações nacionais de fundos comunitários, por que é que não há-de também ser utilizado no objectivo Cooperação? Em segundo lugar, muitos bens e serviços elegíveis nas duas vertentes em causa do objectivo Cooperação têm custos que não são proporcionais à população servida, quanto mais à população residente. Há inúmeros exemplos com custos fixos (programação cultural conjunta, tratamento de efluentes, etc.) e estes, por definição, têm que ser financiados independentemente da quantidade provida. Mais, para uma mesma população, quanto maior for a superfície do território elegível, mais elevados tendem a ser os custos médios (tanto os fixos como os operacionais) e marginais da provisão de bens e serviços. Por outras palavras, quanto menor a densidade populacional mais cara é a provisão de muitos bens colectivos. Portanto, o critério população residente tem, definitivamente, que ser combinado com outros, como a **densidade populacional** e o **desvio do PIB *per capita* do espaço de cooperação face à média da UE**.

8.1. Cooperação transfronteiriça

A vertente transfronteiriça da cooperação territorial europeia deverá focalizar-se na promoção do crescimento e do emprego nos territórios adjacentes às fronteiras internas da UE. A concentração temática que defendemos para esta vertente da cooperação deve tomar em boa conta a geografia económica dos territórios elegíveis: defendemos uma política única com instrumentos ajustados à diversidade dos activos territoriais. Nalguns “fora”, esta abordagem tem sido designada como *cooperação transfronteiriça de segunda geração*.¹²

11 Número 5 do Anexo II do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de Julho.

12 É o caso, por exemplo, da Conferência com este título que o *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular* e o *Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional* de Portugal promoveram em Guimarães nos dias 4 e 5 de Fevereiro de 2009, com a participação dos Governos espanhol e português, da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu. A própria Cimeira Ibérica de 2009 (Zamora) valorizou o tema.

Basicamente, há dois tipos de geografia económica nos espaços transfronteiriços da UE: áreas altamente urbanizadas e áreas de baixa densidade. As primeiras apresentam índices elevados de concentração geográfica de pessoas, equipamentos colectivos e actividades económicas. As segundas, ao invés, caracterizam-se por elevados níveis de dispersão geográfica de pessoas, equipamentos colectivos e actividades económicas, ao mesmo tempo que, de uma maneira geral, apresentam população mais envelhecida e menores índices de espessura institucional e empreendedorismo. As economias de aglomeração tendem a beneficiar os agentes económicos localizados em áreas urbanas relativamente aos que residem em áreas de baixa densidade.

Temos **três sugestões de reforma** a fazer no domínio da cooperação transfronteiriça. A primeira dirige-se aos territórios mais urbanizados, a segunda aos territórios de baixa densidade e a terceira a qualquer tipo de território transfronteiriço.

Para os territórios mais urbanizados, a cooperação transfronteiriça deverá orientar-se no sentido de **oferecer a fruição de bens colectivos a todo o espaço transfronteiriço**. A **partilha de procuras** e a **co-gestão da oferta de equipamentos colectivos**, como cine-teatros ou estações de tratamento de águas residuais, têm muito valor a oferecer aos cidadãos face à situação de partida que se caracteriza, globalmente, por uma excessiva autarcia nesta matéria. Mais e melhores serviços e a preços menores podem ser fornecidos à população dos dois lados da fronteira se passar a haver partilha de procura e oferta de bens colectivos tipicamente presentes num meio urbano.

No caso das áreas de baixa densidade, que, com frequência, são também territórios remotos (i.e., distantes dos centros de decisão colectiva e dos centros de produção de bens e serviços públicos e privados), é necessária uma abordagem diferente. Claramente, as **economias de aglomeração** para o desenvolvimento económico **têm que ser estimuladas**, substituindo a distância física entre agentes pelo trabalho em rede, em cooperação, desses mesmos agentes e em prol da competitividade territorial. Sabemos que esta substituição não é natural, não acontece de forma espontânea e generalizada. A economia dos espaços rurais falha, nomeadamente, na articulação de acções individuais. Por isso, é legítimo perguntar que resposta podem as políticas públicas dar para superar ou, pelo menos, minimizar significativamente esta falha de mercado.

A política de coesão tem aqui uma oportunidade soberana para afirmar o seu valor acrescentado. O seu método moderno, como se defende neste artigo, é particularmente adequado para responder àquela questão.¹³ A próxima geração de programas operacionais, tanto os de cooperação transfronteiriça como os dedicados aos dois outros objectivos (Convergência e Competitividade e Emprego Regionais) deverá ser instruída para encorajar fortemente a emergência de **programas de acção colectiva** robustos elaborados pelos actores do desenvolvimento (empresas, governos locais, centros de investigação, agências de desenvolvimento regional, associações de desenvolvimento local, etc.). Estes programas de acção deverão estar ancorados numa estratégia sólida para gerar **valor económico a partir do aproveitamento sustentável de um recurso endógeno** relativamente único e inimitável em torno do qual faça sentido construir uma rede de negócios e empregos. Entre os activos territoriais com capacidade para ancorar uma estratégia económica deste tipo figuram áreas protegidas, rede de palácios, castelos ou outro património com valor histórico, locais de excepcional beleza cénica ou artes e saberes tradicionais muitas vezes ligados à indústria agro-alimentar. As empresas são a categoria indispensável nestes consórcios pois a **criação de empregos e o reforço da competitividade territorial** constituem a razão de ser destes programas de acção colectiva; sem empresas não há criação duradoura de empregos nem aumento da atractividade económica destes espaços. Deste modo, os Estados-Membros deverão considerar a possibilidade de os programas operacionais de cooperação transfronteiriça concederem **auxílios de Estado**. Algumas referências a esta abordagem nas orientações comunitárias para a política de coesão 2014/2020 e nos próprios regulamentos é altamente recomendável.^{14, 15}

13 Esta ideia foi recentemente apresentada em Bruxelas durante o ciclo de conferências integrado na *Semana Europeia das Regiões e Cidades*; ver Baleiras (2009b).

14 Com efeito, do ponto de vista formal e europeu, nada obsta a que já no actual período de programação esta abordagem possa ser posta em prática. Porém, os programas operacionais de cooperação não previram a atribuição de auxílios de Estado, não contêm orientações para a focalização dos agentes em acções colectivas do tipo indicado nem estão minimamente articulados com os programas operacionais dos outros objectivos. A abordagem proposta, sendo inovadora, precisa ser induzida para ter exequibilidade. Mais, é preciso fazer essa indução nos dois lados da fronteira. Daí, a vantagem de uma iniciativa normativa a nível europeu.

15 A exequibilidade desta proposta é comprovável pela iniciativa PROVERE (Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos) que está no terreno. Trata-se de um instrumento de política que segue as linhas gerais acima expostas. Foi desenvolvido pelo Governo português para estimular a competitividade nos territórios de baixa densidade de Portugal Continental. Mais de 4.000 actores, com empresas de todas as dimensões, estão a executar 25 programas de acção no pe-

Finalmente, para qualquer tipo de geografia económica nas zonas transfronteiriças, sugerimos a terceira dimensão política do conceito de cooperação transfronteiriça de segunda geração que apresentámos na referida conferência de Guimarães — Baleiras (2009a): **eliminação dos obstáculos intangíveis à finalização do mercado único** na vizinhança das fronteiras internas da UE. De facto, quase 20 anos após a Comissão Delors ter proposto a iniciativa “mercado único”, ainda subsistem impedimentos dentro do espaço europeu, precisamente nos territórios transfronteiriços. A fronteira interna ainda é uma barreira para as carreiras de transporte público de passageiros, para as comunicações telefónicas móveis, para o cadastro de propriedades, para operações de socorro e protecção civil (combate a incêndios, auxílio a sinistros rodoviários, ...), para a prestação de cuidados de saúde, etc.. Muitas destas barreiras intangíveis à integração de mercados podem ser removidas sem a utilização de FEDER, embora algumas intervenções financeiras de pequena escala possam ajudar. Estas barreiras são, em larga medida, **custos públicos de contexto transfronteiriço** que prejudicam a actividade das empresas e a qualidade de vida dos cidadãos. A próxima geração dos programas de cooperação transfronteiriça deverá, pois, dedicar alguma atenção a esta matéria e contribuir com um impulso político para completar o mercado único junto às fronteiras internas¹⁶.

8.2. Cooperação transnacional

Como defendemos anteriormente, a política de coesão a nível europeu carece de maior concentração temática. Tal como Barca (2009) preconiza, faz sentido

ríodo 2009/2014, compreendendo um investimento total de 5,6 mil milhões de euros, desdobrado por 740 milhões de euros em projectos-âncora e 4.800 milhões em projectos complementares. De algum modo, esta iniciativa pode ser vista como uma experiência-piloto para a proposta de refundação da cooperação transfronteiriça em territórios de baixa densidade que aqui se apresenta. No portal do QREN português existe informação adicional sobre a iniciativa PROVERE: http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&cid_channel=34&cid_page=384. Em Martins *et al.* (2008) encontra-se uma apresentação da metodologia PROVERE.

¹⁶ Entre Portugal e Espanha há trabalho de casa neste domínio. Na sequência da Cimeira Ibérica de Janeiro último, tivemos oportunidade de solicitar à Comissão Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça que identificasse os custos públicos de contexto transfronteiriço e propusesse aos dois Governos centrais e às autoridades regionais soluções mitigadoras ou mesmo eliminadoras desses custos. A Comissão criou um Comité Sectorial para o efeito e o trabalho está, julgamos saber, em curso. O objectivo imediato é apresentar um primeiro conjunto de propostas para deliberação política na Cimeira Ibérica de 2010.

que o Conselho Europeu identifique umas quantas prioridades europeias para o próximo ciclo de programação.

A cooperação transnacional é um palco particularmente adequado para estimular a **provisão de bens públicos com incidência em vários países**. Cada espaço geográfico desta vertente da cooperação territorial deverá especializar-se na prossecução de um ou dois grandes temas importantes para a modernização estrutural desse espaço. A ideia é que as regiões NUTS II (porventura NUTS I) se **agrupem em territórios de grande escala (macro-regiões)** com um modelo de governação próprio e que junte recursos financeiros de diferentes origens (não apenas o FEDER da cooperação transnacional e as correspondentes contrapartidas nacionais mas outras fontes nacionais, públicas e privadas). A experiência em curso na macro-região do Báltico poderá servir de inspiração a esta reorientação da cooperação transnacional. **Países terceiros poderão ser integrados** nestas macro-regiões na medida em que a solução para o(s) problema(s) de desenvolvimento que os Estados-Membros em causa queiram enfrentar dependa de medidas a tomar nesses países vizinhos. Em princípio, os Estados-Membros não devem ser impedidos de integrar mais do que uma macro-região.

8.3. Cooperação Interregional

A eficácia na acção pública exige uma atenção continuada à inovação nas próprias políticas públicas. Há aqui um paralelismo importante com a inovação em contexto empresarial. No universo dos bens e serviços, a inovação tem custos e é preciso correr riscos para haver sucesso na criação de novos produtos ou novos processos de produção e distribuição. Essa criação passa por um processo de experimentação durante o qual há, inevitavelmente, uma percentagem elevada de experiências que correm mal para que outras dêem certo. Por estas razões, o mundo empresarial há muito descobriu as vantagens da cooperação nas actividades de I&DT.

Ora faz sentido estimular a mesma atitude entre os planeadores e os utilizadores do desenvolvimento regional. As regiões europeias em geral têm muito a ganhar com a experimentação de novas práticas em territórios particulares. Estas novas práticas tanto podem ser modelos de governação como instrumentos de

política dirigidos para promover determinados temas de desenvolvimento ligados ao território. Assim, a inovação e a partilha das melhores práticas devem constituir a base do enquadramento para a cooperação interregional no período de programação 2014/2020.

A nosso ver, a **Comissão Europeia** está em situação privilegiada para **desempenhar o papel liderante** num importante **programa operacional dedicado à criação e difusão de conhecimento** para todas as regiões europeias, de forma a superar as limitações da proximidade geográfica nas experiências cooperativas.

9. Conclusão

O final de 2009 é um momento particularmente adequado para se fazer um balanço do debate estratégico ocorrido na Europa ao longo dos dois últimos anos e para assentar ideias sobre o que os Europeus querem como política de desenvolvimento estrutural até ao final da próxima década. Neste artigo, procurámos motivar o leitor para o assunto. Neste sentido, oferecemos uma síntese das grandes conclusões que, em nossa opinião, emergem neste momento da discussão internacional e propomos alguns caminhos para a política de coesão trilhar no próximo ciclo de programação, a decorrer entre 2014 e 2020.

O debate ocorrido até agora permitiu estruturar **três mensagens**. Primeira, a coesão é um valor e um vector político da UE. Segunda, a política de coesão é a política orientada para o desenvolvimento económico dos territórios europeus. Terceira, a política de coesão gera valor para a Europa que não existiria de outro modo. De seguida, resumimos as nossas **sugestões de reforma**.

A transição de regiões entre objectivos da política de coesão deve ser mais gradualista, com declives menos pronunciados que no ciclo actual de programação.

É necessária uma coordenação mais eficaz, com resultados, das políticas europeias e nacionais de maior impacto territorial. No mínimo, devemos olhar para as políticas de coesão, de desenvolvimento rural e de emprego e formação profissional. A coordenação mais eficaz pode ser conseguida através de vários meios ou pela combinação dos mesmos, tais como: alteração dos domínios de elegibilidade

dos fundos especializados (FEDER, FC, FEADER, FEP, FSE), comando político pelas áreas de governação responsáveis pelo planeamento ou desenvolvimento regional (atendendo às diferenças de organização político-administrativa entre os Estados-Membros), e fusão de fundos especializados.

A Europa precisa reforçar a sua capacidade de diálogo e reflexão estratégica internos durante a execução de cada ciclo de programação e não apenas aquando da sua concepção. Os próximos instrumentos de programação deverão promover a utilização dos recursos comuns de modo mais focalizado nos factores que induzem desenvolvimento sustentável e possuir mecanismos mais selectivos de escolha das operações a financiar. Estes princípios de governação requerem melhores sistemas de monitorização do que os actualmente disponíveis. Para tal, os programas operacionais necessitam dispor de mais e melhores indicadores de impacto, com metas quantificadas e verificáveis ao longo do período de execução, e com consequências em função dos resultados obtidos. Os Estados-Membros precisam de uma Comissão Europeia que actue ao seu lado como um centro de competências para partilha de conhecimento e diálogo na base de estratégias e indicadores de impacto.

Os processos de desenvolvimento económico espalham-se no território atendendo relativamente pouco às fronteiras administrativas. Por isso, a política de coesão, sendo a política de desenvolvimento da UE, deve adquirir maior flexibilidade no modo como lida com as regiões. As regras de elegibilidade territorial dos programas operacionais precisam dar resposta à diversidade dos desafios de desenvolvimento, das escalas territoriais e dos modelos de governação territorial existentes na Europa. Merecem particular reflexão, neste contexto, as condições de elegibilidade necessárias para promover com eficácia certas políticas de dimensão nacional, como são as de educação e formação profissional ou as de ciência e tecnologia, bem como as condições de elegibilidade relevantes para viabilizar intervenções territoriais integradas que mobilizem mais do que um objectivo da política de coesão.

Com um enquadramento estratégico mais sólido, incluindo metas de desempenho operacional, físico, financeiro e de resultados ou impactos quantificadas e verificáveis, faz sentido estimular as autoridades de gestão e as respectivas

tutelas políticas a serem mais pró-ativas na busca de eficiência. Uma maneira de o conseguir é através da criação de uma bolsa de eficiência que premeie os programas operacionais que superem as suas metas de desempenho e seja alimentada em cada ano pelos fundos não utilizados pelos demais programas operacionais. Ainda com a finalidade de encorajar a procura da excelência nas organizações que asseguram a aplicação da política de coesão, propomos a instituição nas mesmas de modelos de avaliação e retribuição do desempenho dos recursos humanos.

A política de coesão promove a acumulação de capital, material e imaterial, através do co-financiamento das despesas elegíveis. O mecanismo essencial da política é, pois, o reembolso dos custos elegíveis. Ano após ano, a percepção pública sobre a qualidade desta política tem sido dirigida cada vez mais para questões processuais ligadas à regularidade dos reembolsos. Ora há uma pergunta importante a fazer que precisa de uma resposta política, ainda não dada: qual é a métrica através da qual queremos medir o sucesso da política de coesão: redução nos erros de reembolso do custo dos bens co-financiáveis ou promoção do desenvolvimento económico dos territórios? Até aqui, a resposta, ainda que não assumida, tem sido a primeira; doravante, precisamos decididamente da segunda sem negligenciar a primeira. É preciso mudar o foco de discussão em direcção às questões estratégicas e tornar o enquadramento das actividades de gestão e controlo da política de coesão consistente com a complexidade da promoção do desenvolvimento territorial. Sem descurar, como é evidente, a investigação e a penalização de comportamentos irregulares e, sobretudo, fraudulentos, é preciso discutir o “status quo” do controlo de fundos comunitários na UE e em cada Estado-Membro. As regras dos sistemas de auditoria e controlo que não passarem numa análise sensata de custo-benefício social deverão, pura e simplesmente, ser eliminadas. Ao mesmo tempo, embora se reconheça que a solução está fora do domínio estrito de aplicação da política de coesão, é igualmente importante a Europa conseguir reduzir substancialmente os prazos que consome para tomar as suas decisões.

A cooperação territorial europeia necessita ser mais focalizada e mais amiga do crescimento e do emprego. Os envelopes financeiros devem passar a ser definidos por espaço de cooperação em vez de serem pré-atribuídos a cada Estado-Membro. Para além de dependerem positivamente da população residente em cada espaço, estes envelopes deverão ser crescentes com o inverso da densidade

populacional do espaço e a diferença relativa, em termos de PIB *per capita*, entre a UE-27 e o espaço de cooperação.

A cooperação transfronteiriça deve ser a vertente a assumir com maior frontalidade o desígnio da competitividade territorial, condição necessária para o alargamento dos níveis de satisfação da população relativamente a bens colectivos. Um caminho a percorrer neste sentido é a eliminação dos custos públicos de contexto transfronteiriço que impendem sobre a actividade das empresas e o bem-estar das pessoas. Outro caminho, no caso das regiões mais urbanizadas, passa pelo desenvolvimento de mecanismos de partilha de procura e oferta de bens colectivos tipicamente presentes em meio urbano. Já no caso dos territórios caracterizados por menor densidade populacional e económica, com frequência bastante débeis em termos de competitividade, o caminho passa pela indução da cooperação entre actores públicos e privados. Cooperação para gerar economias de aglomeração que reforcem a rentabilidade privada e social dos investimentos e acções individuais. A ideia é levar os agentes económicos a conceber e executar programas de acção colectiva que concretizem uma estratégia de valorização económica de activos territoriais tendencialmente inimitáveis presentes em cada espaço, activos em torno dos quais faça sentido criar uma rede de negócios e empregos. Isto requer uma cadeia articulada de efeitos de cima para baixo e vice-versa, envolvendo os níveis europeu, nacional, regional e local. Todos os programas operacionais da política de coesão (e estrutural das pescas e de desenvolvimento rural) necessitam ser envolvidos no financiamento destes programas de acção colectiva. A cooperação transnacional pode organizar-se em torno de macro-regiões para promover a provisão de bens públicos ou novos métodos, mais eficientes, de gerir a provisão de bens públicos à escala das macro-regiões. A experiência em curso para a macro-região báltica poderá fornecer ilações interessantes para esta vertente da cooperação.

Finalmente, julgamos que a cooperação interregional deve vincar o seu papel de laboratório de experiências inovadoras de governação e instrumentação para o desenvolvimento económico ligado ao território. Todas as regiões europeias deverão beneficiar de um programa operacional dedicado à geração e divulgação de novas soluções institucionais liderado pela Comissão Europeia.

Espanha assumirá as responsabilidades de presidir ao Conselho da UE no primeiro semestre de 2010. Será uma tarefa exigente e particularmente complicada. A questão orçamental virá para cima da mesa no final deste ano. O confronto entre simpatizantes e adversários da coesão eclodirá, com toda a probabilidade, a partir de Janeiro próximo. O código genético da política de coesão 2014/2020 será tecido durante este período. Não temos dúvidas de que a experiência rica e de sucesso dos espanhóis com esta política europeia os saberá inspirar para orientar o ADN no sentido mais favorável ao desenvolvimento económico dos territórios europeus. Nós, no lado de cá da Península Ibérica, ficaremos a torcer por Espanha. A bem da Europa! ◀◀

Bibliografia

- BALEIRAS, R.N. (2009a). “Intervenção do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional no painel O futuro da política de coesão”, em Conferência “Cooperação Transfronteiriça de Segunda Geração”, 4 e 5 de Fevereiro, Guimarães: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular e Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.
- BALEIRAS, R.N. (2009b). “Cohesion Policy in Low-Density Cross-Border Territories”, apresentação realizada na conferência “Territorial Co-operation: Working Together Across Borders” integrada nos Open Days do Desenvolvimento Regional — European Week of Regions and Cities, 6 de Outubro, Bruxelas: Comissão Europeia e Comité das Regiões; acessível em http://www.eixoatlantico.com/_eixo_2009/subido/Destacados_derecha/Ponencia_Rui_Baleiras_open_days_09.pdf.
- BARCA, F. (2009). “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: a Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations”, em relatório independente preparado para a Comissária da Política Regional, Abril, s/ local; igualmente acessível em http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.
- MARTINS, N., FIGUEIREDO, C., PROENÇA, M. e RIBEIRO, J.F. (2008). “PROVERE, das Ideias à Acção: Visão e Parcerias”, em Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Abril, Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e

Relações Internacionais; igualmente acessível em <http://www.dpp.pt/pages/files/PROVERE.pdf> (versão em língua portuguesa) e http://www.dpp.pt/pages/files/PROVERE_EN.pdf (versão em língua inglesa).

REGULAMENTO (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que *estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o REGULAMENTO (CE) n.º 1260/1999*, Jornal Oficial da União Europeia, série L, n.º 210, de 31 de Julho de 2006, pp. 25–78, com as alterações introduzidas pelo REGULAMENTO (CE) n.º 284/2009 do Conselho, de 7 de Abril, Jornal Oficial da União Europeia, série L, n.º 94, de 8 de Abril de 2009, p. 10–12; igualmente acessível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:PT:PDF>.

TRATADOS (2008). *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, Jornal Oficial da União Europeia, série C, n.º 115, de 9 de Maio; igualmente acessível em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:PT:HTML>.

O EIXO ATLÂNTICO E A “COOPETIÇÃO” TRANSFRONTEIRIÇA. DECÁLOGO PARA UMA NOVA SABEDORIA DOS LIMITES¹

António Covas
Universidade do Algarve

Índice: 1. Introdução; 1º Dos espaços delimitados aos espaços “des-limitados”; 2º Dos territórios em rede aos territórios-rede; 3º Da segurança no futuro à responsabilidade perante o futuro; 4º Da sociedade da informação e do conhecimento à incerteza essencial das sociedades abertas; 5º Das estruturas e dos sistemas determinísticos para uma cultura flexível de processos e procedimentos; 6º Da interdependência e da contingência aos custos de transacção das organizações de base territorial; 7º Dos governos de autoridade aos governos de contexto; 8º Da economia global aos sistemas produtivos locais e à microgeoeconomia das pequenas redes; 9º Das velhas centralidades para as novas centralidades; 10º Da competição sectorial e mercantil à “coopetição” territorial organizada em nome de uma sociedade multiterritorial de aprendizagem e conhecimento mútuo; Conclusão: as dificuldades de percurso da cooperação territorial descentralizada.

Palabras chave: Cooperação territorial descentralizada, convergência-competitividade-cooperação, mercados-territórios-instituições, “multi-level governance”, espaço público, identidade, nova territorialidade.

Resumo: O presente texto pretende reflectir sobre a cooperação entre territórios de fronteira a partir de uma visão distanciada das grandes propostas programáticas e financeiras próprias do “know how” comunitário, reinterpretando as relações transfronteiriças desde o ponto de vista da cooperação baseada em territórios “glocais” e nas potencialidades dos recursos endógenos, num quadro aberto à interdependência, multidimensionalidade, polícentrismo, responsabilidade e confiança dos actores da cooperação, que se-

1 Este pequeno texto presta uma singela homenagem ao filósofo e ensaísta espanhol Daniel Innerarity. As suas obras, *A transformação da política* (2005) e *A sociedade invisível* (2009) publicadas, ambas, pela Editora Teorema (Lisboa), foram uma inspiração constante para as minhas reflexões e ideias.

rão os que terão de dar respostas conjuntas à nova dimensão da cooperação para o período pós2013.

Abstract: This text aims to reflect on cooperation between border areas from a large remote viewing program and financial proposals specific of the EU” know how”. The cross-border relations are reinterpreted from the standpoint of cooperation based on “glocal” territories and on the endogenous resources possibilities, all in an open framework to interdependence, multidimensionality, polycentrism, responsibility and trust of the actors of the cooperation. These will be the ones that have to provide joint responses to the new dimension of cooperation for the period post2013.

1. Introdução

► As reflexões que se seguem, em redor do que eu designei como o decálogo para uma nova sabedoria dos limites, visam aprofundar a cooperação territorial entre regiões “des-limitadas” como é aqui o caso da euroregião do Eixo Atlântico. Uma primeira versão deste decálogo, mais territorialista, foi publicada no meu livro *Integração europeia, relações ibéricas e política de regionalização* (Covas, 2009: 181-184)². O meu objectivo, desta vez, visa reportar elementos de reflexão que possam contribuir para a construção de uma “mesoeconomia do Eixo Atlântico e um nível coerente de auto-governo territorial”. Dito de outro modo, trata-se de encontrar um nível de pertinência governativa de tal maneira que se reduzam e convirjam, a um tempo, o grau de generalidade das políticas públicas do centro e o grau de especificidade das políticas públicas locais, em ordem à eliminação dos custos de contexto e à geração de novos benefícios de contexto. Neste quadro, a cooperação territorial descentralizada é um instrumento essencial para organizar a “coopetição interregional”, a um tempo, a cooperação para fazer face ao paradigma dos riscos globais e a competição organizada para fazer face ao paradigma dos mercados globais.

O decálogo é um conjunto de princípios de funcionamento que orientam a acção política da cooperação territorial descentralizada. Eis, pois, o decálogo para

2 António Covas (2009). *Integração europeia, relações ibéricas e política de regionalização*, Lisboa: Edições Colibri.

uma nova sabedoria dos limites flexíveis, aqueles que decorrem da implicação deste duplo paradigma em pleno funcionamento: o paradigma da contingência por via dos riscos globais, o paradigma da concorrência por via dos mercados globais. Que poder moderador e ordenador poderão ter, neste contexto de transição, as diferentes formas de cooperação territorial?

1º Dos espaços delimitados aos espaços “des-limitados”

Sabemos que a construção do território do Estado-nação foi um processo político de delimitação do espaço por via de uma fronteira de soberania estadual. Nesta altura, o Estado confunde-se com a política e precede ou prevalece sobre a nação. É o período do Estado-nação. Agora, a separação entre o estado e a nação é o aspecto mais importante do trânsito da modernidade para a era global na forma de um duplo paradigma, dos riscos globais e dos mercados globais. Na era global uma nação pode ser mais ou menos que um Estado nacional e uma sociedade civil pode ser mais ou menos que a política convencional estadual. Não se trata de eliminar os limites, que a memória sempre registará, trata-se de os reformular através da sua conversão num recurso cooperativo ao serviço de uma soberania partilhada dos territórios. A “des-limitação” dos espaços transfronteiriços, ao provocar uma libertação da sua energia vital, será uma fonte inesgotável de realidade emergente. Assim, os territórios de geometria variável e flexível estão numa excelente posição para capturar essa energia historicamente acumulada que brotará da “des-limitação” dos espaços de fronteira.

2º Dos territórios em rede aos territórios-rede

Na sociedade da informação e do conhecimento o número de redes cresce exponencialmente, o mesmo se diga da cooperação territorial que aproveita as inúmeras ligações dos seus membros. Mas os territórios em rede não se confundem com os territórios-rede. Os primeiros vivem mergulhados num imenso mar de possibilidades virtuais, os segundos já revelam uma intencionalidade, uma estratégia e um programa de acção. A transição faz-se através de uma espécie de processo de depuração ou decantação, de ordenação de prioridades. Com efeito, nos territórios em rede ainda são os meios a determinar uma parte significativa dos fins da cooperação territorial, é mesmo provável que o deslumbramento tec-

nológico e as redes de informação ditam uma parte importante das normas de funcionamento da jovem organização territorial. Por isso, esta organização de cooperação territorial tem de gerar, a curto prazo, uma imagem auto-referencial suficiente, uma intencionalidade política no seu sentido mais nobre e, nesse exercício poderoso de reflexão interna, conceber e construir uma administração-rede imaginativa, modesta, ágil e empreendedora, que faça da cooperação territorial transfronteiriça um novo recomeço e uma nova identidade multiterritorial.

3º Da segurança no futuro à responsabilidade perante o futuro

Quando há incerteza há ansiedade e, paradoxalmente, excesso de futuro. No passado recente tínhamos segurança no futuro porque ele era, em boa medida, determinado pelo passado e pelo presente. Hoje, os mercados globais e os riscos globais não nos deixam ver claro. Assim, não só o futuro é incerto e iminente como, cada um de nós, detém uma parcela maior de futuro na conta corrente que mantém com as gerações vindouras. Esta contradição paradoxal entre proximidade e incerteza acerca do futuro faz com que a gestão de expectativas assuma uma importância desproporcionada face aos dados do presente, ao ponto de as expectativas sobre o futuro serem tão ou mais decisivas que as evidências do presente. A cooperação territorial descentralizada é um excelente instrumento para reduzir estas zonas de incerteza perante o futuro porque pode contribuir eficazmente para prevenir os riscos globais e organizar uma concorrência praticável entre as suas parcelas de território assim como as suas respectivas relações exteriores. Face a tanto futuro vigora, pois, o princípio da responsabilidade perante o futuro.

4º Da sociedade da informação e do conhecimento à incerteza essencial das sociedades abertas

Eis o paradoxo da sociedade do conhecimento em todo o seu esplendor. À medida que o conhecimento progride descobrimos que a realidade é uma experiência e uma referência inesgotável e indeterminada, isto é, tudo o que nela vigora está rodeado de um campo imenso de possibilidades alternativas. Este aumento de opções, esta tensão na realidade, é a característica fundamental das sociedades abertas e, também, o seu impulso vital para a inovação e o progresso. Está assim criada uma cadeia complexa de interdependências recíprocas que a gestão multi-

territorial pode ajudar a desbravar e a esclarecer. Não surpreende, pois, que a cooperação transfronteiriça luso-espanhola abra ainda mais as sociedades respectivas, tanto mais quanto estiveram, durante décadas, de costas voltadas. É certo, esta abertura acarreta tensão e incerteza mas, por isso mesmo, a cooperação territorial descentralizada é, não apenas, a justa medida do problema como um acto de liberdade e inteligência de que não devemos prescindir.

5º Das estruturas e dos sistemas determinísticos para uma cultura flexível de processos e procedimentos

A incerteza e a energia vital inerentes às sociedades abertas exige que as velhas estruturas formalistas e conformadoras, muito gerais, abstractas e obrigatórias, cedam o lugar a uma cultura de processos e procedimentos que, sendo uma rotina aceite entre sectores autónomos da sociedade, é capaz de criar sucessivas “ficções de consenso” que prevaleçam sobre a inércia dos sistemas e permitam manter o fluxo de energia da sociedade aberta a um nível elevado sem demasiada entropia. Além disso, entre o excesso de generalidade da política global e o excesso de especificidade da política local, a cooperação territorial transfronteiriça, através da sua autonomia relativa, pode converter-se no nível intermédio de governação que é necessário para pôr em prática uma cultura flexível de processos e procedimentos. Todavia, esta dialéctica entre os fins e os meios da cooperação territorial descentralizada, sendo decisiva, não é independente do tipo de relação formal, quase sempre de natureza político-administrativa, entre diversos níveis de governo e administração (mais administrativa ou mais autónoma), sendo certo que, em qualquer caso, se afigura imprescindível proporcionar uma coabitação, funcionalmente relevante, de entidades territoriais de geometria fixa e variável por meio de um direito público mais aberto e inovador.

6º Da interdependência e da contingência aos custos de transacção das organizações de base territorial

A gestão multiterritorial é muito exigente: alta conectividade, multi-escalas de governo e administração, multipolaridade, multi-identidade. É já assim no quadro da integração regional da União Europeia. Na cooperação territorial transfronteiriça luso-espanhola a questão essencial é saber se as jovens organi-

zações multiterritoriais são capazes de gerar novos lugares-globais, por cima ou para além das suas entidades constituintes, ou se, pelo contrário, são organizações obedientes, estritamente mandatadas para levar a cabo um programa modesto, de baixa intensidade interorganizacional, com baixos custos de transacção, aqueles que os municípios fundadores e os programas europeus de cooperação lhes consentem. Dito de outra forma, as organizações de cooperação territorial, como o Eixo Atlântico, são o fruto maduro da necessidade histórica e dos seus paradigmas instituintes ou são o fruto verde do acaso e da oportunidade, sejam os fundos europeus ou quaisquer outros? No mesmo sentido, qual é a parcela de financiamento que elas próprias consomem, a sua relação custo-benefício, face aos resultados obtidos? Ou, ainda, a sua eficácia externa (resultados face aos objectivos) face à sua eficiência interna (custos de produção dos seus serviços)?

De facto, as organizações de cooperação territorial não podem ser eternamente um pretexto à boleia de uma oportunidade, elas próprias vítimas de estratégias excessivamente institucionalizadas e municipalizadas. Esta frágil relação umbilical é, de algum modo, o pecado original da cooperação territorial descentralizada. Tudo encobre e tudo justifica.

7º Dos governos de autoridade aos governos de contexto

“Apresenta-se actualmente à política o dever de transitar da hierarquia para a heterarquia, da autoridade directa para a conexão comunicativa, da posição central para a composição policêntrica, do comando unilateral para a implicação policontextual” (Innerarity, 2005: 144).

Nesta tendência de fundo, a cooperação territorial descentralizada de carácter transfronteiriço é uma aplicação concreta da teoria do “multi-level governance” (from government to governance) e do seu principal corolário, a coordenação deliberativa. A mesoeconomia do Eixo Atlântico é, por enquanto, apesar dos seus sucessos, apenas um ensaio tímido de auto-governo, face aos deveres que ainda assistem à política convencional, essencialmente estadual. Num sistema de “multi-level governance” como aquele que caracteriza a União Europeia, a questão crucial dos governos de contexto, num plano intermédio de cooperação territorial, é, em primeiro lugar, eliminar os custos de contexto transfronteiriços

e, em segundo lugar, gerar os benefícios de contexto inovadores que façam subir o patamar da cooperação territorial. Benefícios de contexto em três áreas fundamentais: no reforço da densidade institucional e do capital social multiterritorial, na organização das relações exteriores do novo agrupamento territorial, na forma de lidar com os efeitos externos das políticas públicas. A mesoeconomia do Eixo Atlântico é o lugar geométrico destes efeitos, descendentes (políticas do centro) e ascendentes (políticas locais), ao mesmo tempo que se esforça por oferecer, em permanência, uma “ficção de consenso” em ordem a manter, num plano elevado, o fluxo de energia e o caudal de iniciativas provenientes dos vários territórios em presença.

8º Da economia global aos sistemas produtivos locais e à microgeoeconomia das pequenas redes

Face à pressão segregacionista e excludente dos mercados globais e dos riscos globais, a cooperação territorial descentralizada está obrigada a reinventar-se constantemente para impedir que a “desterritorialização” aconteça. Deste novo imaginário territorial fazem parte os sistemas produtivos locais e as pequenas redes inter ou multilocais de bens e serviços, por maioria de razão se pensarmos nos territórios de baixa densidade. Nesta reinvenção dos territórios locais há um lugar fundamental e decisivo para as aplicações da bioeconomia. Neste sentido, a cooperação territorial descentralizada deverá dar uma atenção prioritária aos sistemas agro-alimentares autóctones, às formas de agricultura apoiadas pelas comunidades, aos núcleos integrados de produção de energias renováveis descentralizados, à reorganização dos ecossistemas e das paisagens interregionais em ordem a criar uma nova visitação de interiores, às experiências inovadoras em matéria de alterações climáticas por via de investimentos de mitigação, adaptação e compensação, às formas de ecotransporte no sistema multilocal de transportes públicos, à recriação da malha dos caminhos histórico-patrimoniais. No plano da cooperação territorial luso-espanhola é preciso não esquecer o valor da economia simbólica que é vital para fortalecer os sistemas produtivos locais e a microgeoeconomia das pequenas redes nos territórios de baixa densidade da antiga fronteira. Com efeito, a sua relativa invisibilidade passa geralmente ao lado da atenção dos macroeconomistas, mas a sua resiliência face aos mercados globais é uma condição de sobrevivência das pequenas cidades e das suas respectivas populações. Para estes níveis

de abordagem territorial a cooperação territorial descentralizada é uma retaguarda segura e um ponto de apoio imprescindível.

9º Das velhas centralidades para as novas centralidades

Da metropolização convencional ao desenvolvimento de cidades-região, organismos policêntricos integrados na lógica natural dos ecossistemas e das paisagens. Sabemos já que a inércia do crescimento económico pode conduzir a uma metropolização excessiva e, correlativamente, a uma produção apreciável de efeitos externos negativos cuja correcção polariza ainda mais a metropolização em curso. Neste contexto, de quase círculo vicioso, a cooperação territorial descentralizada pode ser não apenas um instrumento de mitigação/adaptação/compensação de sub-territórios em perda como, sobretudo, um veículo fundamental de criação de novos lugares-globais que contrariem estruturalmente essa mesma metropolização e conduzam a uma cidade-região mais policêntrica. De facto, é preciso estar avisado face a um excesso de capitalidade ou de metropolização, na exacta medida em que uma boa ideia de cooperação territorial descentralizada pode, desde o início, ficar refém de pesados custos de contexto, estando impedida, na prática, de levar a bom termo a “outra parte” do seu programa, isto é, a geração de benefícios de contexto, os novos lugares-globais e as pequenas redes multilocais.

10º Da competição sectorial e mercantil à “coopetição” territorial organizada em nome de uma sociedade multiterritorial de aprendizagem e conhecimento mútuo

A política pós-estadual é cada vez mais uma política sem centro e sem vértice. Numa sociedade de riscos globais, os bens globais e colectivos têm de ser organizados de modo cooperativo sob pena de não haver, sequer, benefícios de contexto para o funcionamento dos mercados globais. O conceito de “coopetição” tem, neste contexto, o valor simbólico de um programa, a um tempo cooperativo e competitivo. Cria uma tensão na realidade para ser competitiva, mas abre, também, uma profunda reflexão sobre os métodos e os conteúdos da cooperação interregional, seja nas suas relações internas ou nas relações exteriores. Estamos em crer que um programa para a “coopetição” transfronteiriça incluirá:

a arte da localidade e das redes locais, a arte do associativismo e das redes de interconhecimento, o debate público sobre os novos bens colectivos e os novos lugares-globais, a economia dos ecossistemas e das paisagens globais e a geração de novas amenidades e interioridades, um programa de *benchmarking* de boas práticas empresariais, a promoção *diplomática* das relações exteriores da nova entidade multiterritorial, a promoção da economia do simbólico e do imaginário na construção de um espaço público multiterritorial. Temos um longo caminho pela frente. É imperioso que o todo seja maior do que a soma das partes.

Conclusão: as dificuldades de percurso da cooperação territorial descentralizada

Em jeito de conclusão, julgo avisado fazer uma chamada de atenção para aquilo que poderão ser as dificuldades de percurso da cooperação territorial descentralizada (CTD) no plano transfronteiriço luso-espanhol, sobretudo se pensarmos a médio prazo, no período pós-2013, no trânsito que se fará entre o fim da política convencional de coesão europeia e o início de uma nova política de coesão territorial, tal como parece decorrer das orientações gerais propostas no livro verde da comissão europeia.

Em primeiro lugar, uma excessiva institucionalização/municipalização da CTD pode deixá-la prisioneira dos ciclos eleitorais e provocar a sua captura pelos criadores; não haverá, pura e simplesmente, auto-governo digno desse nome. Com efeito, o “excesso de institucionalização” da cooperação transfronteiriça por via de agrupamentos de autoridades e poderes públicos locais e regionais é um risco com resultados contraproducentes porque pode significar a captura de recursos públicos por aparelhos político-partidários em operações de duvidosa reprodutibilidade e elevado custo de oportunidade;

Em segundo lugar, a baixa empresarialização da CTD retira-lhe autonomia e autoridade políticas, assim como capacidade técnica e funcional e, sobretudo, criatividade estratégica e prospectiva para reinventar constantemente a sua me-soeconomia e recriar a sua territorialidade; trata-se, a prazo, da sobrevivência da própria CTD.

Em terceiro lugar, qual é o valor programático da CTD para lá do horizonte da política europeia mais convencional, dito de outra forma, que cenários de cooperação territorial podemos desde já antecipar face a uma mudança substancial de prioridades políticas da União Europeia? Com efeito, nas orientações fundamentais para o próximo período de programação 2013-2020 é imperioso rever o trinómio convergência-competitividade-cooperação, os três objectivos da política de coesão, por esta ordem, e decidir qual o novo equilíbrio de prioridades que desejamos alcançar e de que forma elas podem e devem comunicar entre si, por via do triângulo mercados-territórios-instituições.

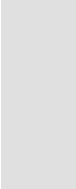
Em quarto lugar, quais os custos da não-regionalização do continente face às novas institucionalidades/centralidades que decorrem da nova política de coesão territorial da União Europeia e o papel da CTD neste contexto de “multi-level governance”? Com efeito, a CTD exige segurança jurídica, estabilidade institucional, programação estratégica de actividades, horizonte temporal alargado e avaliação consequente, autonomia financeira suficiente, parcerias eficazes e eficientes, isto é, regiões politicamente constituídas dos dois lados da “fronteira”.

Em quinto lugar, a equidade das dotações financeiras é um factor decisivo para o sucesso da cooperação; de facto, não há cooperação territorial que resista a uma relação financeira de 1 euro para Portugal e 3 euros para Espanha, tal como acontece com os actuais critérios de distribuição do programa operacional de cooperação territorial baseados na densidade dos territórios. Deste facto devem ser retiradas duas consequências fundamentais para o futuro próximo: em primeiro lugar, devemos evitar a todo o custo que, por exemplo, os agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) sejam estruturas consumidoras de recursos, em segundo lugar, é imperioso pensar rapidamente qual o modelo de financiamento para além do actual programa de cooperação, num cenário de penúria de meios financeiros em virtude dos défices acumulados nos anos de 2009/2010.

Em sexto lugar, o sucesso a médio e longo prazo dos programas de cooperação transfronteiriça recomenda que sejam tidos em devida conta três tipos de instrumentos ou lógicas de intervenção: a institucionalização de iniciativas públicas, a empresarialização de iniciativas privadas, a materialização de direitos de cidadania ao quotidiano, de tal modo que, a todo o tempo, todos nos possamos

interrogar sobre que espaço público, identidade ou nova territorialidade estão a ser construídos no antigo território das regiões de fronteira.

A cooperação territorial na Península Ibérica e na Europa está perante uma verdadeira encruzilhada civilizacional e cultural que a actual crise se limitou a trazer à luz do dia. As fronteiras foram determinadas por razões históricas. A mudança de contexto e de pretexto pode mudar essas razões e determinar uma outra reconstrução histórica, uma outra territorialidade muito mais prometedora. A história e a geografia estão de novo frente a frente. ◀◀



LAS ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN EN TERRITORIOS DESLINDADOS Y ¿DESLIMITADOS?: LA “COOMPETITIVIDAD” COMO ALTERNATIVA¹

Luis Domínguez Castro

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Vigo

Índice: Presentación; 1. Las estructuras de cooperación son necesarias para des-limitar lo deslindado; 2. La cooperación transfronteriza debe lavar su pecado original; 3. Las enseñanzas de la evolución de la cooperación transfronteriza formal en los últimos veinte años son importantes; 4. El debate sobre el deber ser, el querer ser y el poder ser de las estructuras de cooperación enseña caminos; 5. El futuro se escribe con personalidad jurídica y con evaluaciones periódicas que permitan una real “coompetitividad”; Conclusiones.

Palabras clave: Cooperación territorial, estructuras de cooperación, cooperación y competitividad, eurorregión.

Resumen: La experiencia de 20 años de cooperación transfronteriza entre España y Portugal debe permitirnos hacer una reflexión sobre los derroteros futuros de la misma y sobre el papel que, en ese futuro deben jugar las estructuras de cooperación. Sin duda, la iniciativa comunitaria INTERREG ha sido la principal responsable de la intensificación de esa cooperación formal, si bien siempre ha habido una informal constante pero discontinua. No obstante, sólo la cooperación formal abre el camino de la superación ¿deslimitación? de las fronteras y obliga a consolidar estructuras que le den continuidad y acrecienten la competitividad de los territorios eurorregionales.

Abstract: The experience of 20 years of cross-border cooperation between Spain and Portugal should allow us to reflect on its future paths and on

1 La presente reflexión es deudora de la lectura del trabajo del profesor A. Covas, contenido en este mismo número, con el que pretende entablar un diálogo y desarrolla la presentación realizada durante el Seminario de Cooperación transfronteriza de segunda generación, desarrollado en Guimarães, entre el 4 y el 5 de febrero de 2009.

the role it should play in the future cooperation structures. Undoubtedly, the INTERREG Community Initiative has been the main responsible for the intensification of that formal cooperation, although there was always a constant informal but discontinuous cooperation. However, only formal cooperation paves the way for overcoming borders and requires consolidated structures that give continuity and enhances the competitiveness of Euro-regional territories.

Presentación

► Portugal y España constituyen un ejemplo singular en el panorama de la cooperación transfronteriza dentro del seno de la Unión Europea. En efecto, los dos países ibéricos son un buen modelo del impacto de las iniciativas INTERREG sobre las dinámicas socio-económicas de los espacios fronterizos en Europa desde unas características muy diferenciadas.

Se trata de una frontera estable en el tiempo con un trazado que, en su forma sustancial se remonta a la Edad Media en paralelo a la formación de los reinos de Portugal y Castilla y su expansión hacia el sur de la península. De hecho, estamos ante la frontera con límites más antiguos del viejo continente, fijada como tal en el Tratado de Alcañices (1297), salvo la plaza de Olivenza que pasa a ser española como consecuencia del Tratado de Badajoz que puso fin a la llamada Guerra de las Naranjas (1801).

No sólo es la más longeva sino también la más extensa con sus 1.200 kms., sin contar las delimitaciones marítimas. Longevidad y extensión que no se corresponden con una ocupación intensa del territorio. Por el contrario, es un espacio con grandes trechos deshumanizados por las bajas densidades de población. Es un territorio de baja densidad demográfica. Así, siguiendo los datos de 2001, la media de densidad de Portugal se situaba en 113.2 habitantes por km², mientras que las 10 NUT III fronterizas se quedaban en una media de 69.9 habitantes por km² muy por debajo de la media nacional. Con el agravante de la enorme diferenciación que se observa entre los dos extremos de la frontera (Cávado con 318.9, Minho-Lima con 112.9 y Algarve con 79.8) y la zona centro-meridional (Baixo Alentejo con 15.5, Alto Alentejo con 19.8 y Beira Interior Sul con 20.5).

En España, la media de densidad se cifraba en 80.24 habitantes por km² y sus 7 NUT III fronterizas con Portugal tenían una densidad media de 55,8 habitantes por km², más baja aún que los números de la frontera portuguesa pero un poco menos alejada de su media nacional. Por lo que hace a la distribución a lo largo de la frontera, se produce una cierta simetría con el otro país. En efecto, los extremos vuelven a ser los más poblados (Pontevedra con 201.1, Ourense con 46.5 y Huelva con 45.7) y es aquí la zona centro-norte la menos poblada (Zamora con 18.9 y Cáceres con 20.3). En resumen, las 17 NUT III representan el 23,5% de la superficie peninsular pero sólo acogen al 10 % de su población y su densidad es de 40 habitantes por km² frente a los 91 de la media peninsular. La baja densidad demográfica de estos territorios se traduce en un débil tejido urbano con sólo siete ciudades (con sus municipios) que superan los 100.000 habitantes en esas NUT III: Braga y Barcelos en Portugal y Vigo, Ourense, Salamanca, Badajoz y Huelva en España. Sólo una de ellas, Vigo, supera los 200.000 habitantes.

Este es el escenario físico sobre el que construir la cooperación transfronteriza, una cooperación que por otra parte se ha beneficiado de generosas aportaciones comunitarias (la frontera que más dinero ha recibido del INTERREG III, por ejemplo) y que ha generado y genera estructuras de cooperación bien valoradas en el contexto europeo. Vamos a desarrollar nuestra reflexión en torno a cinco ideas-fuerza.

1. Las estructuras de cooperación son necesarias para des-limitar lo deslindado

Es cierto que la cooperación informal entre las gentes de la frontera ha existido desde siempre, de manera legal y mediante formas paralegales o ilegales, como en el caso del contrabando. Puede incluso decirse que la sublimación de las relaciones humanas transfronterizas, los matrimonios, fueron más abundantes en el pasado que hoy en día. Las relaciones informales preceden y justifican la instauración de marcos formales y de estructuras de cooperación y, lo que es más importante, determinan el éxito presente y futuro de la cooperación transfronteriza. Si las personas, si la sociedad civil de los dos lados de la frontera no se implican, no necesitan la cooperación con el vecino, entonces nos encontramos con discursos vacíos y recursos públicos dilapidados. Las relaciones informales preceden siem-

pre a las relaciones formalizadas entre los poderes públicos y deben superarlas, deben ir más allá forzando los límites, des-limitando las fronteras administrativas.

El marco jurídico actual de las relaciones transfronterizas viene determinado por el predominio de los Estados-Nación. Un predominio más o menos erosionado por la actual gobernanza multinivel pero todavía consistente y hegemónico en las relaciones internacionales. Por ello, resulta imprescindible la formalización de la cooperación territorial, en nuestro caso la transfronteriza, entre los países miembros de la Unión Europea. Formalización que debe estar asentada en el principio de eurociudadanía. Es decir, permitir que los habitantes de frontera superen los estigmas históricos de su ubicación geográfica y se conviertan en bandera de las ventajas de una Europa unida.

La cooperación transfronteriza formal entre países necesita de estructuras. Estructuras que no necesitan ser públicas, ni tan siquiera las de este carácter tienen que ser las primeras en nacer; no obstante, sin estructuras de cooperación que reúnan a las autoridades públicas no es posible consolidar espacios des-limitados, ampliando los derechos de la ciudadanía independientemente de su lugar de residencia.

La primera etapa de la cooperación transfronteriza en el seno de la Europa comunitaria, la de la aproximación mediante la recuperación y/o intensificación de lazos culturales y la construcción de infraestructuras de comunicación, ha creado estas estructuras de cooperación en formatos y resultados diferentes. También entre España y Portugal fueron naciendo estructuras formales de cooperación entre entidades públicas al amparo del Convenio de Madrid y de los Programas de Iniciativas Comunitarias INTERREG, sea bajo la fórmula de Comunidades de Trabajo, de Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas o de Asociaciones de Municipios.

La segunda etapa de la cooperación transfronteriza, la de la proximidad que pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de las fronteras como vía indispensable para poder hablar de eurociudadanía, necesita de estructuras de cooperación, tanto públicas como privadas. Sin ellas resultaría imposible superar los obstáculos administrativos, de cultura política y empresarial que castigan la

vida en la frontera. El nuevo instrumento jurídico de las AEECTs está llamado a jugar un papel central en esta dinámica, pero no puede dejarse todo a su albur.

Debemos pensar ya más allá. En una tercera etapa de la cooperación transfronteriza, la del desarrollo económico conjunto de territorios-red, la de la "co-competitividad". En nuestra opinión, esta tercera fase no es posible sin estructuras de cooperación consolidadas. Debemos comenzar a diseñar Agencias de Desarrollo Euroregional que gestionen mancomunadamente programas comunitarios, nacionales y regionales. Sólo así podremos hablar de territorios des-limitados liberados de la hipoteca que supone la actual relación financiera de 3 a 1 que preside la cooperación territorial entre España y Portugal. Des-limitar territorios para cooperar no implica alterar soberanías, ni promover nuevos deslindes, no; se trata de convivir con nuevas lealtades que suman y nunca restan; se trata de forjar euro-ciudadanía sin menoscabo de las identidades nacionales. Unir en la diversidad.

2. La cooperación transfronteriza debe lavar su pecado original

La cooperación informal nunca ha necesitado de marcos normativos ni de apoyos externos; se ha abierto paso siempre que las circunstancias lo han requerido. Su existencia es un legado precioso pero inconsistente por el propio carácter contingente de su naturaleza. Las sociedades abiertas necesitan las relaciones informales, porque son tremendamente creativas y anticipatorias, pero necesitan, todavía más, formalizarlas para poder extraer de ellas todas sus potencialidades. La cooperación territorial formal, esto es, entre entidades públicas en Europa ha sido concebida con muchos elementos exógenos. Sin duda, el deseo de evitar nuevos conflictos bélicos en un continente desangrado está en su origen. La necesidad de preservar las fronteras de los Estados-Nación también, aunque de un modo menos explícito. La historia de la cooperación territorial en Europa es la de una construcción de estructuras jurídicas y "ajurídicas" muy cuidadosas con no cuestionar la legitimidad de los Estados-Nación y no apadrinar nuevas identidades territoriales explícitas. El futuro inmediato no puede desviarse de ese camino sin que ello implique renunciar al trabajo cotidiano que haga emerger nuevas lealtades, más o menos compatibles con los marcos territoriales actuales que, no lo olvidemos nunca, son históricos y por ello caducos.

Las estructuras de cooperación existentes en nuestra frontera han sido, en muchos casos, hijas de partos inducidos. Inducidos por las ventanas de oportunidad de programas comunitarios más o menos generosos en la distribución de recursos financieros, siempre escasos en territorios fronterizos y de baja intensidad demográfica. Es evidente que la mayor parte de ellas – ¿tal vez todas? – nunca se habrían creado sin el estímulo del dinero comunitario.

Este parto inducido ha dado lugar a alumbramientos en situaciones precarias porque el tejido institucional y de la sociedad civil no tenía, ni tiene aún, suficiente densidad para asegurar el crecimiento autónomo de las mismas. Es necesario reconocer que hemos aprendido a hacer de la precariedad un estado consolidado. Esto es algo que debemos superar lo más rápidamente posible. Necesitamos destetar a las estructuras de cooperación transfronteriza de las ubres comunitarias si queremos transformarlas un día en Agencias de Desarrollo Euroregional.

El pecado original de haber surgido en circunstancias precarias y por estímulos exógenos ha condicionado muchos de los resultados de los programas de cooperación desarrollados en la frontera hispano-portuguesa al amparo de la financiación comunitaria. Han tenido una vocación finalista en sí mismos. En demasiados casos se ha tratado de conseguir financiación como fuese para no importa demasiado qué. Lo urgente, como casi siempre, no nos ha permitido ver lo importante. La necesidad obliga y sería bueno que, pasado el mejor momento de financiación más o menos generosa e incondicional, nos detuviéramos a diseñar estrategias y estructuras endógenas pensadas para el territorio y para desarrollar dinámicas de “cocompetitividad”.

3. Las enseñanzas de la evolución de la cooperación transfronteriza formal en los últimos veinte años son importantes

La aprobación del llamado primer paquete Delors supuso, en toda la Europa comunitaria de entonces y en sus fronteras exteriores, una enorme ebullición que se tradujo en la creación de estructuras, más o menos virtuales, que pudiesen beneficiarse de las regalías ofrecidas. Las autoridades regionales y nacionales de España y Portugal optaron por difundir el modelo alpino de las Comunidades de Trabajo, escasamente institucionalizado y por ello excelente para solicitar di-

nero, repartírselo y seguir cada uno a lo suyo. Sólo la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, por las especiales características de proximidad étnica y lingüística y la fuerte personalidad y continuidad en el poder de Fraga Iribarne y Braga da Cruz, pareció querer ir más allá sin grandes logros consolidados por la falta de personalidad jurídica de la propia estructura. En el resto de la frontera, o no hubo nada o se optó por crear Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas que, con la excepción del de Extremadura, se justificaron con la mera obtención de recursos comunitarios para desarrollar programas casi siempre yuxtapuestos y en muy pocas ocasiones integrados.

En el caso de Galicia y Norte de Portugal, aunque no sólo aquí sino también en Andalucía-Algarve, las ciudades quisieron jugar también su papel, creando estructuras de cooperación propias, originalmente enfrentadas con las creadas por sus poderes regionales, no siempre del mismo color político. No obstante, las ciudades tienen un recorrido corto en una frontera sin ciudades y en una cooperación para la que tienen escasas competencias.

Coincidiendo plenamente con la segunda conclusión del trabajo del profesor Covas, no puede haber cooperación territorial sin la decidida presencia de los actores empresariales. El proceso histórico de estos veinte años de cooperación transfronteriza entre España y Portugal tiene uno de sus talones de Aquiles en la ausencia o endeblez de las estructuras de cooperación empresariales. La cooperación empresarial, desde el punto de vista organizativo, es dependiente de la autorización de las instituciones públicas y ese no es el camino. Es cierto que la cooperación empresarial puede funcionar, y de hecho funciona, sin la malla de estructuras propias, pero también es cierto que sólo a través de ella los empresarios pueden ejercer más eficazmente su labor de lobby, especialmente los pequeños y medios empresarios llamados a ser el eje sobre el que pivote nuestro desarrollo endógeno que no tienen a su alcance otros instrumentos para ejercer presión sobre los gobiernos. Sin cooperación empresarial formal no se construirán las eurorregiones que dinamicen los territorios fronterizos gravados por serlo en el pasado y en el presente.

La sociedad del conocimiento no es posible sin la contribución central de los centros de enseñanza e investigación superior. Las universidades tienen que

jugan un papel decisivo en la cooperación territorial pensada para desarrollar, de forma sostenible, las zonas fronterizas. Afortunadamente, contamos, en las NUT III fronterizas o adyacentes, con una red suficiente de universidades y centros de investigación, algunas incluso de prestigio internacional. No obstante, las estructuras de cooperación existentes en este ámbito son frágiles o no han sido capaces de generar dinámicas de colaboración para obtener proyectos internacionales (dentro de los Programas Marco comunitarios de Investigación, por ejemplo) o títulos conjuntos de grado o posgrado. La necesaria triple hélice: instituciones públicas, empresas y centros de investigación y formación superior es un objetivo no alcanzado.

Los países ibéricos, por razones históricas de largos períodos de dictaduras políticas y/o militares, no gozamos de potentes instrumentos de sociedad civil característicos de las sociedades abiertas y democráticas. Hemos avanzado, sin duda, desde las transiciones democráticas vividas en los años setenta del pasado siglo. La cooperación territorial debe servir para fortalecer e incluso animar la presencia de organizaciones nacidas de la sociedad civil para prestar servicios de muy variada índole: estrategia, cultura, asistencia social, formación, deporte, ocio...; el partenariado entre lo público y lo privado debe tener en la frontera un espacio de ensayo privilegiado, especialmente en los territorios de baja intensidad demográfica donde los costes de oportunidad son más elevados.

4. El debate sobre el deber ser, el querer ser y el poder ser de las estructuras de cooperación enseña caminos

Ya hemos señalado que el origen de la mayor parte de las estructuras de cooperación de nuestra frontera fue vicario y finalista. Las tres generaciones del PIC INTERREG marcan la singladura de esas estructuras para bien y para mal. Sin embargo, el papel jugado en cada una de esas tres fases fue diferente. En efecto, se llegó tarde al primer INTERREG y sólo cupo participar en el mismo a aquellas estructuras más antiguas nacidas en las zonas más dinámicas de la cooperación informal.

El INTERREG II ya permitió una participación ex ante a las estructuras más consolidadas aunque, a nuestro criterio, ello no logró traducirse en verdadera

planificación estratégica conjunta y de nuevo primó la yuxtaposición de proyectos en detrimento de la convergencia. De hecho, las autoridades centrales de España y Portugal consultaron a las estructuras de cooperación existentes el desarrollo de la programación 1994-1999 pero los centros de decisión siguieron lejos de la frontera y la participación social, en consecuencia, fue escasa.

El INTERREG III fue el más generoso en dinero y oficializó la participación de las estructuras de cooperación en su programación, ciertamente más ritual que efectiva. Uno de los errores cometidos fue que se pecó de exceso de descentralización cayendo incluso en la atomización, a la hora de la aprobación de proyectos financiados. El café para todos impidió sacar mejores frutos al dinero comunitario, que también se genera con nuestros impuestos. En vez de tejer un territorio-red se optó por repartir quiñones de los fondos capturados entre una pluralidad de actores no coordinados entre sí. Fue, en gran medida una oportunidad perdida.

El actual POCTEP anuncia tiempos de recursos limitados y obliga a replantearse el mapa y la identidad de las estructuras de cooperación territorial existentes y las que puedan nacer en el futuro inmediato. De la pluralidad de actores tenemos que pasar a la armonización de estructuras. Cooperar significa renunciar para sumar. Recursos públicos escasos exigen decisiones imaginativas para tomar decisiones y ejecutar proyectos. La "coompetitividad", acuñada por el profesor Covas, tiene que templarse en este escenario y demostrar la calidad de su acero. La "coompetitividad" necesita instalarse en las instituciones públicas y en las organizaciones privadas. Cooperar es una buena fórmula para ser competitivos en las economías globales, es una buena forma de ganar escala y proyección a todos los niveles. La cooperación eficiente necesita estrategias claras, compartidas, participativas y evaluables. La competencia eficiente elimina a los actores desganados, "free rider" o insuficientemente formados.

La colaboración yuxtapuesta, la concepción finalista de los proyectos, los desencuentros nacidos de culturas políticas diferentes, los obstáculos originados por culturas empresariales distintas, el desencanto de los que quieren ir más rápido, los miedos de los que temen la pérdida de identidades territoriales inculcadas desde las plataformas de los Estados-Nación han generado pérdida de dinamismo

de muchas estructuras de cooperación. Otras, por el contrario, han encontrado en este “caos”, en este territorio vacío, paralegal y des-limitado de la cooperación transfronteriza con sello comunitario, una ventana de oportunidad para desarrollar un fuerte activismo que no se ha traducido, todavía, en actividad eficiente.

Las AECTs llegan en este contexto y surgen ¿como qué?: estructuras de cooperación, instrumentos operativos para estructuras preexistentes o por crear, panaceas para émulos de Lampedusas. En nuestra humilde opinión no deberían ser estructuras de cooperación ni reemplazarlas en ningún caso. Apostamos, decididamente, porque sean instrumentos operativos de estructuras amplias o agrupadas que hayan demostrado capacidad de gestión y estabilidad consolidada. Es función de las autoridades públicas regionales y nacionales “pensar” las AECTs antes de que exista “overbooking”, a no ser que lo que se pretenda es que fracase el instrumento comunitario y que todo siga igual. Pocas, con contenidos claros y atribuciones concretas, con autosuficiencia económica para sus gastos corrientes. Este debería ser el perfil para que resultaran útiles a la ciudadanía.

5. El futuro se escribe con personalidad jurídica y con evaluaciones periódicas que permitan una real “cocompetitividad”

Las estructuras de cooperación territorial sin personalidad jurídica han sido un instrumento válido para la etapa de aproximación, se han quedado viejas para la de proximidad y no servirán en la etapa de la “cocompetitividad”. Es verdad que algunas pueden subsistir salvando sus carencias mediante la constitución de AECTs que actúen como sus brazos ejecutores. Es un camino a recorrer. Sin personalidad jurídica no se puede promover el desarrollo de territorios des-limitados.

También es hora de dejar atrás la fase en la que los fondos comunitarios mantenían las estructuras de cooperación. Es actitud finalista pertenece al pasado y no tiene futuro. En el próximo período de programación comunitaria los fondos no deberían poder destinarse a financiar gasto corriente de ninguna estructura ya existente, su objetivo tiene que ser la financiación de programas, nada más y nada menos. Si las autoridades públicas creen en la cooperación territorial, si la sociedad civil apuesta por ella, deben ponerse recursos encima de la mesa para que las estructuras de cooperación sean autónomas, tengan vida propia más allá

de los programas comunitarios. Y esto no quiere decir, en ningún caso, que los programas comunitarios de cooperación territorial no sean necesarios. Al contrario, se trata de que sean mucho más eficientes y, en consecuencia, duraderos por su utilidad.

Las estructuras de cooperación territorial necesitan una gestión profesional a la que, por lo tanto, se le puedan exigir resultados. La profesionalización no significa privatización. El sector público puede surtir de magníficos profesionales a estas estructuras siempre que su dedicación a las mismas sea a tiempo completo. Los profesionales del sector privado son, por supuesto, una alternativa igual de válida. Evaluar por resultados a los gestores es el mejor camino para poder evaluar por sus resultados al conjunto de la estructura. La "coo-competitividad" exige resultados e incentivos selectivos para conseguirlos.

Los gestores, como queda dicho, son un instrumento precioso del buen funcionamiento de las estructuras de cooperación. No obstante, la toma de decisiones tiene que recaer en cargos electos. Sólo así es posible un control democrático de las mismas. Sólo así sería posible y admisible convertirlas en auténticas Agencias de Desarrollo Eurorregional. Tecnocracia y democracia nunca han sido ni serán sinónimos pero pueden convivir, si es el caso, afirmando con claridad la primacía de la segunda sobre la primera.

Las fronteras, en general y en el caso hispano-portugués en concreto, son territorios de convergencia por razones históricas bien conocidas. Están necesitados de apoyos institucionales para alcanzar los niveles medios de progreso y desarrollo económico que disfruta la Unión Europea. Es necesario ahondar en programas comunitarias que permitan cofinanciar la convergencia real de las regiones europeas, con más generosidad, sin duda, con mucha mayor corresponsabilidad, por supuesto.

Conclusiones

Llegados a este punto, podemos establecer cuatro conclusiones operativas en línea con las seis expuestas por el profesor Covas.

En primer lugar, las AEECTs pueden resultar un instrumento preciso para des-limitar las fronteras y contribuir a la creación de territorios-red. AEECTs que sean brazos operativos de estructuras de cooperación preexistentes testadas por su calidad y no competidoras de esas mismas estructuras. No deben ser muchas en cada ámbito espacial de cooperación y deben tener objetivos específicos, para los objetivos generales ya tenemos a la mayor parte de las estructuras actuales. No conviene hacer duplicidades y mucho menos con pólvora del Rey. Es urgente que las tres ya constituidas, todas ellas en el espacio Norte de la cooperación hispano-portuguesa, se pongan en marcha para poder testar su viabilidad y su eficiencia antes de la próxima programación comunitaria 2014-2020.

En segundo lugar, la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre poderes regionales, o asimilados, asimétricos resulta costosa y no demasiado eficiente. Mientras esto sea así, la iniciativa de los poderes locales mucho más simétricos, aunque no plenamente, está llamada a jugar un papel central y, por ende, las estructuras de cooperación emanadas de ellos. No sólo por su mayor simetría si no también por su mayor cercanía a los problemas cotidianos de la vida de frontera, algo decisivo en esta etapa de cooperación de proximidad pensada para universalizar por arriba los derechos de ciudadanía de los habitantes de estos territorios des-limitados. La necesaria pluralidad de actores (cámaras, ayuntamientos, diputaciones provinciales, comunidades autónomas, CCDRs) compensará la volatilidad nacida de ciclos electorales con tiempos y ritmos diferentes. En todo caso, la cooperación territorial no debe generar administraciones paralelas o nuevas lealtades institucionales pero si debe alcanzar un grado suficiente de institucionalización para que sea eficiente y se le puedan exigir y medir resultados.

En tercer lugar, las estructuras de cooperación de autoridades e instituciones públicas han sido, en toda Europa, las pioneras de la cooperación territorial y así debe seguir siendo. No obstante, sin el concurso de la sociedad civil y, muy especialmente, del sector empresarial no habrá cooperación territorial consolidada. Es más, las estructuras de cooperación empresarial transfronteriza no pueden ser el fruto vicario del apoyo de las instituciones públicas e de los programas comunitarios. Esto sería el principio del fin de los territorios des-limitados como espacios en donde hacer efectiva la “cocompetitividad”. Los empresarios y el resto de la sociedad civil tienen que considerar beneficiosa la cooperación para sus intereses

y crear esa sensación es obra, en primer lugar, de los poderes públicos que crean en las eurorregiones como fórmula válida para superar nuestras dificultades de desarrollo económico sostenible.

Por último, en cuarto lugar, la excelencia es imprescindible para que la "co-competitividad" sea real. La excelencia es reconocimiento basado en la evaluación con parámetros validados. Si queremos ser eficientes con los recursos públicos comunitarios es hora de certificar resultados y clasificar a los actores que los obtienen. Las estructuras de cooperación territorial de entidades públicas que alcancen la excelencia deben tener su sitio en la próxima programación comunitaria 2014-2020 a través de contratos-programa específicos dentro del objetivo de cooperación, reforzado financieramente. No se trata de crear un nuevo nivel de interlocución con las autoridades comunitarias, en medio del nacional y el regional. Se trata de reforzar y consolidar el nivel regional desde una perspectiva de integración europea. De este modo, por ejemplo, tendría respuesta la actual asimetría en el reparto de fondos para la cooperación; ese 1 de Portugal frente al 3 de España pasaría a ser 4 a favor de los espacios eurorregionales definidos, a través de contratos-programa con estructuras de cooperación de entidades públicas con excelencia reconocida. Claro que para que esto funcione es necesario que las autoridades públicas electas crean en este modelo de desarrollo territorial y, tras ellas, los demás agentes sociales y económicos, de lo contrario estaremos hablando de meros debates académicos. ◀◀

Xoán Vázquez Mao

Secretario General del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Índice: 1. Introducción: Un poco de historia; 2. Diecisiete años después; 3. La cooperación de segunda generación; 4. Y, ¿ahora qué?; 5. ¿Cómo estructurar la cooperación de segunda generación?.

Palabras Clave: Competencia, cooperación, transfronterizo, territorial, segunda generación cooperación.

Resumen: Las profundas transformaciones que se han vivido en Europa en las últimas dos décadas se reflejan de un modo especial en la dimensión de la cooperación transfronteriza. Las siguientes líneas muestran un análisis comprometido con este proceso incremental de construcción comunitaria, donde aparecen relaciones de competencia-cooperación entre actores institucionales, privados y del sector no lucrativo; además de un ejercicio de prospectiva que nos sitúa ante los retos de los próximos períodos de programación con base en un nuevo modelo de cooperación que se podría denominar genéricamente como de “segunda generación”.

Abstract: The profound changes that Europe has experienced in the last two decades are reflected in a special way in the dimension of transborder cooperation. The following lines show an analysis committed with this incremental process of common building, SINCE they are competition-cooperation relations between institutional actors, private and non-profit sector. In addition, a foresight exercise leaves us facing the challenges of the next periods of programming based on a new cooperation model that could be defined as “second generation”.

1. Introducción: Un poco de historia

►► Una idea perdura de cuantas acompañaron el nacimiento de la Unión Europea: la Europa sin Fronteras. No en vano el 37 % de la población europea, es decir, un tercio, reside en zonas de frontera de la Unión.

En el año 1992 la Comisión Europea, presidida por Jacques Delors, sin duda el presidente más convencidamente europeísta, define nuevos modelos de organización territorial, una apuesta cuyo objetivo es la vertebración territorial de Europa, paso previo para consolidar un proyecto socioeconómico común.

El mapa de Europa no era el resultado del trabajo de los geógrafos ni de los historiadores. Tampoco era o resultado del árbol genealógico de la realeza europea, prácticamente extinta en la segunda mitad del siglo.

Europa, el ambicioso proyecto emanado de la mente de unos visionarios, pero también de los deseos de paz de la maltratada población europea, era exactamente eso: el resultado de dos guerras irracionales, con procesos de limpieza étnica que alteraron las fronteras demográficas, y bendecido por un reparo geoestratégico en Yalta, que acabó alterando las maltrechas líneas existentes hasta 1939.

Delors entendió perfectamente que sobre ese escenario era difícil construir cualquier obra medianamente sólida, por lo que, sin alterar lo inalterable, había que superponer un nuevo diseño basado en el hábito de las poblaciones, y en una lógica moderna que determinaba que las conclusiones eran el resultado de un proceso, y no que el proceso se construirá artificialmente para justificar unas conclusiones preestablecidas.

Así nace el documento Europa 2000, antecesor de la Estrategia Territorial Europea, documento que recoge por primera vez, al nivel de la Comisión Europea, la figura del euro regiones. Cosa curiosa, todo el mundo sabía a qué se referían pero nadie sabía definir un euro región.

Con esta denominación estaban refiriéndose a espacios transfronterizos contiguos, de nivel regional, que compartían una relación social e económica

común, sin dejar de formar parte de sus estados. No era, por tanto, un sustitutivo, ni un subterfugio independentista como erróneamente pensaron algunos en el inicio, sino simplemente un escenario complementario de desarrollo socioeconómico.

Así comienzan a configurarse las euro-regiones, mas como una idea simbólica y romántica que como un sólido proyecto de desarrollo. Conocedor de esta realidad y de la máxima que afirma que las leyes sin presupuesto son papel mojado, la Comisión Europea lanza la Iniciativa Comunitaria Interreg, llamada a constituirse como el gran instrumento financiero para las estrategias de frontera, que pretenden no solo el derrumbe de las últimas barreras nacionales, sino promover la capilaridad y el desarrollo conjunto de territorios otrora separados por barreras físicas y legales.

INTERREG no solo se configura como el gran instrumento de la cooperación transfronteriza, sino que pasa a ser uno de los tres programas donde más y mejor se visualiza el proyecto de construcción europea, junto con URBAN y LEADER.

Esto permite una década de oro en la cooperación transfronteriza, lo que a su vez, genera un gran desarrollo socioeconómico en los territorios beneficiarios de dichos fondos.

Obra pública, infraestructuras de comunicación, espacios culturales y educativos conjuntos, sociedades de capital riesgo para la inversión, comercio transfronterizo, turismo compartido, y así hasta un largo etcétera de proyectos se van extendiendo por toda Europa en una idea que la ciudadanía capta con facilidad: La Europa sin Fronteras.

2. Diecisiete años después

Diecisiete años después, Europa ha cambiado. Pero sobre todo ha cambiado el proceso de construcción europea. Bajo el subterfugio de la “descentralización” el estado miembro, liderados por los euroescépticos han recuperado parte de las competencias con las que la Comisión Europea estaba intentando construir Europa.

Como consecuencia de los episodios de corrupción que asolaron a la Comisión “Santer”, y que acabaron acelerando su caída, el Parlamento, consciente de la indefinición de su propio papel, pasa a asumir un rol más activo y de mayor control sobre la Comisión Europea, pero no sobre la Unión Europea. Así nos encontramos con un parlamento, teórico representante de la voluntad popular europea, pero sin competencias sobre cuestiones tan básicas como la elección de Presidente, (que tampoco es elegido mediante elección universal directa). Europa sigue siendo un proyecto más controlado que construido, donde los jefes de gobierno deciden quién es el Presidente y quiénes son sus comisarios.

Es el pecado original de quienes no quisieron crear los Estados Unidos de Europa, sino una “mega-comunidad” de vecinos, donde se discute el ascensor o la limpieza. En este contexto la política de Desarrollo regional y su objetivo de Cohesión, no solo ha sido uno de los grandes instrumentos de construcción europea, sino una de las claves del paradigmático crecimiento económico que ha vivido Europa en la que es, y ojala que siga siendo, el mayor periodo de paz en su historia. Y en este marco, la política de cooperación ha constituido la ventaja competitiva de los territorios de frontera, al tiempo que un instrumento clave para su desarrollo socioeconómico.

Sin embargo en noviembre del 2009, con una nueva Comisión nombrada, que aun no ratificada, y con los dosieres que habrán de discutir, encima de la mesa, una amenaza recorre Europa: el drástico recorte de la Política de Desarrollo y Cohesión, que ha dejado de ser una prioridad para una Europa que se prepara para gestionar la post crisis. Y es que, erróneamente neoliberales y euroescépticos coinciden en percibir la política de desarrollo como una política de mega-subvenciones, generalmente a los países del sur, quienes, como es bien sabido, están habitados por un sinfín de piratas, picaros y defraudadores.

Poca esperanza podemos tener en quienes aplican la política exterior con criterios de ONG o en un Parlamento sin ideas y sin iniciativa, donde sobreviven unos pocos francotiradores honestos, cuyo paradigma máximo es el eurodiputado español Alejandro Cercas y su heroica victoria sobre la semana “sarkozyana”.

Es evidente que solo la capacidad nada despreciable de los gobiernos locales y regionales que representan a ese 37 % de europeos que viven en los territorios

de frontera, podrá intentar detener la regresión que supondría la minoración de la política regional y su mayor exponente: la cooperación.

El asunto es como y para qué. Intentaremos desglosarlo en las próximas páginas.

3. La cooperación de segunda generación

“Cooperación de segunda generación” es un término que se escuchó por primera vez en Ourense, en el 2005, en el marco del congreso de presentación y debate del segundo estudio estratégico del Eixo Atlántico, una suerte de estados generales que el Eixo Atlántico organiza cada diez años, para hacer un punto de situación que, a partir del análisis de lo hecho, permita reflexionar sobre lo que hay que hacer.

Luis Braga da Cruz, una de las cabezas más brillantes que hay en la euro-región, antiguo presidente de la Comunidad de Trabajo y ex Ministro de economía con Antonio Guterres, manifestó la necesidad de que la cooperación fuera reformulada a partir de un nuevo paradigma, con el que afrontar nuevos desafíos, consecuencia directa de lo mucho que se había avanzado, pero también de lo mucho que quedaba por hacer.

Durante más de una década se habían superado querellas antiguas, incomprensiones y disputas típicas de cualquier frontera, pero también típicas específicamente de dos pueblos, que siendo apenas el mismo, habían vivido permanentemente de espaldas uno a otro, aunque, eso sí, profesándose de forma singular una admiración rayana en el amor fraterno.

En esa década, además de superar situaciones del pasado, totalmente emocionales y simbólicas, también se habían ejecutado políticas totalmente pragmáticas y nada simbólicas que permitieron a la población descubrir que a través de la cooperación se podían alcanzar estimables niveles de desarrollo socioeconómico. Puentes y carreteras, sociedades de capital riesgo, programas de promoción turística, educativa y social, oficinas de empleo conjuntas y hasta una comisaría conjunta de policía demostraron que era posible un modelo de

desarrollo distinto, que convirtiera en fortaleza lo que hasta entonces había sido debilidad. La frontera pasó de ser un handicap a convertirse en una ventaja competitiva de primer orden.

Sin embargo al esfuerzo colectivo de la sociedad y sus dirigentes políticos, ambos estados respondieron con el desprecio y la marginación. La conexión de alta velocidad Vigo-Porto, fase intermedia de un eje vertebrador de gran magnitud, que uniendo Ferrol con Lisboa está llamado a convertirse en el metro de la gran ciudad atlántica que representa el Eixo Atlántico, y su área de influencia hasta Lisboa, siendo la primera en haberse diseñado y comenzado, a fecha de hoy está sin iniciar y lo que es peor, sin fecha cierta de finalización tras su tercera fecha horizonte. Los fondos para la cooperación provenientes de la Comisión Europea (INTERREG) pasaron, por decisión del Estado Español, de 800 millones de euros en el período 2000-2006 a 200 millones en el periodo 2007-2014, habiéndose derivado los 600 millones restantes al programa de vecindad España-Magreb, del que se beneficia el eje mediterráneo.

Con este panorama era necesario articular una respuesta en torno a un paradigma. Así fue como todas las entidades que asistíamos al debate como observadores, asumimos automáticamente el concepto de cooperación de segunda generación. Solo restaba desarrollarlo.

Por definirlo de alguna manera, la “cooperación de segunda generación” se refiere esencialmente al desarrollo conjunto, y armónico, de servicios compartidos, esenciales para el desarrollo socioeconómico y una mejor calidad de vida de los territorios de frontera: transportes, TICs, educación, sanidad, parque logísticos empresariales y tecnológicos y una ordenación del territorio conjunta; es decir, todo aquello que permite diseñar y ejecutar proyectos sociales y económicos conjuntos, o lo que es lo mismo, herramientas para que los ciudadanos programen y ejecuten de forma autónoma su desarrollo.

El desarrollo experimentado durante la década pasada hace necesaria la dotación de mecanismos para continuar y ampliar esas políticas, que ya no se basarían en la subvención y el estímulo, sino en la existencia de mecanismos endógenos de crecimiento. La experiencia de la euro ciudad Chaves-Verín es

sin duda un laboratorio privilegiado donde se mira expectante el resto de la frontera. La posibilidad inmediata de contar, por primera vez en el historia, con un transporte municipal compartido, la utilización conjunta de los recursos educativos, culturales, sociales o educativos generados en estos años, o la posibilidad de convertir los dos hospitales existentes, de perfil medio, en un gran complejo hospitalario transfronterizo, no solo suponen un ejemplo de buenas prácticas y de optimización de recursos y gasto público, sino una apuesta por la calidad de vida y los servicios a los ciudadanos, que contribuya decisivamente a lo que es uno de los objetivos centrales de todas las políticas públicas en los territorios de baja densidad : fijar la población.

4. Y, ¿ahora qué?

Es sabido que una de las reglas no escrita de la Comisión europea se refiere a la representatividad territorial que debes ostentar si quieres ser interlocutor. Oficialmente no se reconoce el papel de los “lobbies”... pero Bruselas está llena de ellos, aunque de una forma distinta a los americanos, porque también distinto es el poder del Parlamento Europeo con respecto al Congreso norteamericano.

Durante la década pasada proliferaron las asociaciones de todo tipo, cuya finalidad era mantener una oficina en Bruselas, aunque no se supiera muy bien cuál era su objetivo. La mayor parte de ellas tenían su origen en Francia y entre su personal directivo se encontraban la segunda generación de apellidos famosos del establishment socialista galo, al que de esa forma se le daba una salida profesional. Eurocities, eurometropolis, la Federación Mundial de Ciudades Unidas, el ICLEI, las Redes de ciudades con centros históricos, con murallas, con puertos, con fabricas de automóvil, y así hasta un largo etcétera, generalmente cofinanciadas por la Comisión Europea con cargo a los programas RECITE primero, e Interreg después. Una década más tarde, el balance de resultados obtenidos, o si se prefiere, las aportaciones a la construcción europea y al desarrollo urbano de todas estas asociaciones y redes apenas llenaría un folio.

Nacían como consecuencia de candidaturas a los programas europeos, y una vez constituidos su objetivo consistía en presionar para seguir obteniendo fondos con los que mantener a su “staff”. Para justificar su existencia convocaban

un congreso o seminario anual, al que generalmente invitaban a algún dirigente comunitario y cuyas conclusiones carecían del más mínimo interés.

Por supuesto la Comisión Europea dejó de financiarlas abocándolas a la desaparición progresiva.

Hoy en día apenas existe “Eurocities”, que tras su fusión con eurometropolis, lleva una vida anodina sin grandes contribuciones, y alguna red temática, volcada en la coordinación de sus socios para el intercambio de experiencias. Cosa distinta es el ámbito transfronterizo, entendiendo como tal no solo el de las fronteras inmediatas sino también el de las fronteras transnacionales.

Casi dos décadas después sobreviven, aunque con niveles muy distintos de actividad la ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas de Europa), única red existente de nivel regional transfronterizo y el Eixo Atlántico, la más antigua y probablemente activa de Europa. En el ámbito transnacional también existe la Conferencia de Ciudades Bálticas, con la misma edad que el Eixo Atlántico, la Conferencia de Ciudades Atlánticas, algo más joven, y las respectivas redes de ciudades adriáticas y mediterráneas. Todas ellas se hayan inmersas en el proceso de creación de la Conferencia Europea, que de el contrapunto a ARFE desde el nivel local.

La Península Ibérica continua siendo la frontera más dinámica, lo que se verifica con la reciente constitución de la Red Ibérica de Entidades Transfronterizas (RIET), que aglutina a la totalidad de las entidades de frontera existentes en la antigua frontera entre España y Portugal.

No es casualidad, por tanto, que el ámbito transfronterizo sea el más estructurado y organizado a lo largo de todo el territorio europeo.

La reciente aprobación del reglamento comunitario que posibilita la creación de las AECTs consagra la existencia de organizaciones transfronterizas mediante la consolidación de figuras jurídicas que estructuren y ordenen un espacio tan necesario como de largo recorrido.

Ahora bien, todo este escenario no puede conducirnos a los mismos errores que llevaron a la desaparición, por innecesarias, de otras redes europeas en la última década. Lo primero que debemos asumir es que nuestra función no debe limitarse a elaborar un catálogo de problemas, que naturalmente deben ser identificados, sino principalmente un inventario de soluciones. La frontera debe ser concebida como un espacio común de vida, al que debemos de facilitar el desarrollo de sus ámbitos jurídicos, económicos, territoriales y por supuesto sociales y de servicios.

Experiencias enriquecedoras como la de la Euro-ciudad Chaves-Verín permiten trabajar en la implantación pionera de un servicio de transporte municipal conjunto, o en la promoción de un complejo hospitalario transfronterizo, que permita transformar los dos hospitales de nivel medio, existentes, en un complejo de alto nivel de prestaciones y servicios.

La ordenación coordinada del territorio, permitirá la fijación de suelo industrial conjunto, acabando con la nefasta práctica del “dumping”, “gracias” al cual, pequeños ayuntamientos favorecen la deslocalización, ofreciendo como reclamo una mano de obra rayando en la esclavitud asiática y un suelo industrial casi gratis, sin ningún tipo de calidad ni servicios tecnológicos, que acaba convirtiéndose en un cementerio de almacenes y talleres, con más problemas a medio plazo, que soluciones innovadoras.

Problemas como los costes de las comunicaciones y su impacto en la competitividad de las empresas transfronterizas, continúan siendo desafíos pendientes de solución.

5. ¿Cómo estructurar la cooperación de segunda generación?

Dos ámbitos debemos diferenciar en la cada día más urgente estructuración.

En el ámbito de proximidad es imperiosa la necesidad de redefinir los instrumentos existentes. Las Comunidades de Trabajo (CdeT), modelo existente en la Península Ibérica, han agotado sus reservas y no aportan nada más al desarrollo y a la cohesión de los territorios de frontera. Hoy en día es apenas una suerte de “cementerio de elefantes”, donde sus miembros se reúnen una vez

al año para intercambiar discursos vacíos de contenido y compartir almuerzo e intercambio de tarjetas.

La emergencia de nuevas figuras jurídicas, caso de las AEETs, y el nuevo escenario de demandas y oportunidades generadas como resultado del creciente dinamismo de las fronteras durante la última década, aconseja una profunda transformación de las CdeT. El nuevo gobierno de la Xunta de Galicia, con una celeridad y visión política inusual, ha creado en sus cien primeros días de gobierno, un grupo de reflexión al objeto de remodelar la CdeT y convertirla en un instrumento útil para el desarrollo de la Euro-región Galicia-Norte de Portugal, mediante el desarrollo de la “cooperación de segunda generación”.

En este escenario existen a su vez dos actuaciones especialmente relevantes: la integración de todos los agentes transfronterizos que interactúan en el territorio, con especial atención a los agentes sociales y económicos, grandes ausentes de la cooperación transfronteriza organizada, y las universidades y fundaciones ligadas al conocimiento y la innovación.

En segundo lugar la programación de los fondos transfronterizos por parte de las CdeTs. No obedece a ninguna lógica conocida que la programación de los fondos Interreg, actualmente denominados POCTEP, se realice desde ámbitos gestores de los departamentos de Hacienda, de los gobiernos regionales, existiendo unas entidades, presididas por presidentes regionales, cuya finalidad exclusiva es la cooperación transfronteriza.

El segundo ámbito es el de relación con la Comisión Europea, especialmente en un momento en que se discuten los escenarios financieros y programáticos para el periodo 2014-2020.

En este ámbito existen tres actuaciones necesarias: la vertebración de redes europeas, que, como ya dije anteriormente, establezcan una interlocución autorizada con la Comisión Europea, y en el ejercicio de dos de los principios más sagrados para la Comisión Europea, el de subsidiariedad y el de la gobernanza, hagan oír la voz de las fronteras europeas en el diseño de las políticas que más directamente les afectan.

La segunda actuación obedece a la conveniencia de ordenar el debate sobre políticas que, como en este caso, están en la base del crecimiento, la competitividad y la cohesión de territorios que representan un tercio de la población europea. Y este debate solo puede ser ordenado desde la elaboración conjunta de un libro blanco de la cooperación, que identifique y ordene las prioridades de la política europea en el ámbito de la cooperación transfronterizo.

La tercera y última, se refiere al ordenamiento de las estructuras organizativas existentes en las fronteras, surgidas muchas veces como respuesta a necesidades inmediatas, y que en estos años han debido reinventarse constantemente para no perder su espacio político y operativo. Y este ordenamiento solo puede venir desde la utilización concertada de sus capacidades, experiencias y recursos, mediante una nueva figura, que defina un nuevo escenario profesional e institucional: las Agencias de Desarrollo Euro regionales, antes que integren las estructuras existentes, y que mediante la figura de la concertación a través de contratos programa, sustituya las caóticas y desestructuradas políticas de subvención comunitaria, por la de la optimización y coordinación de los recursos públicos, tanto europeos como nacionales, para el desarrollo de actuaciones centradas en los grandes ejes estratégicos europeos: sostenibilidad, innovación, cohesión y competitividad.

En síntesis, y a modo de conclusión, estas serían las principales recomendaciones que debe seguir la cooperación transfronteriza en el nuevo escenario que se comienza a dibujar:

- En el nuevo periodo de programación que se abre, 2014-2020 es necesario abrir una reflexión sobre los nuevos desafíos que debe afrontar la cooperación transfronteriza, derivados de las elevadas expectativas que ha despertado y de la necesidad de mantener las dinámicas de desarrollo que ha impulsado en estos años. Pero también como un magnífico instrumento de europeísmo y de proximidad en un momento clave de la construcción europea.
- Debemos impulsar el debate sobre la “cooperación de segunda generación”, como principio inspirador de las políticas de cooperación a partir del 2014.

- Para una correcta aplicación de estas políticas, se hace necesario, reflexionar simultáneamente sobre el desarrollo de los mejores instrumentos, que aprovechen las posibilidades que abre la reciente aprobación de las AECT: Euro ciudades, Agencias euro regionales de desarrollo y otras figuras deben ser analizadas con suma atención para aprovechar las potencialidades que contienen, para la construcción europea de proximidad.
- La elaboración de un libro blanco sobre la cooperación transfronteriza, definida como una de las políticas de más valor estratégico en el proceso de construcción europea. con la colaboración del Parlamento, el Comité de las Regiones y el CES.

No en vano la idea original y el eslogan principal de la Unión Europea era “La Europa sin Fronteras”. ◀◀

Argimiro Rojo Salgado

Catedrático de Ciencia Política y Profesor Jean Monnet en la Universidad de Vigo

Índice: Introducción; 1. Las estructuras de oportunidad favorables a la cooperación transfronteriza; 1.1. La Unión Europea como principal estructura de oportunidad; 2. De la cooperación a la integración transfronteriza: el surgimiento de la Eurorregión; 2.1. En busca de una definición de la Euroregión; 2.2. El valor añadido de la Eurorregión; 3. La consolidación del espacio eurorregional y sus consecuencias: ¿de la reestructuración territorial a la refundación de Europa?. Bibliografía.

Palabras clave: Integración europea, cooperación transfronteriza, integración territorial, eurorregión, federalismo étnico.

Resumen: La cooperación transfronteriza (CTF) constituye una de las principales tipificaciones de la era actual. Una serie de acontecimientos sobrevenidos en las últimas décadas han favorecido la generalización e intensificación de dicha cooperación, especialmente activa en el ámbito de la Unión Europea. Ahora bien, este proceso de cooperación suscita una importante cuestión: ¿se conformarán estas poblaciones y territorios fronterizos con el re-encuentro y la cooperación, o irán más allá? En otras palabras, ¿conducirá la CTF a la integración transfronteriza? ¿Y cuál será el alcance de esa integración? ¿Se cumplirán las previsiones del federalismo étnico, cuando refiriéndose al escenario europeo, pronosticaba la superación de las fronteras y la refundación del viejo continente?

Abstract: Cross-border cooperation (CBC) represents one of the main typifications in the current age. The spread and the strengthening of this cooperation, especially active in the field of the European Union, have been favoured by a series of events occurred in the last. However, this process of

cooperation gives rise to an important matter: will these villages and border territories be satisfied with this rapprochement and cooperation, or will they go beyond that? In other words, will the CBC lead to the cross-border integration? What will be the scope in that integration? That way, the forecast done by the ethnic federalism will it be fulfilled?

Introducción

► Constituye ya un tópico el afirmar que las fronteras constituyen esas grandes cicatrices que la historia ha ido dejando por doquier sobre la faz de la Tierra. En el caso europeo este hecho resulta especialmente llamativo, debido a la existencia de una multiplicidad de fronteras que se han ido sucediendo de manera ininterrumpida a lo largo de los siglos (algunas de ellas, ciertamente, en fechas muy recientes¹), rompiendo y separando, en muchos casos, comunidades humanas y espacios geográficos con profundas similitudes e historia compartida.

Conforme a la concepción westfaliana del Estado-nación, la frontera se basa en la idea de separación; separación de lo geográficamente contiguo insertándolo en sociedades estatales distintas, ignorando muchas veces criterios de homogeneidad social, cultural o lingüística. Poco a poco, y como consecuencia de una acción combinada y perseverante de las políticas administrativas, militares y socioeconómicas, las fronteras estatales se van convirtiendo en unas auténticas murallas que separan e incomunican pueblos y territorios, acentuando hasta el paroxismo todo tipo de diferencias. Es el “efecto barrera”, una de cuyas principales consecuencias

¹ Las múltiples fronteras políticas del continente europeo no han dejado de modificarse a lo largo de su densa historia, ahora bien, es en el siglo XX cuando estos cambios son más numerosos y espectaculares; un escueto repaso a la evolución de la cartografía política de esta época produce verdadero vértigo. Dos guerras mundiales, la desintegración del imperio austro-húngaro, la expansión de la Alemania nazi, la formación y posterior colapso de la Unión Soviética, o la desintegración de la antigua Yugoslavia, explican sobradamente este frenesí fronterizo. Sin duda, son los países de la Europa Central y del Este los que resultan especialmente afectados por estos constantes cambios fronterizos, siendo Polonia uno de los casos más representativos y dramáticos a la vez (a comienzos de siglo XVI era probablemente la nación más grande de Europa; entre 1772 y 1795 pasa a formar parte de Prusia, Austria y Rusia; posteriormente forma parte del imperio austro-húngaro y, tras recobrar su independencia después de la primera guerra mundial, vuelve a ver afectadas sus fronteras como consecuencia de las invasiones llevadas a cabo por la Alemania nazi y la URSS). Así, pues, muchos de los Estados y límites fronterizos del Este de Europa son incluso más recientes que los del continente africano.

es la de transformar los espacios fronterizos en áreas periféricas deprimidas, con importantes carencias estructurales y donde, además, las poblaciones respectivas se muestran proclives a desarrollar una cultura basada en el temor, la desconfianza y el rechazo del otro, dificultando así cualquier posibilidad de contacto y cooperación.

La frontera, en cuanto línea divisoria, y en cuanto factor de separación es consustancial con la propia idea y proyecto estatal. El nacimiento de éste, así como su proceso de construcción histórica, conduce inexorablemente a la separación y segmentación de territorios y poblaciones; del mismo modo, el principio de la soberanía territorial, sobre la que los Estados fundamentan su legitimidad y poder, es inconcebible sin la existencia de un límite o demarcación geográfica precisa, reflejada en una cartografía empeñada en resaltar siempre y principalmente dicha separación. Como señala B. Anderson (1991: 173), guerra a guerra, tratado a tratado, triangulación a triangulación, se fue procediendo a la alianza del mapa y el poder, un mapa que anticipó la realidad espacial, y no viceversa. En otras palabras, un mapa era un modelo *para* (y no un modelo *de*) lo que se proponía representar, “convirtiéndose en un instrumento útil para concretar proyecciones sobre la superficie de la tierra”.

La percepción, por parte principalmente de las poblaciones fronterizas, de las consecuencias negativas derivadas del efecto barrera es lo que provoca y activa esa movilización en favor de la superación de las fronteras y la subsiguiente etapa de acercamiento, reencuentro y cooperación. Es por ello por lo que, también, las primeras tentativas y experiencias de cooperación van a partir mayoritariamente de aquellas regiones o entidades locales estigmatizadas por el hecho fronterizo, y aprovechando en cada caso las coyunturas favorables existentes.

En Europa, y tras finalizar la II Guerra Mundial, van a ser los representantes de muchas áreas fronterizas los que empiecen a poner en práctica una serie de iniciativas para intentar eliminar todos aquellos factores que tanto contribuían a separar las poblaciones y territorios a ambos lados de las fronteras. Serán los gobiernos locales los principales impulsores de los procesos de cooperación transfronteriza (CTF), originando así una especie de cooperación espontánea desde “abajo” (enfoque *bottom-up*), siendo el principal objetivo de aquellas iniciativas

la consecución de una paz y cooperación duraderas, así como la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones respectivas. Es así como van surgiendo las primeras experiencias de CTF, hasta alcanzar a partir de los años noventa del pasado siglo una gran expansión. Dichas experiencias constituyen una de las principales tipificaciones de nuestras sociedades, habiendo alcanzado ya un alto nivel de difusión y aceptación, pudiendo afirmar que no existen actualmente entidades locales o regionales de frontera –tanto internas como externas– que no dispongan de algún tipo de modalidad de cooperación transfronteriza (Perkmann, 2007).

La generalización e intensificación de la CTF está evidenciando que, en el actual proceso de construcción europea, no sólo son sus Estados los que se reencuentran e integran, sino que también lo están haciendo esas otras realidades humanas y territoriales de ámbito regional y local marcadas por el hecho transfronterizo, y en las que la fuerte implicación de los ciudadanos constituye uno de sus rasgos característicos. La justificación de este tema de estudio deriva de la necesidad de empezar a reflexionar en torno a estos “otros” procesos de integración-reunificación que están teniendo lugar en el escenario europeo, en su significado y en sus consecuencias y alcance a medio y largo plazo. Suscitar esta cuestión y proponer, al mismo tiempo, algunos elementos de reflexión sobre la misma constituye, por tanto, la primera finalidad de este trabajo, en el que no renunciamos a la intuición ni tampoco a algún tipo de hallazgo conceptual relacionado con el devenir de esta realidad observada.

Nuestro principal objetivo es adentrarnos en la práctica transfronteriza, identificar algunas de aquellas causas o factores desencadenantes de la misma e intentar, finalmente, extraer de dicha experiencia algunas consecuencias e impactos concernientes a las nuevas formas de pensar y organizar el territorio. Según nuestra hipótesis de partida, tanto la CTF como el surgimiento de la Euroregión empiezan a percibirse ya como un proceso natural y necesario, portador de un sustancial valor añadido, que se ve además beneficiado por las nuevas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas y que muy probablemente van a persistir en el tiempo (regionalización de los Estados, integración europea, globalización...); un proceso que va encaminado a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o re-construcción) de un territorio integrado (la Euroregión), dando lugar no sólo a un nuevo espacio

funcional y operativo, o a nuevas unidades o circunscripciones territoriales suprafronterizas y supraestatales, sino también a una nueva identidad y realidad social y simbólica. Queremos plantear una cuestión clave referida al alcance de la CTF y que puede formularse de la manera siguiente: ¿conducirá la cooperación-integración transfronteriza a la superación de las fronteras y a la consiguiente reestructuración del territorio europeo? En otras palabras: ¿nos encaminamos hacia la refundación de Europa?

Si bien desde otras disciplinas (geografía, economía, sociología) este tema ya viene siendo objeto de atención desde hace varios lustros², para la ciencia política, en cambio, se trata de un tema de estudio novedoso y emergente y, por ello, menos conocido y explorado, con un bagaje de conocimiento escaso y fragmentado y no siempre científico desde el punto de vista metodológico, existiendo una porción importante del mismo que es meramente descriptivo y centrado en el estudio de casos y experiencias concretas. Contando con estas limitaciones, y centrandó nuestra investigación en el caso europeo, abordaremos esta temática desde la perspectiva y las categorías básicamente politológicas (apoyándonos, por ejemplo, en los conceptos de europeización y gobernanza, crisis del Estado y en la propia teoría federal, tanto en su versión hamiltoniana como en su versión integral o global), y aplicando una metodología basada principalmente en la revisión y análisis tanto de la bibliografía como de las experiencias existentes más relevantes, y sin renunciar tampoco a la propia intuición.

Sobre la base de estos supuestos y planteamientos, se ha estructurado este trabajo en tres apartados. El primero hace referencia a los factores desencadenantes de la cooperación transfronteriza, con especial referencia a la estructura de oportunidad que representa la UE. El segundo analiza el surgimiento del fenómeno eurorregional, así como su caracterización, significado y valor añadido.

2 Es a partir principalmente de los años 80 del pasado siglo cuando se observa un progresivo interés por el tema, reflejado en el creciente número tanto de centros de investigación existentes (desde la *Association for Bordelands Studies* en Canadá, pasando por el *Trans-border Institute* de la Universidad de San Diego en California, hasta el *Geopolitical and International Boundaries Research Centre* en Londres o el *Nijmegen Centre for Border Research* en Holanda) como de autores interesados en estudiar el fenómeno fronterizo. Autores como Perkmann y Sum (2002, 2007), Agnew (2003), Gabbe (2005) o Newman (2006), entre otros, constituyen ya una inexcusable referencia respecto de esta temática.

El tercero pretende explorar las consecuencias y alcance del hecho eurorregional, identificando esas realizaciones y signos que, en su conjunto, prueban y confirman esa hipótesis de partida, esto es, el avance hacia la superación de las fronteras y la consiguiente reestructuración territorial y cartográfica del escenario europeo.

1. Las estructuras de oportunidad favorables a la cooperación transfronteriza

Esta dinámica favorable a la “desfronterización” de los territorios se va a ver beneficiada por las nuevas estructuras de oportunidad sobrevenidas en las últimas décadas, tanto en el escenario europeo como en el resto del mundo, y están relacionadas con las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad actual (globalización, integración supraestatal, democratización³, descentralización política o regionalización en el interior de muchos Estados⁴, crisis de la propia institución estatal, auge del neoliberalismo, supresión del proteccionismo, derrumbe del bloque soviético, fin de la guerra fría, etc.)⁵.

Markus Perkmann y Ngai-Ling Sum (2002), hacen referencia a tres procesos interrelacionados que han incidido significativamente, y de manera general, en el fenómeno que nos ocupa. Dichos procesos serían, en primer lugar, la glo-

3 En el caso europeo destacaríamos, en primer lugar, los procesos de democratización en la Europa del sur (Portugal, España, Grecia) y, posteriormente, los otros procesos democráticos experimentados en la Europa central, oriental y balcánica como consecuencia de la caída de la Unión Soviética y Yugoslavia, y la posterior disolución de los regímenes comunistas.

4 Entre las experiencias europeas más recientes de Estados regionalizados políticamente, bien sea total o parcialmente, hemos de señalar a Italia, Bélgica (transitando en poco tiempo de la regionalización a la federalización), España, Portugal o Reino Unido (A. Rojo Salgado, 1992). Como señala Keating (2003), a partir principalmente de los años 60 del pasado siglo los Estados europeos van a empezar a tomar en serio a sus regiones, considerándolas actores indispensables en el proceso general de modernización de las sociedades y atribuyéndoles, en consecuencia, importantes facultades de autogobierno.

5 Jessop (2002: 37), tras constatar que de alguna manera las relaciones transfronterizas han existido siempre, considera, no obstante, que es en las últimas décadas cuando aquéllas experimentan un auge espectacular, dando lugar al surgimiento de las regiones transfronterizas; el mismo autor consigue identificar nueve factores o razones que explicarían dicho fenómeno, tales como la reacción frente a otros procesos de construcción regional o supranacional, la necesidad de creación de nuevos espacios económicos funcionales, la necesidad de rehabilitar espacios económicos históricamente potentes aprovechando el fin de la guerra fría y la caída del Telón de Acero, o como parte de un proyecto de construcción nacional “transfronteriza” en Estados multinacionales.

balización, caracterizada por poner en entredicho la tradicional capacidad de los Estados para asegurar por sí solos la gobernabilidad de las sociedades actuales; relacionado con lo anterior estaría, en segundo lugar, el progresivo vaciamiento del poder del Estado, como consecuencia de las múltiples y simultáneas transferencias de competencias, tanto hacia arriba (el nivel supraestatal) como hacia abajo (el nivel subestatal) y hacia fuera (representado, por ejemplo, por el llamado tercer sector); el tercer proceso estaría representado por la expansión espectacular experimentada por el sistema capitalista a nivel global, y como consecuencia principalmente del colapso de los regímenes socialistas.

Considerando, por ejemplo, el caso de España se puede comprobar como tanto el proceso de democratización como el de descentralización política, iniciados simultáneamente a partir de 1978, van a favorecer una potente y generalizada movilización regional-autonómica, teniendo como una de sus principales manifestaciones el rápido despliegue y proyección exterior de las Comunidades Autónomas, del que la CTF constituye una muestra bien significativa. Las regiones ya no sólo constituyen un actor fundamental dentro del espacio socio-económico y político de sus respectivos Estados, sino también y de manera creciente dentro del propio espacio europeo e internacional, en el que empiezan a competir y a hacerse cada vez más visibles.

La práctica de la CTF, cuyos principales protagonistas son las entidades locales y regionales dotadas ahora de un mayor grado de autogobierno, se va a nutrir, pues, y va a verse favorecida por estas experiencias descentralizadoras llevadas a cabo en el interior de los Estados. Tras emerger como actores relevantes tanto en el nuevo escenario nacional como internacional, y en su intento de encontrar su acomodo en un mundo cada vez más interdependiente, abierto y globalizado, las regiones tratan de establecer asociaciones y alianzas estratégicas entre sí, a fin de elevar sus niveles de competitividad, beneficiarse de la innovación tecnológica, aprovechar complementariedades y localización geográfica, acceder a mercados y fuentes de inversión, etc. La contigüidad geográfica transfronteriza constituye, en este sentido, una gran oportunidad.

1.1. La Unión Europea como principal estructura de oportunidad

En el ámbito europeo el fenómeno de la CTF se va a ver especialmente favorecido por el propio proceso de integración, posiblemente el factor determinante. Un proceso que conlleva la revisión y transformación de la institución estatal, tanto en su aspecto conceptual como en sus funciones y elementos constitutivos (el poder, el territorio, la economía, la ciudadanía...)⁶. En este proceso (inacabado) de integración, tanto la soberanía como la territorialidad se están redefiniendo y reinventado, de tal manera que cada vez quedan menos áreas de la política estatal que no estén sometidas de alguna manera a la influencia de la autoridad de la Unión; una Unión que se va consolidando como una comunidad política tendencialmente federal, y formada por Estados que van dejando de ser soberanos, y donde las relaciones entre las partes estará regida por el principio de subsidiariedad y cooperación.

En una fase de la historia en la que se está construyendo un espacio mundial, la UE constituye un nuevo espacio social en construcción, en el que la naturaleza misma del Estado se está transformando, lo que implica también consecuencias para el binomio Estado-nación; dos términos que probablemente deban disociarse y redefinirse cada uno de ellos más exactamente, y por separado, y de acuerdo con las dinámicas y realidades cambiantes de nuestras sociedades actuales. Es en este nuevo marco europeo de superación y redefinición del Estado-nación, en este nuevo modelo político que articula la complejidad y la diversidad, donde ha de encuadrarse (y resolverse también) estos otros procesos simultáneos de cooperación e integración transfronteriza.

La Unión Europea representa esa instancia integradora y supraestatal, esa voluntad y perspectiva de unidad y reencuentro, incompatible con el hecho fronterizo y con la separación e incomunicación de sus pueblos y territorios. De hecho, será esa Europa en construcción, su innovador sistema político de sobe-

⁶ El proceso de construcción europea supone la puesta en común de las soberanías estatales preexistentes, por lo que la soberanía absoluta y unitaria resulta incompatible con el nuevo marco legal y político de la Unión. Ningún Estado posee ya el poder absoluto y último sobre sus propios asuntos internos, lo que nos lleva a reconocer “la superación trascendente en Europa occidental del Estado soberano y de la soberanía estatal” (McCormick, 1999: 132).

ranía compartida, su apuesta por el pluralismo, la gobernanza multinivel y la multilateralidad, la que propicie e impulse estos procesos de “desfronterización” y reencuentro a través de programas e iniciativas encaminadas a potenciar la cooperación transfronteriza e interterritorial en todas sus manifestaciones y ámbitos (enfoque *top-down*), destacando en este orden de cosas las iniciativas provenientes tanto de la Comisión como de la Eurocámara⁷.

Las actuaciones de la Comisión pueden calificarse de decisivas, en este sentido. Es ella la que pronto descubre en este tipo de cooperación un ámbito privilegiado para llevar a cabo las políticas europeas, especialmente las relacionadas con la gestión de los Fondos Estructurales y de Cohesión. Con las iniciativas-programas INTERREG (I, II y III), puestas en marcha a partir de 1990, se pretendía inicialmente preparar a las regiones para la entrada en el mercado único, ayudándolas en sus esfuerzos para superar los problemas de desarrollo y de reconversión de sus economías, fomentando la creación de redes de cooperación y aprovechando, también, las nuevas oportunidades de cooperar con las zonas limítrofes de terceros países fronterizos con la Comunidad⁸. Con posterioridad, estos objetivos han sido ampliamente desbordados, tal como queda reflejado en la nueva política regional europea para los próximos siete años (2007-2013), lo que supone un nuevo marco para la CTF⁹.

7 Sin dejar de reconocer el mérito indiscutible de la Comisión, no sería justo ignorar la contribución de la Eurocámara, tanto a la causa regional en general como a la relacionada específicamente con la CTF. Así lo prueban, por ejemplo, la *Resolución sobre el Reforzamiento de la Cooperación Transfronteriza*, adoptada el 13 de abril de 1984, o la tan comentada *Carta Comunitaria de la Regionalización*, de 19 de diciembre de 1988.

8 Precisamente en el año 1994 se va a crear el programa PHARE CBC, cuyo principal objetivo era fomentar la cooperación entre las regiones de los países miembros de la Unión Europea y las de los países candidatos pertenecientes a la Europa central y oriental. Sólo en el periodo 1994-1999 se van a beneficiar de este programa unas quince fronteras estatales. A través de esta cooperación se pretendía acelerar la convergencia económica de los países candidatos, preparándolos al mismo tiempo para su futura participación en las iniciativas INTERREG.

9 Siguiendo un criterio de simplificación, los antiguos objetivos (1, 2 y 3) de los Fondos Estructurales, así como las diferentes iniciativas existentes (INTERREG III, EQUAL y URBAN II), se reducen a tres nuevos objetivos (Convergencia, Competitividad Regional y Empleo, y Cooperación Territorial Europea). Este último objetivo, que comprende tres ámbitos territoriales de cooperación (transfronterizo, interregional y transnacional), pretende promover actuaciones conjuntas en el campo del desarrollo urbano, rural y costero, investigación, sociedad de la información, medio ambiente, prevención de riesgos, gestión integrada del agua, y otros (ver *La politique de cohésion 2007-2013. Commentaires et textes officiels*, Luxemburgo, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2007).

La Unión Europea, en cuanto marco supraestatal de integración, representa una poderosa estructura de oportunidad favorable a la proliferación de estas experiencias de cooperación-integración transfronterizas, y no sólo por los ingentes recursos financieros, humanos y de todo tipo dedicados a tal fin. La UE constituye también el marco idóneo para favorecer estos procesos de integración transfronteriza en otro sentido, esto es, en cuanto “politeya” y foro donde se hace política con mayúscula; en cuanto proceso abierto y lleno de posibilidades y propuestas alternativas; en cuanto auténtico laboratorio político donde tienen lugar los grandes debates y se experimentan nuevos modelos de gobernabilidad de las sociedades; en cuanto gran escenario de encuentro, diálogo y negociación entre una variedad de actores representativos de una sociedad plural y compleja; en cuanto modelo de gobernanza multinivel abierto a la innovación institucional como respuesta a un contexto socioeconómico y político en mutación; en cuanto espacio de tolerancia, respeto a los derechos humanos y capacidad de reconocimiento de nuevos actores emergentes¹⁰; en fin, en cuanto *vehículo federal* entre ese conjunto de pueblos y territorios que conforman la realidad europea.

En este contexto explicativo, y relacionado con la idea anterior, también resulta de gran utilidad el concepto de “europeización”, al brindarnos un marco teórico que nos permite identificar y definir los diferentes impactos producidos por el proceso (y modelo) de integración europea en las políticas nacionales y subnacionales (Morata, 2007), incluyendo a la propia experiencia transfronteriza. De manera general, el concepto de europeización hace referencia a todo un conjunto de procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas (formales e informales), procedimientos, paradigmas de *policy*, estilos y formas de hacer las cosas, valores y normas compartidas, todo lo cual es definido y practicado inicialmente en el ámbito o nivel de la Unión, para ser posteriormente incorporado y practicado en los niveles estatales y subestatales (Radaelli, 2003). Conforme a este enfoque y concepto, el modelo de gobernanza europea acaba influyendo e impregnando las otras estructuras y procesos políticos que están teniendo lugar

10 Esta capacidad demostrada por la UE para el progresivo reconocimiento de nuevos sujetos emergentes (regiones, eurorregiones, minorías, actores de la sociedad civil, ONGs...) pone de manifiesto su clara e inequívoca vocación plural e integradora, lo que le lleva por otra parte a adoptar un modelo de gobernanza multinivel en el que se posibilita la inclusión y participación de todos estos actores.

en suelo europeo, tanto a nivel estatal como subestatal y, para el caso que nos ocupa, también a nivel transfronterizo.

En el marco de estas condiciones estructurales favorables al surgimiento y consolidación de los procesos de CTF en el ámbito europeo, debe destacarse también la fuerte incidencia que han tenido otros acontecimientos o hitos históricos sobrevenidos en las últimas décadas, como el colapso del bloque soviético y el fin de la guerra fría (de la que Europa fue la región del planeta más afectada) o la propia caída del muro de Berlín, y sin olvidarnos tampoco de las realizaciones e impulsos provenientes de otras instancias como el Consejo de Europa o la propia OSCE. Respecto del Consejo de Europa, organismo internacional de ámbito europeo creado en Londres en 1949, es justo destacar como desde sus inicios ha desempeñado un papel muy destacado en todo lo relativo al reconocimiento y potenciación del hecho regional en el ámbito europeo, defendiendo la presencia y participación de las regiones tanto en las instituciones estatales como europeas. Pero, además, el Consejo de Europa, y a través principalmente de su órgano consultivo, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, ha sido pionero en la elaboración y difusión de la idea de cooperación transfronteriza (concebida como un instrumento para generar desarrollo y pacificación en los territorios europeos), y sigue siendo clave en el momento actual en esa tarea de dinamización e innovación de las formas de cooperación interterritorial¹¹.

En otros casos la intensificación de esta CTF viene motivada por razones históricas y también políticas, esto es, cuando dicha cooperación tiene lugar entre territorios fronterizos que comparten rasgos culturales e históricos comunes, y cuando dichos territorios, además, pueden alimentar en mayor o menor medida el objetivo de reconstruir de alguna manera una identidad y una unidad perdida en el pasado. De ello me ocuparé más extensamente en los próximos epígrafes por constituir una cuestión que forma parte de la centralidad de este estudio.

11 No deberíamos tampoco olvidar que la contribución a la idea y a la praxis de la CTF ha contado también con el asociacionismo regional europeo (ARE, ARFE, CdR), el cual ha visto siempre en dicha cooperación el principal instrumento para el desarrollo económico y social tanto de las fronteras internas como externas de la Unión Europea.

2. De la cooperación a la integración transfronteriza: el surgimiento de la Euroregión

Como se señalaba en la parte introductoria, la percepción, por parte principalmente de las poblaciones fronterizas, de las consecuencias negativas derivadas del efecto barrera es lo que provoca esa movilización en favor de la superación de las fronteras y la subsiguiente etapa de acercamiento, reencuentro y cooperación. Por esa misma razón, las primeras tentativas y realizaciones de cooperación van a partir mayoritariamente de aquellas regiones o entidades locales afectadas por el hecho fronterizo, y aprovechando para ello aquellas estructuras de oportunidad a las que anteriormente se ha hecho referencia.

Las primeras experiencias de CTF en Europa las encontramos en los países nórdicos a través de las denominadas Agrupaciones Escandinavas, las cuales se constituyen tras la creación en 1952 del Consejo Nórdico integrado por Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia. En 1958 se crea la *Euregio*, en el transcurso de la primera conferencia transfronteriza celebrada entre asociaciones de municipios pertenecientes a los enclaves de Enschede (Holanda) y Gronau (Alemania), teniendo como principal objetivo la mejora de las infraestructuras locales. En 1963 nace la *Regio Basiliensis*, así denominada por tener a la ciudad de Basilea como epicentro de la nueva entidad territorial, estando integrada por territorios pertenecientes a Suiza, Francia y Alemania, y asumiendo como uno de sus principales objetivos llevar a cabo un proceso integrador a lo largo de todo el eje del Rin.

Otras muchas experiencias se van sucediendo en los años posteriores (*Euregio Rhin-Waal*, *Euregio Rhin-Mosa*, *Region Ems-Dollar*), siendo ésta última experiencia, y a la vista de los buenos resultados, la que va a inspirar precisamente la Recomendación de la Comisión con fecha de 9 de octubre de 1981 favorable al lanzamiento de iniciativas relativas a la cooperación transfronteriza en Europa. A partir de los años noventa del pasado siglo la CTF experimenta un desarrollo espectacular¹², afectando cada vez a más territorios y entidades subnacionales,

12 Sólo en la década de los noventa se crean en Europa un total de 70 estructuras de CTF; una cifra que contrasta con las 37 creadas a lo largo de las tres décadas anteriores. El número de regiones transfronterizas (Euroregiones o Comunidades de Trabajo) pasa de 26 en 1988 a más de 70 en 1999, y en 2006 existían ya más de 140 regiones transfronterizas entre los 46 Estados miembros del

dando lugar a la creación de diferentes estructuras organizativas comunes, capaces de impulsar y coordinar actuaciones concertadas a un lado y otro de la frontera. El *boom* de las Euroregiones se produce a partir de esas mismas fechas, siendo en los países de la Europa central y oriental donde más se nota este ascenso euro-regional¹³.

Un breve repaso y balance de estas experiencias de CTF nos descubre que, en sus inicios, estos proyectos y realizaciones constituían un fenómeno un tanto extraño e inédito, y en cualquier caso una realidad un tanto marginal. Cualquier tentativa por parte de las autoridades regionales o locales de actuar en contra de la lógica estatal-nacional tenía pocas probabilidades de prosperar, y en aquellos casos en los que se conseguía algún tipo de actuación ésta no pasaba de una mera política de consulta transfronteriza, casi siempre despolitizada, contingente, tecnocrática y esencialmente de contenido declarativo, evidenciando además las grandes diferencias y distanciamientos existentes entre las partes, por lo que sus resultados fueron también muy limitados en la mayoría de los casos (Christiansen y Jorgensen, 2004).

Todos los intentos de fusionar proyectos de infraestructuras o de integrar economías y sociedades a un lado y otro de la frontera se paralizaban o languidecían la mayoría de las veces, demostrando el desinterés, el recelo, las dificultades estructurales, o también las grandes diferencias y asimetrías existentes en los ámbitos institucionales, competenciales, funcionales y presupuestarios, siendo en muchos casos el único resultado visible de las acciones proyectadas un simple mapa turístico del nuevo espacio transfronterizo. Las estructuras estatales estaban todavía intactas, ya que el proceso de integración europea aún no había producido ese efecto de erosión y desbordamiento del hecho fronterizo.

Consejo de Europa (C. Ricq, 2006).

13 En el norte de Europa y región báltica se crea, por ejemplo, la Euroregion Baltic (1998), la Euregio Karelia (2000), considerada como modelo de cooperación transfronteriza entre la UE y Rusia, la Euregio Helsinki-Tallin (2003); en Europa central aparece la Euroregion Neisse/Nisa/Nysa, la Inn-Salzach-Euregio (1994), la Euregio TriRhena (1995), la Euroregion Inntal (1998) o la Euroregion Tirol-Süd Tirol/Alto Adige-Trentino (1999); en la Europa del sur y mediterránea surge la Euroregion Nestos Mesta (1990) o la Euroregión Pirineos-Mediterranea (2004).

No obstante, y pese a estas dificultades iniciales, y a los bajos resultados alcanzados, puede afirmarse que de alguna manera esta CTF precursora contribuyó a romper moldes, a invertir dinámicas, a descubrir el efecto barrera –así como sus impactos negativos- como algo inherente al hecho fronterizo, esto es, a percibir la frontera como un problema en sí mismo y un serio obstáculo de cara a la creación de nuevas oportunidades y a la consecución del bienestar para las poblaciones afectadas. Pero estas actuaciones precursoras han contribuido también a alimentar un nuevo discurso, en el que se empiezan a destacar las ventajas y posibilidades de la CTF, ayudando a transitar del concepto tradicional de “frontera-separación” al nuevo concepto de “frontera-reencuentro”. Poco a poco, y en expresión de D. Newman (2006), las fronteras van dejando de ser barreras, en las que el “otro” es invisible, para convertirse en espacios en los que existe reconciliación, cooperación y entendimiento. Y es ahí, justamente, donde empiezan a generarse estrategias singulares de diálogo e interrelación, desencadenando nuevas sinergias y nuevos procesos de movilización y agregación de intereses.

Si en el contexto y la lógica del Estado-nación, las funciones ejercidas por los gobiernos siguen estando inevitablemente limitadas a sus fronteras, y si éstas siguen siendo vistas como las últimas y únicas líneas divisorias que nos quedan como símbolo de un pasado en quiebra, en la Europa que se integra y construye las fronteras están dejando de ser esas líneas divisorias entre Estados soberanos, regiones y comunidades humanas, para transformarse poco a poco en nuevos espacios de interacción, cooperación e integración, originando así nuevas formas y escenarios geopolíticos con entidad propia. Conforme a esta nueva concepción, que pone el acento en el carácter no natural y sí político y convencional de la frontera, van surgiendo esas relaciones, cimentadas en la vecindad, en la tradición y en unos lazos e intereses comunes claramente percibidos por las partes implicadas. Unas relaciones que se ven reforzadas también por el hecho de compartir estos territorios fronterizos la común experiencia de haber sido objeto de un olvido y de una alienación histórica por parte de sus respectivos Estados y centros de poder. Empiezan a identificarse, así, esas razones y fundamentos, ese valor añadido inherente a la CTF, todo lo cual la van convirtiendo en una práctica y en un proceso natural, necesario e irreversible a la vez.

La mejor prueba de este doble y simultáneo proceso de cooperación-integración transfronteriza la encontramos en ese elevado número de experiencias, mo-

delos e instrumentos de CTF existentes en suelo europeo, y que se manifiestan en formas de Consorcios, Consejos, Asociaciones, Comunidades de Trabajo, Agrupaciones Europeas de Interés Económico, Sociedades Cooperativas Europeas, a las que en adelante van a sumarse las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial o, incluso, las Agrupaciones Transeuropeas de Cooperación Territorial propuestas por el Consejo de Europa. Pero, sin duda, el resultado más visible y simbólico de este proceso ininterrumpido de acercamiento-cooperación-integración llevado a cabo entre las poblaciones de los territorios fronterizos está representado por la Eurorregión.

Habiendo cubierto ya esa etapa precursora de reencuentro y *familiarización* entre las partes, y habiendo consolidado ya la fase de la cooperación, el siguiente paso consistirá en ir transitando hacia la integración¹⁴, encarnada y simbolizada en esta nueva y emergente unidad territorial llamada genéricamente región transfronteriza¹⁵ o, para el caso europeo, Eurorregión¹⁶. ¿Se estarán cumpliendo, de esta manera, las previsiones y objetivos de la Comisión Europea, cuando señalaba que la finalidad de la cooperación era, precisamente, “promover una integración más fuerte del territorio de la Unión en todas sus dimensiones”¹⁷?

14 Algunos estudiosos del tema, y para referirse a esta nueva etapa, suelen utilizar la expresión “cooperación de segunda generación”. Para el Secretario General del Eixo Atlántico, la CTF de segunda generación hace referencia a “un nivel de concretización de las políticas de cooperación, con una aplicación práctica sobre las cuestiones y problemas cotidianos que afectan al desarrollo económico y social, al desarrollo de los servicios básicos y a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos (...): sanidad, educación, empleo, transporte, ocio y cultura” (X. Vázquez Mahou, ponencia de clausura del Seminario sobre “El concepto de cooperación de segunda generación”, Guimarães, Portugal, 2009). A mi modo de entender, esta terminología, siendo respetable y poniendo de relieve también los progresos alcanzados, resulta discutible y puede que inadecuada, ya que dificulta la tarea de identificar y calificar una realidad nueva y distinta de la anterior; una realidad que, al menos en algunos casos, está desbordando ya la categoría y el concepto de cooperación y empieza a ser otra cosa: integración.

15 La expresión inglesa “Cross-Border Region” constituye ya una denominación consolidada dentro de la literatura científico-académica especializada.

16 Para designar la misma realidad se suelen utilizar, en algunos casos, otros términos como el de *Euregio*, *Euregion*, *Europaregion*, etc.

17 Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión sobre Política de Cohesión en la que se señalan las directrices estratégicas comunitarias para el período 2007-2013 (COM-2005-0299).

2.1. En busca de una definición de la Euroregión

Considero que en las actuales circunstancias no podemos eludir la cuestión relativa a la caracterización y conceptualización del fenómeno euroregional, una realidad nueva que exige ser explorada y explicada desde las categorías y herramientas que nos proporcionan las distintas disciplinas interesadas en este tema. Sin ignorar la observación hecha por N. Newman (2006: 145)), en el sentido de que no existe una teoría única en relación al fenómeno transfronterizo y euroregional, por lo que en cierto modo “resulta inútil buscar un marco explicativo unívoco”, es preciso, no obstante, mantener el empeño y preguntarnos, por consiguiente, de qué estamos hablando cuando decimos Euroregión. Intentaré en este apartado dar una respuesta a esta cuestión, y desde una consideración de la misma esencialmente politológica.

Es verdad que la fenomenología transfronteriza es muy diversa y que cada frontera presenta características propias que la diferencian de las demás, lo que explica que tanto las formas como los contenidos de las relaciones sean distintas en función de los contextos existentes en cada caso. Las diferentes tipologías de estructuras jurídicas que las instituciones transfronterizas pueden adoptar denotan, por ejemplo, la existencia de diversos grados de competencias en la gestión de los asuntos transfronterizos, lo que permite diferenciar entre aquellas Euroregiones con personalidad jurídica y poderes ejecutivos propios y las que ostentan un mero rol de complementariedad respecto de las políticas transfronterizas adoptadas por los gobiernos locales o centrales¹⁸. Esta realidad heterogénea dificulta, obviamente, cualquier tarea de análisis y conceptualización. No obstante, y pese a estas asimetrías existentes y a tratarse también de una experiencia reciente, la realidad transfronteriza muestra también un denominador común, esto es, una serie de características compartidas que nos permiten avanzar ya hacia una incipiente caracterización. La tarea, por consiguiente, consiste en ir progresando en la identificación de dichas características.

18 Algunos autores, como es el caso de Perkmann (2002), consideran, por ejemplo, que entre las Comunidades de Trabajo y las Euroregiones existen claras diferencias, señalando que las primeras aparecen en una primera fase, poseen una estructura organizativa más rígida, abarcan un ámbito geográfico mayor y tienen una intensidad de cooperación menor. Por el contrario, la aparición de la Euroregión es más reciente, la intensidad de la cooperación es mayor, mientras que su ámbito geográfico suele ser más reducido.

Concebida inicialmente como unidad de intervención destinataria de los programas económicos llevados a cabo por la UE a comienzos de los 90, la Euroregión va emergiendo poco a poco como una de las múltiples tipologías del asociacionismo regional o interterritorial, haciendo referencia a un espacio de naturaleza transestatal y transfronterizo, y caracterizado por la contigüidad territorial y por la estrecha cooperación entre las partes. La Comisión Europea, en su Informe de 1991 sobre *Europa 2000*, y para referirse precisamente a estos nuevos espacios emergentes, utilizaba la expresión de “grupos regionales supra-estatales”. Para el Consejo de Europa, la Euroregión constituye, a la vez, un acuerdo y una estructura destinada a asegurar la cooperación transfronteriza entre entidades públicas de ambos lados de la frontera¹⁹. Desde este punto de vista, el surgimiento de la Euroregión aparece claramente vinculado a la necesidad de crear instituciones estables y específicas para la gestión de la cooperación transfronteriza, asegurando así la continuidad temporal de dichas relaciones. En cuanto entidades canalizadoras de la CTF, las Euroregiones empiezan a ser consideradas como un instrumento útil e indispensable para invertir la inercia histórica de alejamiento y separación, para tender puentes (*bridge-builders*) entre las zonas fronterizas y dar, así, respuesta a múltiples inquietudes suscitadas a un lado y otro de la frontera.

Podemos considerar, y en el marco de un escenario ideal, que la institucionalización de las regiones de frontera constituye la última fase de un proceso que se inicia cuando se activan las relaciones de todo tipo entre los ciudadanos y entidades a ambos lados de la frontera, consiguiendo a continuación consolidar y dar forma a dichas relaciones a través de una cooperación estable y formalizada. Esto se consigue a través de la cooperación transfronteriza, definida en el texto del Convenio-Marco aprobado por el Consejo de Europa como “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin”²⁰.

19 También el Consejo de Europa propone otra definición, esta vez más precisa: “An organization for transfrontier or interterritorial cooperation between territorial communities or authorities of two or more contracting Parties (...) with general responsibility for promoting, supporting and developing neighbourly relations between its members in their common areas of responsibility insofar as this is in keeping with the contracting Parties’ international commitments” (Vid. C. Ricq, op. cit., pág. 27).

20 Artículo 1 del Convenio-Marco de Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa (Madrid, 21 de mayo de 1980).

Con la creación de la Euroregión se supera la mera etapa de cooperación y se consigue definir e institucionalizar la estructura que va a permitir no sólo administrar la cooperación sino también avanzar hacia la integración y construcción del nuevo espacio transfronterizo. En este sentido, la aparición de la Euroregión supone, a la vez, un cambio y un salto cualitativo respecto a la concepción de las actividades de cooperación, pasando de una actuación sectorial, fragmentada e intermitente o otra de carácter estable e integral, y pasando también de una visión y perspectiva a corto o medio plazo a otra donde se contempla el largo plazo, o incluso un horizonte donde ya no se cuestiona el fin de la aventura transfronteriza sino más bien su consolidación e irreversibilidad en el tiempo.

Según la ARFE²¹, estos serían algunos de los rasgos más característicos que se desprenden de la realidad regional transfronteriza: a) constituyen estructuras estables de cooperación, compuestas por colectividades regionales y locales a uno y otro lado de la frontera nacional; b) tienen sus propios órganos decisorios, disponiendo la mayor parte de una asamblea o consejo, una presidencia, un secretariado y grupos de trabajo por ámbitos temáticos; c) en general constituyen una plataforma para toda clase de relación-cooperación transfronteriza entre ciudadanos, políticos, instituciones, agentes económicos, sociales y culturales; d) los contenidos de la cooperación se definen a partir de los intereses comunes; e) la cooperación se hace tanto a escala vertical (europea, nacional, regional y local) a ambos lados de la frontera, como a escala horizontal más allá de la frontera; f) las decisiones tomadas se aplican a escala nacional, siguiendo las legislaciones y los procedimientos en vigor a cada lado de la frontera, evitando así posibles conflictos de competencias; g) por último, son (las Euroregiones) las grandes beneficiadas de los programas e iniciativas comunitarias, en especial Interreg, en cuya preparación y ejecución participan.

J. Gabbe (2004), y a partir de la observación y el análisis de las experiencias existentes, considera que ya es posible identificar una serie de rasgos distintivos respecto de la Euroregión, tales como que constituyen áreas territoriales compuestas por colectividades regionales y locales que comparten un límite fronteri-

21 Asociación de Regiones Fronterizas de Europa: *Transeuropean Co-operation between Territorial Authorities. New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, 2001.

zo, que tienen como objetivo principal impulsar la cooperación transfronteriza, que poseen una identidad diferenciada de la de sus países o Estados respectivos y que disponen de estructuras de carácter permanente y estable, con unos recursos político-administrativos, técnicos y financieros propios, y con mecanismos internos para la toma de decisiones

M. Perkmann y N-L. Sum (2002: 3), al referirse en general al concepto de región transfronteriza, proponen la siguiente definición: “Una unidad territorial compuesta de unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados-nación”. Para el autor británico se trata de una nueva y singular plataforma y punto de intercambio territorial, capaz de generar nuevos actores (transnacionales), nuevas interdependencias y nuevas oportunidades²². Una región económica transnacional de índole funcional, según Larry Swanson (1994); un territorio transnacional (Taulelle & Vayssière, 2003). Kenichi Ohmae (1993), utiliza el concepto y la noción de Estado-región emergente para referirse a lo que él denomina alianzas estratégicas regionales a través de las fronteras. Sergio Boisier (1993), habla de regiones asociativas y virtuales, resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones para alcanzar objetivos a corto y medio plazo.

Pese a que se trata todavía de una realidad en construcción, consecuencia a su vez de “un proceso dinámico de invención regional” (M. Sparke, 2002: 217)²³, todo apunta a que asistimos a la aparición de una nueva unidad y circunscripción territorial delimitada, de ámbito y vocación transfronteriza y transnacional; una región asociativa transfronteriza que lleva aparejada una estructura estable de

22 Este mismo autor, y con el propósito de ahondar algo más en su caracterización, llega a considerar a la Euroregión como “a more or less institutionalized collaboration between contiguous sub-national authorities across national borders” (pág. 104); o también “a technocratic entities through which local and regional authorities in border areas pursue their usual goals” (pág. 121). En otras palabras “the term Euroregión can refer both to a territorial unit, made up of the aggregate territories of the participating authorities, and to organizational entities, usually identified with the secretariat” (pág. 105).

23 Schell y Hamer (1995: 12), al intentar caracterizar a la región transfronteriza de Cascadia (integrada por los Estados de Washington y Oregón, por parte norteamericana, y por la provincia canadiense de British Columbia), hablan de una realidad emergente, de un proceso dinámico de invención regional, de un espacio transnacional, de un nuevo binacionalismo y, también, de un estado de la mente, pero advirtiendo que “a state of mind can have important practical consequences”.

cooperación estratéxica. Una nueva entidade territorial²⁴, humana y organizativa, constituída por unidades subnacionais pertencentes a dos ou máis Estados, y con pretensión de permanencia en el tempo. La Eurorexión supón a aparición tanto de un espazo funcional y operativo como de una nova comunidade, a través de la apertura de un proceso de construción de una identidade humana, territorial, transfronteriza y transestatal²⁵. Quizás tamén un espazo social²⁶ y cidadano suprafonterizo y transnacional, partícipe y reflexo de esa común cidadanía europea emergente.

La Eurorexión sería tamén, y según la coñecida expresión de Henri Bruggmans (1969: 56), “un novo espazo do federalismo”, isto é, una nova realidade federal que surge como consecuencia do proceso de reorganización do territorio a escala europea, y que exige respecto, recoñecemento y garantías. Non conviñe ignorar, a este respecto, que o proxecto político europeo se inspira en a teoría y principios do federalismo, es decir, en a idea de pluralismo y recoñecemento da diversidade existente, y tamén en a idea de goberno compartido y autonomía das partes integrantes. Según ello, la Unión Europea representaría un novo escenario en el que o concepto de soberanía estaría deixando de ser operativo y, por ello mesmo, sería substituído por el de autonomía, dotado de un potencial analítico mocho maior. La UE formaría, así, un complexo entramado político en el que multitude de actores diversos establecen fórmulas de gobernanza y cooperación, dentro de relacións asimétricas de poder y entre diversos niveles, que se estenden desde lo local a lo comunitario. La Eurorexión constituiría, en este escenario europeo tendencialmente federal, un emergente y diferenciado novo

24 J. Gabbe considera que las institucións transfronterizas non crean un novo nivel administrativo, sino que se convierten en “estructuras-guía y punto de referencia para todas las relacións transfronterizas” (Citado por Rafaela Coletti, *Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea*, comunicación presentada al BRIT X Congreso, Arica, Chile, mayo 2009).

25 Esta identidade, ligada en unos casos a raíces culturais e históricas comunes y en outros casos a las oportunidades de desenvolvemento económico y social que se le abren a la nova comunidade transfronteriza, representa, a la vez, un importante factor de cohesión y diferenciación así como un instrumento de apropiación por parte de los cidadanos y de la comunidade, “hasta el punto de que en las rexións transfronterizas existe una apropiación do territorio incluso por parte de representantes con tendencias políticas opuestas” (R. Coletti, op. cit., pág. 8)

26 H. Lefebvre (1974) considera que el espazo social es produto da práctica social, y que cada sociedade produce su propio espazo social, reflejando tanto la estrutura económica xeral como el modo de produción da sociedade que lo produce.

actor, y el federalismo garantizará su existencia a la vez que permitirá que la persona, situada en la encrucijada de estos nuevos grupos y en el centro de estas nuevas redes de pertenencias, pueda compatibilizar esa exigencia de pluripertenencia y multiidentidad²⁷.

La construcción de las regiones transfronterizas supone la aparición de circunscripciones identificativas de nuevos espacios, un nuevo nivel de administración y de gobernanza cooperativa territorial (Morata, 1999), compatible y complementario respecto de los otros niveles de gobierno local o regional. Las regiones fronterizas integrantes de la Euroregión no perderían su condición de regiones ni su estatus político-administrativo dentro de sus respectivos países, al menos en esta primera etapa de integración eurorregional²⁸. No obstante, y a medida que se consolide e intensifique dicho proceso de integración es probable que la situación cambie, exigiendo algún tipo de organización jurídico-política innovadora e imaginativa, como la que en su día idearon los belgas para articular dentro de una misma realidad federal a entidades federadas tan distintas como son las regiones y las comunidades culturales²⁹.

En cualquier caso, las Euroregiones representan formas innovadoras, no ortodoxas, de articulación y organización del territorio, y de gestión del desarrollo regional, adoptando estructuras de gobierno y esquemas de planificación

27 Según el federalismo global o integral, la plena realización del ser humano exige garantizar, precisamente, esa pluralidad de obediencias y lealtades, reconociendo y respetando la pertenencia de la persona a diferentes grupos y colectividades. Frente a la dialéctica excluyente del “esto o aquello”, el federalismo propone la dialéctica integradora del “esto y aquello”, compatibilizando la unidad y la diversidad; una unidad que es sinónimo de coordinación, participación y cooperación, y una diversidad que significa respeto a la diferencias y especificidades de las partes componentes.

28 Quizás la reflexión hecha por Perkmann (2002: 120) puede contribuir a clarificar esta cuestión y, de paso, tranquilizar los ánimos, al menos de momento. Tras afirmar que ni la cooperación transfronteriza ni el surgimiento de la Euroregión tienen que suponer necesariamente un proceso de “region-building in the ‘old’ regionalism sense”, añade lo siguiente: “Euroregional strategies are not based on primordial identities of bordeland peoples divided by state borders. Rather, local and regional authorities pragmatically exploit the new opportunities that have been opened up in the new European policy space”.

29 El Consejo de Europa considera que la cooperación transfronteriza no representa un poder adicional asignado a las comunidades de frontera, sino más bien un modo de ejercer su propio poder, “una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera” (Consejo de Europa: *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*, 2006: 11).

regional que se pueden calificar de transestatales y transfronterizas. Un nuevo nivel de administración y gobernanza³⁰ en construcción, más próximo y acorde con esa nueva y emergente ciudadanía local transfronteriza y transnacional; capaz de representar y dar respuesta a las necesidades expresadas por dicha ciudadanía, mejorando así la calidad democrática a este nivel local-regional; y capaz también de llevar a cabo operaciones de *lobbying* ante diferentes instancias estatales, europeas e internacionales, y capaz también de crear sinergias, redes de solidaridad y economías de escala dentro de su propio espacio.

Dicho lo anterior, no podemos sustraernos ahora a la formulación de una pregunta o sospecha: ¿no supondrá todo ello la creación de nuevas fronteras, con la consiguiente apertura de un nuevo proceso de división y fragmentación continental? Consideramos, y con todas las cautelas que el caso aconseja, que no se trata en modo alguno de iniciar un nuevo proceso de fragmentación y división de nuestros territorios, ni de crear unas nuevas fronteras en suelo europeo. Ha de evitarse, en este sentido, cualquier planteamiento simplista o reduccionista empeñado en asociar estos nuevos procesos de integración transfronteriza con un nuevo medievalismo y una nueva fragmentación de territorios y sociedades, augurando incluso una Europa futura más dividida y atomizada que en épocas anteriores. Admitamos, eso sí, que tanto en Europa como en otras áreas del planeta la naturaleza y concreción de las fronteras está sometida a una profunda revisión, y que el concepto de frontera tradicional, sinónimo de división, separación e incomunicación, está siendo desmantelado por la vía de los hechos (procesos de integración regional-continental) y de la propia regulación jurídico-política tendencialmente supraestatal y global.

30 El concepto de gobernanza hace referencia a un nuevo modelo decisorio, a una transformación en los modos de ejercer el poder político, incorporando y asociando instituciones políticas, actores sociales y organizaciones privadas en los procesos de formulación e implementación de decisiones colectivas. Una nueva y emergente forma de abordar los asuntos públicos, más inclusiva y participativa, menos jerárquica, a través de la negociación, la influencia, el compromiso y el pacto entre los distintos actores interesados, y donde cada uno de los cuales aporta sus habilidades y recursos al conjunto. La aplicación del modelo de gobernanza multinivel a la CTF y a la propia Euroregión viene demandado por la existencia de una multiplicidad de relaciones y de actores, tanto públicos como privados y pertenecientes a distintos niveles de poder y administración (locales, regionales, nacionales, supranacionales), comprometidos con la gestión del conflicto y la creación de oportunidades en ese nuevo espacio territorial.

La construcción de las regiones transfronterizas, más que originar la creación de una nueva frontera en el sentido tradicional, supone la aparición de circunscripciones identificativas de nuevos espacios; unos espacios que lejos de convertirse en compartimentos estancos e incomunicados, constituirán realidades abiertas, interdependientes e interrelacionadas respecto de las otras realidades territoriales existentes (locales, regionales, estatales, supraestatales).

2.2. El valor añadido de la Euroregión

Con la aparición de la Euroregión estamos asistiendo a un nuevo caso de integración de poblaciones y territorios, lo cual representa un importante valor añadido y una extraordinaria aportación al proceso general de desarrollo, integración y pacificación (podría decirse también normalización) de Europa. En efecto, el objetivo principal y último de esta cooperación va a ser la articulación de aquellos territorios divididos por las fronteras estatales que comparten problemas y proyectos comunes, y que requieren soluciones también comunes. Y para ello es necesario poner en marcha proyectos conjuntos, capaces de superar todos aquellos obstáculos que impiden las relaciones cotidianas entre las poblaciones situadas a ambos lados de la frontera. De ahí que no resulte extraño que los ámbitos de la cooperación obedezcan principalmente, y al menos en una primera fase, a objetivos predominantemente funcionales, derivados de las condiciones de vecindad, tratando de facilitar el movimiento de personas, productos, recursos, servicios e iniciativas de todo tipo, y afectando principalmente a las actividades relacionadas con el medio ambiente, inmigración, extinción de incendios, protección civil, cultura, educación, sanidad, ocio y deportes, crimen organizado, etc.

Desde una perspectiva meramente operativa hay que reconocer que el proceso euroregional ha permitido afrontar de manera conjunta carencias comunes inherentes a las áreas limítrofes, alcanzando en muchos casos óptimos resultados. Y es que la continuidad del territorio presenta en la mayoría de los casos una problemática específica que no puede ser resuelta satisfactoriamente de acuerdo al criterio de la rígida separación impuesta por los Estados, y ello porque quienes se ven afectados por dicha problemática son precisamente las comunidades fronterizas. Como muy oportunamente señala Dominique Turpin (1987: 309), “sería absurdo que las poblaciones y las colectividades vecinas se viesen obligadas,

por el solo hecho de que ellas se han visto separadas por una de esas *cicatrices* de la historia –como es la frontera-, a remitir a sus lejanos gobiernos el arreglo y la solución de sus problemas de vecindad común”. Los procesos de cooperación-integración transfronteriza constituyen –para estos territorios periféricos en sus respectivos Estados y perjudicados por el obstáculo de la frontera- la oportunidad de asociarse para hacer frente a los desafíos comunes y formar una nueva “región” dotada de centralidad en el nuevo espacio europeo (R. Balme, 1998).

La integración eurorregional tiene, además, otro valor añadido de naturaleza socio-política y cultural, al contribuir a reparar un agravio y una deuda histórica contraída con estos territorios y poblaciones situados a un lado y otro de la frontera. Dicho agravio tiene que ver con el proceso de construcción y consolidación de los Estados nacionales, el cual ha supuesto, en muchos casos, la desmembración o separación traumática de muchos territorios, comunidades nacionales, comarcas o regiones. La idea de frontera, inherente a la propia concepción del Estado *container*, separa y aleja lo socialmente homogéneo y lo geográficamente contiguo, insertándolo en sociedades estatales distintas, y sin tener en cuenta criterios de homogeneidad social, cultural, lingüística o histórica.

Como señala Guy Héraud (1968: 32), la historia, que en muchos casos “sólo representa la totalización ciega de conflictos de ambición, de luchas imperialistas, de azares y de injusticias”, ha mutilado etnias, ha dislocado los conjuntos lingüísticos y ha impuesto solidaridades y barreras *contra natura*. En consecuencia –prosigue el que fuera profesor de la Universidad de Pau-, “el que mire y observe atentamente a los actuales Estados europeos, pronto constatará que no existe ni uno sólo que no invada, rompa o se apropie grupos y colectividades que no le pertenecen”. La misma idea es compartida por T. Christiansen y K.E. Jorgensen (2004: 373), quienes consideran que los procesos de formación del Estado moderno en Europa no fueron siempre procesos de integración, sino todo lo contrario, ya que en muchos casos la construcción estatal, más que unificar territorios, economías y sociedades, los separó aún más, rompiendo, dividiendo y desintegrando esas mismas sociedades, economías, territorios e identidades culturales anteriormente unidas, y aplicando para ello políticas de asimilación o incluso de exterminación. La CTF puede, en este orden de cosas, contribuir al acercamiento, reencuentro e, incluso, integración (re-construcción) de estos

territorios y comunidades humanas con un pasado común. ¿Y, de esta manera, no habremos conseguido, de paso, y como muy acertadamente señala Igor Filibi (2007), la resolución de los conflictos etnonacionales existentes en suelo europeo?

Pero la consecuencia y resultado final de esta alteración de los espacios premodernos no fue sólo la consolidación de las fronteras estatales, y con ello, la división arbitraria del territorio europeo; ha propiciado también la exacerbación de las diferencias entre territorios. En efecto, poco a poco las zonas fronterizas se convierten en “regiones periféricas” respecto a sus centros nacionales, con regímenes especiales en muchos casos, y sobre las que recaen todas las consecuencias perniciosas del hecho divisorio y fronterizo; consecuencias que se agravan cuando el espacio fronterizo alcanza, además, la categoría de zona caliente o escenario habilitado para el despliegue de la logística militar-armamentística, alimentada por la dinámica de tensión generada por los Estados. Como consecuencia de todo ello, ha ido surgiendo esa otra connotación negativa inherente al concepto tradicional de frontera, entendida como línea de demarcación y barrera de separación, como franja y espacio de seguridad con función esencialmente protectora y militar, y caracterizada por una situación de marginalidad y olvido respecto del centro político, económico y socio-cultural del país. Las comarcas y regiones fronterizas europeas (y no europeas) se convirtieron, de esta manera, en territorios periféricos deprimidos, desérticos y discriminados, y aquejados de los mismos problemas de exclusión.

En esa tentativa por superar la herencia estatal de fractura y subdesarrollo inherente al hecho fronterizo, y desde una perspectiva de desarrollo integral de territorios contiguos, las Eurorregiones pretenden constituir espacios policéntricos integrados y organizados en red, dispuestos a crear sinergias y a poner en común sus capacidades, a fin de poder así insertar sus economías regionales en los nuevos flujos dinámicos de la economía mundial y conseguir ser competitivos en el contexto de la globalización³¹. La creciente interpenetración entre lo interno y lo internacional obliga al conjunto de los actores subnacionales a “salir fuera”, a estar presentes en el escenario global, a realizar una prolongación externa de sus competencias y atribuciones, forzándolas a ese *ajuste internacional*, es decir, a con-

31 La fórmula parece, pues, clara y explícita: “cooperating regionally in order to compete globally”.

formar sus estrategias al objetivo de responder lo más satisfactoriamente posible a los nuevos retos.

La consolidación e irreversibilidad del proceso de construcción eurorregional se va a ver reforzado, en consecuencia, por la percepción que a un lado y otro de la frontera se está produciendo respecto de los rendimientos, las oportunidades y las fortalezas inherentes a la Euroregión, y que en su conjunto constituyen el valor añadido de la misma. Algunas de estas ventajas han sido ya identificadas, tales como: a) transformar el escenario fronterizo para que deje de ser una línea de separación y se convierta en un lugar de encuentro y comunicación entre vecinos, mejorando por ejemplo las infraestructuras de transporte y comunicación; b) superar las enemistades, prejuicios y recelos entre las poblaciones fronterizas; c) contribuir a la mejora del medio ambiente y al desarrollo sostenible; d) promover el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida, a través del aprovechamiento de las economías de escala, las complementariedades y sinergias, el intercambio de experiencias y conocimiento, etc.; e) contribuir al mejoramiento de la calidad democrática, así como al desarrollo de estructuras regionales y locales que ayuden a superar la situación de marginación y aislamiento respecto del centro nacional; f) contribuir a la consecución de una masa crítica regional suficiente para hacer sentir el peso de lo local tanto a nivel estatal como supraestatal; g) promover el reconocimiento de los derechos de las minorías que viven en los territorios fronterizos, a la vez que facilitar el acercamiento y el reencuentro entre aquellos territorios y poblaciones fronterizas que comparten historia y elementos de identificación³².

La aparición de la Euroregión nos va a obligar a reajustar nuestras imágenes a las nuevas formas de organización territorial y a replantear nuestra forma de pensar el territorio, así como su organización política y social. Ello no resultará fácil, sobre todo si tenemos en cuenta que con la Euroregión quiebra y se rompe tanto la idea unitaria del Estado *container* como la propia identidad regional tradicional, al modificarse y difuminarse esos límites vigilados y observados durante

32 De acuerdo con estas motivaciones, y en función también de las diversas estructuras de cooperación existentes, los ámbitos de cooperación más frecuentes están siendo el desarrollo económico, el transporte e infraestructuras, la protección del medio ambiente, la gestión de residuos, el turismo, la enseñanza, la innovación y la transferencia de tecnología, la cultura y deportes y la protección de la salud.

largo tiempo como garantes de la integridad del poder territorial (J. A. Márquez Domínguez, 2004). En este sentido, la Eurorregión, entendida como práctica de interacción estructurada entre poblaciones y autoridades de frontera, y como fiel expresión de un nuevo proceso de integración territorial suprafronterizo, posee un hondo significado imaginario e inmaterial, al representar una nueva imagen, y también una nueva imaginación, tanto de una geografía como de un territorio europeo interconectado, unido y sin fronteras.

La realidad nos muestra que el conjunto de actuaciones perseverantes de cooperación transfronteriza están provocando la caída y eliminación de todas aquellas murallas físicas e imaginarias que han dividido y separado a los Estados y sociedades europeas en el pasado y, en este sentido, las Eurorregiones cada vez cobran más importancia como instrumentos y agentes clave para la eliminación de fronteras. Ellas encierran un concepto unificador, integrador y federal, en el sentido más genuino del término; y en la actualidad, siendo ya una realidad tangible, representan también, y sobre todo, una esperanza, una intención, una voluntad de trabajar y vivir juntos, de sumar sinergias y poner en valor todo lo que se comparte, y en la perspectiva de un mundo globalizado y sin fronteras. Su progresiva institucionalización, que conlleva tanto la construcción de estructuras de gobernanza como la formulación de un nuevo discurso y una nueva imagen identificativa, con contenido, significado, marca y representación visual suficientemente expresiva, nos conduce ineludiblemente a la emergencia de una nueva realidad objetiva e integrante de una Europa y de un mundo cada vez más complejo, plural, policéntrico, interdependiente, interpenetrado y sometido a un proceso incesante de cambio y reestructuración.

El surgimiento de la Eurorregión constituye una expresión más, aunque quizás una de las más características, del nuevo orden mundial y del nuevo espíritu político de la globalización. La región transfronteriza es el reflejo y consecuencia de esas nuevas realidades que tipifican al nuevo siglo, tales como la erosión y desbordamiento de la institución estatal, la eliminación de fronteras, la integración supraestatal, el libre mercado o la transferencia instantánea tanto de la información como del dinero y la tecnología³³. Una serie de acontecimientos

33 Brenner (2004) se refiere, en este mismo orden de cosas, al proceso de *rescaling* que está teniendo lugar a nivel mundial y que está provocando la aparición y auge de nuevas configuraciones del

parecen estar indicando que estamos entrando en la era de la región³⁴ (también de la región transfronteriza), sobre todo por lo que concierne al tratamiento de la economía y del medioambiente, lo cual no quiere decir que los Estados no sigan desempeñando un papel prominente en otros importantes asuntos. Al Estado le corresponde en las actuales circunstancias adaptarse a los nuevos contextos y realidades emergentes, lo que le obliga a un proceso permanente de redefinición y reestructuración.

3. La consolidación del espacio eurorregional y sus consecuencias: ¿de la reestructuración territorial a la refundación de Europa?

Después de haber constatado la generalización e intensificación de los procesos de cooperación-integración transfronteriza, así como su hondo significado y valor añadido, y tras considerar también que las estructuras de oportunidad que favorecen estos procesos van a perdurar en el tiempo, debemos preguntarnos ahora por el alcance y consecuencias de estos procesos. Hemos de preguntarnos si se conformarán estos territorios y poblaciones con el grado actual de cooperación-integración, en especial aquellos que compartieron historia, rasgos e identidades comunes, o si progresarán hacia algún tipo de integración mayor. Hemos de intentar averiguar si es verdad que asistimos al nacimiento de una nueva era, caracterizada por la exigencia de redefinir y reestructurar los grandes espacios geopolíticos; y hemos de plantearnos también, y en relación a nuestro propio ámbito europeo, en que medida se está avanzando hacia la abolición de las fronteras y la consiguiente reestructuración territorial. ¿Vamos, en definitiva, hacia la refundación de Europa, tal como apuntaban los representantes del federalismo étnico hace unas décadas?³⁵

espacio (con sus correspondientes articulaciones institucionales) dando lugar, así, a las regiones transfronterizas, concebidas como estructuras para la gestión de las actividades de cooperación.

³⁴ Diversos autores, como es el caso de Sparke (2002), vienen refiriéndose insistentemente a la emergencia de un nuevo orden regional, a un proceso de transición desde la geopolítica a la geoeconomía, desde el Estado-nación a la Región-Estado, argumentando que “the global currents are already lifting the regions into prominence” (Sparke, 2002: 223).

³⁵ La idea central de esta propuesta es la construcción de una Europa federal, de la cual formarían parte, no los actuales Estados-naciones, sino esas otras entidades político-territoriales definidas e identificadas principalmente por el elemento etno-cultural y lingüístico, así como por la homogeneidad económica y geográfica: las regiones naturales. El Estado-nación representaría a esa Europa de las potencias soberanas, de la división y el enfrentamiento, de la opresión de las minorías y de la separación y división *contra natura* de las comunidades y territorios históricos.

No resulta fácil predecir cual puede ser el impacto a largo plazo de este proceso de cooperación-integración transfronteriza en marcha. En todo caso, y en mi opinión, considero que estamos ante una cuestión ineludible y necesitada de un amplio y sosegado análisis y debate en el seno de nuestras sociedades.

Está claro que algo se mueve en el escenario de la CTF. Efectivamente, no se puede negar la realidad, una realidad que nos muestra de manera evidente las grandes transformaciones que se están produciendo en estos nuevos escenarios, de tal manera que allí donde había unos territorios y unas poblaciones separadas y desconectadas entre sí, está surgiendo un nuevo espacio vertebrado³⁶, dotado de amplias redes de cooperación y definido por la densidad de iniciativas comunes de orden social, económico, cultural, educativo, institucional, político, etc. Estas iniciativas, no está de más subrayarlo, y como consecuencia de la lógica expansiva de las interdependencias y de las solidaridades de hecho que poco a poco se van creando, y como consecuencia también del propio efecto inducido de desbordamiento (*spillover*)³⁷, generador de una dinámica de integración cada vez mayor, irán extendiéndose progresivamente de unos ámbitos a otros, dando lugar no sólo a un nuevo espacio funcional y operativo, o a nuevas unidades o circunscripciones territoriales, sino también a una nueva identidad y realidad social y simbólica.

Es más, en aquellos espacios transfronterizos caracterizados por compartir unos intereses y similitudes, una historia o un sentimiento común de pertenencia³⁸, estos procesos empiezan a percibirse ya como un hecho y una práctica natu-

36 La creciente proliferación de mapas identificativos de la nueva realidad eurorregional constituye, ciertamente, una prueba más de que algo nuevo y significativo está sucediendo en estos escenarios transfronterizos.

37 Recordemos que esta misma idea, aplicada a la construcción europea e inspirada por Jean Monnet, consistía en ir avanzando hacia la federación o unión paso a paso, a partir de sectores puntuales donde la soberanía se pondría en común pero que, por su propia lógica funcional, fueran expandiendo la necesidad de poner en común nuevos sectores. Y a medida que fueran siendo útiles y funcionasen bien estos primeros asuntos puntuales, el efecto demostración llevaría a extender el método comunitario a cada vez más aspectos de la vida económica, social y política. Este efecto, denominado con el término de *spill over* (desbordamiento) por Ernest Haas (1968), constituye una de las aportaciones más sobresalientes de la teoría de la integración europea denominada neofuncionalismo.

38 La concurrencia, en determinados contextos geopolíticos continentales, de una serie de similitudes y rasgos compartidos (de índole histórica, geográfica, socio-cultural, etc.) entre territorios fronterizos es lo que lleva a Soldatos (1990) a hablar de la existencia de *placas geográficas*, las cuales

ral y necesaria, absolutamente legítima, y por ello mismo inevitable, encaminada a la puesta en común de todo tipo de iniciativas que conduzcan a la construcción (o re-construcción) de un territorio plenamente integrado, dando lugar a lo que en buena lógica deberíamos empezar a denominar las Euroregiones históricas³⁹. En este caso, el desmantelamiento de las fronteras conlleva la recuperación de espacios culturales naturales y la posibilidad de rearticular las relaciones y la cooperación entre territorios social y culturalmente afines, pero políticamente separados. Los procesos de CTF constituyen esa oportunidad novedosa no sólo para formar una nueva “región” dotada de centralidad en el nuevo espacio europeo, sino también para la (re)construcción de nuevos espacios sociales contiguos, entrelazados, superpuestos, “configurando marcos y espacios de colaboración (económicos, sociales, culturales... o, uniendo todos ellos en un contexto desdramatizado y legitimado democráticamente, *nacionales*) impensables hasta hace un par de décadas” (Filibi, 2007: 240).

La creciente implicación de los distintos actores de un lado y otro de la frontera irá favoreciendo la creación de redes y la articulación de plataformas conjuntas que bien pueden constituir el embrión de unos partidos políticos, grupos de interés (sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones de consumidores) o movimientos sociales (de orientación ecologista, feminista, cultural, etc.) integrados en un futuro próximo⁴⁰, y destinados a representar y defender los intereses específicos de la realidad eurorregional en el marco de una Europa plural, multinivel y regida por el paradigma de la gobernanza

tienen la cualidad de posibilitar y favorecer determinados contactos y relaciones entre entidades subestatales fronterizas. Es el caso, por ejemplo, de América del Norte o del área germánica en Europa, donde las relaciones interregionales e interterritoriales en general cuentan con una sólida tradición.

39 Algún grado de homogeneidad se puede encontrar, por ejemplo, en las Euroregiones integradas por territorios pertenecientes a Alemania y Holanda, Alemania y Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega, Irlanda e Irlanda del Norte, Italia y Eslovenia, España y Francia (País Vasco-Aquitania, Cataluña-Languedoc-Rosellón), España y Portugal (Galicia y Norte de Portugal), Francia, Suiza y Alemania, etc.

40 En el marco de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal ya se han materializado algunas experiencias integradoras, como es el caso de la creación, en 1995, del Consello Sindical Interrexional Galicia-Norte de Portugal, compuesto por CCOO y UGT, por parte gallega, y por la UGTP y la CGTP, por parte portuguesa. También en 2002, y dentro del ámbito universitario, se crea el Centro de Estudios Eurorrexionais (CEER).

A ello habría que añadir también otras propuestas de intervención que, o bien están siendo objeto de estudio y debate o bien ya están siendo implementadas, tales como la creación de modelos de gobernanza transfronteriza, y que desde hace varios lustros se vienen concretando en una variedad de fórmulas e instrumentos reguladores novedosos e imaginativos, tales como Consorcios, Consejos, Asociaciones, Comunidades de Trabajo, Agrupaciones Europeas de Interés Económico, Sociedades Cooperativas Europeas y, por último las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). También se contempla la puesta en práctica de un partenariado institucional que permita el establecimiento de mecanismos de concertación entre la totalidad de poderes públicos afectados, la creación de eurociudades y eurodistritos en el marco de la Euroregión, o la creación de instrumentos innovadores orientados a la articulación y desarrollo del espacio eurorregional (Euro-Institutos, Observatorios transfronterizos, Centros hospitalarios, etc.)⁴¹.

Conscientes, además, de la importancia que tiene acortar distancias y favorecer la comunicación y el intercambio transfronterizo, las Euroregiones están llevando a cabo grandes iniciativas en el ámbito de las infraestructuras y el transporte⁴², consiguiendo así la apertura de amplios corredores transnacionales económicos y comerciales. Digna de mención es también la importancia que la estrategia eurorregional otorga a las políticas medioambientales y de desarrollo sostenible, acometiendo en este ámbito actuaciones de gran interés⁴³.

41 Las iniciativas se van multiplicando año tras año, pudiéndose contabilizar ya un número elevado en el momento actual. En el caso, por ejemplo, de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo se ha constituido un Observatorio Socioeconómico, una Red de Cámaras de Comercio y un Portal Cultural, habiéndose acordado también crear una Euroregión Universitaria, una EuroBIOregión y un Centro de Investigación e Innovación en Turismo con sede en Palma de Mallorca. En esta misma Euroregión se proyecta construir el Hospital Transfronterizo de Cerdanya (sería el primero de esta naturaleza en la UE), a fin de poder resolver el problema de atención sanitaria de la Cerdeña francesa y catalana (Etherington, 2008). Uno de los proyectos prioritarios de la Euregio Helsinki-Tallinn es la creación de una *Helsinki-Tallinn Science Twin City*, a fin de fomentar la cooperación entre universidades, parques científicos y tecnológicos y sector privado.

42 Es el caso, por ejemplo, del puente Oresund en la Euroregión Öresundskommitten (integrada por las regiones fronterizas de Dinamarca y Suecia), y que ha conseguido unir las ciudades de Copenhague y Malmo; o el proyectado AVE Vigo-Oporto en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal.

43 Sirva de muestra la iniciativa llevada a cabo en la Euroregión del Báltico denominada "El proyecto escolar del círculo verde" (*The Green Circle School Project*), el cual comprendía a las escuelas pertenecientes a la Euroregión y tenía como objetivo la realización de actividades orientadas a concienciar a los escolares en el respeto a la naturaleza (Vid. C. Aranda, 2005).

Se puede hablar ya, y tras la constatación de los datos empíricos suministrados por la realidad, de auténticas estrategias de ámbito eurorregional que son ya operativas en el campo de las infraestructuras, las comunicaciones, el medioambiente, la cultura, la educación, la investigación, la sanidad, la asistencia social, la gobernanza, etc., y cuyo principal objetivo es dar solución a los problemas concretos y favorecer la cohesión y el progreso económico y social de las poblaciones afectadas⁴⁴.

Así, pues, y en concordancia con la principal hipótesis sobre la que ha girado toda esta exposición, todo parece confirmar que la consolidación del espacio eurorregional está conduciendo a la progresiva superación de las fronteras, a la reorganización del territorio a escala europea y, como consecuencia de todo ello y a más largo plazo, a la mismísima refundación de Europa, con su correspondiente cartografía plasmada en un nuevo mapa territorial.

Habrà, en este orden de cosas, que estar muy atentos a los signos de los nuevos tiempos, y en todo caso no desviarnos de la cuestión fundamental: en qué medida el fenómeno transfronterizo constituye una demanda de la sociedad y responde a las necesidades expresadas por la ciudadanía, y en qué medida puede contribuir también a su bienestar general y a la propia mejora de la calidad democrática local⁴⁵. Hemos de estar preparados para poder contribuir a la máxima clarificación cognoscitiva del fenómeno que nos ocupa, tanto en su dimensión explicativa como prescriptiva, y sin descartar tampoco la pretensión prospectiva. Este ha sido, precisamente, el propósito de este trabajo. ◀◀

44 Fuera del escenario europeo también existen experiencias de esta misma naturaleza, como las que están teniendo lugar, por ejemplo, en Asia (*Japan Sea Regionalism; (Re)Making of Greater China*), América del Norte (*Cascadia; Arizona-Sonora; San Diego-Tijuana, Texas-Noroeste de México*) o África (*Maputo Corridor*). En el caso de la región transfronteriza de Sonora-Arizona, y tras aprobarse el proyecto VEDERSA (Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona) en 1993, y en el que se incluían siete objetivos generales, los logros conseguidos al cabo de poco más de diez años se concretan, entre otros, en el establecimiento de oficinas de representación a ambos lados de la frontera, en la creación de un Centro de Desarrollo Turístico Regional y de un Instituto de Educación, en la constitución de un Clúster Transfronterizo de Servicios de Salud, en la realización de misiones, acuerdos y seminarios para aprovechar los beneficios del corredor Canamex, etc. (Scott, 2002).

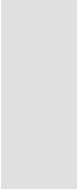
45 No se olvide que esta exigencia básica de conectar siempre con el interés y la demanda de las partes interesadas era también uno de los axiomas básicos que inspiraban el método comunitario de J. Monnet, el gran arquitecto de la construcción europea: “la gente sólo acepta el cambio cuando se enfrenta con la necesidad, y sólo reconoce la necesidad cuando están en una crisis” (Burgess, 2000: 34).

Bibliografía

- ANDERSON, B. (1991). *Imagined Communities*, London & New York: Verso.
- ARANDA, C. (2005). “La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions”, en *Papers de treball*, Generalitat de Catalunya (Departament d’Economia i Finances), N° 4.
- BALME, R. (1998). “Las condiciones de la acción colectiva regional”, en F. LETAMENDÍA (Coord.). *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid: Fundamentos, pp. 69-91.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- BRUGMANS, H. (1969). *La pensée politique du fédéralisme*, Leyden : A. W. Sijthoff Uitgeversmaatschappij.
- BURGESS, M. (2000). *Federalism and European Union: The building of Europe, 1950-2000*, London & New York : Routledge.
- CHRISTIANSEN, T. y JORGENSEN, K.E. (2004). “La gobernanza transregional en la nueva Europa”, en F. MORATA (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 369-394.
- DE ROUGEMONT, D. (1977). *Lettre ouverte aux Européens*, Paris: Edit. Albin Michel.
- DUCHACEK, I. (1990). “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International relations”, en MICHELMANN y SOLDATOS (Eds.). *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press-Oxford.
- ETHERINGTON, J. (2008). “El caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo”, en C. CANCELA (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo, pp. 73-94.
- FILIBI, I. (2007). *La Unión Europea como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Oñati: IVAP.
- GABBE, J. (2004). “The Euroregion as a Place for Transfrontier Cooperation Implementation”, en *Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, Anno XIII, núms. 3 y 4: 30-52.

- HASS, E. B. (1968). *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- HERAUD, G. (1968). *L'Europe des ethnies*, Niza: Presses d'Europe.
- JESSOP, B. (2002). "The Political Economy of Scale ", en M. PERKMANN y N-L. SUM (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndmills (Hampshire)/New York: Palgrave Macmillan, pp. 25-50.
- KEATING, M. (2003). "The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe", en N. BRENNER *et al.* (Eds.). *State/Space: a Reader*, London: Blackwell, pp. 256-277.
- LEFEBVRE, H. (1974). *La production de l'espace*, Paris : Éditions Anthropos.
- MÁRQUEZ, J.A. (2004): "Dinámicas territoriales y Euroregión en el suroeste peninsular", en J.A. MÁRQUEZ y M. GORDO (Eds.). *Fronteras en movimiento*, Huelva: Universidad de Huelva.
- MCCORMICK, N. (1999). *Questioning sovereignty. Law, state and nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.
- MORATA, F. (1999). "Crisis del Estado y gobernación cooperativa territorial", en F. LETAMENDÍA (Coord.). *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid: Fundamentos.
- MORATA, F. (2007). "El proceso de Europeización y España", en F. MORATA y G. MATEO (Eds.). *España en Europa. Europa en España*, Barcelona: CIDOB-IUEE y Bellaterra.
- NEWMAN, D. (2006). "The Lines that Continue to Separate Us: Borders in our 'Borderless' World", en *The Progress in Human Geography Lecture, Progress in Human Geography*, núm. 30, vol. 2: 143-161.
- PERKMANN, M. y SUM, N-L. (2002). "Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions: Scales, Discourse and Governance", en PERKMANN y SUM (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndmills (Hampshire)/New York: Palgrave Macmillan, pp. 3-25.
- PERKMANN, M. (2007). "Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of EUREGIO Cross Border Region", en *Regional Studies*, Vol. 41, Issue 2: 253-266.
- RADAELLI, C. (2003). "The Europeanization of Public Policy", en F. FEATHERSTONE y C. RADAELLI (Eds.). *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.

- RICQ, C. (2006). *Handbook of Transfrontier Cooperation*, Consiglio d'Europa: University of Geneva,.
- ROJO SALGADO, A. (1992). *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- ROJO SALGADO, A. (2006). "El auge de la acción exterior de las regiones y la intensificación de la cooperación transfronteriza: ¿hacia la refundación de Europa?", en L. DOMÍNGUEZ (Dir.). *Europa e a Cooperación Transfronteriza*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 33-54.
- SCHELL, P. y HAMER, S. (1995). "Cascadia: The New Binationalism of Western Canada and the U.S. Pacific Northwest", en R. EARLE y J. WIRTH (Eds.). *Identities in North America : The Search for Community*, Stanford Palo Alto, CA. : University Press.
- SPARKE, M. (2002). "Cascadia and the Geoeconomics of Cross-Border Regionalism", en M. PERKMANN y N-L. SUM (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndmills (Hampshire)/New York: Palgrave Macmillan, pp. 212-237.
- TAULELLE, F. y VAYSSIERE, B. (2003). "Le sud-ouest européen : un espace transnational en formation", en M.-T. BITSCH (Dir.). *Le fait régional et la construction européenne*, Bruselas: Bruylant, pp. 301-322.
- TURPIN, D. (1987). *La Région*, Paris: Economica.
- VARELA ALVAREZ, E.J. (2008). "Los gobiernos locales ante la globalización. Una propuesta de modelos de redes de acción exterior local", en C. CANCELA (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo, pp. 121-155.



Constantino Cordal Rodríguez

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo

Índice: 1. Introducción; 2. Bases jurídicas; 3. Evolución de la acción exterior de Galicia; 4. Organización y desarrollo institucional; 4.1. La relación con Portugal; 5. Conclusiones. Bibliografía.

Palabras clave: Acción exterior, cooperación territorial, paradiplomacia, Galicia, Portugal.

Resumen: La evolución de la acción exterior desarrollada por la Xunta desde los inicios de la autonomía, en 1981, hasta la actualidad y la relevancia de las relaciones con Portugal dentro de la misma son las dos cuestiones fundamentales que aborda este artículo. El autor no pretende exponer un análisis detallado del recorrido histórico de la paradiplomacia gallega. Su objetivo esencial es señalar con claridad los logros alcanzados y las principales carencias. Para eso, indica cuales son las bases jurídicas existentes y la organización institucional acometida a lo largo de los veintiocho años de autogobierno. Hace referencia además a las labores llevadas a cabo por los distintos gobiernos gallegos de nuestra corta historia democrática. Finaliza con unas conclusiones en las que incide, por una parte, en la estrategia que considera necesaria para el potenciamiento de la acción exterior gallega y, por otra, en la importancia que tienen las relaciones con Portugal para la visibilidad de Galicia en un mundo globalizado.

Abstract: The evolution of the foreign policy developed by the Xunta from the starts of its autonomy, in 1981, until nowadays and the relevance of the relations with Portugal inside the same are the two fundamental questions that this article tackles. The author does not pretend to expose a detailed analysis of the historical route of Galician paradiplomacy. His essential aim is to point out with clarity the attainments achieved and the main lacks. For

this, he indicates the juridical basis and the institutional organization along the twenty-eight years of self-government. Furthermore there are references to the job carried out by the distinct Galician governments of our short democratic history. It ends with some conclusions in which incide, on one hand, in the strategy that considers necessary for the strength of Galician foreign policy and, on the other, in the importance that the relations with Portugal have for the visibility of Galicia in a global world.

1. Introducción

► La historia y la identidad de Galicia son difícilmente comprensibles sin tomar en consideración la profunda y continuada interrelación con el exterior¹. Nuestra localización geográfica fue un factor determinante que caracterizó y propició la expansión gallega tanto en nuestro continente como al otro lado del océano Atlántico.

El Camino de Santiago nos situó en el mapa europeo, mientras que los cientos de miles de emigrantes gallegos que se trasladaron a América entre los siglos XVIII y XX contribuyeron a difundir la especificidad gallega por el nuevo mundo. El fenómeno migratorio resultó asimismo decisivo para dejar constancia de la existencia de Galicia en ambos continentes. Focalizando su destino en Europa a partir de la segunda mitad de la centuria pasada, la diáspora gallega contribuyó además a expandir y diversificar la representación internacional de nuestra tierra².

La historia de Galicia también fue durante siglos la de Portugal. Gallegos y portugueses compartimos en el pasado un reino, cuya existencia, a pesar de los esfuerzos realizados desde Madrid y Lisboa, no pudo ser ocultada para las poblaciones de ambas orillas del río Miño. Una riqueza histórica común reflejada en el paisaje, en el idioma, en la cultura, etc. Todo ello sirvió para constituir una de las eurorregiones con mayor potencialidad en el marco europeo.

1 En términos similares se expresa el ex-Presidente de la Xunta Emilio Pérez Touriño en la presentación de la *Estratexia de acción exterior de Galicia*, proyecto impulsado por el ex-Secretario Xeral de Relacións Exteriores, Santiago Gómez-Reino Lecoq, y dirigido por el también ex-Presidente de la Xunta, Fernando González Laxe. La *Estratexia de acción exterior de Galicia* fue publicada por la Xunta en 2007.

2 Cuestión enfatizada en la *Estratexia de acción exterior de Galicia* (vid. p. 9 de la misma).

La Galicia actual, constituida en Comunidad Autónoma, dotada de autogobierno y con capacidad para desarrollar una acción exterior propia, debe hacer valer sus intereses como identidad político-cultural, forjada a lo largo de la historia, para afianzar su imagen y proyectarla sin complejos por todo el planeta. La globalización ha traído consigo nuevos retos y oportunidades para la actuación internacional. En un mundo globalizado, se hace necesario disponer de una estrategia de acción exterior acorde con los nuevos tiempos.

En este trabajo, analizaremos brevemente la acción exterior de Galicia, desde la toma de posesión del primer Gobierno gallego (enero de 1982) hasta el final de la séptima legislatura (febrero de 2009), centrandó nuestra atención, fundamentalmente, en el comportamiento del actor principal y responsable último de la misma: la Presidencia del Ejecutivo autonómico. Así, trataremos de señalar, en términos generales, las carencias y logros alcanzados en esta materia por la Xunta de Galicia. En este contexto, intentaremos además precisar el papel que desempeña la relación con Portugal. En otras palabras, es nuestro objetivo valorar la relevancia de la cooperación transfronteriza galaico-portuguesa en el marco de la acción exterior gallega.

2. Bases jurídicas

A diferencia de otros textos estatutarios, nuestro Estatuto de Autonomía no incluye referencia explícita alguna a la acción exterior. En buena medida, eso es debido al contexto del momento de redacción estatutaria, 1980, cuando España no formaba aún parte de la Comunidad Económica Europea y las relaciones internacionales se ceñían a la actuación de los Estados y de las organizaciones por estos integradas. Sí existen dos menciones implícitas, en los artículos 7.2 y 35.3, relativas a la posibilidad de solicitar al Estado español que celebre tratados o convenios con los Estados donde residan comunidades gallegas y con aquellos con los que se mantengan vínculos culturales o lingüísticos. Parece evidente que los destinatarios de estas dos citas jurídicas son la diáspora y la Lusofonía, respectivamente (Ríos, 2006: 398).

Esta ausencia de bases jurídicas claras en la normativa estatutaria gallega no representa con todo un obstáculo para el desarrollo de la acción exterior propia

de Galicia, toda vez que el marco constitucional español y, en concreto, conocidas sentencias del Tribunal Constitucional, señaladamente la STC 165/1994, de 26 de mayo, posibilitan la actuación internacional autonómica. No obstante, parece recomendable que, al igual que otras Comunidades Autónomas,³ Galicia acometa una reforma estatutaria que recoja explícitamente en su articulado referencias claras sobre como debe desarrollarse la acción exterior gallega⁴.

A este respecto, pueden utilizarse dos documentos impulsados desde la propia administración autonómica: el Libro Blanco sobre la Acción Exterior de Galicia, de 2005, y la Estrategia de acción exterior de Galicia, de 2007. El primero de ellos fue concebido por Xulio Ríos, Director del *Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional* (IGADI), en colaboración con el Gobierno gallego, y el segundo por el ex-Secretario de Acción Exterior de la Xunta, Santiago Gómez-Reino Lecoq, quien encargó la redacción del documento al ex-Presidente de la Xunta, Fernando González Laxe, quien a su vez dirigió un grupo de expertos entre los que se encontraban el propio Ríos, los profesores Pueyo, Maiz, Villares, Rojo y Cancela, entre otros. Anteriormente, fueron elaborados otros dos documentos estratégicos, promovidos por la *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior*: el I y el II Programa Cuatrienal de Acción Exterior (1998-2002 y 2003-2006, respectivamente).

Concretamente en lo relativo a las relaciones con Portugal, además de la mención implícita recogida en el artículo 35.3 del Estatuto de Autonomía, cabe citar como bases jurídicas: el Tratado de Amistad y Cooperación hispano-portugués de 1977; la suscripción por parte de los Estados español y portugués en 1990 y 1988, respectivamente, del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales del Consejo de Europa, de 1980; el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, de 3 de octu-

3 Hasta la fecha: Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla-León (por orden cronológico); ver García Pérez (2009).

4 En esta dirección se ha posicionado en reiteradas ocasiones el catedrático de Derecho Internacional Público Jorge Pueyo Losa. Así lo hizo, recientemente, en Santiago de Compostela, en el transcurso de un seminario celebrado en el Parlamento de Galicia, el 21 de novembro de 2008, bajo el título *Los parlamentos regionales y la gobernanza multinivel de la Unión Europea*.

bre de 2002, en vigor desde el 30 de enero de 2004; y, finalmente, el Reglamento 1082/2006 del Consejo y del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2006, sobre las agrupaciones europeas de cooperación territorial⁵.

3. Evolución de la acción exterior de Galicia

El primer Gobierno autonómico gallego estuvo presidido por Gerardo Fernández Albor, de la extinta Alianza Popular. En esta etapa se produjeron los primeros viajes oficiales del Presidente de la Xunta, encaminados a contactar con la diáspora gallega radicada en Latinoamérica, y se establecieron los primeros encuentros informales con Portugal, particularmente con representantes de la Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Región del Norte de Portugal (CCDRN).

Durante el corto mandato (1987-89) del segundo Presidente, Fernando González Laxe, del Partido de los Socialistas de Galicia (PSdeG-PSOE), se creó, en 1988, la *Fundación Galicia-Europa*, con dos sedes, una en Santiago de Compostela y otra en Bruselas (explicaré su organización y funcionamiento en el siguiente apartado), con la intención de canalizar a través de esta entidad las acciones necesarias para impulsar todo tipo de relaciones con las Comunidades Europeas. Continuaron además los viajes presidenciales a Latinoamérica y se intensificaron los contactos con Portugal⁶.

La llegada de Fraga Iribarne a la Presidencia de la Xunta le proporcionó un cierto impulso a la presencia gallega en el exterior (Cancela, 2008, p.73). Se intensificaron y multiplicaron los viajes a los países del Mercosur, desarrollándose actividades de carácter económico, cultural, sanitario, etc. en Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela. Aunque también se realizaron visitas oficiales a otros estados africanos y asiáticos, como Libia, Irán o Japón.

⁵ Aproximadamente, un año y medio después de la aprobación de este Reglamento 1082/2006, el Gobierno español aprobó el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para su aplicación efectiva (BOE nº 17, de 19 de enero de 2008).

⁶ En octubre de 1988, se celebraron en Santiago de Compostela las *I Xornadas Técnicas: Galicia e a Rexión do Norte de Portugal ante 1992*, organizadas por la propia Xunta en colaboración con la CCDRN.

Durante el largo período de Fraga como Presidente (1989-2005) se configuró de manera progresiva la organización administrativa de la acción exterior de Galicia. Así, en 1990, se crearon la *Comisión para asuntos relacionados coa Comunidade Europea*, en el seno de la *Consellería de Economía e Facenda*, y la *Secretaría Xeral para as Relacións coas Comunidades Galegas*, que favoreció la realización de acciones de carácter asistencial-humanitario en favor del colectivo emigrante. Este cuadro orgánico fue ampliado con la creación de la *Dirección Xeral de Planificación e Relacións coa Comunidade Europea*.

Con Fraga al frente de la Xunta, se firmó en Oporto, el 31 de octubre de 1991, el Acuerdo Constitutivo de la *Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal* (en adelante, la Comunidad), que nació con los siguientes cuatro objetivos: 1) potenciar el intercambio cultural; 2) compatibilizar programas universitarios que estimulen una oferta de empleo conjunta; 3) dinamizar las infraestructuras terrestres, marítimas y aéreas; y, 4) crear un gran mercado transfronterizo. Analizaremos el grado de consecución de dichos objetivos en el siguiente apartado.

Durante los años noventa, además de la cooperación con la Región del Norte de Portugal, el Gobierno gallego estimuló el desarrollo de relaciones de carácter bilateral con otras regiones europeas: Región del País del Loira (Protocolo de colaboración, firmado en Santiago en 1991, para el intercambio de experiencias en acuicultura, el intercambio de profesores de lengua extranjera y la difusión de programas de formación profesional en el área del turismo rural); Región de Piamonte (Protocolo de colaboración, firmado en 1992, en el ámbito de la Asamblea de Regiones de Europa -ARE-); y, Región de Bretaña (Protocolo, firmado en Rennes en 1992, para la colaboración en el seno de ARE y en la Comisión del Arco Atlántico de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas -CRPM-) (Sobrino, 2001: 48-49).

Por otra parte, cabe recordar que durante la etapa *fraguiana* asistimos a la sucesión de una serie de acontecimientos que facilitan una mayor actividad paradiplomática: la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la inclusión en el mismo del principio de subsidiariedad y la creación del Comité de las Regiones; la intensificación del asociacionismo interregional en Europa (ARE, CRPM, etc.); la apuesta decidida de la Comisión Europea por la cooperación transfronteriza;

la Sentencia del Tribunal Constitucional español 165/1994, de 26 de mayo, que legaliza las Oficinas autonómicas en Bruselas y posibilita una mayor actuación internacional de las Comunidades Autónomas; los acuerdos con el Gobierno del Estado que posibilitan la participación autonómica en las instituciones europeas, etc. Todo ello motiva la decisión del Gobierno gallego de crear, en 1997, la *Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior*, directamente dependiente de la Presidencia de la Xunta. Ese mismo año también se constituye la *Comisión de Acción Exterior*, presidida por el propio Fraga y compuesta por varios consejeros, secretarios y directores generales.

El Gobierno bipartito (2005-2009), formado por PSdeG-PSOE y BNG (Bloque Nacionalista Galego), dio muestras de cierto continuismo con respecto al período anterior (Cancela, 2008: 75). Transmitiendo por momentos la sensación de contemplar la acción exterior como un asunto no prioritario⁷. Veamos a continuación como decidió organizar institucionalmente la paradiplomacia gallega el Ejecutivo que presidía Emilio Pérez Touriño.

4. Organización y desarrollo institucional

La *Secretaría Xeral de Relacións Exteriores* (en adelante, la Secretaría) era, hasta abril del 2009⁸, la encargada de coordinar las actividades de relevancia internacional llevadas a cabo por Galicia. La Secretaría dependía funcionalmente de la Presidencia y orgánicamente de la *Consellería da Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza*. En su organigrama se incluía la *Dirección Xeral de Cooperación Exterior*, responsable de la cooperación gallega para el desarrollo, y la *Subdirección Xeral de Relacións coa Unión Europea*. Además, contaba con una *Subdirección Xeral de Análise e Programación* y con un *Servizo de Cooperación Interrexional Europea*, directamente dependiente del *Secretario Xeral*.

⁷ Xulio Ríos ha enfatizado este hecho en algunos de sus numerosos artículos sobre la acción exterior de Galicia. Pueden verse en la página web del *Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional* (IGADI): <http://www.igadi.org/>. En uno de ellos, publicado igualmente en el *Diario Xornal de Galicia* el 30 de agosto de 2008, titulado “*Os puntos cardinais de Galicia*”, afirmaba que el Gobierno bipartito vivía de espaldas a la realidad exterior, a excepción de cuando presentaba trazos electorales o se trataba de hacer sombra a los tantos que pudiese apuntarse el aliado rival.

⁸ El nuevo Gobierno gallego, presidido por Alberto Núñez Feijóo, del Partido Popular, salido de las urnas el pasado 1 de marzo de 2009, ha decidido convertir la *Secretaría Xeral de Acción Exterior* en la *Dirección Xeral de Acción Exterior*.

La Secretaría se configuró como el órgano superior de la Administración autonómica de apoyo, asistencia y asesoramiento al Presidente en todas las actuaciones que, en materia de relaciones con la UE, acción exterior, análisis del entorno internacional y de la cooperación al desarrollo, incidiesen sobre sus competencias y llevase a cabo la Administración autonómica, gestionando además los procesos que derivaban de esas materias⁹.

La Secretaría centró sus actuaciones, fundamentalmente, sobre tres áreas geográficas: la Unión Europea, Latinoamérica y Portugal. En la primera de ellas, que mereció, por razones obvias, un tratamiento prioritario tanto por parte del Gobierno bipartito como de los anteriores, canalizó sus acciones a través de la *Subdirección Xeral de Relacións coa Unión Europea* y la *Fundación Galicia-Europa* (en adelante, la Fundación), que sigue contando con dos sedes: una en Bruselas y a otra en Santiago de Compostela. Esta entidad fue creada en 1988 con el fin de promover todas las acciones que propicien el acercamiento entre Galicia y Europa. En ella participan diversas entidades públicas y privadas gallegas,¹⁰ y permanece abierta a la colaboración con otras entidades que persigan los mismos fines. Los objetivos de la Fundación son cinco¹¹:

- 1) Hacer de Galicia una región fuerte en Europa.
- 2) Fomentar la participación gallega en proyectos europeos.
- 3) Impulsar la influencia de los sectores productivos gallegos en la Unión Europea.
- 4) Informar y formar a la sociedad gallega en asuntos europeos.
- 5) Ayudar y asesorar a la entidades gallegas que deseen participar en proyectos europeos.

La participación de Galicia en las instituciones de la Unión Europea contiene numerosos elementos de política interna, al afectar plenamente a nuestro

9 Decreto 44/2006, de 2 de marzo, de estructura orgánica de los órganos superiores dependientes de la Presidencia de la Xunta, D.O.G., nº 53, p. 3860.

10 Como fundadoras figuran: la propia Xunta, el Banco Pastor, Caixa Galicia y Caixanova. Como adheridas: el Consorcio Zona Franca de Vigo y las Cámaras gallegas de Industria, Comercio y Navegación. Finalmente, como asociadas: las Diputaciones de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra.

11 Pueden verse en su página web: <http://www.fundaciongaliciaeuropa.eu/>

marco competencial autonómico. De ahí, que haya provocado cierta perplejidad la inexistencia de una Secretaría General de relaciones con la UE. También ha sorprendido la falta de interés o voluntad política para crear una Delegación oficial de la Xunta en Bruselas. De manera que la Fundación Galicia-Europa sigue siendo la única representación gallega en la capital comunitaria.

Así, en la pasada legislatura 2005-2009 no asistimos, contrariamente a lo que muchos esperábamos, a un incremento significativo de la participación en asuntos europeos. No hubo una política ambiciosa en esta materia, al igual que en el conjunto de la acción exterior.

Galicia se juega mucho en el seno de la UE. Por eso, se requiere un Gobierno comprometido con la representación gallega en la arena comunitaria. Que destine recursos técnicos y humanos suficientes para estar a la altura que las circunstancias requieren. No se trata de visualizar la asistencia de un *conselleiro* a una reunión del Consejo de Ministros, sino de participar activamente en los Grupos de Trabajo y en el Coreper I, donde tienen lugar buena parte de las negociaciones y se adoptan la gran mayoría de las decisiones. Asimismo, hace falta potenciar nuestra presencia en los Comités de la Comisión, donde se elaboran las propuestas legislativas que aprueban luego el Consejo y el Parlamento, y se supervisan la ejecución, gestión y reglamentación de la normativa europea. Además, deben intensificarse los contactos tanto con miembros de la Comisión como del Parlamento Europeo. Para hacer esto posible, es necesario disponer de una auténtica Delegación Oficial de la Xunta en Bruselas, integrada por funcionarios cualificados y preparados para realizar una labor esencial de defensa de nuestros intereses ante las instituciones europeas. Por otra parte, resulta difícil de entender la escasa implicación del Parlamento gallego en las labores de control y seguimiento de las políticas europeas, tanto en su fase de elaboración como en la implementación. En este sentido, cabe mencionar que en los últimos años algunos parlamentos regionales europeos han abierto oficinas de representación en la capital comunitaria para poder realizar estas tareas de una manera más eficaz.

En cuanto a Latinoamérica, la Secretaría centró su campo de actuación en los países del Mercosur, con algunos de cuyos estados hay suscritos varios acuer-

dos, cartas de intenciones o convenios de cooperación.¹² En este área geográfica es donde residen un mayor número de emigrantes de origen gallego. De ahí que la Xunta decidiese abrir allí una serie de Delegaciones oficiales, comenzando por las sedes inauguradas en Buenos Aires y Montevideo. Al frente de estas representaciones institucionales han figurado dos delegados nombrados por Presidencia, a los que correspondían las funciones de dirección y coordinación sobre cuatro ámbitos de actuación¹³: lengua y cultura; relaciones económicas; cooperación al desarrollo; y, atención a la ciudadanía gallega.

La apertura de estas Delegaciones generó cierta controversia política y funcional, pues parecían más destinadas a atender las necesidades de la amplia colectividad gallega residente en las ciudades donde se situaban que a proyectar una estrategia de acción exterior propia. Si así fuese estarían incumpliendo el mandato por el cual fueron creadas, claramente recogido en el artículo 3 del Decreto 224/2006, de 30 de noviembre, donde sólo un apartado, el f), se refiere al apoyo a los emigrantes gallegos. Además, existía un elevado riesgo de confusión y solapamiento de labores al coexistir la *Secretaría Xeral de Relacións Exteriores*, a la que competían el funcionamiento y desarrollo de las Delegaciones oficiales de la Xunta, y la *Secretaría Xeral de Emigración*.

El nuevo Gobierno gallego, presidido por Alberto Núñez Feijóo, del Partido Popular, anunció, al poco tiempo de tomar posesión, en abril de 2009, su intención de cerrar estas Delegaciones inauguradas por el Ejecutivo anterior. Desafortunadamente, las controversias suscitadas en torno a las relaciones con el colectivo emigrante gallego, alimentadas sobre la base de reiteradas acusaciones de electoralismo y utilización partidista, han contaminado, en mayor o menor medida, las actuaciones de la Xunta en esa región sudamericana.

4.1. La relación con Portugal

Mención aparte merece la gestión de la relación de Galicia con Portugal, focalizada hasta la fecha en la construcción de una euroregión con la zona norte

12 Con Paraguay (1998), Brasil (Paraná, 1998; Baía, 1998; Brasilia D.F., 1998; Santa Catarina, 1998; Argentina (Formosa, 2000).

13 Decreto 224/2006, de 30 de noviembre, por el que se regulan las delegaciones de la Xunta en el exterior, D.O.G., nº 236, de 11 de noviembre de 2006.

del país vecino¹⁴. Un proceso institucionalizado en 1991 con la constitución de la *Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal* (en adelante, la Comunidad) y aparentemente consolidado en 2008 con la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)¹⁵.

El *Servizo de Cooperación Interrexional Europea* (en adelante, el Servicio), directamente dependiente del *Secretario Xeral de Acción Exterior*, ha sido el encargado de dirigir la oficina técnica gallega de la Comunidad. Así, ha coordinado y organizado, en colaboración con la CCDRN, las actividades de las comisiones sectoriales para la ejecución de los proyectos, su seguimiento sistemático y la realización de propuestas.¹⁶ Además, el Servicio se ha venido encargando de la secretaría, organización de visitas y plenarios, divulgación de la Comunidad y las restantes actividades encomendadas por la presidencia de la misma, así como el fomento de la iniciativa personal en el incremento de las relaciones entre Galicia y el Norte de Portugal. Finalmente, entre las funciones del Servicio, encontramos también la proyección exterior de la Comunidad, probablemente, uno de los grandes retos pendientes de la eurorregión¹⁷.

La Comunidad impulsó la puesta en marcha de proyectos en áreas muy diversas, gracias, fundamentalmente al Programa Europeo Interreg. Así, se desarrollaron infraestructuras transfronterizas, proyectos de dinamización económica, ambientales, servicios sociales, culturales, turísticos, educativos y de formación y empleo (Cancela, 2008: 10).

Con todo, las aportaciones de la Administración gallega para conseguir los cuatro objetivos (señalados en el apartado anterior) con los cuales nació la Comunidad no fueron, al menos hasta la fecha, especialmente significativas, y, de he-

14 Se han obviado las relaciones con el resto de Portugal y la enorme potencialidad que ofrece la conexión con el mundo lusófono.

15 La constitución de la *Galicia-Norte de Portugal, Asociación Europea de Cooperación Territorial* (GNP, AECT), se ha realizado al amparo del Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio.

16 Decreto 44/2006, de 2 de marzo, D.O.G., nº 53, p. 3861.

17 Al respecto, ver en <http://www.igadi.org/> el artículo de Xulio Ríos “*O gran reto pendente da eurorrexión*”, también publicado por la *Axencia Galega de Noticias* (<http://www.axencia.com/>) el 28 de septiembre de 2008.

cho, no han producido los resultados positivos que se podrían esperar después de más de diecisiete años de cooperación transfronteriza. Si bien, es cierto que buena parte de la responsabilidad recae del lado portugués, pues, además de la clara asimetría institucional existente entre la Xunta y la CCDRN (y, en consecuencia, la menor capacidad político-administrativa de esta última), las reticencias de Lisboa en relación con un posible acercamiento *excesivo* (desde la perspectiva de su Gobierno central) a Galicia han impedido dotar de un mayor impulso al trabajo de la Comunidad.

En cuanto al primer objetivo planteado en el momento de su creación, debemos decir que, a lo largo de diecisiete años de existencia de la Comunidad, la promoción y la difusión de la cultura común de ambas orillas del río Miño tuvo cómo protagonistas, fundamentalmente, a actores privados, no vinculados a los gobiernos gallego o portugués; destacando, entre ellos, la asociación cultural y pedagógica Ponte nas Ondas, que integra a docentes y alumnos de alrededor de sesenta centros educativos de la eurorregión. Cabe recordar aquí que fue esta agrupación quien, entre otras actuaciones, promocionó la candidatura del patrimonio inmaterial gallego-portugués ante la Unesco. Propuesta que no consiguió finalmente el éxito deseado al ser rechazada por los gobiernos español y portugués, que, en cambio, sí apoyaron la candidatura de la dieta mediterránea. En este sentido, representantes de Ponte nas Ondas criticaron el desinterés mostrado por las dos administraciones por cualquier iniciativa que en la eurorregión trate de ir más allá del ámbito estrictamente económico e intente estimular los vínculos sociales y culturales en este entorno¹⁸. En el ámbito cultural, también podemos subrayar la decisión del *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*, entidad de cooperación transfronteriza de carácter local que integra a treinta y cuatro ciudades de Galicia y del Norte de Portugal, de crear la Capital Cultural del *Eixo Atlántico*; distinción bianual que ostenta por primera vez, en 2009, la ciudad portuguesa de Vila Nova de Gaia.

En lo relativo a la compatibilización de programas universitarios que estimulen una oferta de empleo conjunta, la labor desarrollada por los gobiernos ga-

18 Ver en la página web de Ponte nas Ondas: <http://pontenasondas.d12.dinaser.com/beta/index.php?lang=es>

llego y portugués se ciñó a la promoción del programa europeo Eures. De nuevo tenemos que buscar fuera de los edificios político-administrativos para encontrar iniciativas de mayor calado en este campo. Así, debemos hacer mención al trabajo realizado por la Universidad de Vigo, pionera en la puesta en funcionamiento de un Master en Políticas Comunitarias y Cooperación Transfronteriza, destinado a estudiantes de ambas orillas del Miño. Un título propio de postgrado en el que, además de gallegos, también colaboraron profesores portugueses de la Universidad bracarense de Minho, y que, después de las dos primeras ediciones, se ha convertido en un Master Oficial (en Políticas Comunitarias y Cooperación Territorial), reconocido por las dos universidades.

En lo que respecta a la dinamización de las infraestructuras terrestres, marítimas y aéreas, el balance tampoco resulta satisfactorio. Si bien es cierto que la Comunidad impulsó la puesta en marcha de numerosos proyectos en áreas muy diversas, gracias, fundamentalmente al Programa Europeo Interreg (puentes sobre el río Miño, carreteras o plataformas logísticas, etc.), la ausencia de coordinación aeroportuaria¹⁹ y la inexistencia de un tren²⁰ de velocidad acorde con los tiempos en que vivimos aparecen como los principales defectos.

El cuarto y último objetivo que se planteó la Comunidad en el momento de su constitución, la creación de un gran mercado transfronterizo, puede considerarse alcanzado en buena medida. Aunque, es evidente que su grado de consecución dependía más de la actuación de los actores privados (empresas, asociaciones empresariales, consumidores, etc.) que de los propios poderes públicos.

La Comunidad apenas recibió atención por parte de la anterior Presidencia gallega. Durante los últimos cuatro años (2005-2009), puede decirse que la euroregión ha funcionado más gracias a los impulsos de una entidad de cooperación transfronteriza de carácter local, el *Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*, que a los escasos esfuerzos realizados desde nuestra Administración autonómica. No obstante, la firma, el 22 de septiembre de 2008, del Convenio de Cooperación

19 En la Euroregión existen cuatro aeropuertos, probablemente demasiados, que compiten abiertamente entre ellos.

20 El Tren Vigo-Oporto continúa circulando, en el año 2009, a una velocidad media aproximada de 50 kms/hora.

Territorial Europeo entre la Xunta y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal para la creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), en base al Reglamento 1082/2006 del Consejo y del Parlamento Europeo, ha constituido un hito a nivel luso-galaico, e incluso peninsular (Cancela, 2008: 21-22). Para Cancela (2008: 158), “este nuevo instrumento está orientado a superar las importantes dificultades que las autoridades regionales y locales encuentran para la gestión diaria de las actividades de cooperación territorial; en particular, aquéllas que surgen de la disparidad de legislaciones y procedimientos estatales existentes”. Con todo, resulta prematuro entrar a valorar la trascendencia de un organismo cuya puesta en funcionamiento aún no se ha producido, después de haber pasado ya un año desde su creación.

Una vez inicie su andadura la GNP, AECT, convivirán en la eurorregión dos entidades en el ámbito de la cooperación transfronteriza: “de una parte, la *Comunidade de Traballo*, que se configura como órgano político, y, de otra, la GNP-AECT que actuará como brazo ejecutor de los proyectos cooperativos financiados con fondos propio o captados (previsión de desaparición de fondos europeos” (Cancela, 2008: 180).

La constitución de la AECT con el Norte de Portugal puede contribuir, en cierta medida, a disminuir el malestar causado por la decisión adoptada, en marzo de 2007, por los Gobiernos español y portugués de establecer en Badajoz la sede del Secretariado Conjunto de la UE para la gestión de proyectos transfronterizos. Una acción deliberada, según Xulio Ríos, tendente a reducir la significación de Galicia en la interlocución con Portugal²¹, y demostrativa, a su vez, del ligero peso político del Ejecutivo gallego en Madrid, a pesar de la afinidad partidista existente en aquel momento. Aunque sería peor descubrir que la causa de la elección de Extremadura pudo haber sido la mayor presión política ejercida por su Gobierno autonómico, en contraposición con la inacción, pasividad o sumisión gallega. No estaría de más que algún día nos explicasen a los gallegos cuál fue la verdadera razón de aquella decisión²².

21 Ver el artículo de Xulio Ríos “Galicia queda sin Portugal” en la página web del IGADI: <http://www.igadi.org/>. También fue publicado por la *Axencia Galega de Noticias* el 19 de marzo de 2007 (puede verse en <http://www.axencia.com/>).

22 Otra hipótesis al respecto focaliza la responsabilidad de esta decisión en la voluntad del Gobierno portugués de priorizar el eje Lisboa-Madrid.

El 13 de abril de 2007, el Consejo de la Comunidad aprobó el Plan Estratégico de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013, que contempla cinco ejes prioritarios de actuación²³: fomento de la competitividad y promoción del empleo; medio natural, patrimonio y prevención de riesgos; ordenación del territorio y accesibilidad; integración socioeconómica e institucional; y, asistencia técnica. La Comunidad y la GNP, AECT (una vez comience a funcionar) deberán centrar sus esfuerzos en la consecución de una implementación satisfactoria del mismo.

5. Conclusiones

La acción exterior de Galicia se encuentra todavía en fase de construcción. A pesar de los avances experimentados al largo de veintiocho años de autogobierno, podemos constatar que la paradiplomacia gallega dista mucho aún del nivel alcanzado en otras Comunidades Autónomas.

Ha faltado, sobre todo, voluntad política. Las limitaciones jurídicas o la perspectiva de conflictos con el Estado no sirven como excusa para justificar el escaso desarrollo de nuestra actuación internacional. Ni siquiera en el ámbito europeo hemos estado a la altura de las circunstancias. La participación activa en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea es un deber que debe implicar a todo nuestro organigrama institucional. Y no podemos esperar aquí a que otros trabajen en Bruselas por nosotros.

El largo período de Fraga al mando de la Xunta produjo resultados más valorables desde el punto de vista cuantitativo que cualitativo. Ni entonces hubo ni ahora hay una estrategia de acción exterior clara, ambiciosa o completamente articulada.

Otra deficiencia reseñable es la falta de implicación del Parlamento gallego. Un grave error que ha impedido dotar a nuestra acción exterior de una mayor legitimidad. Los sucesivos gobiernos al frente de la Administración autonómica, particularmente las presidencias de los mismos, han monopolizado la actuación

23 Vid. <http://www.galicia-nortept.org/comercio.asp>

institucional fuera de Galicia, convirtiéndola en una tarea poco transparente e impregnada de personalismo. Esto ha generado la existencia de recelos por parte de las fuerzas políticas y sociales hacia nuestra acción exterior. Justificados en buena medida por la utilización partidista con fines electorales de la diáspora gallega, tanto en América como en Europa. En este sentido, también se ha echado en falta una labor pedagógica de carácter institucional que concienciase a la sociedad sobre la necesidad de extender la dimensión internacional de la Comunidad Autónoma para poder afrontar los retos del futuro.

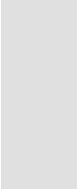
El mundo ha cambiado radicalmente en las últimas dos décadas, y Galicia no puede obviar esta transformación. Si queremos evolucionar al mismo ritmo que los países más avanzados del planeta, debemos fijarnos en ellos y en las potencias emergentes como objetivos de nuestra paradiplomacia.

La única noticia positiva a lo largo de estos años ha sido la consolidación de la Eurorregión con el norte de Portugal. Un proceso difícil, con claroscuros, en el que se han tenido que superar las iniciales reticencias de Lisboa y Madrid. Con todo, no debemos contentarnos con lo conseguido. La recién creada GNP-AECT va a precisar de un fuerte impulso político para conseguir el nivel de eficiencia exigible. No debe olvidarse que la vinculación plena entre los fondos estructurales comunitarios y la cooperación transfronteriza ya tiene fecha de caducidad (2013), y que sólo la voluntad política y la capacidad de los gestores de uno y otro lado del Miño pueden hacer funcionar la Eurorregión. Gallegos y portugueses debemos consolidar esta alianza mixta, pública y privada, y evitar que toda la potencialidad de esa relación quede reducida a una mera cuestión de orden mercantil o institucional.

También tenemos que hacer entender al Gobierno español que nuestra relación con Portugal, por razones geográficas, económicas, históricas y culturales, es absolutamente prioritaria. Tanto o más como con el resto de España. No podemos aceptar amablemente decisiones como la adoptada en marzo de 2007 de establecer en Badajoz la sede del Secretariado Conjunto de la UE para la gestión de proyectos transfronterizos. Como dice Xulio Ríos, Galicia debe ser puente privilegiado de las relaciones con Portugal y con todo el mundo lusófono, de igual manera que muy pocos imaginan una política mediterránea española que no pase por Cataluña. “Portugal es el AVE de nuestra acción exterior”, concluye Ríos. ◀◀

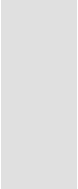
Bibliografía

- CANCELA, C. (Coord.) (2008). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- CANCELA, C. (2008). “Una nueva fase en la cooperación transfronteriza: Galicia-Norte de Portugal, Agrupación Europea de Cooperación Territorial”, en C. CANCELA (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- CANCELA, C. (2008). “Unha ollada á paradiplomacia galega”, en *Tempo Exterior*, nº 17: 65-78.
- GARCÍA PÉREZ, R. (Dir.) (2009). *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ MIRA, A.X. (Coord.) (2006). *O terceiro estatuto galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- RÍOS, X. (2006). “A acción exterior no novo Estatuto de Autonomía de Galicia”, en Á.X. LÓPEZ MIRA (Coord.). *O terceiro estatuto galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Santiago de Compostela: Tórculo.
- SOBRINO HEREDIA, J.M. (2001). *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia Europa.
- XUNTA DE GALICIA (2007). *Estratexia de acción exterior de Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- XUNTA DE GALICIA (2005). *Libro branco sobre a acción exterior de Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.



Experiencias e Casos

Redes e Territorios Locais na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal



REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E INOVAÇÃO:
O CASO DOURO ALLIANCE

Luís Ramos

Professor Associado de Planeamento e Ordenamento
do Território Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro

José Carlos Fernandes

Câmara Municipal de Vila Real e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
Director do Departamento de Planeamento e Programação / Professor Convidado

Índice: 1. Introdução; 2. Redes Urbanas e Policentrismo: um novo paradigma territorial; 2.1. Da hierarquia urbana funcional às redes multipolares de cidades; 2.2. Território, Redes Urbanas e Desenvolvimento Económico; 2.3. Redes Urbanas e Cidades de Média Dimensão; 3. Política de Cidades e Redes Urbanas: a abordagem Polis XXI; 3.1. Uma nova ambição para as cidades portuguesas; 3.2. As redes urbanas para a competitividade e inovação; 3.3. As acções preparatórias e a criação das primeiras redes de cidades; 4. Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro: uma rede urbana emergente; 4.1. O renascimento do eixo Urbano do Douro; 4.2. A visão estratégica e as linhas de intervenção; 5. A rede urbana em construção: algumas reflexões e ensinamentos; 5.1. A institucionalização da rede e a consolidação da visão estratégica; 5.2. O modelo organizativo e a rede de cooperação urbana; 5.3. Balanço provisório e sumário do processo de construção da rede. Bibliografia.

Palavras-chave: Redes Urbanas, Policentrismo, Política de Cidades, Desenvolvimento Urbano, Competitividade e Inovação, Polis XXI; Douro Alliance.

Resumo: As teorias contemporâneas dos sistemas urbanos atribuem um relevo especial à natureza das relações funcionais entre cidades e, fruto destas relações, à emergência de um novo paradigma territorial: o policentrismo. Este paradigma justifica e fundamenta a emergência de um discurso político, técnico e científico autorizando o incentivo à criação de redes urbanas como forma de promover novas formas de estruturação do território, promovendo as relações e interdependências entre cidades e, deste modo, o seu desenvolvimento. É nesta linha que se insere a iniciativa “Redes Urbanas

para a Competitividade e a Inovação”, lançada pelo governo português no âmbito da política de cidades Polis XXI e a qual suscitou o aparecimento de um número significativo de projectos de criação de redes de cidades mais ou menos próximas. Neste artigo analisamos o caso concreto de uma destas redes, a Douro Alliance, que envolve os municípios de Vila Real, Peso da Régua e Lamego e que tem por ambição fazer deste Eixo Urbano na Cidade do Douro, uma cidade multifacetada e polinucleada, com dimensão e massa crítica suficiente que conduza a uma estruturação urbana capaz de assumir a dinâmica do desenvolvimento de toda a região envolvente. As considerações e os ensinamentos retiradas desta experiência, sem constituírem uma receita miraculosa a aplicar cegamente noutros territórios e contextos, constituem todavia um ponto de partida para uma reflexão inevitável sobre as vantagens e dificuldades dos processos de criação de redes para a cooperação urbana.

Abstract: Contemporary theories of urban systems assign a special importance to the nature of functional relationships between cities. As a result of these relationships, a new territorial paradigm emerged: the polycentrism. This paradigm justifies and is the base for the emergence of a political, technical and scientific speech which encourages the creation of urban networks as ways of promoting new patterns for territorial structuring, promoting interdependent relationships between cities, and therefore, their development. It is in that line that the initiative of the “Urban Networks for the Competitiveness and Innovation” falls. It was launched by the Portuguese government under the urban policy POLIS XXI which resulted into the emergence of a significant number of projects of urban networks more or less close. In this article we analyze the specific case of one of these networks, the Douro Alliance, which involves the municipalities of Vila Real, Peso da Régua and Lamego and whose ambition is to make of this urban axis in the city of Douro, a multifaceted and polynuclear city with a sufficient dimension and critical mass able to build a urban structure boosting the development of the surrounding region. The considerations and lessons learned from this experience, without constituting a miraculous recipe to be applied blindly in other areas and contexts, form nonetheless a starting point for an inevitable reflection on the advantages and difficulties of the processes of creation of networks for urban cooperation.

1. Introdução

► Ao longo das últimas décadas temos assistido ao aparecimento, um pouco por todo o mundo, de um número crescente de iniciativas de cooperação estratégica e contratualizada entre cidades. Estas iniciativas, usualmente denominadas “redes urbanas” (*urban networks*), surgem, de forma espontânea ou induzidas pelos poderes públicos, com o objectivo de criar novas formas de estruturação do território, valorizando o policentrismo e as interdependências entre as cidades envolvidas, no intuito de ganhar dimensão urbana e uma maior projecção nacional e internacional (Knaap e Wall, 2002).

Uma rede urbana consiste, assim, numa configuração territorial que se baseia nas interacções entre cidades mais ou menos próximas, através de redes de transportes e de comunicações, e de dinâmicas ligadas à difusão de inovações, sendo corporizada por uma estrutura, ou seja, um conjunto das relações duráveis entre os lugares, e por uma dinâmica, uma vez que integra fluxos de natureza diferente (Paulet, 2000).

No entanto, as redes urbanas, enquanto elementos de uma geografia voluntária, não são uma criação recente. Alguns autores vêm, por exemplo, nas confederações das cidades etruscas, no séc. VIII a.c., as primeiras manifestações desta forma de organização territorial (Bruneau, 1998). Na Idade Média, sob a pressão dos comerciantes e da burguesia, as cidades do Norte da Europa que beneficiavam de certas prerrogativas e privilégios, associaram-se, no seio da Liga Hanseática, com o objectivo de promover e defender os seus interesses junto dos reinos da Europa. Primeiro económicas, estas associações acabaram por conferir às cidades envolvidas um poder político considerável. A história das associações (Hanses) de Anvers ou de Lubeck revela bem até que ponto estas cidades portuárias e comerciais foram precursoras no estabelecimento de fortes ligações humanas, materiais e financeiras com outras cidades (UNAL, 2001).

As experiências contemporâneas surgem, no entanto, num contexto político e económico radicalmente diferente e são motivadas por razões muito mais ofensivas do que defensivas: o reforço da competitividade territorial em vez da defesa de interesses ou privilégios sectoriais. Como é o caso, por exemplo, das

réseaux des villes (redes de cidades) que surgiram em França, no início dos anos 1990, com o objectivo de promover um processo de desenvolvimento global e partilhado no seio de um território alargado (Bruneau, 1998). Impulsionadas pelos responsáveis políticos e acompanhadas pela *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR), estas experiências visavam criar novos espaços de cooperação urbana, favorecendo uma melhor integração dos potenciais económicos, dos actores e dos projectos de cada uma das cidades. Os resultados alcançados foram assinaláveis. Numa década, mais de 30 redes de cidades foram constituídas por todo o país, tendo esta abordagem sido adoptada, em 1999, pela União Europeia que a consagrou no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC).

Em Portugal, a primeira tentativa de criação de redes de cidades surgiu em meados dos anos noventa, no âmbito do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB). Este programa tinha como finalidade o desenvolvimento de centros urbanos com um papel estratégico na organização do território nacional, dotando-os de equipamentos e de infra-estruturas de apoio ao seu dinamismo económico e social. Estas intervenções privilegiaram os centros urbanos de média dimensão, localizados fora das áreas metropolitanas, entregando aos municípios o papel nuclear na execução dos planos estratégicos (Fonseca e Ramos, 2004).

O que estava em causa era o reforço das cidades de média dimensão, nomeadamente através da criação de associações entre elas, de forma a garantir uma rede urbana mais equilibrada e um modelo de desenvolvimento territorialmente harmonioso. E embora os resultados obtidos, sobretudo em termos de redes urbanas efectivamente constituídas, tenham sido inexpressivos, a verdade é que o PROSIURB introduziu algumas inovações em matéria de política urbana: a vulgarização do conceito de 'sistema' e de 'eixo urbano', alertando para a importância das relações de complementaridade entre as cidades; a introdução do plano estratégico à escala urbana; e a criação da figura do gabinete de cidade (Alexandre, 2003).

Mais recentemente, em 2007, surgiu uma nova iniciativa de apoio à criação de redes urbanas, no âmbito da Política de Cidades Polis XXI. Esta iniciativa, in-

titulada “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” tem por objectivo «promover a formulação de estratégias de cooperação e a constituição de redes de cidades (eixos ou sistemas urbanos) com massa crítica suficiente para atrair e desenvolver novas funções urbanas e actividades inovadoras e, assim, ganhar projecção internacional» (DGOTDU, 2008). Ou seja, estimular a passagem de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede. Um estímulo que se traduziu na criação e instalação de quase três dezenas de redes de cidades por todo o país e que constituem uma enorme expectativa para todos quantos acreditam que estas novas estruturas podem contribuir de forma decisiva para a emergência de modelo de desenvolvimento territorial mais sustentável.

Neste artigo apresentamos e analisamos uma dessas redes, a Douro Alliance, que agrupa três cidades do Interior Norte de Portugal – Vila Real, Peso da Régua e Lamego, bem como um conjunto de agentes institucionais locais e regionais. Em particular, e para além do enquadramento teórico e instrumental em termos políticas públicas, debruçamo-nos sobre a génese e o processo de constituição, o programa estratégico e o modelo de governação, bem como sobre o balanço preliminar das acções desenvolvidos nos dois últimos anos.

2. Redes de Cidades e Policentrismo: um novo paradigma territorial

As teorias contemporâneas dos sistemas urbanos atribuem um relevo especial à natureza das relações funcionais entre cidades e à emergência de uma nova realidade empírica, a metrópole polinucleada ou a cidade em rede. Esta realidade conduz a generalidade dos autores a questionar a validade da teoria clássica dos lugares centrais (Christaller, 1933) e a perspectivar a transformação das estruturas espaciais urbanas como uma passagem “da hierarquia à rede”. Ou seja, a configuração espacial reticulada, equilibrada e de hierarquia rígida, representada pelos modelos tradicionais, é substituída por uma configuração em rede, aureolada, multipolar e policêntrica (Kloosterman e Musterd, 2001).

2.1. Da hierarquia urbana funcional às redes multipolares de cidades

O modelo clássico dos sistemas urbanos admitia uma correspondência directa entre a dimensão demográfica das cidades e o seu nível funcional e, ao mesmo

tempo, uma distribuição espacial hierarquizada dos centros urbanos e funções: as cidades do mesmo nível e da mesma dimensão asseguravam as mesmas funções, enquanto as cidades de um nível superior asseguravam não só as funções básicas como também as funções de nível superior.

Em termos de funcionamento territorial, este modelo caracterizava-se por uma interdependência entre cada cidade e a sua área de influência e pelo carácter essencialmente ascendente das relações entre cidades: cada cidade apoiava-se num território (área de influência) mais ao menos amplo para poder existir e desenvolver-se e, simultaneamente, estabelecia relações com as cidades de nível superior, de forma a aceder aos bens e serviços raros, que não dispunha.

A partir de meados dos anos 1970, este modelo de organização espacial começou a dar sinais de esgotamento. Por dois tipos de razões. Por um lado, as transformações verificadas ao nível político-institucional (integração supra-nacional e descentralização regional) vieram pôr em causa a o modelo de organização tradicional dos territórios, rígido e hierarquizante, centrados na capital nacional. Por outro lado, as transformações económicas e tecnológicas conduziram a mudanças profundas na organização espacial dos sistemas produtivos, tornando-os mais dinâmicos e flexíveis, e, conseqüentemente, nas estruturas das cidades e das hierarquias urbanas.

Com efeito, a revolução tecnológica, a mundialização da produção, da distribuição e do consumo, a ascensão das economias dos países em vias de desenvolvimento e o enfraquecimento do Estado-nação ditaram o fim do modo de produção até então dominante, o “taylorismo”, fundado na «segmentação dos processos, das tarefas, das funções, das qualificações» (Veltz, 1992), e do modelo económico que o suportava, o “fordismo”. Ora, como notam Benko e Lipietz (1992), a crise do taylorismo, marcada pela revolução das relações entre as empresas e pelas relações profissionais, conduz ao aparecimento de novas formas produtivas e, indirectamente, de novas formas espaciais. Uma tese subscrita por Conto e Spriano (1989) que mostram a relação entre as transformações económicas e tecnológicas verificadas nas últimas décadas e as mutações das configurações e das hierarquias dos sistemas urbanos.

2.2. Território, Redes Urbanas e Desenvolvimento Económico

Segundo Bruneau (1998), a nova economia (produção flexível) estruturaria assim três tipos de espaços: o espaço metropolitano (rede de distritos), o distrito industrial à italiana (com uma forte base comunitária) e o território da industrialização difusa que Veltz designa por paradigma relacional.

Importa sublinhar que os dois últimos modelos de desenvolvimento espacial da produção dizem respeito aos espaços não metropolitanos, o que leva autores como Maillât e Perrin a pensar que estes territórios não estão excluídos, à partida, de qualquer processo de desenvolvimento, assentando o seu dinamismo na trílogia “actores, cultura técnica, aparelho produtivo” (1992). Uma opinião partilhada por Veltz (1994), para quem o sucesso de um território se apoia no trinómio “competências, projectos, redes”, ou seja na mobilização dos actores qualificados, na construção de uma visão estratégica partilhada e na criação e dinamização de redes de empresas, de informação, de competências, de cidades.

As actuais formas de organização espacial dos sistemas urbanos, que respondem aos novos imperativos económicos - exigindo flexibilidade, rapidez, conexão -, voltam, pois, a colocar o território no centro dos processos de desenvolvimento económico. No entanto, os trunfos dos territórios não são agora a disponibilidade em recursos genéricos, tais como a dotação em recursos físicos ou uma boa posição geográfica, mas muito mais, como notam Collebis e Pecqueur, a sua polarização por «cidades integradas numa rede dando acesso ao exterior e autorizando assim mesmo a definição de uma visão, dum projecto, de estratégias, um quadro de intervenção» (1993; 494). O que permite reforçar a tese de que as redes urbanas são um método eficaz para estimular o desenvolvimento local e regional (Hall e Pain, 2006).

Segundo Souto Gonzalez et alls. (2001) o processo de desenvolvimento passa pela densidade e qualidade das redes entre os actores. Depende mais dos quadros colectivos de acção, do vigor dos projectos e das antecipações do futuro do que dos aspectos estritamente materiais. A capacidade de organização e o conhecimento, bem como a qualidade das instituições, públicas e privadas, são mais importantes do que as infra-estruturas e equipamentos. A relação entre as inicia-

tivas públicas e privadas, a cooperação entre as pequenas e as grandes empresas, dinamizam um território. Mas, sobretudo, mais do que os custos da distância ou o acréscimo das externalidades positivas, o factor mais decisivo será a densificação das relações sociais, intelectuais e culturais.

Em suma, as redes urbanas ou sistemas de cidades inscrevem-se num contexto de mutações profundas no plano económico e espacial. Estas mutações fizeram emergir um discurso técnico e científico autorizando os actores locais a adoptar novas práticas para influenciar os processos de desenvolvimento territorial. Trata-se de um discurso que dá a iniciativa aos actores urbanos, isto é às cidades e vilas, cujos interlocutores privilegiados não são mais os espaços rurais envolventes mas os espaços urbanos e metropolitanos, por vezes distantes, que tornam acessíveis as redes de relações (redes urbanas, redes informacionais, redes transaccionais, etc.). É à luz desta problemática que devem ser interpretadas as experiências recentes da criação de redes urbanas.

2.3. Redes Urbanas e Cidades de Média Dimensão

As redes urbanas não são um exclusivo das grandes cidades e metrópoles. As cidades de pequena e média dimensão tem muito a ganhar com a sua integração em redes deste tipo, uma vez que estas permitem-lhes ultrapassar as limitações originadas pelo seu tamanho e potenciar os seus pontos fortes de forma a responder de forma eficaz aos desafios que enfrentam.

Segundo um estudo publicado pela CCE (1996), a integração das cidades em redes urbanas contribui para o reforço da competitividade e dos mecanismos de integração e coesão social interurbana e inter-regional e traduz-se no desenvolvimento de processos de aprendizagem colectiva e a viabilização de projectos mais exigentes em dimensão e qualidade.

De uma forma genérica, as redes de cidades permitem aos seus membros um conjunto de vantagens consideráveis: a presença num sistema de relações superior, obtendo um acesso privilegiado à informação; o desenvolvimento de uma política exterior, de promoção e imagem da cidade; o estímulo do desenvolvimento da competitividade e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;

a conquista de um reconhecimento internacional que apoia o reconhecimento nacional (Alexandre, 2003).

Mas, simultaneamente, as redes suscitam problemas ou dificuldades que resultam do seu próprio sistema de funcionamento: a grande diversidade de situações e de tipos de organização das diferentes cidades gera, em algumas ocasiões, conflitos de interesses que colocam em jogo a continuidade e os resultados da cooperação; as dificuldades de conjugação das diferentes percepções, visões e estratégias tornam mais lento o desenvolvimento de projectos comuns; a distorção e a conflitualidade das relações internas, provocadas pela desconfiança e pelo preconceito de que os principais beneficiados das redes de cidades são basicamente os seus membros mais poderosos e activos (Alexandre, 2003).

3. Política de cidades e redes urbanas: a abordagem Polis XXI

A política de cidades Polis XXI, instituída no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013, constitui, de algum modo, uma nova abordagem – global, integrada e articulada – da problemática do desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, territorial em Portugal.

O ponto de partida para a concepção e implementação desta política parece ter sido a constatação das fragilidades e insuficiências do sistema urbano nacional, por um lado, e a vontade de transformar as cidades em motores do desenvolvimento das regiões e do País, por outro lado. Uma vontade marcada pelo reconhecimento de que este desenvolvimento, cada vez mais dependente do conhecimento e da inovação, pressupõe uma base urbana sólida e exige às cidades uma elevada qualificação das suas funções e uma forte capacidade de fixação e atracção de pessoas e de actividades (SEOTC, 2007).

3.1. Uma nova ambição para as cidades portuguesas

A Polis XXI tem como ambição contribuir para transformar as cidades portuguesas em “territórios de inovação e competitividade, de cidadania e de coesão social, de qualidade de ambiente e de vida, bem planeados e governados”. (SEOTC, 2008). Uma ambição que procura responder a um triplo desafio – integração

territorial, articulação funcional e cooperação estratégica - considerado decisivo para o futuro do sistema urbano nacional.

Com efeito, e segundo o discurso e os documentos oficiais (SEOTC, 2008), o desenvolvimento das cidades deve ser concebido no quadro tanto das redes urbanas nacionais e internacionais em que se inserem como da região em que se integram. Do mesmo modo, as intervenções físicas nos espaços urbanos devem ser colocadas ao serviço de uma visão mais integradora de transformação das cidades em espaços de coesão social, de competitividade económica e de qualidade ambiental. Finalmente, importa estimular novas formas de “governança”, baseadas numa maior participação dos cidadãos, num envolvimento mais empenhado dos diversos actores urbanos - públicos, privados e associativos - e em mecanismos flexíveis de cooperação entre cidades e entre estas e os espaços envolventes.

Para a concretização desta ambição, a Polis XXI assume um conjunto de objectivos operativos, nomeadamente: qualificar os distintos espaços de cada cidade; fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade; qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente; inovar nas soluções para a qualificação urbana.

A prossecução destes objectivos concretiza-se em torno três eixos de intervenção, traduzindo uma visão da cidade a diferentes escalas territoriais.

O primeiro concerne a regeneração urbana. Esta área de intervenção coloca o enfoque em *espaços intra-urbanos* específicos e visa a coesão e coerência do conjunto da cidade e a qualificação dos factores determinantes da qualidade de vida da população. Envolve a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc.), no quadro de operações integradas de regeneração urbana.

O segundo concerne a competitividade e a diferenciação. Esta dimensão de intervenção coloca a ênfase na cidade enquanto *nó de redes* de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional, e visa o reforço do seu papel e da sua capacidade competitiva e a valorização dos factores de diferenciação. Contempla o apoio a estratégias de afirmação internacional, a criação de equipamentos urbanos e infra-estruturas diferenciadores em termos de inserção em

redes nacionais e internacionais, a cooperação entre cidades portuguesas para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e conhecimento e a cooperação a grande escala com cidades estrangeiras.

Finalmente, o terceiro vector concerne a integração regional. Esta dimensão de intervenção incide sobre a “*cidade-região*”, definida como o espaço funcionalmente estruturado por uma ou várias cidades e envolvendo uma rede de centros sub-regionais e de áreas de influência, e coloca o enfoque nas interacções cidade-região e no reforço do “efeito cidade” como factor de desenvolvimento das áreas sob sua influência directa. Envolve iniciativas que visam estruturar aglomerações, ganhar dimensão urbana através da cooperação de proximidade, fomentar complementaridades e economias de aglomeração e racionalizar e qualificar os equipamentos e serviços que a cidade disponibiliza à sua região.

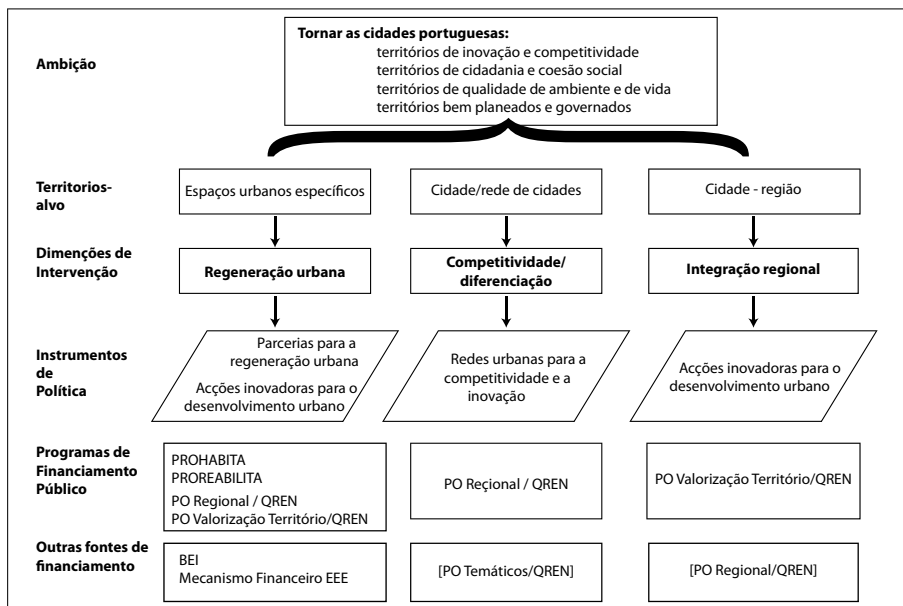
Relativamente aos instrumentos de política, importa sublinhar as parcerias para a regeneração urbana, as redes urbanas para a competitividade e inovação e as acções inovadoras para o desenvolvimento urbano.

O instrumento “*parcerias para a regeneração urbana*” destina-se a financiar programas de acção integrados que incluam projectos, por exemplo, de valorização de áreas de excelência urbana, de qualificação das periferias urbanas, de requalificação e reintegração urbana de bairros críticos.

As “*redes urbanas para a competitividade e a inovação*” destinam-se a estruturar redes de cidades cooperando numa base territorial ou temática na formulação e concretização de uma estratégia comum de reforço dos factores de criatividade e de promoção do conhecimento, inovação e internacionalização, tendo por objectivo o seu reposicionamento nacional e internacional.

Finalmente, o instrumento “*acções inovadoras para o desenvolvimento urbano*” destina-se a dinamizar soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos, centradas, nomeadamente, na eficiência e reutilização de infra-estruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado.

Figura 1. Política de Cidades POLIS XXI: configuración xeral



Fonte: MAOTDR / Secretaria de Estado do Ordenamento do Territorio e das Cidades.

A abordagem operacional preconizada pola Polis XXI assume-se como descentralizada e suportada polos principios da iniciativa local, do procedemento concursal, da programación estratéxica e da contratualización. Ou seja, a súa concretización depende de iniciativas e candidaturas locais, no ámbito de concursos abertos que permitirán a avaliación cualitativa das propostas e a afectación dos recursos financeiros dispoñíbeis. Estas candidaturas deberán apoiar-se en programas estratéxicos, elaborados a partir de unha visión partilhada dos obxectivos e opcións de desenvolvemento da cidade polos varios actores involucrados, e dar lugar a un contrato de intervención e financiamento, a celebrar entre os actores locais e o Estado.

3.2. As redes urbanas para a competitividade e innovación

O instrumento de política “Redes Urbanas para a Competitividade e a Innovación” é, pola súa natureza e contido, aquele que, no ámbito da Polis XXI, atrai máis atencións e gera máis expectativas por parte dos actores locais.

O pressuposto de base na concepção e implementação deste instrumento, para além dos fundamentos teóricos já referidos, é o reconhecimento de que um dos principais problemas de competitividade do país reside nas debilidades do seu sistema urbano e em especial no facto de que, para além das duas áreas metropolitanas, não existem centros urbanos com dimensão demográfica e funcional de cidades médias de acordo com os padrões europeus.

Na opinião dos responsáveis pela Polis XXI, estas fragilidades exigem “um salto qualitativo, em que as cidades deixem de ser vistas isoladamente e de disputar as mesmas funções e equipamentos para se organizarem em rede, valorizando as diferenças, cooperando para reforçar sinergias e complementaridades, aumentando a sua conectividade interna e externa” (SEOTC, 2007). E para concretizar esse objectivo, propõe-se que os meios colocados ao serviço deste instrumento incentivem os actores locais a formular estratégias de cooperação e a criação de redes de cidades (eixos ou sistemas urbanos) com massa crítica suficiente para atrair e desenvolver novas funções urbanas e actividades inovadoras e, assim, ganhar projecção internacional.

Procura-se, assim, estimular a passagem de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede. Esta alteração implica a criação de novas formas de governação, que apelam à capacidade de cooperação das cidades na construção de uma estratégia partilhada de competitividade e de afirmação internacional, em que se valorizem as complementaridades existentes entre os factores e recursos diferenciados das cidades envolvidas.

O que se pretende é, pois, construir um quadro de cooperação entre cidades e entre actores urbanos, visando especificamente: apoiar a afirmação das cidades enquanto nós de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional; promover o reforço das funções económicas superiores das cidades, através da obtenção em rede de limiares e sinergias para a qualificação das infra-estruturas tecnológicas e o desenvolvimento dos factores de atracção de actividades inovadoras e competitivas; estimular a cooperação entre cidades para a valorização partilhada de recursos, potencialidades e factores de diferenciação; promover a inserção das cidades em redes internacionais, otimizar o potencial das infra-estruturas e equipamentos numa perspectiva de rede.

A operacionalização do instrumento “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” adopta, genericamente, as orientações e os princípios formulados para os restantes instrumentos da Política de Cidades Polis XXI.

Os destinatários desta política são as principais cidades nacionais e as redes de cidades que possam atingir massa crítica para desenvolvimento de uma estratégia que reforce a sua projecção nacional e internacional. E o acesso aos meios financeiros colocados à sua disposição é feito através da candidatura de Programas Estratégicos, apresentados por redes de cidades e de actores urbanos, a concursos específicos aos Programas Operacionais Regionais.

A candidatura de um Programa Estratégico pressupõe a formalização de um protocolo de cooperação entre os municípios, obrigatoriamente, e demais actores locais (Pacto para a Competitividade e a Inovação Urbanas) que identifique as responsabilidades de cada actor e o seu compromisso com os objectivos e metas a atingir. A selecção dos programas estratégicos é feita com base na análise de mérito, tendo em conta o potencial e coerência do programa, a articulação com as políticas de desenvolvimento territorial e o potencial da rede de actores para a implementação da estratégia proposta. Finalmente, cada um dos Programas Estratégicos seleccionados será objecto de um contrato de financiamento entre o Estado e os parceiros da rede.

3.3. As acções preparatórias e a criação das primeiras redes de cidades

O primeiro passo para a criação das “Redes urbanas para a competitividade e a inovação” foi dado através um convite público à apresentação de candidaturas para o desenvolvimento de Acções Preparatórias, lançado, em Outubro de 2007, pela Direcção Geral de Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), a quem foi entregue a supervisão e acompanhamento da Polis XXI.

O lançamento destas acções, com carácter experimental e demonstrativo, tinha por objectivo sensibilizar as cidades e os diversos actores urbanos para este vector de implementação da Política de Cidades e apoiar a preparação de programas estratégicos de acção susceptíveis de servirem de base à subsequente apresentação de candidaturas aos Programas Operacionais Regionais. Mais espe-

cificamente, pretendia-se ainda: contribuir para a construção de uma visão estratégica do desenvolvimento das cidades participantes; desencadear dinâmicas de preparação de parcerias estratégicas de cooperação interurbana; desenvolver iniciativas que contribuam para identificar projectos partilhados de inovação e de reposicionamento internacional das cidades e definir metodologias adequadas ao seu desenvolvimento; apoiar a preparação de programas estratégicos de acção que dêem conteúdo concreto à cooperação inter-urbana.

As tipologias de redes de cidades contempladas nestas acções podiam ser de âmbito territorial ou temático. A primeira engloba redes de cidades próximas envolvidas numa estratégia comum de valorização de complementaridades e interdependências, de reforço dos factores de criatividade, e de promoção do conhecimento e de dinâmicas de inovação e internacionalização, tendo por objectivo o seu reposicionamento nacional e internacional. A segunda abrange cidades geograficamente distantes que cooperam em torno de um programa de acção estruturante, visando valorizar elementos patrimoniais comuns, valias estratégicas para um mesmo cluster de actividades ou factores específicos que beneficiem do reforço de complementaridades inter-urbanas.

O concurso para a apresentação de candidaturas às Acções Preparatórias das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação teve uma ampla divulgação nacional e um grande impacto junto dos municípios, tendo sido apresentadas 26 programas estratégicos, envolvendo quase uma centena de cidades, e dos quais foram seleccionadas 5 que correspondem às seguintes redes urbanas:

- *Quadrilátero Urbano para a Competitividade, a Inovação e a Internacionalização*, que envolve as cidades de Braga, Barcelos, Guimarães e Vila Nova de Famalicão
- *Douro Alliance – Eixo Urbano do Douro*, que envolve as cidades de Vila Real, Peso da Régua e Lamego
- *Corredor Azul – Rede Urbana para a Competitividade e a Inovação*, que envolve as cidades de Évora, Arraiolos, Borba, Elvas, Estremoz, Montemor-o-Novo, Santiago do Cacém, Sines, Vila Nova de Santo André, Vila Viçosa, Vendas Novas;

- *Rede ECOS - Energia e Construção Sustentáveis*, que envolve as cidades de Beja, Óbidos, Moura, Peniche, Serpa, Silves, Torres Vedras;
- *Rede Algarve Central - Uma Parceria Territorial*, que envolve as cidades de Faro, Loulé, Olhão, Tavira, Quarteira, São Brás de Alportel.

As correspondentes Acções Preparatórias forma desenvolvidas ao abrigo de contratos de parceria estabelecidos entre os municípios envolvidos e a Administração Central, num total de 29 municípios, tendo decorrido ao longo do ano de 2008. O financiamento das acções e projectos contemplados nas candidaturas foi assegurado pela DGOTDU, que garantiu o acompanhamento técnico e financeiro da respectiva execução, bem como a dinamização da ligação entre as equipas e a divulgação e disseminação dos resultados obtidos.

4. Douro Alliance - Eixo Urbano do Douro: uma rede urbana emergente

A rede urbana “Douro Alliance” foi constituída em 2007, com o objectivo de apresentar uma candidatura ao Programa das Acções Preparatórias das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação, da política de cidades Polis XXI. A iniciativa foi lançada pelos autarcas das cidades de Vila Real, Peso da Régua e Lamego, contando ainda com a participação de um conjunto de agentes locais e regionais, nomeadamente: a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro; a NERVIR, Associação Empresarial; a Associação Comercial e Industrial de Vila Real; a Associação Comercial e Industrial do Peso da Régua, Santa Marta de Penaguião e Mesão Frio; e a Associação Empresarial de Lamego.

4.1. O renascimento do Eixo Urbano do Douro

A proposta original de criação de um Eixo Urbano articulando as três cidades foi sugerida, em meados dos anos noventa, pelo então Ministro do Planeamento e da Administração do Território, Luís Valente de Oliveira. As razões invocadas por este responsável político eram, por um lado, a necessidade de dotar o Interior Norte de um aglomerado urbano com população capaz de sustentar um desenvolvimento económico robusto e um apoio de serviços e funções de ordem superior e, por outro lado, de articular investimentos de modo a reduzir custos por via da escala e evitar duplicações por meio de uma articulação das decisões.

Respondendo a este desafio, os Presidentes dos municípios de Vila Real, Peso da Régua e Lamego assinaram, em 14 de Outubro de 1994, no âmbito do PROSIURB, um Contrato de Cidade para a constituição do respectivo Eixo Urbano. O principal objectivo deste contrato era o da conjugação de esforços na prossecução de uma estratégia de desenvolvimento assente no aproveitamento de sinergias e complementaridades entre as três cidades.

Com essa finalidade foi elaborado um Plano Estratégico, onde se afirmava a ambição de criar uma nova centralidade urbana na região de forma a, por um lado, suster o processo tendencial de perda demográfica e de estagnação económica desta área e, por outro lado, constituir uma alternativa à Área Metropolitana do Porto na prestação de serviços e funções de nível regional.

O plano apontava ainda como objectivo estratégico o de reforçar as especificidades de cada um dos centros urbanos, desenvolvendo, ao mesmo tempo, um conjunto de complementaridades e sinergias entre eles e, em particular, melhorar a inserção funcional e a competitividade das três cidades, reforçar o carácter polarizador do eixo urbano, melhorar a qualidade de vida da população e valorizar potencialidades e oportunidades do território.

Contudo, o desafio lançado em finais de 2007 para as acções preparatórias significava algo distinto, como vimos anteriormente, a propósito da definição das redes urbanas para a competitividade e inovação, da política de cidades Polis XXI. O objectivo destas redes de cooperação estava bem definido, e a criação de uma estrutura de cooperação, qualquer que ela fosse, teria que atender às condições da convocatória lançada pelo Governo. Para além disso, obrigava, desde logo, e para efeitos da candidatura, a discutir, decidir e apresentar o âmbito e objectivos dessa cooperação, a estratégia a seguir, o modelo de cooperação e de desenvolvimento das acções preparatórias.

A vontade política local, baseada na consciência da necessidade de construir esse projecto comum a que se chamou Eixo Urbano do Douro, as limitações de tempo impostas pela convocatória e a percepção de que esta oportunidade não poderia deixar de ser aproveitada, levaram a uma opção sobre a metodologia de preparação da candidatura que se veio a revelar determinante.

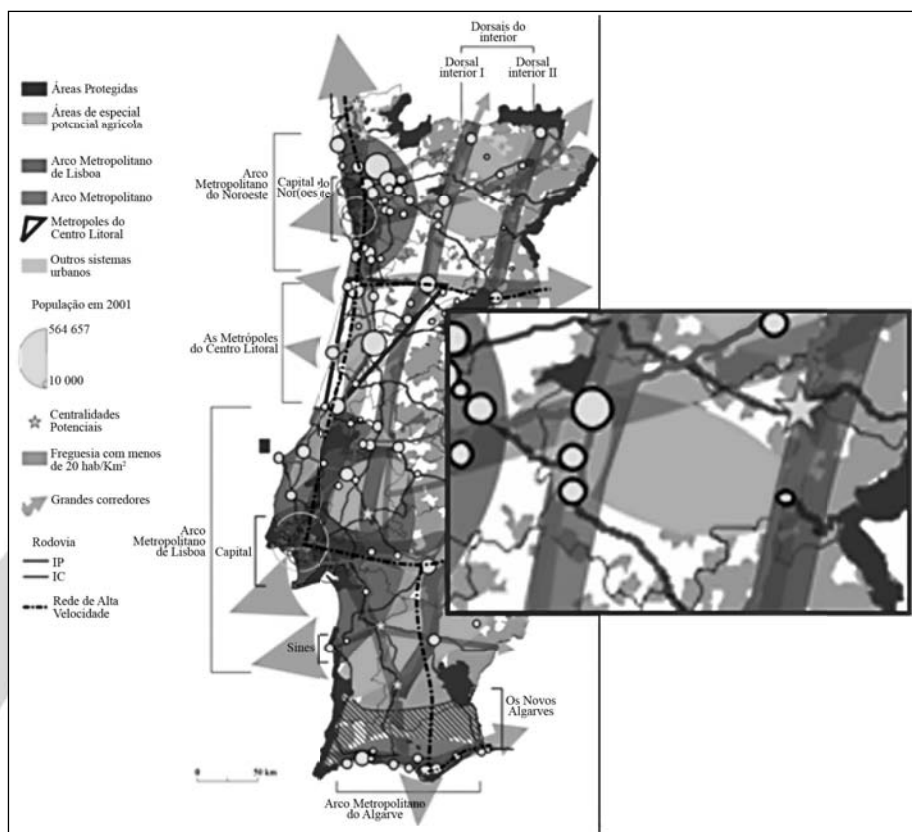
Com efeito, e ao contrário do habitual, o documento de suporte da candidatura para as acções preparatórias foi construído por uma equipa técnica liderada pelos autores deste artigo e constituída por técnicos das instituições que formam a rede urbana. Essa equipa técnica, reuniu e ouviu diversos actores da região e de fora dela, compilou e estruturou um conjunto de informação bibliográfica e estatística sobre redes e sobre a região, e através de um processo simples e iterativo de apresentação e justificação de ideias e propostas junto dos responsáveis das instituições que constituem a rede, elaborou a candidatura. A fórmula utilizada para a definição da estratégia, construída a partir de dentro, constituiu a génese do nascimento real desta rede de cooperação e foi um factor decisivo para a construção de um espírito de grupo e um passo mais para a afirmação de uma identidade comum.

4.2. A visão estratégica e as linhas de intervenção

A rede é constituída pelas cidades de Vila Real, Peso da Régua e Lamego, localizadas na NUT III Douro e formando um Eixo Urbano com cerca de 15 km de extensão e uma população urbana aproximada de 51 000 habitantes (97.000 nos municípios). A pertinência da sua criação é demonstrada, desde logo, pela proximidade, complementaridades e interdependências destas três cidades e pela vontade política em desenvolver uma cooperação activa e duradoura que permita ganhar massa crítica urbana e reforçar os factores urbanos de competitividade e inovação. Mas resulta também das orientações estratégicas e do modelo territorial inscritos nos instrumentos de ordenamento do território de âmbito nacional e regional, o PNPOT e o PROT-N.

Com efeito, estes instrumentos propõem o reforço do sistema urbano e qualificação das cidades, como forma de enfrentar os cenários mais pessimistas de despovoamento no Interior Norte, dando o exemplo do Eixo Urbano do Douro como uma das realidades emergentes no mapa urbano da região Norte que importa favorecer, apostando no reforço da acessibilidade e na distribuição complementar de equipamentos e funções entre as três cidades de forma a consolidar a Dorsal Intermédia I (ver Figura 2).

Figura 2. O Modelo Territorial do PNPOT e o Eixo Urbano do Douro



Fonte: MPOTC, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, 2008.

Tendo em vista o posicionamento geográfico das três cidades, as suas complementaridades e interdependências, a ambição formulada pelos actores envolvidos nesta rede de cidades da rede é a de conjugar esforços para transformar o Eixo Urbano na Cidade do Douro, uma cidade multifacetada e polinucleada, com dimensão e massa crítica suficiente que dê resposta a uma estruturação urbana capaz de assumir a dinâmica do desenvolvimento de toda a região. E simultaneamente, de se afirmar como uma Cidade do Mundo, aberta, atractiva, competitiva e inovadora, que valoriza a imagem de marca e o potencial económico do Douro. Estas duas dimensões são complementares e devem contribuir para o desenvolvimento socioeconómico de uma região desfavorecida, ajudando a afirmar o potencial de um território que tem sido alvo de grandes expectativas, planos e estratégias mas que tarda a se afirmar.

Tomando como ponto de partida a ambição de fazer do Eixo Urbano Vila Real – Peso da Régua – Lamego a Cidade do Douro e uma Cidade do Mundo, foram fixadas quatro prioridades estratégicas para a cooperação urbana, as quais corporizam os quatro pilares deste programa: Identidade, Sustentabilidade, Competitividade, Inovação. Para cada uma delas foram fixados um conjunto de objectivos e de medidas, de forma a conformar o âmbito e a natureza das iniciativas e acções a desenvolver (ver Quadro 1).

Quadro 1. Douro Alliance - Eixos Estratégicos, Objectivos Específicos e Medidas

I. CONSTRUIR E AFIRMAR A IDENTIDADE DO EIXO	
1. Construir e partilhar uma Identidade comum	1.1. Mobilização e envolvimento dos actores urbanos 1.2. Gestação de Ideias e Projectos de Cooperação 1.3. Divulgação e promoção do Eixo Urbano
2. Desenvolver uma política de imagem e de promoção	2.1. Criação de uma imagem de marca comum 2.2. Criação de Instrumentos de informação e divulgação 2.3. Iniciativas específicas de difusão e promoção
3. Afirmar a Identidade com base numa política cultural conjunta	3.1. Colocar os equipamentos culturais em Rede / Criação de programa conjunto de animação cultural 3.2. Apoiar a promoção e realização de acções destinadas a “cultivar” a apropriação do património pelos actores locais”
II. PROMOVER O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	
1. Gerir de forma sustentada o espaço urbano	1.1. Reforço do papel das cidades no urbanismo sustentável 1.2. Eficiência e a autonomia energética das cidades
2. Promover a mobilidade sustentável	2.1. Organização das redes de transportes públicos de passageiros e reforço da inter-modalidade 2.2. Desenvolver modelos de mobilidade urbana sustentável
III. REFORÇAR A ATRACTIVIDADE E A COMPETITIVIDADE	
1. Reforçar o potencial económico de base territorial	1.1. Promoção do desenvolvimento turístico 1.2. Apoio à internacionalização do Eixo Urbano
2. Fomento do ambiente empresarial de cooperação e especialização tecnológica	2.1. Colocar em rede as associações empresariais 2.2. Contribuir para a definição de políticas públicas e privadas de reforço do ensino tecnológico

3. Criação de uma administração aberta	3.1. Construir uma administração local rápida e transparente 3.2. Assegurar a disponibilização gratuita e universal de informação relevante 3.3. Reforçar o papel dos cidadãos numa administração aberta
IV. PROMOVER A CRIATIVIDADE E A INOVAÇÃO NO EIXO	
1. Estimular a conversão económica, a diversificação e as redes de inovação	1.1. Estimular o aparecimento de “clusters” regionais 1.2. Criar ou reforçar as redes de cooperação entre empresas e centros de pesquisa
2. Assegurar a utilização das TIC para a inovação	2.1. Criar condições efectivas de generalização das tecnologias de informação 2.2. Interligar Pessoas & Inovação

Fonte: Douro Alliance (2007), Parceria Estratégica para a Cooperação.

A selecção das acções e dos projectos de cooperação propostos foi feita com base não só numa preocupação de coerência relativamente às prioridades e aos objectivos fixados mas também na natureza dos problemas, no perfil dos actores urbanos mais relevantes e nos resultados esperados e desejáveis. Tendo consciência dos desafios e das exigências que um processo deste tipo pressupõe, procurou-se delimitar os domínios específicos de cooperação, a essência e as tipologias das acções, as metodologias de intervenção.

A filosofia subjacente à grande maioria destas acções e projectos é a da mobilização e do envolvimento dos actores urbanos relevantes, através da criação de plataformas de diálogo que permitam uma reflexão estratégica sobre as temáticas seleccionadas, a identificação de problemáticas comuns passíveis da cooperação em rede, a divulgação de boas práticas e de experiências internacionais de referência, a produção de consensos alargados sobre as prioridades e as opções estratégicas, a identificação de projectos concretos de cooperação e das formas organizativas para o seu desenvolvimento e ainda a recolha de contributos para a definição das bases do programa estratégico.

5. A rede urbana em construção: algumas reflexões e ensinamentos

Desde a sua constituição, ainda que de modo informal, em 2007, a Douro Alliance tem vindo a desenvolver um conjunto de iniciativas, acções e projectos

de natureza e âmbito muito diversificado mas que visam, antes de mais, consolidar e construir a rede urbana de cooperação. Embora curto, o caminho percorrido permite, desde já, tecer algumas considerações e retirar alguns ensinamentos sobre as dificuldades e as oportunidades encontradas, os processos e os mecanismos de cooperação mais eficazes, ou ainda a percepção que os actores locais têm sobre as vantagens e os inconvenientes da partilha de estratégias e projectos.

5.1. A institucionalização da rede e a consolidação da visão estratégica

De Março a Outubro de 2008, as acções preparatórias foram desenvolvidas segundo o calendário estabelecido, sendo o trabalho inicial focalizado na constituição das estruturas de gestão e nas acções de envolvimento dos actores locais e da população, através da realização de fórum e reuniões de trabalho. Mas, o seu conteúdo e âmbito foram progressivamente orientados para a construção do programa estratégico de intervenção, em especial a partir do momento em que foi aberto concurso para a apresentação de candidaturas específicas ao Programa Regional Operacional Norte.

A este desafio respondeu a rede com a apresentação de uma candidatura com o respectivo Programa Estratégico de Intervenção para os próximos 4 anos, e que constituirá o centro principal da sua actuação nesse período, embora se deva aqui realçar que a rede de cooperação não se esgota – e não se deve esgotar – com a realização deste programa, uma vez que existem outros elementos e actividades de cooperação que a rede identificou como relevantes e que neste momento não são possíveis de desenvolver.

O Programa Estratégico corporiza a visão desta Rede de Cidades para as próximas duas décadas, onde se assume a principal ambição de desenvolver uma cooperação estratégica entre os múltiplos actores urbanos e que permita transformar o Eixo Urbano na Cidade do Douro, uma cidade multifacetada e tri-nucleada, com dimensão e massa crítica suficiente que conduza a uma estruturação urbana capaz de assumir a dinâmica do desenvolvimento de uma região, de acordo com a sua própria ambição e a estratégia que o Governo assumiu para o Douro, e que se pretende concretizar no âmbito do QREN.

A definição em concreto da estratégia de desenvolvimento a adoptar, em grande parte, foi o resultado da cooperação desenvolvida no âmbito das acções preparatórias para a constituição de uma Rede Urbana para a Competitividade e a Inovação, as quais ainda decorriam à data de apresentação da candidatura. Assim, a Rede assumiu a formulação das aspirações e das expectativas dos actores envolvidos nessa fase do processo para o futuro do Eixo Urbano, com base nos elementos e factores em que se deve apoiar a estratégia de competitividade e internacionalização, definindo um conjunto de prioridades e de projectos estratégicos que se enquadram plenamente nos quatro Eixos Estratégicos previamente estabelecidos.

O Programa Estratégico surge como uma continuidade natural do trabalho desenvolvido, durante as acções preparatórias para a constituição de uma rede urbana para a competitividade e inovação. Embora aquelas acções ainda não estivessem concluídas, afirmava-se que os laços criados e a convergência de posições verificada, só vieram reforçar a importância no desenvolvimento de projectos de cooperação neste Eixo Urbano e entre estes actores.

A preparação do Programa Estratégico decorreu de uma linha de orientação que foi sendo assumida e traçada desde a elaboração da Candidatura às Acções Preparatórias, no âmbito das quais foi celebrado um Protocolo de Parceria, onde se consagrava o envolvimento de todos os actores que constituem esta rede urbana, bem como a criação e definição de uma estrutura responsável pela implementação das Acções Preparatórias.

Esta estrutura, composta por uma Direcção Executiva, um Gabinete Técnico, um Comité de Monitorização e um Conselho Consultivo, foi criada no sentido de envolver e comprometer todos os actores, procurando-se desta forma garantir a participação activa na construção do processo. E alcançou esse objectivo, como ficou bem patente na organização e constituição do Gabinete Técnico, uma vez que este integrou membros dos oito parceiros que tiveram a seu cargo a preparação e execução de toda a estratégia de trabalho, incluindo o próprio Programa Estratégico. Por sua vez, os representantes máximos das diversas entidades tiveram um contributo activo e profícuo na preparação, avaliação e decisão do Programa Estratégico como a própria rede reconhece.

A esse nível, o documento apresentado nessa candidatura realça o intenso trabalho realizado por estas duas estruturas, em particular ao nível técnico, referindo que se instituiu uma dinâmica de realização de tarefas e de análise de resultados de grande actividade. Entre estas incluíam-se reuniões internas do Gabinete Técnico, realizadas numa periodicidade quase sempre semanal, bem como várias reuniões com instituições e empresas, de forma a estabelecer bases de entendimento para a definição concreta dos projectos de cooperação. Mas também a mobilização e o envolvimento dos actores urbanos relevantes, através da criação de verdadeiras plataformas de diálogo e do desenvolvimento de reflexões estratégicas sobre as temáticas prioritárias.

Para além do envolvimento dos actores da própria rede, é assumida a mobilização da sociedade em geral, empresas e instituições, através da realização de parcerias para alguns projectos do Programa Estratégico. Tal mobilização foi conseguida através da utilização de diferentes meios e formas de comunicação, consoante o tipo de população alvo e o objectivo a atingir, nomeadamente acções de benchmarking, reuniões de grupos temáticos, fóruns digitais e presenciais, utilização de um portal para divulgação, debate e recolha de sugestões, entre outros, validando a estratégia definida inicialmente.

Na apresentação do Programa Estratégico foi assumido que alguns dos resultados e produtos das acções preparatórias - nessa data ainda em curso - contribuíram directamente para a elaboração deste. A própria escolha da metodologia de trabalho proposta nessa candidatura foi fortemente influenciada pela experiência apreendida pelos proponentes com a realização das Acções Preparatórias para a implementação da Rede Urbana.

Com efeito, todo o período de preparação da primeira candidatura para as acções preparatórias, e o seu posterior desenvolvimento traduziram-se num “() processo de aprendizagem e reflexão sobre o modelo metodológico de cooperação inicial, ao mesmo tempo, inovador e eficaz face aos métodos tradicionais de planeamento estratégico até agora experimentados, sobretudo insistindo num envolvimento intenso e profícuo dos diversos actores sociais na construção de uma estratégia territorial de desenvolvimento, incorporando a sua visão e as suas soluções na resolução dos diversos problemas que afectam o nosso espaço territorial” (Douro Alliance, 2008: 37).

5.2. O modelo organizativo e a rede de cooperação urbana

Os procedimentos de cooperação foram acompanhando a estratégia definida na apresentação das Acções Preparatórias. O primeiro procedimento efectivo para a cooperação, foi a celebração do Protocolo de Parceria com o objectivo de definir a responsabilidade dos membros, seus direitos e deveres, assim como a definição da estrutura de funcionamento da Rede e o respectivo regime financeiro. Estando consagrado o Protocolo, ficou definida a intenção de cooperação no sentido de desenvolver as Acções Preparatórias.

Decorrente destas e da convocatória para a apresentação do Programa Estratégico, houve a decisão de criar uma nova estrutura de cooperação - a Associação Douro Alliance (DA) - que tem a responsabilidade de implementar as acções/projectos definidos no Programa Estratégico (PE).

O contributo directo dos membros da Rede Urbana não diminui com a elaboração do PE, nem com a constituição da Associação, na medida em que a Estrutura Técnica desta irá ser complementada com representantes de todas as instituições. Este contributo tem implicações financeiras, que não são contabilizadas como custos elegíveis, mas que estão patentes no pacto de financiamento entre os parceiros, o que demonstra bem a vontade de participação e envolvimento dos mesmos.

Para além disso, a própria implementação dos projectos e a respectiva monitorização, como está patente na estrutura de gestão, implica uma nova forma de Cooperação - Associação DA/Municípios/Outras Instituições.

A escolha do modelo de organização da rede urbana foi fortemente influenciada pelo processo de candidatura às acções preparatórias e pelo próprio desenvolvimento destas, conforme é referido por mais do que uma vez no próprio Programa Estratégico, uma vez que durante cerca de um ano antes da apresentação deste, a rede foi uma realidade concreta.

Com efeito, em especial durante o período de desenvolvimento das acções preparatórias nos meses antes da finalização do Programa Estratégico, a quanti-

dade e diversidade de actividades que a rede urbana foi desenvolvendo, de acordo com a programação inicial, e aquelas com que foi confrontada sem contar, funcionaram como um verdadeiro teste em relação ao modo de organização inicialmente escolhido. E se este revelou capacidade para aproximar os membros da rede e para responder aos principais desafios que foram surgindo, também mostrou que não é possível exigir mais envolvimento em termos de acções e/ou actividades de cooperação a este modelo de organização, sem que ele apresente problemas.

É verdade que aquele período mostrou a importância da presença dos técnicos das 8 instituições no Gabinete Técnico, uma vez que foram eles que desenvolveram a maioria das actividades relacionadas com a gestão diária das acções preparatórias, mesmo contando com o apoio técnico assegurado pela contratação de serviços ao exterior, conforme programado. Mas isto significou que qualquer que seja o modo de organização da rede urbana a adoptar no futuro, o funcionamento da estrutura de implementação deveria manter alguma capacidade para amortecer picos e/ou problemas de maior impacto, através do recurso aos meios humanos qualificados dos membros da rede.

É certo que as acções preparatórias mostraram a capacidade política e institucional dos membros da rede urbana para cooperarem, traduzida nas decisões de privilegiar a própria rede em detrimento das suas instituições, quando foi preciso investir em meios e recursos humanos provenientes das próprias instituições, e que inicialmente não estavam previstos, levando a que projectos próprios fossem deslizando para permitir imprimir velocidade aos da rede urbana. Mas também é verdade que os membros assumiram que não podiam continuar a ter custos associados tão elevados - em especial de capital humano - com esta situação, o que significou a opção pelo reforço do papel da rede em si, dotando-a de meios e capacidade técnica próprios.

Tão importante quanto este sinal, foi o das decisões tomadas a nível da própria candidatura, onde a escolha como promotor da maior parte dos projectos recaiu sobre a rede urbana, e não sobre cada um dos membros da rede. E isto foi uma escolha que foi realçada na apresentação da própria candidatura.

Este período de trabalho da rede urbana permitiu perceber a importância de obter um modo de organização mais formal e que permita aumentar o grau de representatividade da rede urbana em termos da região, do país e do mundo e, ao mesmo tempo, reforçar a capacidade de envolvimento dos membros da rede urbana ao mais alto nível, na tomada de decisões de natureza estratégica.

E é por todas estas razões que os membros da rede entenderam ter chegado a altura de fazer evoluir o modo de organização da rede para algo mais formal, mais estruturado, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista jurídico e administrativo. Sem perder o que de bom o modelo inicial teve, acrescentou-se aquilo que faz falta ou fará a curto prazo.

5.3. Balanço provisório e sumário do processo de construção da rede

O pouco tempo de existência da rede de cooperação aconselha a ser cauteloso na delimitação das áreas a avaliar e nas lições a retirar, em especial se pretendermos utilizar as mesmas para as transportar para outras realidades. Nesse sentido, optamos por fazer um primeiro balanço das acções desenvolvidas, e indirectamente do processo de cooperação, de modo a tentar responder a algumas questões sobre as dificuldades sentidas por esta rede na sua constituição e funcionamento, mas que se possam inscrever no contexto geral das redes de cooperação deste tipo.

Em concreto, entendeu-se importante avaliar o grau de empenhamento dos diversos actores na construção da parceria estratégica, abordando o relacionamento entre actores políticos e actores institucionais, a implementação das estruturas técnicas e políticas e a participação pública.

Dos elementos apresentados anteriormente, que não esgotam os recursos através dos quais se fez a avaliação do processo de construção da rede, é possível fazer um primeiro balanço estruturado nos elementos de análise mais relevantes e os quais nos permitem realçar as seguintes ideias.

A importância da ideia de uma cooperação sem data de término – esta questão de a cooperação ser assumida num quadro de estabilidade/perenidade é crítica, se a cooperação tem objectivos fixados a médio e longo prazo – como quase sempre acontece em cooperações estratégicas; nesse sentido, a solução encontrada

de passar de uma cooperação informal para uma associação formal tem um claro simbolismo que ultrapassa as questões relacionadas com estratégias de funcionamento da rede.

A importância do envolvimento diário dos técnicos dos cooperantes – permite um envolvimento num patamar intermédio de decisão das instituições, facilitando o conhecimento e o envolvimento por parte das próprias instituições, assegurando maior independência face ao exterior e maior rapidez no arranque; mas também ficou evidente o esgotamento deste “motor” depois de algum tempo, com cada técnico submerso nas suas outras actividades e responsabilidades internas e específicas de cada membro, o que aconselha e implica ter gente a trabalhar só na cooperação.

O valor do tempo dos responsáveis máximos de cada instituição – apesar da disponibilidade declarada, a verdade é que existe na prática uma enorme dificuldade em conseguir agendar e realizar, com regularidade e com intervalos curtos, reuniões onde todos possam estar presentes; acrescente-se a isto, a necessidade de tempo para acompanhar também as restantes actividades, e percebe-se o quanto o formalismo dado por uma Associação poderá ajudar.

A importância da liderança política da cooperação – o saber e fazer *lobby*, o dar e transmitir confiança para o exterior da rede, é indispensável para captar investimento e investidores, e para mobilizar vontades e recursos; nesse sentido, exige-se uma liderança clara, com rosto, baseada na articulação entre os membros da rede e na confiança pessoal estabelecida.

A necessidade do recurso tempo para o debate – para debater, atrair e captar vários agentes internos e externos ao espaço da rede de cooperação é preciso tempo, muito tempo, porque no geral é necessário dar a conhecer a cooperação e a sua importância, depois porque não é fácil encontrar agendas comuns, como se demonstrou com o exemplo das acções preparatórias e o funcionamento dos grupos temáticos, bastante mais lento e difícil do que se previa; mas também foi possível perceber a importância de não ter agendas fechadas em termos dos projectos estratégicos, de modo a permitir a evolução e o aperfeiçoamento da estratégia de cooperação, mediante a incorporação dos contributos recolhidos.

A dificuldade em mobilizar a opinião pública – a construção de uma imagem pública da cooperação que seja sentida, acompanhada e vivida de perto pela maioria da população como algo muito importante, é percebida por todos como um factor crítico de desenvolvimento da rede, sob pena de os recursos, em especial os financeiros e em cenários de escassez, serem mobilizados para outras actividades, voltando-se ao cenário das tentativas individuais e à concorrência; no entanto, as questões relacionadas com a cooperação, em especial em sectores não tradicionais como os relacionados com a competitividade e a inovação, têm dificuldades acrescidas em interessar a maioria da população, até porque dizem respeito a questões com reflexos que só são sentidos e percebidos facilmente muito mais tarde.

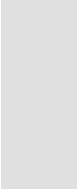
A questão das mentalidades e do que significa cooperar em sectores onde até então se concorria – construir uma rede de cooperação também significa “abrir” aos concorrentes o acesso a um conjunto de informações, dando a conhecer à concorrência a estratégia individual de cada um e os sonhos e projectos mais “secretos”; na prática implica abdicar de um modelo de decisão, em áreas previamente determinadas ou seja, iniciar um caminho que não deve ter retorno e para qual o balizamento claro do campo de intervenção é fundamental, de modo a evitar atritos futuros. ◀

Bibliografia

- ALEXANDRE, J. (2003). “O planeamento estratégico como instrumento de desenvolvimento de cidades de média dimensão”, Dissertação de Mestrado em Inovação e Políticas de Desenvolvimento, Universidade de Aveiro.
- BENKO, G. e LIPIETZ, A. (1992). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris: Presses Universitaires de France (Coll. Economie en liberté).
- BRUNEAU, P. (1998). “Les réseaux de villes en France: quels acteurs? quelles finalités? quel avenir? Réflexions à partir de l'exemple de la région Poitou-Charentes”, em *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 42, N° 116 (septembre 1998): 177-193.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (CEC) (1999). “European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

- CHRISTALLER, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena: Gustav Fischer.
- COLLETIS, G. e PECQUEUR, B. (1993). “Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?”, em *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2: 489-508.
- CONTI, S. e SPRIANO, G. (1989). “Strutture urbane, innovazione tecnologica e reti urbane internazionali”, em *Séminaire international de la Fondation G. Agnelli*, Turin.
- DGOTDU (2008). “Portal da Política de Cidades, Polis XXI, Apresentação, Objectivos e Instrumentos de Política”, em <http://www.dgotdu.pt/>
- DOURO ALLIANCE (2007). “Eixo Urbano Vila Real / Peso da Régua / Lamego, Cidade do Douro, Cidade do Mundo, Declaração de Intenção de Cooperação Estratégica” (Policopiado), 105 pgs.
- DOURO ALLIANCE (2008). “Eixo Urbano Vila Real / Peso da Régua / Lamego, Cidade do Douro, Cidade do Mundo, Programa Estratégico – Rede Urbana para a Competitividade e Inovação”, 170 pgs.
- DPPRI/MAOTDR (2008). “Política de Cidades Polis XXI. Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação, Razões para cooperar, ideias a explorar”.
- FONSECA F. e RAMOS, A.R. (2004). “O Planeamento Estratégico na busca de potenciar o território”, em *XI Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses Territórios e Desenvolvimento: Os argumentos e a disciplina do urbanismo*, Santa Maria da Feira, 14 e 15 de Outubro de 2004.
- GOEI B., BURGER M.J., OORT, F.G. VAN, KITSON M. (2009). “Functional Polycentrism and Urban Network Development in the Greater South East UK: Evidence from Commuting Patterns, 1981-2001”, em *Research Paper ERS-2009-038-ORG Revision*, Erasmus Research Institute of Management.
- HALL, P. e PAIN, K. (2006). *The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe*, London: Earthscan.
- KNAAP G.A. e WALL R. (2002). “Linking Scales and Urban Network Development Proceedings”, em Conference at The Centre of Comparative European History, Berlin 2002.
- MAILLAT, D. e PERRIN, J.-C. (1992). *Entreprises innovatrices et développement territorial*, Neuchâtel: EDES.

- MEIJERS, E. (2005). “Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of its parts?”, em *Urban Studies*, Nº 42: 765-781.
- OORT, F.G. VAN e BURGER, M.J. e RASPE, O. (2009). “On the Economic Foundation of the Urban Network Paradigm: Spatial Integration, Functional Integration and Economic Complementarities within the Dutch Randstad”, em *Research Paper ERS-2009-039-ORG Revision*, Erasmus Research Institute of Management (ERIM).
- PAULET, J.P. (2000). *Géographie urbaine*, Paris: Armand Colin.
- ROZENBLAT, C. (2007). “Villes et réseaux “petits-mondes””, em DA CUNHA, A. e MATTHEY, L. (Dir.). *La ville et l'urbain: des savoirs émergents*, Presses polytechniques et Universitaires romandes, pp. 81-104
- SEOTC (2007). “Despacho do SEOTC. Autoriza o lançamento das Acções Preparatórias para as Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação”, publicado no DR, 2ª série, n.º 192, de 4 de Outubro de 2007.
- SEOTC (2008). “Portugal, Política de Cidades Polis XXI 2007-2013”, Documento de divulgação produzido pelo Gabinete do Secretário do Estado, 12 pgs.
- SOUTO GONZÁLEZ, X.M. (Dir.) (2001). *Planeamento estratéxico e mercado-tenia territorial*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- UNAL M. et alls. (2001). “Réseaux de villes, réseaux de vies: um maillage porteur d'avenir, La Gazette, Collection Documents / Club National dès Réseaux dès Villes”, em *Cahier n° 2 44/1622*, Novembro de 2001.
- VELTZ, P. (1992). “Hiérarchie et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire”, em G. BENKO e A. LIPIETZ (éds). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris: PUF, «Économie en liberté», pp. 294-312.
- VELTZ, P. (1994). *Des territoires pour apprendre et innover*, Paris: Éditions de l'aube.
- VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris: PUF, «Économie en liberté».



Pablo González Mariñas

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Índice: 1. Os concellos galegos: a súa estrutura, as súas eivas e a súa eficacia e funcionalidade para a dinamización da vida local e a prestación eficiente dos servizos públicos; 1.1. A crise municipal agudizada no século XXI; 1.2. Un sumatorio de eivas estruturais e funcionais; 1.3. O prezo e consecuencias do adiamento dunha nova organización territorial do país; 2. Condicionamentos e bases de partida dun novo modelo municipal; 2.1. A dimensión “territorial”; 2.2. A dimensión “poboacional”; 2.3. A dimensión “poboacional”; 2.4. A dimensión “técnico-xerencial”; 2.4. A dimensión “técnico-xerencial”; 3. As fórmulas xurídicas tradicionais para superar as insuficiencias do modelo municipal clásico, en especial as “mancomunidades intermunicipais” e os consorcios; 4. Un esforzo de imaxinación e innovación xurídico-administrativa; 4.1. Mudar a orientación: contar coa sociedade e cos concellos afíns e “desenvolverse por si mesmos”; 4.2. O refrendo da CEAL (1985); 5. As Asociacións de Municipios non prestacionais; 5.1. Conveniencia; 5.2. Variedade e posibilidades legais; 5.3. Finalidade; 5.4. Organización e medios operativos; 5.5. Natureza; 6. Pertinencia da Asociación de Municipios “Galicia Central”. Bibliografía

Palabras clave: Gobernos e administracións locais, asociacións locais, (non) prestacional, mancomunidades, Galicia Central.

Resumo: As asociacións locais revélanse como unha nova vía de cooperación entre os concellos galegos, complementaria ás preexistentes no ordenamento xurídico. Estas novas fórmulas implican o compromiso político e a innovación en materia de xestión de políticas, que non servizos públicos, de xeito que aportan vías alternativas á mellora da calidade de vida dos veciños dos pobos e vilas e vieiros sobre os que se reforzan as relacións intergubernamentais, o capital social e a confianza entre os actores locais.

Abstract: The local associations reveals itself like a new way of cooperation between municipalities in Galicia, in addition to the existing law. These new formulas involve political commitment and innovation in policy management, and not in public services; so they provide alternative pathways for the improvement the town and village residents quality of life on which the intergovernmental relations, social capital and trust among local actors is strenghtened.

1. Os concellos galegos: a súa estrutura, as súas eivas e a súa eficacia e funcionalidade para a dinamización da vida local e a prestación eficiente dos servizos públicos

1.1. A crise municipal agudizada no século XXI

► Os nosos concellos están sumidos nunha fonda crise. Trátase dun tópico que encerra moita verdade e que ven de lonxe sen que, até de agora, se afrontase dita situación con verdadeira decisión, eficacia e imaxinación polos poderes públicos responsabeis.

a) Non procede nun documento desta natureza invertir tempo en períodos históricos, nos que esta situación afunde as súas raíces. Abonda con tomar como base o momento presente. Un momento no que a vida local está de plena actualidade, quizais como contraste ou reacción fronte ao proceso de globalización, e forma parte substancial de todos os foros de debate sobre as grandes cuestións políticas do momento. Mesmo o termo municipalismo fai furor, entendendo por tal non só unha forma de organización do territorio e da convivencia, senón tamén, de xeito máis amplo, o complexo conxunto de asuntos estruturais e funcionais da entidade municipal, os concellos e a súa problemática, e o seu estudio desde as máis variadas perspectivas. En Galicia, ademais, o municipalismo está a cobrar sobranceira importancia, nomeadamente polos intentos de articular de forma harmónica o territorio sobre bases que couten o abandono de amplas zonas do mesmo, dinamizando espazos interiores nos que os concellos-cabeceira de áreas comarcais deben cumprir un relevante papel integrador e de consolidación poboacional.

b) É con certeza coñecido que na Galicia de comezos do século XXI o municipio atravesa, en efecto, unha grave crise, provocada por un panorama conflictivo e cambiante, moi condicionado polas novas esixencias de programación e prestación áxil e eficaz dos servizos públicos, moi difícil de acadar no reducido espazo dun termo municipal e cos insuficientes medios económicos e técnicos de dispoñen hoxe en día a maioría dos concellos galegos.

c) Demándanse unidades políticas representativas e xestionadoras da “administración da inmediatez”, esencia mesma dos concellos, que han servir asemade de imprescibibles “escolas de democracia”. Mais ao tempo advírtese a estreiteza do ámbito municipal para a ordenación do territorio, para un urbanismo axeitado, para dar resposta ás actuais dinámicas territoriais e económicas e para unha xestión optimizada dos servizos e dos intereses públicos; en definitiva, para pór en marcha territorios competitivos que sexan quen de encarar as novas esixencias con eficacia e eficiencia.

1.2. Un sumatorio de eivas estruturais e funcionais

Os concellos viven esta situación esquizofrénica de difícil síntese, eivados ademais por unha histórica “minusvalía financeira”. Esta lamentabel circunstancia failles caer, con minoración da súa autonomía política e administrativa, na submisión, na dependencia ou na tutela “subvencionadora” das Administracións territoriais “superiores”, canda non na súa substitución na prestación de servizos pola correspondente Deputación provincial ou pola propia Xunta de Galicia, titular de fortes poderes de coordinación, contidos na Lei de Administración Local de Galicia, de 22 de Xullo 1997 (González Mariñas, 1998: 42).

a) A isto ven a se sumar unha política de recentralización de competencias na Xunta de Galicia (fálase con frecuencia dun “neocentralismo autonómico”, sustitutorio do antes exercido polo Estado); uns poderes públicos autonómicos que non adoitan faceren uso das técnicas translativas e delegativas (nin siquiera a simple encomenda de xestión) que, porén, prevén con profusión as leis de administración local. E se a Xunta o fai, adoita facelo sen acompañar a transferencia cunha debida e acaída previsión económica. A chamada “segunda descentralización” dentro do Pacto Local (isto é, as transferencias das CCAA aos entes locais)

está a constituír un fracaso, agravado polas chamadas “competencias impropias”, aquelas que os concellos han asumir aínda sen atribución formal nin contraprestación económica das entidades realmente responsables delas.

b) Doutro lado, e a parte de razóns técnicas e políticas, a relativamente escasa capacidade, poboación e dimensión territorial da maioría dos 315 concellos galegos está na orixe desta realidade de crise. É o fenómeno que hoxe chámase con frecuencia “inframunicipalismo” ou “micromunicipalismo” e que abrangue ao 98 por cento dos nosos concellos, os menores de 50.000 habitantes. Contamos, dun total de 315, con tan só sete concellos de máis de 50.000 habitantes, en tanto que os menores de 5.000 acadan a espectacular cifra de 196, se ben só recollen un 17,7 por cento da poboación.

Estes “microconcellos” subsisten dificultosamente con transferencias e subvencións, xa que os ingresos medios procedentes de tributos propios non representan máis do 29 por cento do total de euros por habitante que entran cada ano nas arcas municipais galegas.

Doutra parte, a presión fiscal a penas chega nestes concellos ao 41 por cento da media española. Hai aquí un nó gordiano que semella imposible de desanoar ou de cortar: os alcaldes non queren “cobrar por todo”, porque os recursos dos veciños son escasos. Pero isto carrega, como prezo terrible da inhibición fiscal, que os servizos prestados por moitos concellos sexan deficientes. Os concellos teñen, así, que acudir á petición de subvencións, mesmo para proporcionar os servizos: máis do 60 por cento dos concellos galegos dependen da subvención para a prestación de servizos básicos. Non temos desde logo unha adecuada “cultura” tributaria, até o punto de que en moitos lugares se entende que o mellor alcalde é o que menos impostos cobra.

c) A LALGA foi, xa dende o principio, moi consciente desta situación, tanto no que afecta á dimensión territorial dos concellos como no relativo á calidade dos servizos prestados polas administracións municipais. Porén non enfocou o problema tratando de reforzar os concellos (“empoderamento”), senón levandoo polas vías da subvención ou da substitución (“desapoderamento”). Con efecto, un

dos eixos desta Lei foi o de fixar a “prestación homoxénea de servizos mínimos” como base do sistema (artigo 82), artellando en torno a ela todo un conxunto de mecanismos para o exercicio pola Xunta de funcións asistenciais, de cooperación, de axuda e de coordinación (artigos 205 e seguintes), que poden chegar mesmo a desposuír aos concellos das súas competencias, para seren exercidas pola Administración provincial ou autonómica, cando esta considere que os servizos non se están a prestar coa calidade debida (artigos 82-85) (González Mariñas, 1998: 28). Unhas previsións sen dúbida ambiciosas e destemidas, que mesmo poderían forzar o constitucional principio de autonomía local e que, malia todo, non foron eficaces, ben por razóns técnico-xurídicas, ben por razóns políticas, ou por ambas e dúas ao tempo.

Así as cousas, a situación segue a preocupar. Cabería concretala nunha máxima desacougante: a maior parte dos nosos concellos son cativos territorialmente, regresivos poboacionalmente, pobres financeiramente, insolventes tecnicamente e dependentes políticamente.

d) A parte dos servizos, a cuestión debe ser considerada tamén dende a perspectiva territorial, porque ambas miradas imbrícanse inevitabelmente. Galicia experimentou no derradeiro cuarto do pasado século grandes transformacións na súa distribución poboacional. Un moi elevado tanto por cento dos seus habitantes, case o 67 por cento, reside xa en núcleos e entornos urbanos e rururbanos (55 concellos de máis de 10.000 habitantes reúnen o 66,8 por cento da poboación galega), polo común dotados de concellos aceptabelmente organizados. Os espazos das sete “grandes” cidades galegas engloban uns 70 municipios do total de 315 e concentran non só a maior parte da poboación, senón tamén o maior vigor, dinamismo e riqueza.

Así e todo, malia tal proceso, permanecen ducias e ducias de concellos no rural, ineficientes, de mesquiña representatividade poboacional e fatigosa sosteibilidade, ás veces anguriosa. Trátase de concellos “disfuncionalizados” territorial e operativamente. Quizáis por iso a LALGA fala, con tecnocrática terminoloxía, de “corrección das disfuncionalidades territoriais” para xustificar as competencias que atribue á Comisión Galega de Delimitación Territorial.

Para alén diso, non faltan tradicionais concellos “vilegos”, de regular dimensión e mediana capacidade económica e técnica, que outrora tiveron grande vitalidade (verdadeira “vida urbana”) e protagonismo na articulación territorial do país, que están a sufrir dificultades e que urxe revitalizar e dinamizar con fórmulas eficaces e acaídas a súa idiosincrasia e personalidade.

Doutra parte, a presión dos intereses e a demanda “supramunicipal” e metropolitana fan mais advertibeis as carencias e a necesidade dunha reformulación global, que salve esta parte significativa da instancia municipal.

1.3. O prezo e consecuencias do adiamento dunha nova organización territorial do país

O prolongado adiamento da implantación dunha organización territorial de Galicia axeitada ás súas características e necesidades, na que as figuras da “comarca” e da “rexión urbana” albíscanse como imprescindibles, agrava tamén, e de forma exponencial, a situación. A ausencia dun nivel intermedio (“meso level”) de goberno elixido constitúe un gravísimo problema da nosa organización territorial, que contrasta ademais co que ven ocorrendo en case todos os países occidentais nos últimos 30 anos, nos que se crearon ou fortaleceron as entidades de goberno situadas por riba do nivel municipal (Swianiewicz, 2002; p. 48). A título de exemplo: en Alemaña, no 1960 existían 24.371 concellos pertencentes a un “Kreise” (comarca); hoxe en día son 8.514 (Sosa Wagner, 2009: 77).

A comarca, que sen dúbida podería operar como un “instrumento de síntese na dialéctica eficacia-participación” (López Mira, 2.000; p. 508), non atopou nunca a sensibilidade do lexislador estatal español nin tampouco a suficiente do lexislador galego.

Imprescindible resulta asemade institucionalizar os espazos metropolitanos, que requiren dunha articulación específica que, por forza, vai influír non só, como é obvio na instancia provincial, senón tamén na subsistencia independente de numerosas entidades municipais. Calquera lei creadora dunha instancia metropolitana deberá establecer límites á asunción abusiva de competencias polo concello-cabeceira da Área (o que con temor se ten chamado ás veces o “gargan-

túa" metropolitán), protexendo un núcleo duro, irreductíbel de competencias dos concellos.

Mais resulta obvio que a Área Metropolitana vai influir substantiva e limitativamente na configuración e vida futura dos concellos abrangidos, sobre todo de se apostar por un modelo de Área como entidade local territorial.

Nesta situación, a redefinición dos concellos integrados en ámbitos metropolitanos vai ser inevitabel, como tamén a propia posición das Deputacións provinciais, de difícil encaixe nestes espazos. A experiencia europea (Francia, Italia, Gran Bretaña) das Grandes Áreas é rica neste punto e mostra en ocasións unha teimuda resistencia municipal que, como dí Lefèvre (2.001: 5), obriga a replantexarse a estratexia, que no debe seren apriorística (debuxar unha Área e obrigar logo aos concellos a amoldarse), senón aproximativa, por acordos parciais e sectoriais de achegamento por convicción.

a) Mais tan urxente como isto é a racionalización global do mapa municipal. Do meu punto de vista, a redución do número de concellos constitúe unha política inaplazabel. Certo é que nesta cuestión non hai unanimidade doutrinal e que con aquela contundente aseveración penetrábase nun mundo de sensibilidades delicadas e, desde logo, moi respectábeis. O propio autor deste informe ten criticado noutro lugar o frío concepto de "disfuncionalidade territorial" como xustificante para a alteración dos límites territoriais dos concellos. Porén, coído que a cuestión ten que se abordar sincera e destemidamente, xa que os datos de base son elocuentes e moi preocupantes.

A redución do número de concellos non é, ademais, un repto cinguido exclusivamente a Galicia, aínda que teña aquí nomeada urxencia e sobranceira necesidade. En realidade, a "reducción da fragmentación territorial" e os seus bandazos constitúe un tema recorrente de racionalización, que últimamente reverdeceu con forza ao compás do incremento da importancia das externalidades, da segregación socio-espacial, do desenvolvemento económico e da protección do medio ambiente. De feito toda Europa atópase nun proceso semellante de reagrupación das colectividade territoriais máis pequenas para evitar a desarticulación e a fragilidade da lexitimidade e eficacia da súa acción. Bélxica, Bulgaria,

Dinamarca, Finlandia, Francia, Suecia... ten reducido paulatinamente, xa desde 1950, o seu número de concellos en porcentaxes que superan o 70 ou 80 por cento (Román Rodríguez, 2005, in totum). En troques, en Galicia, estabilizado a comezos do século XX o número de concellos en 323, a redución foi mínima e case sempre ligada á absorción polo crecemento das cidades: Santa María de Oza, integrada no concello de A Coruña; Bouzas e Lavadores, incorporados a Vigo; Xeve e Pontesampaio, anexionados a Pontevedra; Canedo, a Ourense; Serantes, a Ferrol; Conxo e Enfesta, a Santiago; Carril e Vilaxoan, a Vilagarcía de Arousa; Acevedo do Río, a Celanova. E pouco máis.

b) Para alén diso, tratase asemade dun evoluir detido hai tempo. A política de fusións voluntarias deseñada pola lexislación estatal de réxime local non deu resultado (só se contabilizan as que deron lugar aos concellos de Ramirás, en 1926, e A Pontenova, en 1963). E o proceso de redución mudou mesmo de signo en 1988 (ao fío dunha favorecedora xurisprudencia do Tribunal Supremo), data na que se segregaron os concellos actuais de Ortigueira e Cariño, partición á que logo seguirían as de A Illa-Vilanova de Arousa e Cervo-Burela. Outros “clásicos” conflitos inter ou intramunicipais (Os Peares, Curtis-Teixeiro...) ficaron a medio camiño, como “binomios malditos” irresoltos e desacougantes para as poboacións afectadas. O modelo de comarcalización (simplemente “funcional”, de mera coordinación de investimentos, tampouco acadada por certo) non axudou a encanar o problema.

Consciente da situación, a LALGA (1997) quixo coutar esta incipiente tendencia segregacionista e deseñou unha política francamente impeditiva da “mitose” municipal.

Establece esta norma unha extensa regulación obstativa das segregacións, que resultan agora practicamente imposibeis con esta lexislación. Abonda para comprobalo a lectura do seu artigo 24, no que o proceso de segregación para a creación dun municipio independente aparece inzado de dificultades insuperabeis, que se pechan cunha derradeira e drástica previsión: condiciónase a posibilidade da segregación a que “non exista outra alternativa que permita resolver os problemas” que a motivan; esto da conta de que a segregación é por principio excepcional e residual, “un mal inevitábel”, en definitiva, para a LALGA (González Mariñas, 1998: 25).

En troques, a Lei resulta moi favorecedora das fusións e incorporacións. Autoriza ditos procesos con tal que se dea algún dos requisitos previstos (que non son acumulativos; abonda coa concorrencia dun só): que se confundan os núcleos de poboación, cando separadamente os municipios carezan de recursos suficientes para prestar os servizos mínimos o mesmo cando concorran motivos de conveniencia económica ou administrativa, ou da fusión deriven vantaxes para a prestación dos servizos. Nos supostos que veñan determinados pola deficiencia nos servizos, a Xunta poderá iniciar de oficio o expediente.

Sexa como for, a norma prefere aplicar medidas de fomento para lograr estas operacións de fusión ou incorporación, prevendo a tal efecto axudas económicas e técnicas, prioridade na asignación de subvencións e mesmo a creación dun Fondo Especial.

Porén, malia o previsto na Lei, hoxe en día a situación é de parálise ou de “impasse”: non hai en marcha ningún proceso de fusión municipal, mais tampouco -isto é certo- de segregación. En realidade, estes vellos instrumentos legais levan vixentes moitos anos, antes xa do Estado autonómico, cun éxito tan mirrado como o que a LALGA ten comprobado nas propias carnes.

Así as cousas, pouco ou nada se ten avanzado dende hai case un século. Da impericia dos nosos poderes públicos para conducir esta cuestión da conta, por exemplo, un curioso libro de Enrique Álvarez de Neyra (1934), ao que pertencen estes parágrafos:

- “Noventa y nueve municipios tiene la provincia de La Coruña y si se exceptuase los de las cabezas de partido, que son catorce, los demás pueden y deben desaparecer, trasladando determinadas funciones de éstos a los que quedasen y aquellas otras de eminente carácter rural a agrupaciones de tipo primario que en Galicia constituyen la verdadera comunidad”; “Contemplad la mayor parte de nuestros Ayuntamientos rurales y decidme si en vuestro ánimo no surge, cual en el de que estas líneas escribe, un sentimiento de mezcla de pena y repulsión al observar esa máquina administrativa perfectamente inútil para los fines de la solidaridad comunal...”

2. Condicionamentos e bases de partida dun novo modelo municipal

Galicia necesita duns concellos que sexan quen de soste dignamente a súa autonomía constitucional, non submetidos á tutela do menor de idade ou do incapaz, con recursos económico-financeiros abondos e capacidade técnica e operativa. É así por elementais esixencias de eficacia no funcionamento dos servizos públicos nas unidades máis básicas e próximas da convivencia. E é así tamén por esixencias de modernidade funcional, representativa e democrática, coas que cómpre evitar que a Administración da cercanía, da inmediatez, sexa a Administración do favor clientelar ou nepótico.

Pero resulta evidente que o punto de partida é abondo dificultoso. A cuestión merece, cando menos, dun quintuple enfoque, dende o que fixar as bases do novo modelo: unha dimensión territorial, unha dimensión poboacional, unha dimensión económica-financeira e unha dimensión técnico-xerencial, e unha dimensión “relacional”.

2.1. A dimensión “territorial”

A superficie territorial media dos concellos galegos é de 93,8 km², que contrasta, por enriba, cos 251,4 da Rexión de Murcia (ou os 135,9 de Asturias) e por abaixo cos 28,9 de Euskadi e A Rioxa (ou os 33,9 de Cataluña), superando a media do Estado, que soborda un pico os 78 km².

“Prima facie”, xa que logo, a situación de Galicia non parecera moi preocupante dende esta perspectiva. Mais é obvio que a extensión territorial dos concellos é un dato pouco significativo se se considera a marxe da poboación e o seu sistema de asentamento. En Comunidades de poboación dispersa o custe da prestación dos servizos é moito maior que naquelas que ten a poboación concentrada en núcleos de certa entidade (como é, por exemplo, o caso das dúas Castelas ou de Andalucía). Non resulta así nin doado nin siquiera útil tentar aproximar unha dimensión superficial ideal para os nosos concellos. Iso será unha resultante de conxugar factores diversos.

2.2. A dimensión “poboacional”

Resulta sorprendente (Román Rodríguez, 2005: 66) que nin en Francia nin en España, os dous países europeos que teñen un problema máis grave de “infra-municipalismo”, existen estudos verbo do umbral poboacional mínimo, necesario ou conveniente, para a sostibilidade dos concellos ou, por mellor dicir, dos servizos prestados polos concellos. Se cadra é que a “clase política” nunca quixo enfrontarse de xeito decidido con este tema, que é sen dúbida conflictivo, preferindo a morna pero insuficiente ou ineficaz política de cooperación, vía mancomunidades, para trataren de salvar as deficiencias de base dos “micromunicipios”.

Estes estudos e datos si existen referidos a outros países. Hai variacións duns a outros:

- 5.000/6.000 en Dinamarca
- 6.000/7.000 en Holanda
- 8.000 en Suecia
- 5.000 en Italia e en Noruega
- E cifras variables en Alemaña (entre 2.000 e 8.000), segundo os Länder, cousa que tamén ocorre en Suiza (Rodríguez, 2005: 64 e ss.).

Como se ve, son datos moi xerais, mais obsérvase que o umbral dos 5.000 habitantes é o que predomina como mínimo de sostibilidade global do concello. E, de ser isto así, é claro que en Galicia, aínda tendo un apreciable número de concellos medianos en comparación con outras CCAA españolas, a situación non resulta positiva, xa que perto de 200 concellos (193, exactamente) son “pequenos”, non chegando nin con moito a esa cifra de 5.000 habitantes (478.373 entre todos eles, o que ven dar unha media de 2.479 habitantes por concello “pequeno”).

Para alén diso, cómpre ter presente que o futuro demográfico da maior parte dos concellos galegos resulta extremadamente preocupante. O envellecemento da poboación incrementase día a día (22,5 por cento de maiores de 65 anos) e trae consigo unha inevitabel perda de poboación, nomeadamente nos

concellos da Galicia interior. Non hai moito tempo que os concellos entre 5.000 e 10.000 habitantes eran os máis abundantes na nosa Comunidade. En 1960 representaban case o 44 por cento, isto é, 136 concellos. En 1991, eran xa tan só 73, cun 17,7 por cento da poboación. Hoxe en día quedaron reducidos a 64, o que representa a penas un 16 por cento da poboación (437.625 fronte a un total de 2.762.198 habitantes de Galicia).

Este futuro demográfico, que ademais é irregular segundo as zonas do país (moitas delas nunha calamitosa situación vexetativa e, o que é tan malo, cunha estrutura por idades por completo desequilibrada) non fai senón engadir maiores dificultades a respecto do propósito de configurar xeralizadamente en toda Galicia concellos operativos, sostibles e eficaces na prestación de servizos. De non facer mudar as cousas, cada vez teremos máis “micromunicipios” inviábeis.

A racionalización municipal é inevitábel tamén por este factor e, desde logo, unha lexislación local común e indiferenciada para todos eles constitúe un anacronismo suicida.

Estes datos de poboación deben ser valorados tamén en relación coa prestación de servizos concretos, xa que non todos implican os mesmos custes. Tamén non hai nesta materia datos referidos a España. A título de exemplo, polo que poida resultar de orientativo, no caso dos Países Baixos estímase que o tamaño mínimo poboacional recomendado para a prestación de servizos sociais é de 8.200 habitantes, e de 11.600 para os de planificación urbana. En Suecia considéranse uns mínimos, por exemplo, de 7.500 habitantes para a boa prestación de servizos de emprego e de 9.000 para servizos sanitarios (Rodríguez, 2005: 64).

Naturalmente, asumir estas cifras e traspoñelas sen máis a Galicia ten enormes riscos. Hai que considerar todos os factores concorrentes, que son moitos e que poden matizar ou relativizar as conclusións a tirar. Pero é evidente que, de se querer proceder a unha reestruturación municipal seria (sobre criterios de calidade e sostibilidade dos servizos municipais), hai que efectuar con carácter previo estes estudos, dos que hoxe en día carecemos.

2.3. A dimensión “económico-financeira”

Hai aquí, como xa se advertiu supra, dúas vertentes a considerar: unha de carácter xeral, que afecta a toda España; e outra que ten entre nós peculiar alcance.

a) A cuestión xeral ven moi ligada ás demandas do Pacto Local. É sabido que os nosos gobernos locais xestionan tan só un 13 por cento, aproximadamente, do gasto público, fronte o 45 do Estado e o 42 das CCAA (na UE non ampliada, 15 membros, o promedio era do 22,6 por cento).

Os concellos sofren, xa que logo, do que se chamou con expresividade “raquitismo orzamentario”: en Galicia, en termos xerais, os concellos galegos viñeron presentando tradicionalmente orzamentos moi cativos, en todos os casos por debaixo dos 600 euros por habitante, sen que a tendencia mudase de forma substantiva. Segundo datos de 2005, o gasto municipal en euros por habitante sitúase en Galicia en 655,02, representando tan só o 64,8 por cento do gasto municipal medio en España (1.011,48 euros), o que a penas supón o 29 por cento do gasto local medio da Unión Europea. E todo iso coa particularidade de que en Galicia os gastos por habitante medran a medida que aumenta o tamaño dos concellos, namentras que no resto do Estado é xustamente á inversa (López Díaz, 2008: 69).

Isto constitúe unha grande eiva ou limitación, que mesmo está a pór en perigo a autonomía constitucional dos concellos, ao ter que acudir ás subvencións, préstamos ou convenios con outras Administracións territoriais ao prezo da súa vixiante e permanente tutela, cando non control. Moitos dos nosos concellos viven a expensas dos capítulos de transferencias das Administracións públicas de ámbito superior (sexa a correspondente Deputación, sexa a propia Administración autonómica). O “clientelismo institucional” é unha lacra tan magoante coma o social. E hai que recoñecer que neste punto avanza moi pouco, malia que a concienciación social é xa moi grande sobre o problema, no que se insistiu abondo dende o Pacto Local.

Entre nós, esta cuestión xeral ten algunhas peculiaridades agravantes. Antes de máis, hai que partir dun dato arrepiante, que é o seguinte: os orzamentos dos concellos galegos son todos os anos (en cifras medias por estrato de poboación) os

máis raquíuticos de todos os municipios españois. Así de claro e contundente. E os ingresos tributarios locais na Galicia son os máis baixos de todas, absolutamente todas as CCAA, incluídas Extremadura, Andalucía e as dúas Castelas.

Pero es que, ademais, todas as medidas legislativas que se adoptan ultimamente para mellorar as finanzas dos concellos favorecen aos grandes municipios (así a Lei chamada de grandes cidades). As leis de Facendas locais (así se reflicte claramente na Lei 51/2002, de 27 de decembro, de reforma da Lei 39/1988, de Facendas Locais) tamén priman o volume demográfico como un factor decisivo para a xeración de recursos a través da fiscalidade propia. En troques, ninguén se preocupa de mellorar a situación financeira dos tan numerosos concellos pequenos, que se ven abafados para financiar as súas actividades e servizos xa de seu limitados.

Cómpre dicir, aínda que sexa entre paréntese, que esta lexislación podería, en teoría, actuar como un alicerce para a fusión de concellos, dado que o tamaño poboacional é nela un factor de moito peso na baremación de recursos de natureza corrente e, ademais, que no capítulo II, de participación dos concellos nos tributos do Estado, fíxanse uns coeficientes multiplicadores en función do número de habitantes, que medran nos concellos de maior poboación. Porén, na práctica non se constata nin rasto desta presunta virtualidade estimuladora das fusionés municipais.

Un derradeiro dato ben elocuente consiste en que a lexislación autonómica galega tamén non aborda estes problemas estruturais: a LALGA (1997) nada dí das subvencións e convenios cos entes locais; tampouco o fai a Lei galega de Subvencións (Lei 9/2007, do 13 de xuño), que non está pensada para este ámbito material; e a tantas veces anunciada Lei galega de Facendas Locais adíase “in aeternum” ou esquecese de propósito no andel do gabinete de estudos da Consellaría competente.

b) A segunda cuestión (esta si moi específica de Galicia, aínda que tamén estea presente noutras CCAA) é a “preguiza fiscal” dos nosos concellos, tema que xa quedou apuntado supra. Fálase a cotío da “baixa cultura fiscal” dos concellos galegos, e isto é certo. Como di Román Rodríguez, sobre todo nos concellos ca-

tivos, a cuestión tómasse como unha arma arroxadiza por todas as forzas políticas, e trasládanos a unha situación na que se depende doutras Administracións para a prestación de moitos servizos locais, xa que os concellos son “remisos ao aumento dos ingresos propios”. Tanto é así que, segundo datos aportados por Álvarez Corbacho, “os ingresos medios por habitante procedentes de tributos propios en concellos galegos de poboación inferior a 50.000 habitantes (que son o 98 por cento do total) non alcanzan a metade das cifras medias españolas”. Esta circunstancia agrávese polo distinto esforzo fiscal entre concellos similares: en Arteixo e Culleredo, por exemplo, págase o dobre de impostos (expresados en euros per capita) que en Lalín ou Cangas; en Ortigueira catro veces máis que en Valga. En palabras de Puy Fraga, estamos, en definitiva, Ante un panorama “en que a facenda local galega está á cola da española que, pola súa vez, está á cola na relación das facendas locais dos países con facendas multinivel” (2008: 136).

Esta situación debe ser invertida destemidamente. Hai, que conseguir, dende logo, unha maior participación nos fondos estatais por parte dos concellos, mais tamén é necesario “incrementar a súa propia presión fiscal: a autonomía e a gobernabilidade pasan pola responsabilidade, de maneira que se se quere ser responsábel para gastar cartos, tamén hai que selo para gañalos” (Rodríguez, 2005: 56, parafraseando a Rego Veiga). Isto chámase modernidade e conciencia cívica e democrática.

A esta destrutiva patoloxía, asóciase ademais a “inficción política” que se introduce vía convenios e subvencións das Administracións públicas de ámbito territorial superior; unhas subvencións que tradicionalmente non se repartiron obxectivamente e por igual entre os concellos, senón segundo a cor política, o que disturbaba aínda máis o sistema. É evidente que estes ingresos non son transparentes e poden chegar a multiplicar mesmo até por cinco o orzamento dos concellos menos afortunados.

Neste punto a doutrina, enlazando esta cuestión coa territorial, isto é, o número de municipios, é unánime. Di, por exemplo, un administrativista, Sala Arquer: “... siguen pendientes las dos grandes cuestiones, que en realidad son una sola, de la suficiencia de recursos y de la reducción del número de municipios”; “mientras esta situación no se remedie, la descentralización de los Pactos Locales

corre el peligro de sufrir la misma suerte que ha seguido en Italia el llamado “rior-dino delle funzioni locali e le regioni”, operado por la Ley 142/1990, es decir, un balance francamente pobre, precisamente por la inadecuación de las entidades locales para desarrollar las funciones reordenadas”.

2.4. A dimensión “técnico-xerencial”

A “desnutrición técnica” de moi boa parte dos nosos concellos é arrepiante. Por poñer un exemplo, segundo datos do Observatorio Municipal do Colexio de Arquitectos de Galicia (2003), tan só 49 dos 315 concellos galegos dispón de arquitecto municipal; hai tamén outros 38 concellos nos que un arquitecto traballa como asesor e atende este labor durante varios días á semana, levando normalmente varios concellos ao tempo; e, para completar o panorama, cómpre sinalar que outros 49 concellos teñen un arquitecto técnico, 6 dispoñen dun enxeñeiro (case sempre agrónomo) e 61 non teñen técnico ningún.

É obvio que isto que ocorre co urbanismo, competencia tan típicamente local, acentúase aínda noutros ámbitos técnicos da actividade municipal, xerando todo tipo de problemas. Sen dúbida, o ámbito tributario é outro dos máis desasistidos, suplindo case sempre aos concellos neste labor as Deputacións provinciais.

Por iso, ao tratar do goberno municipal, falase a cotío e con toda reiteración dun necesario “tránsito do voluntarismo á gobernanza”. O goberno municipal -dise- constitúe en numerosísimos concellos un desempeño voluntarista de responsabilidades políticas dende un completo descoñecemento, que no mellor dos casos intenta compensarse con dedicación e cuns métodos de goberno dunha “patética inadecuación ás necesidades e esixencias da democracia do século XXI” (Calderó e Zafra, 2002: 96).

2.5. A dimensión “relacional”

Os concellos galegos manteñen un nivel de relación pouco activo e independente, tanto polo que fai, por unha parte, á relación coa Comunidade Autónoma e as Deputacións provinciais e, por outra, ás relacións horizontais con outros concellos. A falta dunha programación de ámbito comarcal, os concellos loitan entre

deles por obter financiamento do nivel autonómico ou, de se-lo caso, provincial, aínda ao custe de asumir a “dependencia política”, que limita a súa autonomía, ou mesmo xerar inexplicabeis duplicacións de servizos ou, o que é peor, a súa inexistencia. Este exigüo nivel de relación interadministrativa móstrase tamén nas practicamente nulas operacións translativas ou delegativas desde a Xunta aos concellos, nin siquiera na súa expresión máis modesta (a encomenda de xestión), que convirte en papel mollado ou pura palabrería retórica cantas apelacións á colaboración e cooperación interinstitucional e interadministrativa se efectúan a cotío.

As relacións horizontais tamén non son moi dinámicas. Céntranse case exclusivamente nas mancomunidades para a prestación de servizos obrigatorios. Mais adoecen de falta de imaxinación e valentía para propor proactivamente fórmulas e experiencias novas, que vaian máis aló da, en todo caso importante, mellora da prestación dos servizos municipais básicos.

3. As fórmulas xurídicas tradicionais para superar as insuficiencias do modelo municipal clásico, en especial as “mancomunidades intermunicipais” e os consorcios

Esta situación que queda sintetizada, que a parte doutras razóns de tipo político e táctico, ten freado as operacións translativas, delegativas ou de encomenda de xestión aos concellos por parte da Xunta de Galicia, tratouse de reconducir ou paliar dende sempre pola vía da cooperación funcional supramunicipal, arbitrada mediante figuras como as citadas mancomunidades, ou as comarcas funcionais, as áreas metropolitanas e os consorcios.

Pero esta vía non parece proporcionar un camiño idóneo e eficaz, até agora, para un “redimensionamento funcional” correcto dos nosos concellos. Máis ben cumpriría a sinceridade de recoñecer o fracaso xeralizado destes instrumentos operativos, agás contadísimas excepcións, para suplir as deficiencias estruturais dos concellos galegos.

a) A imposibilidade antes descrita de arbitrar eficazmente fórmulas drásticas e efectivas de supresión ou fusión municipal (e as dificultades atopadas en Galicia pola imaxinativa idea da chamada “fusión selectiva”; Rodríguez, 2009; 211

e ss.) mantivo as “mancomunidades intermunicipais” como instrumento máis socorrido, que todas as CCAA -por suposto tamén Galicia- asumiron e regularon profusamente. Estas mancomunidades para a prestación conxunta de servizos multiplicáronse por dous nos últimos 20 anos en todo o Estado (prácticamente o 70 por cento dos concellos). En Galicia temos 41 (2009), que tentaron de axudar a cubrir o incremento dos servizos establecido pola lexislación de réxime local. Engloban 223 concellos, o que representa un 70,7 por cento do total (Orduña Prada, 2009: 107).

Sempre destacouse que estas entidades, que veñen dotas de personalidade xurídica propia, distinta da que corresponde a cada un dos concellos mancomunados, tiñan a virtude de conciliar o aumento da capacidade e da eficacia de xestión dos concellos asociados (principio de economía de escala) co mantemento da representatividade democrática dos mesmos, dado o acceso a elas de concelleiros elixidos por cadansúa asemblea local.

Porén, o éxito destas entidades é escaso. Como dí Ferreira, “A realidade cotiá das mancomunidades atópase moi afastada do éxito da fórmula. Son moitas as mancomunidades creadas e rexistradas que na práctica teñen unha actividade moi limitada ou nula” (Ferreira Fernández, 2008: 55).

A este fracaso contribúen moitos factores. Existe a presión de quen pensan que este tipo de fórmulas son meros “parches” balsámicos que non conseguirán nunca resolver os problemas de fondo. Existen tamén outros factores: ciúmes, rifas localistas e desentendementos entre os concellos mancomunados para o efecto. E existe -unha vez máis- o influxo da pérfida “cultura” da subvención: as mancomunidades sobreviven mentres a Xunta financia a súa actividade, pero “chegado o momento de sobrevivir por si mesmas, o entusiasmo asociativo inicial tórnase en desidia, cando non en aberto enfrontamento entre os municipios que as integran; deste modo, moitas delas non pasan de ser simples estruturas administrativas carentes de funcionalidade” (Ferreira Fernández, 2008: 55).

b) Tamén a fórmula dos “consorcios” (prevista nos artigos 87 LBRL e 196 LALGA) está tendo bó predicamento entre os nosos concellos, que ven neles un axeitado instrumento para a prestación dos servizos de que son responsabeis.

Non cabe dúbida de que este instrumento, que tampouco aborda o tema estrutural de fondo, senón que “convive” coas insuficiencias municipais e trata de palialas, ten algunhas vantaxes.

A nova lexislación local permite aos concellos consorciarse non só con outras administracións públicas, senón tamén con entidades privadas sen ánimo de lucro, o que pode supor unha dose estimable de flexibilidade, participación social e partenariado responsable.

Insístese tamén con razón en que os consorcios son entes moi adaptabeis á realidade dun goberno multinivel; son, en definitiva, modelos organizativos escasamente burocráticos, flexibeis (case “pret à porter”), que poderían achegar moito no debuxo dun panorama funcional máis acaído e eficaz que os modelos clásicos, incluídas as mancomunidades; sobre todo de se aceptar o paradigma que Ferreira propón neste ámbito: “cooperación no competencial e supramunicipalidade no servicial” (Ferreira Fernández, 2008: 57).

Sexa como for, hai que recoñecer que até agora esta figura utilizouse pouco en Galicia e para limitados campos de actuación: administración do patrimonio histórico-artístico (“Consortio de Santiago de Compostela”), extinción de incendios (Parques de Bombeiros), expansión cultural, talleres de emprego... E mesmo algún proxecto ambicioso, como o “Consortio para os Servizos de Benestar e Igualdade”, implántase aínda con dificultades por tensións políticas e pugnas entre o poder local e autonómico.

Os consorcios sen dúbida dispoñen do atractivo da ampla marxe de flexibilidade que lles proporciona a reducida normativa que se lles aplica de forma preceptiva, de forma que os seus estatutos poden regular estas entidades con estimable grado de liberdade que, porén, en Galicia, ven limitado pola LALGA, que absurdamente esixe para a súa constitución o mesmo complexo e rigoroso procedemento que para as desacreditadas mancomunidades (artigo 151). O seu futuro constitúe unha verdadeira incógnita.

Pola súa parte, as outras “fórmulas” antes citadas (comarcas funcionais e Áreas Metropolitanas) ou ben constituiron un fracaso (Barreiro Rivas, 2009: 16,

con respecto á comarcalización ensaiada polo Gabinete de Precedo Ledo) ou ben nin siquiera chegaron a se poñer en práctica até de agora (AAMM).

4. Un esforzo de imaxinación e innovación xurídico-administrativa

4.1. Mudar a orientación: contar coa sociedade e cos concellos afíns e “desenvolverse por si mesmos”

Non cabe dubidar que as reaccións, fórmulas e instrumentos normativos e funcionais expostos no apartado anterior renderon servizo e utilidade á “causa municipal” e a mesma viabilidade dos nosos concellos. E que mesmo hoxe en día algúns deles seguen a estar de actualidade, por mor do fenómeno metropolitano, da supresión dalgúns tributos “vitais” para as facendas municipais e tamén pola presión da crise económica que, pivotando sobre todos os sectores, mais sobranceiramente na construción (e xa que logo no urbanismo), contribúe de forma intensa ao anunciado colapso dos entes locais.

Con todo, e malia tal contributo, o certo é que as fórmulas anteditas e nomeadamente o chamado “asociacionismo prestacional” non deixan de ser “parches” que palían mais non resolven enteiramente o problema, e moito menos parecen suficientes para un futuro inzado de incertidumes e ameazas.

Emporiso, na actual situación, cómpre un esforzo de imaxinación, un exercicio heurístico que veña a sumar eficacia ao irrenunciabel propósito de vitalizar os concellos (posibilitar a súa suficiencia e eficacia creativa e servicial) e, xa que logo, a mesma vida local. Trátase de dinamizar participativamente o potencial endógeno e a vida social e económica dos concellos nun contexto relacional.

Non se trata tanto de seguir únicamente a “esixir” (no peor dos casos “pedir esmola”) doutras Administracións públicas territoriais, Estado ou Comunidade Autónoma, máis transferencias económicas, ou de asociarse con outros concellos para prestar de forma conxunta servizos obrigatorios (aínda que non se deba en absoluto renunciar a todo iso), como de xerar no propio espazo territorial e o dos concellos veciños ou afíns capacidade para o seu propio desenvolvemento e “enerxía positiva” para levalo adiante. Todo isto dende un concepto de “afinidade”

non limitado á contigüidade territorial, senón extensíbel á coincidencia noutras similitudes ou na vontade de facer cousas en común. En definitiva, xerar capacidade para, sen ánimo exhaustivo:

- a) Ir solventando as deficiencias estruturais,
- b) para mudar a moi deficiente “cultura tributaria” actual,
- c) para dinamizar as potencialidades endóxeas, persoais e materiais,
- d) para colaborar os concellos entre si, sumando ambicións e proxectos comúns ou coordinabeis,
- e) para a execución das “Agendas 21”,
- f) para posibilitar unha participación activa das forzas e tecido social na vitalización e desenvolvemento do concello.
- g) para, en fin, conseguir maior eficacia e eficiencia na acción municipal.

Todo isto esixe analizar a “caixa negra” da Administración municipal, comprobar as súas deficiencias e fallos, así como os obxectivos de imposible realización con tales medios, e actuar en consecuencia, complementando a organización burocrática local con outros medios, medidas e instrumentos de actuación, en búsqueda dunha maior eficacia e eficiencia, non tomada en termos “tayloristas” (de mera concreción de medidas para a súa consecución), senón de implicación persoal e social nos fins últimos da organización.

Da unión, da colaboración e da coordinación de proxectos convenientes para todos os concellos concernidos non poden xurdir senón beneficios comúns. Por iso semella conveniente centrar este esforzo de imaxinación na vía asociativa, por mais que orientada doutro xeito: non se trata só de prestar, de se-lo caso, servizos de maneira conxunta (que está ben), senón de abrir novas vías: asociarse para xerar e aproveitar “capital” humano, social, creativo e de iniciativa para o desenvolvemento do territorio, facendoo dinámico e atractivo para toda a contorna. E, por suposto, ensaiando novas formas e instrumentos de actuación que, dalgún xeito, palíen a insuficiencia dos modelos burocráticos tradicionais, caracterizados por una delimitación e territorialización estrita de competencias, control xerárquico, e rigorosa especialización.

A cuestión non é só económica, como antes se víu. Moitas das eivas estruturais son doutra natureza, ligadas ao individualismo, ao localismo, ao comportamento dual, á preguiza social... deficiencias que poden ser paliadas cun incremento da participación e dos esforzos asociativos, todo o que debe formar parte do discurso modernizador da vida local e da racionalización e control democrático dos investimentos. Eis o novo reto que formulan a “dirección estratéxica” (deseño de estratexias onde participan todos os ámbitos de xestión dunha organización”) e a gobernabilidade (“governance”), esa diferente visión do goberno “orientada en función da sociedade civil e da cidadanía e que utiliza a negociación, o pacto e o consenso antes que a xerarquía, a forza, a imposición sen diálogo e que implica cambios no modo de actuar da xestión pública” (Pineda Nebot, 2001: 162).

Dunha parte, hoxe está claro que a xestión pública non pode partir dunha separación absoluta do ámbito do técnico-xestor e do político, porque ambos e dous son inseparabeis no proceso de promover cambios a nivel inerorganizacional. Os xestores públicos han xestionar, dende logo, as súas organizacións de maneira eficiente, mais tamén participar nun “proceso estratéxico e político, xestionando as transformacións estruturais a gran escala dos grupos de organización mediante os que as políticas públicas se desenvolven e levan a cabo” (Metcalfé, 1996: 80; no mesmo sentido, Hughes, 1996: 118). O propio Metcalfé recorda que foi Dror quen primeiro utilizou o termo “reformcraft”, para salientar a importancia, dentro dos Gobernos, do desenvolvemento de novas técnicas e “habilidades” para realizar acaídamente a difícil tarefa de dirixir cambios estratéxicos (Dror, 1990).

Doutra parte, a participación, tamén a protagonizada polas organizacións sociais -quer de base asociativa, quer de base fundacional- resulta fundamental: “para que se dea unha xestión eficaz no cambio estrutural, é necesario un proceso participativo no que as diferentes organizacións participen conxuntamente na resolución de problemas, nos procesos de decisión colectiva para redeseñar as regras do xogo e na redistribución das súas mutuas responsabilidades e papeis en col dunha definición consensuada de intereses públicos” (Metcalfé, 1996: 92).

Este novo enfoque liga directamente coa necesidade de vitalizar democráticamente a vida local. Varela Álvarez insiste teimudamente na necesidade de non confundir as cousas, da necesidade de falar de “goberno” local e non de simple

“administración” local, porque, sen deixar de ser administración, os concellos son moito máis: “sustento da democracia representativa” e “pedra angular da participación nos asuntos públicos” (2009: 172). E cómpre facelo así, porque neste punto aínda sufrimos as inercias e o peso da conflictiva historia do noso “réxime local” nos pasados dous séculos, coas loitas entre liberais e moderados e a xeira inacababel de disputadas Leis e “Arreglos de Ayuntamientos”, con aquelas vedrañas manifestacións de Colmeiro, Posada Herrera ou Lista, valedores da interesada idea de que “los Ayuntamientos no son ni deben ser más que corporaciones administrativas: no pueden ni deben tener nunca ningún poder político”.

Asemade, a nova perspectiva e esforzo de imaxinación servirá non só para coutar de vez esta inercia histórica e para paliar as eivas estruturais dos nosos concellos antes apuntadas, senón tamén para superar, desvirtuar ou cando menos flexibilizar moitos principios e conceptos que ancoran e fan en extremo ríxido o noso sistema de organización territorial en toda a súa dimensión.

Entre estes principios cómpre destacar a “tiranía do territorio”, que limita ás nosas organizacións locais e ven impedindo fórmulas anovadoras que buscan a súa ductilidade e modernización. Este tipo de “novo” asociacionismo local permite a colaboración municipal por riba das ríxidas fronteiras territoriais, coas esixencias de contigüidade e mesmo, en ocasións, de pertenza a unha mesma provincia dos concellos que pretenden cooperar e facer cousas xuntos.

Fronte ao que é práctica habitual nas mancomunidades e demais instrumentos xurídicos para a prestación conxunta de servizos, neste asociacionismo a esixencia da pertenza dos entes asociados a unha soa provincia carecería, de se manifestar, de todo rigor xurídico e de base legal. As provincias non exercen en Galicia, nin estatutaria nin legalmente, papel ningún de articulación interna da Comunidade e, dende logo, tal límite administrativo nunca podería impedir ou restrinxir o dereito asociativo dos entes locais. A existencia de numerosas asociacións de concellos ligados por unha característica ou fenómeno concreto, que é o que provoca e da sentido global ao afán cooperador (concellos afectados por encoros ou centrais nucleares, ou dedicados sobranceiramente á agricultura de montaña, ou á minaría, concellos xunguidos polo desenvolvemento dunha bacía determinada, concellos ribeiráns dun grande río, concellos con Parques Nacio-

nais, etc.) proba a non pertinencia de calquera oposición que se basease no extravasamento dos límites provinciais.

Eis como este novo asociacionismo, a carón das súas bondades organizativas, pode achegar tamén outros factores positivos: a idea dunha Galicia global, non repartida nin localista, a idea de que Galicia é toda unha e que non debemos aceptar a priori, cando se trata de actuar, corpiños ríxidos que non obedecen a esixencias de eficacia e eficiencia, senón -cando máis- a demarcacións de mero poder administrativo ou, para expresalo mellor, de reparto de poder territorial, aínda que sexan divisións artificiais, non operativas e con frecuencia entorpecedoras.

Para alén de non aceptar “apriorismos organizativos”, estas fórmulas asociativas tampouco veñen limitadas pola “tiranía” da perfecta coincidencia do territorio realmente operante cos límites exactos das circunscricións administrativas formais (o que se chamou moi expresivamente “desaxuste entre o territorio institucional e o espazo funcional”; Bennet, 1988; Caramés Vieitez, 2008) ; nin tampouco coa necesidade de estrita contigüidade territorial que, se pode ter sentido nas mancomunidades prestadoras de servizos, carece del neste tipo de modalidade asociativa.

En definitiva, estas entidades achegan criterios de flexibilidade organizativa que están moi en liña cos máis actuais principios da “gobernanza” e da modernización e eficacia no funcionamento dos aparatos públicos. Cada día fálase máis da “fin do territorio” como condicionante da vida e da operatividade local (López Mira, 1999: 271). Mais non se trata de negar o valor do territorio, que segue a ter trascendental importancia como factor de pertenza e identidade. Do que se trata é de refutar, de interdicar a tiranía da estrita territorialización administrativa sobre o establecemento de mecanismos e instrumentos administrativos de participación e decisión non submetidos ás súas leis con frecuencia frustrantes. Afirmar, por exemplo, como se fixo dicir á LALGA (que non o di expresamente), que unha Área Metropolitana non pode sobardar os límites provinciais carece de toda xustificación e funcionalidade eficaz, máxime concebíndose por esta Lei as AAMM como entidades “non territoriais”. Mais este é o peso dos apriorismos “territoriais”.

O novo enfoque achega ideas de modernidade para a propia organización administrativa, que cada vez se esixe máis aberta, interactiva, flexible e mesmo continxente, necesariamente adaptada ás cambiantes condicións do entorno concreto de que se trate (Barreiro Rivas, 2009: 15).

4.2. O refrendo da CEAL (1985)

Se ben a LALGA (1997) garda absoluto e sorprendente silencio sobre o dereito de asociación das entidades locais, xa a LBRL (2 de abril de 1985; disposición adicional 5ª) reconece e regula, mínimamente eso si, este dereito das entidades locais de “constituir asociacións para a protección e promoción dos seus intereses comúns”. Así o fai tamén a “Carta Europea de Administración Local”, ratificada por España o 20 de xaneiro de 1988 e que entrou en vigor para o noso Estado o 1 de marzo de 1989, no seu artigo 10.1 (“as entidades locais teñen o dereito... de asociarse con outras entidades locais para a realización de tarefas de interese común”); e no seu parágrafo 2: “O dereito das entidades locais de integrarse nunha asociación para a protección e promoción dos seus intereses comúns e o de se integrar nunha asociación internacional de entidades locais deben seren recoñecidos por cada Estado”; un documento, pois, que constitúe sen dúbida un dos piares fundamentais do Consello de Europa.

En calquera caso, A CEAL é unha mostra máis, aínda que moi relevante, dun amplo movemento internacional, que ten chamado noutros moitos documentos deste carácter asinados no último cuarto de século: O Convenio Marco Europeo Sobre Cooperación Transfronteiriza Entre Comunidades ou Autoridades (“Convenio de Madrid”, 1980), a Declaración Universal sobre a Autonomía Local (Río de Janeiro, 1985), a Carta da Autonomía Municipal Iberoamericana (Caracas, 1990), a Declaración de Cartagena de Indias sobre Autonomía Local (1993) ou a Carta Mundial do Goberno Local Autónomo (Nairobi, 1998).

Como é sabido, a CEAL, unha especie de “Constitución Europea da Autonomía Local”, actúa como garantía institucional na regulación dos aspectos básicos do dereito local en todo o continente. E, neste marco, enfatiza o principio de cooperación e asociación entre as entidades locais, non só para a prestación conxunta de servizos, senón, de xeito máis amplo, para a constitución de aso-

ciacións en defensa de intereses xerais comúns e abre mesmo -como se dixo- a posibilidade da asociación dos entes locais non xa no nivel europeo, senón tamén internacional.

En realidade, o asociacionismo constitúe un instrumento esencial do poder local, porque os concellos non son máis que un subsistema no sistema global de relacións gubernamentais e ocupan, dada a súa connatural fragmentación, unha posición débil no mesmo, de xeito que precisan de sumar forzas para defender os seus intereses comúns e interactuar con eficacia coas outras instancias de poder territorial (Rodríguez Álvarez, 2002: 33).

Sen ser un dereito fundamental susceptible de amparo constitucional, o dereito de asociación dos entes locais conecta co contido de varios dereitos fundamentais, debendo xa que logo explorarse todas as súas posibeis virtualidades.

5. As Asociacións de Municipios non prestacionais

Como se dixo supra, no noso país a práctica asociativa local centrouse de forma primordial na constitución de “asociacións voluntarias de carácter ou natureza prestacional” (nomeadamente mancomunidades), coa finalidade legal da “execución en común de obras e servizos determinados da súa competencia” (artigo 44.1 LBRL). Uns entes que, xa que logo, son verdadeiras entidades locais, e en consecuencia “Administracións públicas”, como devén do artigo 3.2 da LBRL.

Os consorcios, a outra fórmula que presenta posibilidades teóricas de certo éxito para unha mellor prestación dos servizos, non foi utilizada até agora profusamente en Galicia, malia a súa estimabel falta de rixidez.

Ambas e dúas fórmulas resultan aínda aproveitabeis en certa medida -tal como se di supra- mais deberían seren completadas, porque en termos xerais cabe falar de “fracaso dos modelos cooperativos e funcionais de natureza horizontal” (Ferreira, 2008: 57). Trátase de incorporar e institucionalizar con outros procedementos tamén flexibeis e libres de condicionamentos herdados dun pasado que propende a considerar a actual organización como “unha especie de ordenación providencial coa que necesariamente temos que convivir” (Sosa Wagner, 2009: 93). Outro tabú co que habería que rematar.

5.1. Conveniencia

Parece chegado o momento de, sen desbotaren estas experiencias e instrumentos, profundizar na posta en marcha doutras “vías asociativas” locais, capaces de engadir novas ideas e novos procedementos de actuación para a vitalización e desenvolvemento municipal.

Isto requirirá cuestionar ou cando menos flexibilizar o tratamento dalgún tabú “clásico” antes apuntado: a continuidade “física” do territorio como exigencia case ineluctabel para calquera entidade local; as competencias “exclusivas ou excluíntes” como dogma de funcionamento; a drástica separación entre o público e o privado, que impide ou dificulta a posta en marcha de experiencias de iniciativa mixta ou de “partenariados” (“parceirados”) público-privados, tan usuais no ámbito xurídico europeo...

5.2. Variedade e posibilidades legais

A Disposición Adicional 5ª da LBRL abre a vía dun amplo asociacionismo local non prestacional, se ben parece limitalo “prima facie” a asociacións con fins comúns xenéricos dos concellos concernidos (“para a protección e promoción dos seus intereses comúns”) e con ámbito “estatal ou autonómico”, pero xeralizadas a todo o territorio, isto é, comprensivas de todos os concellos (“catch all structure”). Porén, non aparece explícita a vocación legal de promover outro tipo de asociacionismo, parcial, estratificado ou sectorializado por características ou singularidades compartidas polos entes locais aspirantes a se asociar.

Esta tendencia da LBRL foi seguida tamén pola Lei 57/2003, do 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno Local, que mantén aquela inconcreción. Si, en troques, engade á LBRL unha Disposición Adicional 13ª nova.

Esta nova Disposición favorece a participación no proceso de elaboración das políticas comunitarias que afecten directamente ás corporacións locais. Porén, esta participación limitáase á asociación de ámbito estatal máis representativa, ficando excluídas as demais. Certo é que tal disposición parece máis ben a unha

“proposición non de lei”, xa que tal como ven redactada (“o Goberno adoptará as medidas necesarias...”) ten escaso valor xurídicamente vinculante.

Sexa como for, cómpre afirmar que tal limitación resulta impensabel e inadmisibel na realidade actual, na que se advirte a existencia en todo o Estado español dun vizoso conxunto de asociacións locais do máis diverso ámbito territorial (estatal, autonómico, supramunicipal); cun número elevado ou curto de concellos, segundo os casos, e con múltiples obxectivos ou finalidades, xerais e sectoriais: asociacións “xeneralistas” e asociacións “sectoriais”.

Sen dúbida, as máis coñecidas asociacións locais de natureza non prestacional son a FEMP, no ámbito estatal, e a FEGAMP, no ámbito galego. E habería que citar tamén, polo seu ámbito xeral, comprensivo de todo o Estado, a “Asociación de Municipios Rurais” e a “Federación de Municipios Menores”. Pero, a mais destas, hai dúcias e dúcias de asociacións de entidades locais espalladas por todo o territorio do Estado, e mesmo tamén algunha en Galicia, que agrupan a varios concellos polos máis variados motivos: “Asociación Regional de Municipios Mineros”, “Asociación de Municipios para la Promoción Económica del Entorno de Garoña”, “Asociación de Municipios del Embalse de Rialp”, “Asociación de Municipios de la Raya Seca”, “Asociación Pacense de Municipios de Agricultura de Montaña”, “Asociación para el Desarrollo Rural de los Ayuntamientos de Ourense, Coles e A Peroxa”, etc., etc., etc.) e, como se ve, co máis variado e distinto ámbito territorial. Son estas asociacións de reducida proxección territorial as que máis interesan para os efectos deste estudo.

5.3. Finalidade

Estas asociacións, constituídas ou que se constitúan ao abeiro da referida Disposición Adicional 5ª da LBRL, asumen una finalidade moi diferente da propia das “mancomunidades”. Non lles compete a prestación directa de servizos públicos aos cidadáns nin a execución de obras públicas, senón “a protección e defensa dos intereses comúns” dos concellos asociados. Trátase, en consecuencia, dunha finalidade representativa, que se manifesta en actividades moi diversas (sen ánimo exhaustivo ningún):

- a) Defensa, protección e promoción de intereses das entidades locais asociadas, e extensivamente da súa poboación;
- b) actividades de cooperación e colaboración interinstitucional e interadministrativa para a planificación e execución de políticas e programas nos concellos concernidos;
- c) dinamización de recursos endóxeos para o desenvolvemento local;
- d) creación de economías de escala;
- e) prestación aos propios concellos asociados de todo tipo de servizos: formación, información, divulgación, asesoramento, etc., coas conseguíntes vantaxes de axilidade e economicidade;
- f) atracción á zona abranguida do interese e as axudas e subvencións dos diversos poderes públicos, territoriais ou non;
- g) proporcionar estruturas de participación para unha implicación proactiva dos axentes sociais nos obxectivos de mellora municipal...

Cómpre salientar que esta función representativa é moi precisa e concreta. A Asociación representa exclusivamente aos concellos, que son os seus impulsores e protagonistas, de acordo coa máis correcta doutrina da representación. Xa que logo, a Asociación non representa de forma directa aos veciños dos concellos asociados, senón ás entidades locais como entes públicos territoriais.

Porén, é obvio que sí se da unha conexión directa cos intereses de sectores máis ou menos amplos da sociedade civil e, xustamente por iso, trátase de implicar tamén ás forzas cidadáns nun proceso de anovada ilusión colectiva: “vivir e crear xuntos” por riba dos determinismos administrativos e económicos.

5.4. Organización e medios operativos

Como derivación ou manifestación positiva do dereito de asociación, e para acadar con eficacia tales obxectivos, estas entidades poden establecer libremente a súa propia organización. Con certeza, a potestade de autoorganización forma parte do contido esencial de dito dereito de asociación, e dentro dela é parte substancial o documento estatutario.

Asemade, estas asociacións poden, por suposto, celebrar, no ámbito propio das súas funcións, convenios coas distintas Administracións públicas (Disposición Adicional 5ª, parágrafo 3, da LBRL; engadido pola Lei 11/1999, do 21 de abril).

Esta capacidade destas Asociacións para celebrar convenios coas diversas Administracións públicas, que se discutiu en principio, á vista do artigo 3.1.d) da derogada Lei de Contratos das Administracións Públicas de 1995 (dado o carácter de entidades de carácter privado que a aquela altura se atribuíu a estas asociacións), hoxe en día non presenta dúbida ningunha.

É obvio que estes convenios non poden ter por obxecto directo a prestación de servizos ou a execución de obras competencia das entidades locais. Pero isto non impide que as Asociacións “asuman responsabilidades que incidan na prestación daquelas actividades, tales como as de asesoramento e apoio técnico e xurídico, formación, información, intercambio de experiencias ou negociación e mediación con outras Administracións públicas, nomeadamente para o deseño, a planificación e a programación de carácter global ou de conxunto; materias estas -e outras de índole semellante- que si poden ser obxecto de convenio con ditas Administracións, sempre que se respecte o ámbito competencial propio dos seus membros” (Rodríguez Álvarez, 2002: 89).

Estas Asociacións non prestacionais poden asemade celebrar contratos, estando para estes efectos, como parte que son do sector público, suxeitas á Lei 30/2007, do 30 de outubro, de Contratos do Sector Público (artigo 3.1.i).

Poden asemade estas Asociacións constituír ou participar en sociedades destinadas a prestar servizos aos concellos asociados.

Porén, ao non seren Administracións públicas, estas asociacións non son titulares dalgúñas potestades públicas típicas (reglamentaria, expropiatoria, etc.) nin lles corresponde, como se dixo supra, realizar nin prestar directamente servizos aos cidadáns.

En realidade, non poden baixo concepto ningún subrogarse ou invadir competencias propias dos concellos asociados. Estas competencias, traducidas

en actividades prestacionais, pertencen exclusivamente ás entidades locais, que deberán seguir exercendoas de forma exclusiva, baixo calquera das modalidades de xestión previstas polo ordenamento xurídico (Rodríguez Álvarez, 2002: 80).

Para alén diso, estes principios impiden asemade que os entes locais asociados poidan delegar na Asociación o exercicio de competencias, sen prexuízo do soporte que o ente asociativo poida proporcionar á actividade dos concellos. E, por suposto, os actos, acordos ou pactos da Asociación non poderán en caso ningún vincular os actos e acordos dos órganos dos concellos que se integren nela, porque iso desvirtuaría a orde democrática representativa.

Salvados estes límites, o evoluir normativo destas asociacións revela como, paseniñamente, e na liña dos artigos 117 LBRL e 5.8 da LRX-PAC, foron recibindo máis atribucións legais e capacidade de participación en órganos de co-operación e mesmo de nomeamento dos membros deste órganos, como ocorre, por exemplo, co artigo 8 do R.D. 3489/2000, de 29 de decembro (Comisiones Provinciais de Colaboración do Estado coas Corporacións Locais); ou co artigo 31.1 da L.O. 8/1985, do 3 de Xullo, do Dereito á Educación, artigo procedente da modificación operada pola L.O. 10/1999, do 21 de abril; ou, finalmente, coa Disposición Final 4ª da Lei 48/2002 e co artigo 5 do R.D. Legislativo 1/2004, ambas normas referidas ao Catastro Inmobiliario (Almeida Cerredá, 2005: 187).

5.5. Natureza

As Asociacións non prestacionais de concellos teñen personalidade xurídica de seu e plena capacidade para o cumprimento dos seus fins e para o desenvolvemento das súas funcións e actividades. Configúranse basicamente como un instrumento para a planificación e execución de políticas, programas e accións concretas entre os concellos que a compoñen, na procura do fomento de sinerxias e complementariedades que, coa adecuada participación dos axentes sociais, permitan un maior desenvolvemento integral e unha xestión máis eficaz e eficiente dos servizos públicos municipais.

Fronte á tendencia inicial a consideralas “asociacións privadas”, da que se fai mención supra, hoxe en día está clara a súa cualificación como “asociacións

especiais de dereito público”. Isto parece o máis correcto por varias razóns, que argumenta Rodríguez Álvarez na súa monografía (2002: 151 e ss.) e que se toman aquí como base deste comentario:

a) Sen dúbida, trátase de Asociacións de carácter público.

Nos primeiros momentos tras da publicación da LODA, sostívose por moitos que o exercicio do dereito de asociación por entidades públicas entre si (artigo 2.6) daba lugar a aparición de entes asociativos con personalidade xurídico-privada, suxeitos na súa actuación ás mesmas normas e regras que as que deben respectar outras asociacións formadas por particulares. Entendíase que a natureza xurídico-pública dos seus membros non transformaba a asociación en persona xurídico-pública e que, por esta razón, non tiña potestades administrativas (González Pérez-Fernández Farreres, 2002: 133).

Mais é evidente que non todos os entes públicos dispoñen dun elenco completo de potestades. E se os concellos poden asociarse, do exercicio deste dereito e conseguinte creación da asociación xurde, cando menos, a potestade de auto-organización, que forma parte inseparable do dereito que se exercita, tal como confirma reiterada doutrina do TC.

Pero é que ademais concorren outras varias razóns (a parte das de orde estritamente normativa, como por exemplo a LCSC de 2007, que as considera integradas no sector público), que avalan a consideración cmo entidades de dereito público:

- A súa creación está prevista en normas de dereito público (CEAL, LBRL).
- Veñen integradas por entes locais (entidades públicas territoriais), sen prexuízo de dinamizar e interactuar cos axentes sociais de carácter privado. A LODE non impide que os concellos se poidan asociar tamén con “particulares”, esixindo neste caso que o fagan “en igualdade de condicións” con éstes, para evitar unha “posición de dominio” no funcionamento da asociación (artigo 2.6). Mais non é este o caso de que aquí se trata: falamos exclusivamente de asociacións de concellos “entre si”,

e para este tipo de asociacións a LODE non condiciona o exercicio do dereito a ningún requisito singular.

- Os seus fins -quer se trate de asociacións xeneralistas, quer sectoriais- son sempre fins públicos que, ademais, se proxectan con habitualidade a outros entes públicos territoriais “superiores”.
- As súas actividades son nomeadamente de colaboración interinstitucional e interadministrativa, e teñen capacidade para asinar acordos, contratos e convenios coas diversas Administracións públicas.
- E, por último, non se podería nunca en puridade identificar o pacto asociativo cun contrato civil; estamos ante cousa distinta: o acto de integración -di o TC- non é un contrato en sentido estrito, ao que se lle poida aplicar o artigo 1256 do Código Civil: “a Asociación crea non só un vínculo xurídico entre os socios, senón tamén unha solidariedade moral baseada na confianza recíproca e na adhesión aos fins asociativos” (STC 218/1988, do 22 de novembro).

b) En segundo lugar, trátase de Asociacións especiais, xa que están formadas exclusivamente por entidades locais, sen que poidan seren membros de pleno dereito outro tipo de organismos, nin mancomunidades ou consorcios, nin tampouco sociedades mercantís. Xustamente esta especialidade é a que determina unha aplicación meramente supletoria da lexislación xeral de asociacións (LODA). Isto non empece á capacidade de asinar convenios con outras entidades locais, incluídas as mancomunidades de servizos.

c) E trátase, por último, en plena coherencia co expresado, de Asociacións suxeitas substancialmente ao Dereito público.

Certo é que existe, como ven de dicirse, unha remisión supletoria á lexislación estatal de asociacións; mais é unha remisión tan só instrumental, como se revela da propia Disposición Adicional 5ª da LBRL (aplicarase a lexislación do Estado en materia de asociacións “en defecto de lexislación específica”).

Aínda así, cómpre advertir que existe unha práctica renuncia por parte do Dereito administrativo, tanto estatal como autonómico, a regular polo miúdo

estas asociacións, limitándose polo xeral as súas prescricións, agás Cataluña (D. 110/1996, do 2 de abril) a normar sobre o acceso ao correspondente rexistro administrativo, cuestión dende logo importante (por exemplo para os efectos de concretar o concepto legal indeterminado de “asociación máis representativa”, tan frecuente na normativa local), pero non a única de relevancia.

A Lei 57/2003 (LMGL) introduciu algunha disposición nova sobre estas asociacións, tanto, como se dixo supra, para favorecer a súa participación en determinados procedementos administrativos, mesmo electivos, como para facilitar o seu funcionamento. Neste último sentido é significativa a adición á tantas veces referida Disposición Adicional 5ª da LBRL dun novo parágrafo polo que se exceptúa a estas asociacións da obriga (contida no artigo 11.3 da LODA) de que a súa asemblea xeral se reúna cando menos unha vez ao ano. Unha excepción que ten evidente xustificación económica, pero que afecta sobranceiramente ás asociacións que contan cun elevado número de membros, non ás que este documento se refire.

Sexa como for, a escaseza de normativa administrativa sobre estas entidades non esvae a clara natureza de “asociacións de dereito público” que cómpre a estas entidades.

d) Cómpre, finalmente, salientar que estas Asociacións, de reuniren os requisitos do artigo 32 da LODE, poden ser declaradas “de utilidade pública” (de feito, a FEMP e algunhas Asociacións de ámbito autonómico xa o foron), accedendo así exencións e beneficios fiscais, beneficios económicos e asistencia xurídica gratuíta (artigos 33 da LODE e 2 da Lei 1/1996, de 10 de xaneiro, de asistencia xurídica gratuíta).

6. Pertinencia da Asociación de Municipios “Galicia Central”

Unha Asociación do tipo que ven de describirse semella ser un instrumento acaído para a dinamización e desenvolvemento de moitos territorios de Galicia, nomeadamente os pertencentes a concellos con dificultades estruturais e funcionais, que teñan entre si afinidades de diverso carácter e manifesten a vontade de cooperar e xestionar proxectos de interese compartido, englobados en axendas estratéxicas deseñadas en común.

Estas circunstancias concorren en catro concellos sobranceiros de Galicia (Monforte de Lemos, Melide, Lalín e O Carballiño), de notoria raigame e contrastado liderado comarcal, histórico e actual, e que acadan en conxunto a representación de máis de 150.000 habitantes.

Os catro concellos coinciden basicamente en variados aspectos: poboación, renda, extensión, producións, pertenza á Galicia "interior", tradición cultural e histórica, liderado territorial... Son concellos de mediana dimensión, cunha vocación produtiva semellante, cos mesmos problemas de comunicación e de servizos, e cun peso histórico común de ter concentrado longo tempo os servizos básicos de toda unha comarca e, xa que logo, coa responsabilidade de articular económica, administrativa e culturalmente dito espazo.

A coincidencia esténdese asemade ao seu grao de desenvolvemento actual: son concellos que xa se aproximan a unha rica e complexa "vida urbana" de salientabel nivel, chamados a dar un impulso real de progreso e desenvolvemento ás súas zonas de influencia; concellos, en definitiva, cunha economía en avance de diversificación e cuns dirixentes empresariais e sociais fornecidos de de coñecementos, experiencia e ideas.

Todo isto supón un importante valor de "afinidade" (ou "homoxeneidade") entre os catro concellos fundadores, que favorece unha vocación común (por riba da discontinuidade territorial e da "pertenza" a provincias distintas), un leal trato entre iguais (non hai ningún "gargantúa" prodominante que se puidera favorecer da Asociación con vantaxe sobre os demais), e unha contribución semellante á Asociación (que atenda a factores obxectivos, como a poboación e/ou a renda)

A compartillada idea de constituíren, en plano de igualdade e leal colaboración, unha das anteditas Asociacións de Entes Locais para o melloramento das súas prestacións aos cidadáns, para o desenvolvemento harmónico e sostibel dos seus respectivos territorios e do nivel e calidade de vida dos seus habitantes, deu lugar ao nacemento de "Galicia Central".

Trátase dunha Asociación de concellos "non estratificada", isto é, non constituída por un estrato ou clase de concellos en razón da poboación ou da riqueza,

por exemplo, senón dunha Asociación fundada en razóns de afinidade estrutural e vocacional. Tamén non constitúe unha Asociación “sectorializada” en razón da consecución de determinados obxectivos singulares. Estamos, en definitiva, ante unha Asociación “xeneralísta”, que persegue fins xerais (hipoteticamente todos os fins de interese común para os concellos asociados) acadables coa colaboración interinstitucional e a participación cidadán e dos “grupos de interese”.

A Asociación pretende contribuír eficazmente a dinamizar uns territorios en parte deprimidos, pero inzados de potencialidades de desenvolvemento, que se poden e deben fertilizar e xestionar, con criterios e procedementos áxiles e flexibeis, dende a cooperación participativa e, xa que logo, alonxados de rivalidades cativas e insolidarios localismos. A “filosofía” que inspira a Asociación basease nomeadamente na eficiencia: “concellos eficientes” é o seu lema; mais unha eficiencia non limitadamente “practicista”, senón enriquecida de obxectivos integradores globais, non alleos á democratización plena da gobernanza municipal, ás boas prácticas administrativas, á profundización na identidade común e a solidariedade e a participación cidadán como eixos vertebradores dunha nova vida local máis rica e autosuficiente.

Cómpre salientar asemade que os concellos asociados están actualmente gobernados por forzas políticas distintas (PP, PSdG-PSOE, BNG). Sen dúbida é esta unha circunstancia epocal, quen pode variar democraticamente en calquera momento, pero non deixa de revelar que a Asociación nace ceibe de calquera limitación ou condicionamento partidista e, xa que logo, cunha inequívoca vontade de servir tan só aos intereses institucionais dos concellos afectados e da poboación concernida, por riba de toda outra consideración.

Entenden os concellos membros que a perspectiva pluralista é condición ‘sine qua non’ para o éxito da Asociación, para un axeitado cumprimento dos seus fins e obxectivos e, sobre todo, á hora de asumir o papel de interlocutor coas distintas Administracións e instancias de poder territorial ou de auténtico “lobby” local. De feito, as poucas asociacións de concellos que naceron cunha vinculación a determinadas forzas políticas remataron por se integrar noutrads de natureza plural, con tan só dúas excepcións: a ‘Associació Catalana de Municipis’, ligada a CiU (e non integrada na ‘Federació de Municipis de Catalunya’) e a ‘Asocia-

ción Aragonesa de Municipios’, ligada ao PAR (e non integrada na ‘Federación Aragonesa de Municipios y Provincias’) (Rodríguez Álvarez, 2002: 297). Tamén en Galicia existiron en principio dúas Federacións de Municipios de ámbito autonómico, cadansúa con inclinación política de seu; mais hoxe en día a vella ‘Federación de Concellos Galegos’ está fusionada na FEGAMP.

Esta perspectiva pluralista implica ademais a existencia dun diálogo interno fecundo e de importantes niveis de consenso na formación da vontade asociativa, na formulación dos obxectivos e na súa expresión externa. Unha Asociación dividida por razóns de adscrición política sería consustancialmente débil, tanto fronte a administracións ou gobernos do mesmo signo como de cor política distinta, e estaría sempre exposta ao seu fraccionamento e fracaso.

En definitiva, o pluralismo, aínda que se puidese perder, circunstancial ou transitoriamente nunhas eleccións (que en calquera caso sería difícil que conduciase a unhas corporación de monocor política), debe ser esencia entitativa, cando menos tendencial, da Asociación, nutrindo a súa “cultura”, como un valor máis, refractario do sectarismo ou do clientelismo político. ◀◀

Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M. (2005). “Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones públicas en materia de Administración local”, en VV.AA. *La modernización del gobierno local*, Barcelona: Atelier.
- ÁLVAREZ DE NEYRA, E. (1934). *El town norteamericano, como modelo de organización administrativa local y referencias al régimen local en Galicia*, A Coruña: Imp. Moret.
- ÁLVAREZ CORBACHO, J. (2008). “Financiamento e ranking tributario nos municipios galegos”. En “Reformar la Administración territorial”, en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia, pp. 12-41
- ÁLVAREZ CORBACHO, J. (1995). *La agonía del municipalismo gallego*, A Coruña: Fundación CaixaGalicia.

- BARREIRO RIVAS, J.L. (2009). “Hacia una nueva estructura municipal”. En “Reformar la Administración territorial”, en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (Dir.). *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros-A Coruña: Netbiblo, pp. 3-19.
- BENNET, R. (1989). *Territory and administration in Europe*, Londres: Pinter.
- CALDERÓ, A. y ZAFRA, M. (2002). “El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza”, en GAPP, nº 25 (septiembre-diciembre 2002).
- CARAMÉS VIEITEZ, L. (2008). “A reorganización do mundo local en Galicia”. En “Presente e futuro do municipalismo galego”, en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia, pp. 43-46.
- DROR, Y. (1990). “Democratic Reformcraft”, en *Working Paper*, European Institute of Public Administration.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, J. (2008). “Éxitos e fracasos da cooperación supra-municipal en Galicia”, en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia, pp. 47-60.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. (Dir.). (1998). *A Lei de Administración Local de Galicia*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. y LÓPEZ MIRA, A.X. (2004). “Historia do municipalismo como forma de organización do territorio”, en VV.AA. *Os concellos galegos para o século XXI*, Pontevedra: USC-IDEGA.
- GONZÁLEZ PÉREZ y FERNÁNDEZ FARRERES (2002). *Derecho de Asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Madrid Civitas.
- LEFÈVRE, C. (2001). “Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metropolis europeas”, en GAPP, nº 20 (enero-abril 2001).
- LÓPEZ DÍAZ, A. (2008). “Reflexións sobre a suficiencia financeira dos municipios galegos e as súas posibilidades de mellora”, en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia, pp. 61-82.
- LÓPEZ MIRA, A. (2000). *Un modelo de organización territorial para Galicia*, Madrid: UNED.

- LÓPEZ MIRA, A. (1999). "Territorio e democracia na visión de Michael Keating", en *Grial. Revista Galega de Cultura*, Tomo XXXVII, nº 142.
- METCALFE, L. (1996). "Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación", en BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Selección de textos). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, pp. 79-100.
- ORDUÑA PRADA, E. (2009). "El municipio como marco relacional". En "Reformar la Administración territorial", en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (Dir.). *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros-A Coruña: Netbiblo, pp. 99-125.
- PINEDA NEBOT, C. (2001). "Gobiernos locales: participación ciudadana en el proceso presupuestario", en *GAPP*, nº 22 (septiembre-diciembre 2001).
- PUY FRAGA, P. (2008). "A reorganización dos entes locais galegos e o seu financiamento", en LAGO, S. y VAQUERO, A. (Coords.). *Presente e futuro do municipalismo galego*, Santiago de Compostela: EGAP-Xunta de Galicia, pp. 129-137.
- REGO VEIGA, G. (2003). "Acerca de la Hacienda local y su reforma. Una propuesta modesta", en *Revista Galega de Economía*, vol 12, nº 1: 1-21.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (2002). *La Asociaciones de entidades locales en España*, Madrid: BOE.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (1996). *La Carta Europea de la Autonomía local*, Barcelona: Bayer Hnos. S.A.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R. (2005). *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Madrid: Civitas.
- SWIANIEWICZ, P. (2002). "Gobiernos locales en Europa central y oriental en una década de transformación", en *GAPP*, nº 25 (setembro-decembro 2002).
- SOSA WAGNER, F. (2009). "Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de la Comunidades Autónomas", en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (Dir.). *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros-A Coruña: Netbiblo, pp. 69-95.

VARELA ÁLVAREZ, E. (2009). “El nuevo MINIcipalismo gallego. ¿Administraciones *versus* Gobiernos locales?” en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (Dir.). *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Oleiros-A Coruña: Netbiblo, pp. 169-181.

Manuel de Novaes Cabral
Câmara Municipal do Porto
Universidade Lusófona do Porto

Índice: 1. Do que é que estamos a falar quando falamos em protocolo?; 2. O protocolo como instrumento do poder. Poder de quem?; 3. Definição e transmissão de uma mensagem?; 4. Protocolo e comunicação: que articulação?; 5. Conclusões. Bibliografia.

Palavras-chave: protocolo; comunicação; poder; cerimónias; mensagem; comunicação não verbal.

Resumo: O Protocolo não é apenas um conjunto de regras de ordenação de instituições ou de pessoas ou ainda, de sequência de uma cerimónia. O protocolo é mais do que isso: ao estabelecer critérios de ordem, está em simultâneo a transmitir mensagens que, quando estamos perante uma cerimónia oficial, são de natureza política. E quem ordena tem poder sobre essas mensagens que, se são políticas, não podem estar apenas subordinadas a critérios técnicos. As mensagens têm de ter uma boa subordinação ao poder político, sob pena de os técnicos não estarem a cumprir a sua função.

Abstract: Protocol is not just a set of rules to organise institutions, people or even to establish the sequence of a ceremony. Protocol is more than this: when protocol establishes a criterion of order it is simultaneously passing on messages. These messages are naturally political when we are in an official ceremony. The person that has the power to establish the sequence controls the messages, and if these messages are political the decision can not be made taking into account only technical criteria. Messages must have a good subordination to political power; otherwise technicians are not fulfilling their function.

1. Do que é que estamos a falar quando falamos em protocolo?

► Na presente comunicação pretendemos tratar as relações entre o protocolo e o poder: como é que se relacionam e como é feita a articulação entre eles. Para isso, convém saber o que pretendemos dizer com cada um destes conceitos.

No que ao Protocolo respeita, damos como boa a definição estabelecida por Carlos Fuente Lafuente (Fuente, 2006: 41): “conjunto de normas ou regras estabelecidas por legislação, por regulamentos ou pelo costume, assim como técnicas específicas tradicionais e modernas aplicáveis na organização dos actos públicos (oficiais ou não oficiais) e privados de carácter formal, executados com ou sem solenidade” (tradução nossa, t.n.).

Estamos pois em desacordo com aqueles que consideram o Protocolo como um conjunto de medidas meramente organizacionais ou decorativo-coreográficas – na senda do que disse Jordi Pujol, então Presidente da Generalitat de Catalunya: “o protocolo é a expressão plástica do poder”¹ (t.n.).

Obviamente que também não estamos de acordo com aqueles que, como Sabino Fernandez Campo, Conde de Latores, entendem que “o protocolo é, ao fim e ao cabo, a educação regulamentada”² (t.n.).

Detalhando – e adaptando conceptualmente as definições dadas por Fuente (2006: 44) – poderíamos definir protocolo em sentido normativo como o “conjunto de normas, tradições e técnicas mediante as quais se regulam e planificam os actos promovidos pelas instituições públicas, entidades privadas ou por indivíduos, se estabelece a sua ordem e sequência e se ordenam os convidados e os elementos simbólicos” (t.n.). Já em sentido funcional, protocolo seria a “profissão que se ocupa da organização dos actos que afectam as instituições, entidades e indivíduos, da aplicação das normas e tradições vigentes neste campo e do seu cerimonial” (t.n.). De notar que o mesmo Autor define cerimonial como o “desenvolvimento e conteúdo dos actos, assim como o conjunto de formalidades para a celebração dos mesmos” (t.n., Fuente, 2006: 41).

1 No I Congresso de Oviedo, em Setembro de 1995 (apud Fuente p. 41).

2 Ex-Chefe da Casa de S.M. o Rei de Espanha (apud Fuente, p. 43).

É evidente que a dinâmica das relações inter-institucionais ou inter-individuais que, por natureza, são mais hierarquizadas – de tipo militar, religioso, académico ou cortesão – gera uma prática de natureza protocolar.

A fonte primária do protocolo é a normativa institucional, seja proveniente da lei ou de regulamentos. Contudo, na falta ou insuficiência destes – o que acontece com muito mais frequência do que se possa imaginar – ou para seu complemento, deve lançar-se mão do costume que, como sabemos, é fonte de direito ... e fonte do protocolo.

A este propósito, temos que sublinhar desde já, como nota essencial a toda a prática protocolar que, na aplicação das normas ou dos usos e costumes, “haverá também que usar de certa flexibilidade visto as circunstâncias, por vezes, serem muito variadas e a rigidez na aplicação das normas estabelecidas poder criar situações melindrosas ou mesmo sérias dificuldades. Uma forte dose de bom senso constitui um precioso auxílio nestas matérias” (Magalhães, 1985: 164).

Com efeito, razão nenhuma justifica que a atenção de uma determinada cerimónia seja desviada do seu objectivo. E, manifestamente, num deslize do protocolo – sempre mediático... – que permita o empolamento de uma situação que deveria ser resolvida discretamente, com o bom senso que os responsáveis pelo protocolo têm obrigatoriamente que ter, seria uma falha imperdoável de quem se espera exactamente eficácia ... e discrição. “*O protocolo bem sucedido é aquele que não é visível*” (Magalhães, 1995: 164). Os serviços de protocolo têm por obrigação passar despercebidos: tudo tem de estar preparado com a devida antecedência, prevendo todas as situações, mesmo aquelas que parecem altamente improváveis; a cerimónia deve decorrer com a sequência prevista, de preferência sem que a intervenção do protocolo seja *notada*.

Na mesma linha, “um bom embaixador é um homem sem história, de quem se não fala em nenhuma circunstância, nos mesmos termos em que um homem bem vestido é aquele de que não conseguimos recordar a cor do fato que usa. (...) a sua actividade (...) normalmente não constitui notícia e raramente é apreciada; (...) ficam quase sempre com o odioso do que não corre bem” (Themido, 1995: 42).

Na óptica do estudo do protocolo, o capítulo mais interessante da magnífica “História Diplomática Portuguesa” de Jorge Borges de Macedo intitula-se exactamente “As conveniências do protocolo” (Macedo, 2006). É o capítulo que antecede o estudo do posicionamento diplomático de Portugal no concerto europeu depois da Restauração, num vasto período que se estende até ao longo reinado de D. João V (1707-1750) que serena e paulatinamente restabelece o prestígio europeu do país³. Aí é teorizado o papel do protocolo nas relações inter-estaduais. Havia um conjunto de hábitos que definiam as regras protocolares e ... “as conveniências”. É claro que o objecto de estudo do trabalho em referência prende-se com os Estados e as relações entre eles. Refere-se a uma época anterior ao Iluminismo e bem anterior à Revolução Francesa que, uma e outra, com enormes diferenças, trouxeram grandes alterações ao protocolo. Contudo, a sua função manteve-se: ordenar a relação entre os estados e mostrar relações de força e de poder.

Entendendo – como entendemos – que o protocolo é o “conjunto de regras a que devem obedecer as cerimónias” (Magalhães, 1985: 163), podemos retirar desta “doutrina geral” algumas indicações que são úteis para o desenvolvimento da nossa tese⁴.

Assim, podemos dizer que “o protocolo, juntamente com as formas de referência (às instituições e às personalidades) e as posições hierárquicas, (são efectivos) indicadores de prestígio”. Em consequência, é “o protocolo forma de manifestação directa e pública e, se necessário, discreta ou indiscreta das relações entre (as instituições e as personalidades) e da sua capacidade para impor em paridade de tratamento”. “O protocolo não era a causa de coisa alguma mas o sinal indispensável para referir, por parte de um Estado, um serviço, ou mesmo, uma individualidade, a sua força, capacidade de autonomia, sujeição às exigências, forma de ajustamento e de resposta relativamente a “outro”, qualquer que ele fosse”.

3 Id. Ver, designadamente, o capítulo intitulado “A conquista da paridade diplomática, na Santa Sé”.

4 As citações que se seguem são adaptadas da referida obra de Jorge Borges de Macedo (Macedo, 2006).

O protocolo é, assim, mais do que manifestação de poder, manifestação do poder.

Pelo menos nas manifestações de carácter público, as coisas não acontecem por acaso: a ordem de chegada e de partida dos diversos intervenientes; as “entradas em cena”; a ordem dos cumprimentos; a definição dos lugares; a ordem do serviço, no caso de uma refeição; a ordem dos discursos... Nada, mas nada, deve ser deixado ao acaso. É obrigação do serviço de protocolo prever todas as circunstâncias, mesmo as mais improváveis, de forma a ter resposta preparada para elas. Já bastam os imponderáveis que acontecem quase sempre ... e, para esses, só a serenidade que a experiência confere permitirá responder da forma mais adequada!.

Citando de novo o Embaixador João Hall Themido, “para os cépticos, fazer política é sinónimo de fazer teatro em que a plateia é o país” (Themido, 1995: 41). A parte de leão deste “teatro” cabe, evidentemente, aos artistas principais. Mas, para que a sua prestação seja boa, o serviço de protocolo desempenha um papel central. Seguramente que, sem a sua prestação, os aplausos não serão os mesmos...

2. Protocolo como instrumento do poder. Poder de quem?

O protocolo, *maximé*, o protocolo oficial está sempre ao serviço de alguém – instituição ou indivíduo. Para o que importa à economia do presente *papel*, é esta entidade que detém o poder.

O protocolo é um serviço que deve ser profissional e, das duas uma: ou está integrado numa estrutura ou é um serviço prestado por terceiros (empresa ou indivíduo, prestadores de serviços). No primeiro caso, tratar-se-á de um departamento da instituição (pública ou empresarial), que conhece muito bem as regras a cumprir e a estrutura em que está integrado: a missão, os diferentes personagens, os objectivos gerais e os objectivos específicos para aquela iniciativa ou cerimónia. Já no segundo caso, é necessário definir a “encomenda”, o que se pretende, qual o objectivo da iniciativa ou cerimónia, qual a mensagem que se pretende transmitir. Como em qualquer “encomenda”, quanto melhor o “dono da obra” souber o que pretende, melhor será a recepção da mensagem, ou seja, mais condições há para

que as coisas corram da melhor forma. Em ambos os casos temos sempre de estar perante estruturas profissionais.

Por “profissionais” queremos dizer que são estruturas – com as pessoas que as integram – que conhecem perfeitamente as regras aplicáveis, seja a legislação, sejam os usos e costumes, seja ainda, no caso concreto, a mensagem que se visa prosseguir e transmitir.

É do interesse de todos que haja o maior entendimento possível entre o/os responsável/eis pelo protocolo e a pessoa ou instituição que promove a iniciativa ou a cerimónia. Por melhor e mais providente que tenha sido a organização, há sempre um conjunto de imponderáveis que acontecem, aos quais é necessário dar resposta imediata e serena. E é aqui que vêm ao de cima três coisas. Antes de mais, o bom senso do responsável pelo protocolo: o bom senso é um “instrumento de trabalho” essencial – e, em si, não se ensina nas escolas... Depois, a sua experiência; a rapidez da resposta (adequada!) e a serenidade, são coisas que só se adquirem pelos anos de trabalho e pela experiência. Finalmente, a sua cumplicidade e a sua confiança na relação com o “dono da obra”; sem elas, falta a certeza na capacidade de resposta aos tais imponderáveis.

3. Definição e transmissão de uma mensagem?

É interessante analisar o que diz José Calvet de Magalhães no seu Manual: “o protocolo oficial fundamenta-se em duas exigências fundamentais: uma de ordem material que consiste na necessidade das reuniões colectivas decorrerem de forma ordenada a fim de que os objectivos dessas reuniões se possam efectivar normalmente, exigência comum a qualquer reunião seja de que natureza for; e outra de ordem política e legal que consiste em garantir aos participantes numa reunião oficial o lugar que por lei ou pelo costume lhes compete em virtude das funções que lhe estão cometidas” (Magalhães, 1985: 163).

Esta longa transcrição dá conta da perspectiva técnico-diplomática do protocolo oficial, sistematizada pelo “conjunto de regras a que devem obedecer as cerimónias”.

A definição, formalmente correcta – e completa na perspectiva que temos estado a seguir – esquece contudo que o protocolo se destina também a transmitir um conjunto de mensagens ... e mensagens de natureza política. Não se trata apenas de velar para que uma cerimónia corra da melhor forma, sem atropelos e com naturalidade. Trata-se ainda de velar para que o público definido, os destinatários, perceba quem é quem e quais as principais mensagens que decorrem daquele acto em concreto. Para isso, é necessário cuidar da posição dos diversos intervenientes, da sequência dos actos, das atitudes de cada um nos momentos seguintes, dos encontros e dos desencontros; das proximidades e dos afastamentos, dos cumprimentos e das despedidas, das honras a prestar e até, eventualmente, dos gestos e dos olhares.

Nessa medida, o protocolo é um instrumento de política. Nessa medida também, o protocolo é um instrumento de poder.

É claro que, ao definir as precedências e os diferentes pormenores a que deve obedecer uma cerimónia, o protocolo está necessariamente a tratar desta questão. Está a tratar de política. Contudo, a diplomacia contorna normalmente a questão centrando-se nas questões formais. Só que, essas questões são centrais e determinantes dos contornos das cerimónias.

A questão está em saber se o protocolo pode ser um mero exercício técnico ou é algo mais do isso. Por estranho que possa parecer face ao que precede, entendo que sim: entendo que o protocolo pode ser tecnicamente desempenhado ... desde que assuma as orientações políticas adequadas.

Não quero de modo algum, com esta afirmação, deixar no ar a ideia de que defendo qualquer tipo de “instrumentalização” dos técnicos de protocolo. Longe de mim querer bradar com tal heresia! Entenda-se bem o que quero dizer: o protocolo está sujeito a um conjunto de regras, umas formais, outras menos formais. Isso permite afirmar que o protocolo é uma prática exigente, que requer conhecimentos técnicos simultaneamente vastos e precisos⁵. Só que o protocolo está ao serviço de um poder, do poder instituído que “tutela” aquele acto ou cerimónia.

⁵ Outra coisa é saber se o protocolo constitui uma ciência, questão sobre a qual tenho dúvidas – mas não é chamada agora a este debate.

Um técnico de protocolo tem – ou deve ter – as ferramentas necessárias para a resolução dos mais diversos problemas que lhe sejam colocados. Contudo, quando integrado numa determinada estrutura, está ao serviço dela, competindo-lhe também profissionalmente – tecnicamente – desempenhar a sua função de forma a ser eficaz na transmissão das mensagens dessa estrutura ou, no limite, dessa pessoa. Coisa diferente é concordar com essa mensagem: ela não tem que ser do seu agrado. Diria até que deve ter uma atitude *asséptica* perante a mensagem. É exactamente pelo tratamento técnico da sua função e pela eficácia na transmissão da mensagem que vai ser avaliado o seu profissionalismo.

Vejam, apenas a título meramente exemplificativo, alguns casos: em Portugal, a “lei das precedências” (Lei nº 40/2006, de 25 de Agosto), como lei que é, impõe-se por si nas cerimónias de carácter oficial (art.º 1º.). Só que ela reflecte uma determinada concepção do Estado. Dois exemplos apenas: a actual lei (de um estado laico, sublinhe-se) eliminou a consideração das entidades religiosas, remetendo-a para um artigo lateral: “as autoridades religiosas, quando convidadas para cerimónias oficiais, recebem o tratamento adequado à dignidade e representatividade das funções que exercem, ordenando-se conforme a respectiva implantação na sociedade portuguesa” – art.º 38º.; outro exemplo é a consideração ou não (num estado republicano, sublinhe-se também...) do “pretendente ao Trono”⁶ ou, no limite, do “Herdeiro da Coroa”, como acontecia em Espanha no regime franquista.

Num caso ou noutro, é ao protocolo que cabe propor a colocação das entidades referidas. A proposta e a colocação definitiva dependem já não da lei (no primeiro caso) ou do costume (no segundo), mas de uma determinada concepção que o poder político concreto que superintende sobre aquele acto ou cerimónia tem sobre o relacionamento com a Igreja ou com o herdeiro da Coroa. Naturalmente que a natureza das cerimónias será também determinante para a respectiva colocação (por exemplo, numa cerimónia histórica, no segundo caso, ou de carácter religioso, no primeiro caso e no segundo).

⁶ A colocação do pretendente ao Trono próximo do Chefe do Estado pode ter uma intenção bem diferente daquela que pode parecer. Se a visibilidade e popularidade do Chefe do Estado é suficientemente relevante, ele apaga as outras figuras que estão no seu entorno. Assim, por mais visível que seja a figura do Pretendente, ele fica mais apagado perto do Chefe do Estado do que num lugar mais afastado – onde poderá ganhar relevância por si próprio...

No caso de cerimónias que, apesar de oficiais, não envolvam as principais figuras do Estado, a colocação de figuras da Igreja, ou de relevo social, económico ou cultural reflecte o entendimento da organização, dando sinais sobre a sua valorização. É claro que é preciso atender à natureza dos actos que estamos a organizar: numa cerimónia de carácter académico é natural que as entidades ligadas à academia ganhem relevo, como é normal que a essas entidades sejam destinados lugares mais discretos numa cerimónia de outra natureza (política, militar, religiosa ...)⁷.

É claro que não queremos com isto dizer que a colocação dos chamados lugares de “precedência de cortesia” (personalidades que são colocadas claramente acima do lugar que lhes estaria normalmente reservado graças à posição que alcançaram na sociedade, quer por cargos que tenham exercido, quer pela notoriedade que ganharam, quer pela sua posição especial face à natureza da cerimónia em causa) não deva ter lugar. Pelo contrário. Essa é uma prática que deve manter-se e é louvável. A questão está na forma como esses lugares são usados, a quem são destinados. A sua banalização desprestigia a cerimónia, desprestigia a instituição que a organiza, desprestigia a pessoa que a preside e, no limite, desprestigia o protocolo que o permite. Aqui, mais uma vez, deve imperar o tal bem que é cada vez mais raro mas que é determinante para o êxito de qualquer serviço de protocolo: o bom senso!

Em suma: todos os contornos da cerimónia devem ser organizados em função dos objectivos e da mensagem definidos pelo poder político que determina a organização em concreto. E esses devem ser precisos, claros e objectivos. Só assim os técnicos – para além das normas aplicáveis – têm condições para bem cumprir a sua função.

⁷ Nos dias de hoje, em que o mediatismo bacoco e tentativamente totalitário, conferido por uma sociedade com uma considerável crise de valores instalada, é fácil vermos “profissionais” de várias artes alcandorados a personalidades do regime, em lugares que anteriormente lhes seriam inacessíveis. A sobriedade no tratamento desta questão depende muito dos serviços responsáveis pelo protocolo, mas sobretudo da tendência maior ou menor dos políticos de caírem na tentação de aproveitarem o mediatismo necessariamente fátuo e passageiro de um ou outro personagem para uma projecção que é mais aparente do que real.

4. Protocolo e comunicación: que articulación?

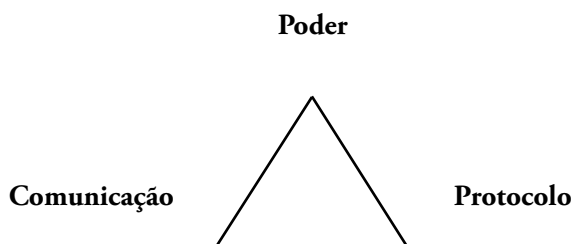
Se através do protocolo se pretende transmitir mensagens, então o protocolo é também um instrumento de comunicação.

Contudo, a análise e o tratamento das suas funções – do protocolo e da comunicação – é normalmente feito de forma autónoma⁸. O que está correcto, dado tratar-se de funções de natureza diferente, com especificidades que requirem especialização e competências técnicas distintas.

O que não está certo é suceder o que tantas vezes sucede: as duas funções serem desenvolvidas de costas voltadas ou na ignorância uma da outra.

Não me parece que haja qualquer dúvida de que as duas funções concorrem claramente para o mesmo fim: levar a bom porto, com sucesso, uma iniciativa ou cerimónia, tendo sempre presente os objectivos definidos pela tutela.

No que respeita às funções em análise, só podemos estar perante uma fórmula conseguida se tivermos a funcionar bem o seguinte triângulo⁹:



⁸ Ver, por todos, Serrano (2002). A obsessão da sociedade hodierna pela comunicação esconde – ou ofusca – os diferentes contributos para a transmissão/difusão de uma imagem e/ou de uma mensagem.

⁹ Este triângulo, aparentemente simplista, releva apenas a relação entre o poder, por um lado, e a comunicação e o protocolo, por outro. Está longe da “Diana” de Carlos Fuente (Fuente, 2007: 28 e ss.) que inter-relaciona com o protocolo o enorme conjunto de funções de que é necessário lançar mão para a organização de um acto ou cerimónia, tais como a segurança ou a criatividade.

O sucesso de um dos vértices é o sucesso dos outros. De igual forma, a falha de um dos vértices reflecte-se de imediato nos outros e, em particular, se falhar um dos vértices da base do triângulo, o mais afectado é o topo, o poder, pois é para ele que devem confluír todas as energias da acção.

Seja qual for o formato da iniciativa ou da cerimónia, com maior ou menor magnificência, com maior ou menor projecção, ela deve decorrer com naturalidade. Deve fluir sem a percepção de uma ou de outra pessoa, de um ou de outro serviço. Definido o objectivo, toda a organização deve nele confluír, trabalhando com discrição, mas com a necessária eficácia para o conseguir.

Nos nossos dias, com a força que o mediatismo ganhou¹⁰ é absolutamente necessário que toda a preparação e o decurso das iniciativas e cerimónias sejam preparadas de “braço dado” pelo serviço de protocolo e pelo de comunicação.

Com efeito, temos de ter sempre em atenção que, por maior que seja o número de pessoas que estejam numa dada iniciativa ou cerimónia, serão sempre poucas quando comparadas com aquelas que podem ser sensibilizadas para a mensagem através da intermediação dos órgãos de comunicação social¹¹.

Por outro lado, a comunicação social é cada vez mais perscrutadora e totalitária – no sentido de querer ter sempre mais acesso a mais detalhes da preparação e do decurso das cerimónias. Nada lhe escapa. E tendo em conta o funcionamento e os interesses da comunicação social nos dias de hoje, o risco do acessório se tornar na notícia é muito grande. Por isso mesmo é necessário cuidar de todos os detalhes, prever ... o imprevisível. Comunicação e protocolo, trabalhando de braço dado.

Acresce ainda que as especificidades – e a força – da imagem obrigam a que as cerimónias, a ordem e o tempo, do acto ou cerimónia sejam cuidadosamente

10 Quando, “para tornar barreiras da informação (...) o melhor estratégia é falar por cima da comunicação social” (Cavaco Silva, apud Lima, 2004, 9. 18).

11 A chamada “mediatização da vida política” de que falava Derville (apud Serrano, 2002: 23). “O Estado tem de produzir, nos dias de hoje, uma quantidade crescente de imagens e de sons. É necessário alimentar, dia a dia, a máquina dos media” (Serrano, 2002: 24).

preparados pelo protocolo de forma a permitir a sua melhor transmissão possível. Sempre em articulação estreita e cúmplice com a comunicação.

Como disse Joaquín Martínez Correcher, Embaixador de Espanha (Ramos, 2003: 14), “o protocolo é a comunicação não verbal de uma instituição face ao exterior; é a forma usada pelo Estado para comunicar com os cidadãos, para transmitir mensagens sobre o que quer fazer, porque razão vai fazê-lo e para que é que o quer transmitir. Daí decorre a importância que o protocolo tem para a imagem que os cidadãos têm do Estado ou de uma instituição” (t.n.).

Neste sentido, o instrumento privilegiado da comunicação seria a palavra, ao passo que o protocolo seria “a comunicação não verbal” de uma instituição.

5. Conclusões

Do que precede, podemos concluir que o protocolo não é apenas um conjunto de regras sobre a ordenação das instituições ou das pessoas num dado acto ou cerimónia. Nem sequer é apenas a sequência desse acto ou dessa cerimónia. É muito mais do que isso.

Com efeito, o protocolo ao estabelecer critérios de ordenação ou de sequência, está a velar para que se estabeleça um clima de confiança entre as instituições e os públicos respectivos que se pretende atingir. Nessa medida, o protocolo busca também a credibilidade das instituições, na medida em que pretende transmitir mensagens de ordem e de estabilidade.

Mas essas são apenas uma parte da mensagem. A mais importante mensagem é aquela que o poder político tutelar da instituição pretende transmitir aos seus públicos. E esta mensagem será tanto mais eficaz quanto mais clara e precisa for.

Na transmissão dessa mensagem há dois serviços absolutamente determinantes: o de protocolo e o de comunicação. Cada um deles com as suas particularidades, com as suas ferramentas técnicas – decorrentes da lei, de diferentes normativos ou dos usos e costumes – mas de uma forma bem articulada e sinérgica.

O objectivo de ambos os serviços é só um: levar a bom porto a mensagem do poder político tutelar.

Do lado da comunicação, precisar a mensagem, detalhar as suas componentes, definir o público-alvo, quais os meios a utilizar para a transmissão dessa mensagem...

Do lado do protocolo, definir os espaços e a sua ocupação, os encontros e desencontros, os cumprimentos, os diversos momentos do acto ou da cerimónia...

A principal questão na articulação entre estes dois serviços é a sua cumplicidade. Cada qual tem os seus instrumentos e a sua “carga de trabalhos”. Mas o contacto, a cumplicidade, a troca de informação, os acertos têm de ser permanentes.

Quando estamos perante uma cerimónia oficial, as mensagens a transmitir são de natureza política. E quem ordena tem poder sobre estas mensagens que, se são políticas, não podem estar apenas subordinadas a critérios técnicos¹². Elas têm de ter uma boa articulação com o poder político, sob pena de os técnicos não estarem a cumprir a sua função. ◀

Bibliografia

DE MENDONÇA E CUNHA, H. (1989). *Regras do Cerimonial Português*, Bertrand Ed. (2ª Ed.).

FUENTE LAFUENTE, C. (2006). *Protocolo Oficial. Las Instituciones Españolas del Estado y su Ceremonial*, Ediciones Protocolo (3ª Ed.).

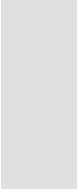
FUENTE LAFUENTE, C. (2007). *Protocolo para Eventos. Técnicas de organización de actos I*, Ediciones Protocolo.

12 Outra questão, bem diferente da que cabe na economia do presente trabalho, é a de saber como resolver eventuais divergências entre o protocolo e o poder político tutelar. Para as resolver não basta o velho adágio italiano “manda quem pode, obedece quem deve”. Há muitas outras determinantes e variáveis a ter em conta. Mas isso é conta para outro rosário.

- LIMA, F. (2004). *O meu tempo com Cavaco Silva*, Bertrand Ed.
- BORGES DE MACEDO, J. (2006). *História Diplomática Portuguesa – Constantes e linhas de força. Estudo de Geopolítica*, Vol. I, Tribuna da História Ed. (2º Ed.).
- CALVET DE MAGALHÃES, J. (1985). *Manual Diplomático*, Ed. Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- RAMOS, F. (2007). *Estratégias e Protocolo para a Comunicação Corporativa – Um valor acrescentado para as empresas e instituições*, MEDIA XXI – Folmalpress Ed.
- RAMOS, F. (Ed.) (2003). *Curso Superior de Comunicación y Protocolo*, Vigo: Universidade de Vigo.
- SERRANO, F. (2002). *As Presidências Abertas de Mário Soares – As estratégias e o aparelho de comunicação do Presidente da República*, Minerva Coimbra Ed.
- HALL THEMIDO, J. (1995). *Dez Anos em Washington*, Lisboa: Publicações D. Quixote.



Noticias e Informacións Eurorrexionais



**EIXO ATLÁNTICO POSITION ON THE “GREEN PAPER ON TERRITORIAL COHESION”.
TURNING TERRITORIAL DIVERSITY INTO STRENGTH**

Xoan Vázquez Mao

Secretary General of Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Enrique José Varela Álvarez

**Director of the Service of Studies of Eixo Atlántico and Professor of Political Science
and Public Administration at the University of Vigo**

Luis Domínguez Castro

**Professor of Contemporary History and Responsible for the Jean Monnet Chair
at the University of Vigo**

**Territorial Cohesion is fundamental, for Europe at the present, taking
into account its past, and certainly in its future**

» In a Europe where territories still define, in some cases more in others less, different cultures, different heritages, different geographies or economical and social developments; the unbalances are still closely related to the notion of territory.

Territorial unbalances at different levels and areas (economic sectors, infrastructures, energy, innovation, and so forth) are still very pronounced in the European Union and have been augmented with its enlargement.

Territorial Cohesion is the problem that is debated within the Union since its beginning as European Communities, and that returns to the agenda of the Executive (European Commission) whenever two big impacts take place in its structures of decision-management: the processes of enlargement and the economic crises. Territorial Cohesion was, however, since 2007, consecrated definitely as an objective of the European Union in the Treaty of Lisbon, article 2, point 3. Over Territorial Cohesion glides, moreover, the sustained pulse that supports the “executive power” with the “legislative” in regard to the political orientations of the Union: more democracy or more efficacy; and that is

translated into a deficit of legitimacy that intermittently appears and disappears in the key moments of the Union.

Nevertheless, the positioning in relation to territorial cohesion of the European Commission do not have anything of novelty, once that across different Community Initiatives from the beginning of the last decade, they have been tackled within specific programs of management. Moreover other studies have been done, in particular, the PEOT of 1997 (European Perspective of Territorial Planning), as well as the analysis from the project ESPON that has been offering updated information on a territory that has not stopped growing in extension and population.

However, even if the territorial unbalances may urge the thinking and intervention on a basis to promote territorial cohesion, being this the focus of a main policy may be certainly only as an intermediate and medium term objective. To a great extent the achievement of territorial cohesion comes from the fact of surpassing the notion of territory. In fact, *the real focus of a European policy must be the citizen, not the territory he lives on*. In fact even if the territory is an instrument of intervention, the quality of life of the citizens must be the real focus of the policy, only through this can we really make the convergence among territories. “L’Europe des personnes a vingt ans de retard sur l’Europe des entreprises.” (Alain Lamassoure, January 2009). One asks how *retard* is the Europe of the Citizenship over the Europe of Territories and Frontiers?

The question that should be raised in parallel to the one of territorial cohesion is how the citizens see this cohesion, beyond the real results that territories and governments obtain. This exercise of *glocal* perception is still not done, as fundamental element not of information, but of legitimization of the performances of the Union in favour of the cohesion.

According to this exposition, the Green Book, urges us to wonder on the basis of territorial cohesion from the perspective that is proper to us: the local and the cross-border one.

APPROACHES FOR DISCUSSION FROM THE EIXO ATLÁNTICO

1. Definition

Territorial cohesion brings new issues to the fore and puts a new emphasis on existing ones.

1.1. What is the most appropriate definition of territorial cohesion?

Territorial Cohesion cannot be detached from the citizen. From the point of view of the citizen it is the economical and social cohesion that is going to determine the rate/degree of cohesion. Thus territorial cohesion means a balanced and equitative economic, social and cultural development independent from the territory the citizen belongs to. Territorial Cohesion cannot, then, be set apart from the economic and social cohesion, as the Treaty of Lisbon mentions.

Under the several unbalances point out by the last report on territorial cohesion, to achieve economic and social cohesion a territorial approach and intervention must be defined, and Territorial Cohesion must be a driving force of the policies at a European level. A strategy that leads to a convergence inside EU, concretized through public policies financed by structural funds with high degree of positive discrimination. To improve the efficacy of such policies, measurement indicators must be settled, not only for the measures and management but also for results obtained.

The most appropriate definition of territorial cohesion from a local perspective is related with the type and quality of participation that is granted to the local actors by the regional and/or state actors. Since they are the privileged interlocutors of the citizens, in them resides the basis of the foremost legitimacy to reveal civil preferences in an integrated setting (local - regional-national-community); we have, then, of a set of design of public policies (and of territorial cohesion) that is "bottom-up". This re-orientation,

This re-orientation must be followed by a legal reinforcement of the structures of cooperation, as well as the generation of a *glocal* space less institution-

alized where the local and regional actors have possibilities of promoting their networks of contact, beyond the structures of community power.

1.2. What additional elements would it bring to the current approach to economic and social cohesion as practiced by the European Union?

Three main aspects we would like to focus on this answer. First, cities should have a greater interlocation within the Community. In fact, in Europe most citizens live in urban areas. Cities in Europe are essentially medium and small cities. Are cities that articulate the territory, without the problems of the macro-cities. Their governance elected structures are the ones more directly close to interventions that affect the quality of life of their citizens, but are also the ones more directly accountable by them. Thus, by intermediation of their municipalities associations or metropolitan areas the level of the city should play a greater role in the policies at a Community level. Second, development of elements/ instruments of articulation of the territory, namely through the focus on the creation of new figures and of the policy of cross-border cooperation, with special emphasis to the border regions of law density and in peripheral territories and much specially when both factors come together. Third, success indicators, public and transparent, should be applied in order to evolve to the co-responsibilisation and by this way being able to reward the ones that concretise and contribute to the accomplishment of Community's objectives.

2. The scale and scope of territorial action

Territorial cohesion highlights the need for an integrated approach to addressing problems on an appropriate geographical scale which may require the local, regional and even national authorities to cooperate.

2.1. Is there a role for the EU in promoting territorial cohesion? How could such a role be defined against the background of the principle of subsidiarity?

An intervention at a Community level is essential in terms territorial cohesion. Not only is this question posed by the fact that we become members of a "single" territory, *European*, but because it needs an integrated approach.

The EU may:

- To produce and disseminate information important for the territorial cohesion;
- To promote and support the gathering of the different players of the territory (politicians, researchers, agents, private institutions, etc) in order to coordinate and to promote the coordination of policies, co-financing systems, administrative contexts, projects and activities that promote the cohesion beyond frontiers;
- To promote and support projects that are best-practices in order to reinforce cohesion beyond territories;
- To create the right Institutional, legislative, administrative and financial framework to enhance cohesion in a balanced and equitable way over the territory;
- Applying the principle of subsidiary; the EU may stimulate that the States and Regions apply the same principle with the municipalities, and to give protagonism/interlocution to municipalities and cities. Municipalities are, to a great extent, the ones responsible for the application of the measures of greater impact in the quality of life of the citizens. Municipalities are also closer to citizens and the ones more directly accountable to them. They also constitute the level of public administration more tantamount which is very important in terms of cooperation once the asymmetries in terms of competences are one of the main barriers for cooperation.

Therefore, if we centre the analysis on the citizens and on their natural interlocutors, the municipalities, the formula must consider the specialization of the roles:

- Commission – strategic roll of promotion of the institutional cooperation, management of the aggregated information on the experiences of cohesion, dissemination of good practices on territorial cohesion, especially on cross-border in the “ Enlarged Europe ”.

- National States – management of the information about community initiatives that help to better define the territorial organization of every State, in addition to representing the facilitator’s role of relations between the diverse territorial levels of government and administration in order to avoid the socioeconomic imbalances within the State.
- Sub-national actors - the management of services of local and inter-municipality level, always, and integrated (or superimpositions in the terminology of the intergovernmental relations) in any case in the network of production - provision of the rest of levels, especially the regional ones.

2.2. How far should the territorial scale of political intervention should vary depending on the issues addressed?

More and more intervention in order to promote development and economic and social cohesion needs a multi-sector and multi-level approach. Territorial cohesion is an issue where an integrated approach is intrinsically necessary. If the territorial cohesion is aimed at a European level then a European integrated approach is necessary.

The diversity of questions and needs derived from the intervention in the territory in order to promote development and better quality of life for the citizen implies the existence of different levels, structures and models of political intervention.

The scale of intervention of the city needs to be emphasized, not only because more than 50% of European citizens live, actually, in cities, but also because this is the most genuinely democratic level of intervention. To enhance participation of cities in the European debate, to manage programs oriented for cities and to promote this level of intervention are essential steps for European cohesion and the construction of the Europe of Proximity. And even if the scale of the city maybe too much atomised for a Community dimension in operational terms, collectivities or association of cities conform the right interlocutor on a Community level. The Commission should promote these networks and, then, apply to them the success indicators referred above.

Additionally, there are problems, such the ones cross-border territories live, where coordination of different levels of administrative and political actors of different countries is imperative.

2.3. Do areas with specific geographical features require special policy measures? If so, which measures?

With the purpose of contributing to the objective of sustainable and balanced development by reinforcing its economical and social cohesion agreed by the European Union and its achievement over the different territories in a harmonious way, territories with specific geographic characteristics and needs require policies that are adequate and focused to correct the imbalances that may exist.

Along with the territories where geography and natural landscape imposes its particularities such islands, mountains and ultra-peripheral regions, the rural territories or the urban zones of periphery, that are not only far away from the centres of decisions and of the EU markets, and sometimes even by its natural characteristics, may urge particular interventions to re-centre and connect those regions, facilitate their access to services and communications, reinforce their factors of competitiveness and innovation and thus correcting imbalances.

Nevertheless, border regions are more sensitive to imbalances and disparities, because comparisons are taken on a daily basis; differences are accentuated by distinctive political, governance and managing systems and affect the daily life of citizens. Adding to this idiosyncrasy, resolutions of any particular disparity or sometimes even the simplest intervention in the territory, management of resources and providing of services entail the involvement of different levels of political actors and of agents of civil society from different countries.

The framework of the territorial perspective puts the emphasis on the coordination of different policies, areas, agents, the planning and management of territory, resources and services. Cross-border territories are the real laboratories from which policies for territorial cohesion can infer and test solutions.

Cross-border cooperation has proved to be a highly beneficial tool for promoting the socio-economic development and cohesion. Cooperation has been one of the main instruments of European construction, but a new model of cooperation is being discussed and developed: the second generation of Cross-border cooperation.

Second Generation Cooperation or the Cooperation of proximity goes beyond institutional cooperation, boosting to demonstrate that a new model of European citizenship is possible. From its beginning the European project has always worked on the territorial cohesion and in the harmonised members of the member states. In spite of all the successes obtained, there are still many difficulties in the day-to-day live of citizens, especially the ones from border territories. These difficulties remain the main borders to overcome.

Thus, the second generation cross-border cooperation is envisaged as a local, regional and national development tool that will lead to collaborative actions and activities in order to improve citizens' quality of life. The cooperation of second generation refers essentially to joint and harmonic development and of shared services, essential for the socioeconomic development and a better quality of life of the citizens of border territories.

Consequently, places with specific geographical features need special policy measures, namely of legislative positive discrimination. In relation to Eixo Atlântico experience we can present the concrete case of the idea developed within the project and strategic agenda of the Eurocity Chaves-Verin, the *Social Free-trade Area* which is very connected with the idea of laboratory and that implies that within these two cities, citizens can have access to the same services and facilities, independently of their nationality. The figure of *Social Free-trade Area* can have a specific legislative framework at a Community level in order that cross-border territories can apply it and improve the quality of life of its citizens and enhancing the efficacy and efficiency of investments and policies on a European scale.

3. Better cooperation: Increased cooperation across regional and national borders raises questions of governance

3.1. What role should the Commission play in encouraging and supporting territorial cooperation?

The level of management of “territorial cohesion”, this is, the instruments that the Commission and its agents in the territory develop to make effective the policy designed, it is revealed as essentially. For this it is necessary to improve the coordinating methods of the policy networks, in addition of opening these knowledgeable communities to the civil organized society of the territory. Management of the coordination and structured social openness are two of the best ways for the change in the orientation of the territorial cohesion.

In terms of territorial cooperation at a Community level the role of the commission is essential in order to promote and guarantee the integrated approach. The Commission should on a subsidiary basis create the right framework so intervention can be done in the field. The instruments that the commission can use to do it maybe: 1) Developing and disseminating information; 2) Promoting and creating the right framework for networking among different actors in Europe; 3) Defining and promoting the appropriate legislative framework and 4) Defining and providing the adequate financing instruments.

Territorial cooperation is of vital importance for the future of the border regions and to continue the construction of the Europe of proximity. The cross-border cooperation is, of all the policies impelled by European Commission, one in which its intervention impact affects more citizens of the Union: 181,7 million persons, which supposes 37,5 % of the whole.

The policies of cross-border cooperation impelled financially by the objective of cooperation have become a major motor of development for border regions, which are usually peripheral, creating the transference of know-how between territories and a new mentality that goes much beyond the simple economic impact. It is therefore a strategy of high added-value.

Nevertheless, cooperating is hardly possible without stable structures that concretise this specific objective. In this framework and taking Eixo Atlântico experience and reflection on this issue, it is proposed the creation of *3rd Generation Structures of Cooperation*, to whom the Commission would do Contract-programs to implement specific activities in their territories. These structures would have to follow 5 main requisites:

- 1st) To have juridical personality.
- 2^{sd}) Structures governed by people of elected places – this means that these structures should be representative of the population and be accountable to them. Cooperation of 3rd generation should not be left to ONG's (Non-governmental organizations). In a democratic space the decisions that affect citizens should be scrutinised by them. *3rd generation cooperation structures* should then be constituted by representatives elected by the population.
- 3rd) Auto-financed in terms of Current Costs – Community Programs should finance concrete actions and not be used to finance the current costs of these structures.
- 4th) Professional management – without taking into account the nationality of the manager. Only matters his/her competence and efficiency.
- 5th) Balance and evaluation of the historical of the management and results of the preceding programs – this would mean a ranking of performance of the structures, a public ranking following the principles of accountability and transparency. In relation to the position in the ranking the structures would make a contract-program to develop their activities of cooperation.

It is also proposed to the European Commission, to the Committee of the Regions, with the collaboration of the Parliament and the CES, the making of a white book on cross-border cooperation, defined as one of the policies of greater strategic value in the European Constructing process. It is not in vain the original idea and a major slogan of the European Union “A Europe without frontiers”.

3.2. Is there a need for new forms of territorial cooperation?

More than new forms of territorial cooperation what is needed to support and give institutional and legal framework to the ones that exist. Nevertheless, reality often implies new needs, new solutions, new structures and new ways of organisation. For this reason, the framework should be enough potent and supple in order to encompass the diversity of structures and of players that working in the field implies. So more than stimulating new forms of cooperation in an induced way, we think that there should be a framework of intervention: the Second Generation Cooperation, which defines a new approach on thinking and acting in terms of cooperation.

The cross-border territory is a space for projects which, even when it is legally constituted, does not aim for administrative functions but rather the coordination of the policies of local, national and European authorities to develop programmes of actions which meet the aspirations and the needs of the inhabitants of cross-border regions. The development of cross-border territory projects is thus a concrete response to the needs of their inhabitants as regards the environment, the transport, education and employment. Such territories gradually become spaces of multicultural dialogue between socio-economic actors and local authorities, forging a European citizenship and acting as powerful vectors for the integration of internal borders and the pacification of external borders of Europe.

The territorial cooperation is mainly based on a bottom-up approach, which means that according to the specific need of a territory a project of cooperation is put together. What would be interesting to have, once again, would be the role of integrating at an European level the knowledge on cooperation, the players on cooperation and give strategic positioning to the structures and projects of cooperation that already exist, as they are the perfect link between the local, national and European policies.

3.3. Is there a need to develop new legislative and management tools to facilitate cooperation, including along the external borders?

New legal structures have recently emerged in response to the need of common planning and the elimination of administrative barriers. The most important is the European Grouping of Territorial Co-operation, which aims at facilitating and promoting cross-border cooperation between authorities in Member States, regional and local entities. The EGTC's are a very interesting instrument that must be used, tested and re-tested, till its limits. More than the proliferation of a series of instruments, it is necessary to explore the potentialities of this new one. The EGTC's are a juridical instrument that may be the basis for others kind of instruments. There exist several experiences in establishing new administrative structures for this kind of cooperation with application in the day-to-day life of regional bodies, international organisations and local players.

The development of new operative instruments is essential for the intervention in the territory, special in projects where different actors (private and public), different levels of public administration and, adding to this, actors and political levels of different countries are together. There are some grass root projects that are oriented to citizens well-being in cross-border territories that need to have adequate juridical, legal and institutional frameworks so they can be implemented and managed but also to be communicated to its citizens and peers so these experiences can be empowered and taken has an example for next generation projects and policies.

For a correct application of the cooperation policies, it becomes necessary to reflect on the development of the best management instruments that make use of the possibilities that the recent approval of the AECT opens: Eurocities, Euroregional Agencies of Development and other figures of cooperation that must be analysed to make the best use of the potentialities that they contain for an European construction of proximity.

Mainly what is crucial in terms of cooperation is the stability and to have structured, efficient and efficacy processes. Thus the proposal to do *Plurianual* (5 to 7 years) *Contract Programs* with *3rd Generation Structures of Cooperation* would

give continuity in intervention, would be community objectives oriented and accountable to the citizens. Once that exists a public register of the evaluation and performance of each 3rd *Generation Structures of Cooperation*, based on such a ranking the Commission would decide to whom to do the Contract Program, canalising to a better application the huge amount of money that each year is spent by these structures in applications to the diverse programs that exist. On the other side, the Contract Programs would allow to overcome one of the main problems identified in the Interreg experiences: the asymmetries of funds given on each side of the frontier, distinguished due to states, which creates working difficulties within partners of different nationality.

The figures like eurocities may test the extent of the potentialities of the EGTC's as normative instruments. In what concerns the experience in the Euro-region Galicia-North Portugal, the probable constitution of the Eurocity Chaves-Verin as an EGTC may experiment if the EGCT is sufficiently supply to this kind of experience. Even in relation to the Eurocity and the instruments a figure like this may imply we envisage the EGTC as a legal instrument, the Social Free-trade Area as the social framework of intervention and the *Contract-Programs* as the financial instrument. Consequently for each reality a combination of instruments of intervention (legislative, management, financial, and so forth) may be needed and at the disposal to adapt to the specificities of each territory and the needs of its citizens.

4. Better coordination: Improving territorial cohesion implies better coordination between sectoral and territorial policies and improved coherence between territorial interventions

4.1. How can coordination between territorial and sectoral policies be improved?

Being territorial cohesion an objective of the policy, each sectoral policy should have a territorial reference in its definition and implementation. Also the territorial policies should pursue the objectives of the sectoral ones. In terms of analysis it would be important if the sectoral policies could be disaggregated by territories, so it can be an operational variable oriented to improve the quality of life of the citizens, as this should be the main objective of any policy.

Once again cross-border territories can play a crucial role in the coordination of territorial and sectoral policies, as they are perfect laboratories for measuring how integrated are these policies and assess its impacts and implications in the field.

It remains for referring the importance that has the paradigm of governance in this process of development of the territorial cohesion, since through it, the political networks will be capable of generating meta-institutional spaces organized and supported in the time, from which contributions with added value to the decisions of Community's actors could be made. The fundamental resource that it is necessary between the different levels of government is the confidence, base of the social capital, and resource that it is necessary to create, to encourage and to support to change the frame of the relations public-private, that are sometimes too much "corporative".

4.2. Which sectoral policies should give more consideration to their territorial impact when being designed? What tools could be developed in this regard?

Once again if territorial cohesion is an objective of the policy all sectoral policies should integrate a territorial approach. A harmonious and balanced development cannot be achieved if the several policies of EU do not integrate its impacts on the territory. Moreover, with the imbalances pointed out on the intermediate report of territorial cohesion, and that have increased with the enlargement of the EU, it is urgent the intervention in order to correct them and this needs and urges an integrated approach to the territory. If Europe wants to deepen its integration sectoral policies must integrate its territorial implications when they are conceived, implemented and measured.

Moreover, there are sectoral policies that by its nature transcend the States; these are multilevel public policies that find in the European Union its reason of being intergovernmental and cross-border, as of those that tackle sustainability and the environment. Accordingly, intervention in terms of environment most of the times overcomes the notion of frontiers established. In what concerns this matter, Eixo Atlántico, is designing an innovative model of Cross-border Urban

Management based in Knowledge and sustainability, model that is being developed under the name of *Ecology Urban Agency*, and through which is aimed to analyse the territorial, administrative, economical and socio-environmental reality, by establishing a model of common indicators for the 34 municipalities that encompass Eixo Atlântico. The *Ecology Urban Agency*, would be integrated by a *System of urban and territorial indicators of the Eixo Atlântico* (SIUTEA), as well as a team formed by own researchers and by others from Portuguese and Galician universities, coordinated by the Service of Studies of Eixo Atlântico, that would provide disaggregated information on the key elements needed to access and make reports on territorial cohesion in all the euro-region Galicia-North of Portugal.

4.3. How can the coherence of territorial policies be strengthened?

The coherence of territorial policies can be strengthened by including the territorial dimension in sectoral policies in a way that the objectives defined in the territorial policies are considered and reflected.

Adding the coherence between policies, it would be necessary that among different European bodies, the right legislative framework, objectives and financial endowment and programs would be developed in a common vision of territorial intervention and cohesion.

Territorial cohesion cannot be built without the participation of citizens and the actors of the field, so it is necessary that these policies develop strategies of bottom-up participation in its definition and also to involve local and regional players in its implementation.

Therefore a decentralisation of the thinking and implementation of such policies is needed, with the coordination of the different levels of intervention, European, national, regional and local, and with the development of mixed and integrated structures, that could apply the policies developed directly in the territory, based on structures of multi-level governance.

Finally, but nevertheless important, coherence comes by the evaluation of results, an evaluation that has consequences, positives or negatives, for the re-

responsible actors. A field in which are needed indicators more clear, public and transparent.

4.4. How can Community and national policies be better combined to contribute to territorial cohesion?

Community and national policies must define their objectives and scopes of intervention for the territory to improve the quality of life of its citizens in a complementary way. It is essential that intervention in order to promote territorial cohesion is thought on a medium/long term basis and that the different levels of intervention agree on the development of complementary programs. Moreover, decentralised, multi-level and close to the civil society institutions are essential, specially because they can be the guarantor that intervention for the citizens in a certain territory is made in relation to medium/long term objectives rather than on political cycles.

Thus, intervention should be based more and more in vertical and horizontal partnerships within the processes of decision making and management of policies of territorial cohesion. The ideal would be that policies were less and less of the exclusive competence of a specific level (community or national) and more and more shared, or at least, coordinated. By this way the principle of subsidiarity, one of the pillars of the Treaty of the European Union, would be reinforced.

5. New territorial partnerships: The pursuit of territorial cohesion may also imply wider participation in the design and implementation of policies

5.1. Does the pursuit of territorial cohesion require the participation of new actors in policymaking, such as representatives of the social economy, local stakeholders, voluntary organisations and NGOs?

The dynamics of the territory is made by the ones that live there, policies can help in the development of strategic interventions and the support of their actions. Territories are made of people that live there and International competitiveness of regions and cities is more and more based on the ability to attract and retain talents in the territory.

The actors of change in territorial cohesion are the locals, not because of an eternal aspiration for autonomy and subsidiarity, but for their knowledge (each time greater) of the international reality; its agility in the identification of opportunities; and their possibility of connection in networks that are barely institutionalised but highly effective in managing information. Especially the cross-border framework with international vocation, the examples of results in the cooperation between borders, where the local actor (called as it is called in a Europe of citizens and not a Europe of levels of government) appears in almost all the initiatives of management that have to do with improving the quality of life of the citizens. The structures of local cooperation, all of them, are the structures of opportunity through which a new political dimension of cohesion must be built based in a good governance in network.

Territorial cohesion cannot be built without the participation of citizens and the actors of the field, so it is necessary that these policies develop strategies of bottom-up participation in its definition and also to involve local and regional players in its implementation.

So the development and implementation of measures for the territory must be done supported by the organisations and networks of the field where a magnitude of different players already participate in them.

5.2. How can the desired level of participation be achieved?

In terms of the participation of citizens and civil society it is necessary to develop strategies of bottom-up participation in the definition of policies, its implementation and evaluation.

Cross-border cooperation and its impact on citizens' lives give a different and closer image of Europe, so that it becomes a day-to-day reality. Different political levels of decision and different players of society are on cross-border territories more essential to be brought together in order that effective cross-border cooperation can enter the daily life of its citizens and regions can be empowered following a strategic vision rather than a frontiers one.

So in terms of cross-border cooperation is then essential to guarantee and promote participation, even if barriers and difficulties are stronger.

The first barrier that has to be surpassed is the one of knowledge. In fact between most frontiers there are also two or more languages, there are more than one culture, more than one law. Thus accessible and shared information, education and training, and the development of structures of common participation - may it be translations for languages required, exchange between universities, institutions that join to produce information of and for the territory and its citizens, and so forth – are essential in the promotion of the participation of the structures and citizens of cross-border territories.

Another way of promoting participation is by developing concrete projects where different political levels of decision and actors from both sides of borders participate. This projects and associations of partners should be stimulated to develop, when needed and possible, stable partnership of intervention within structures that aggregate multi-level and multi-function, vertical and horizontal, actors. These structures of stable partnership of intervention can guarantee a more strategic and long term approach to intervention in territory.

6. Improving understanding of territorial cohesion:

6.1. What quantitative/qualitative indicators should be developed at EU level to monitor characteristics and trends in territorial cohesion?

Indicators are always related to the aims and objectives of intervention that may be defined on a global, but also regional and local scale. It is important always, in terms of territorial cohesion, the comparison between territories but is also important in a Europe of different velocities, to know where we are coming from, and the development/effort of a specific territory.

Moreover, the policies to promote territorial cohesion and balanced development over territories in order to correct the imbalances stated in the Intermediate report on territorial cohesion will pass for the development of the factors of competitiveness over these regions.

So in order to grasp the real developments of the territory indicators will have to be based on issues such Innovation, creativity, Science and Technology, social indicators (crime prevention, etc), and environmental ones.

Once again and because the development and sustainability of such policies depend of their local and regional actors, their integration in the definition, development and implementation of territorial policies is important to access in the different territories.

In cross-border territories indicators of the integration of European and national policies and consequently the increase in the quality of life of citizens such as the mobility in the cross-border region, the co-management of resources or the providing of shared services, in order to access the degree of integration and economies (or diseconomies) of scale on border regions are essential.

A last note on what policies, what methods and what indicators should be used in order to improve the territorial cohesion. After decades of work on the subject of territorial cohesion, with million Euros invested in a wide variety of political and programs, the question that the citizens do keep on being (EU-ROSTAT): why does it serve us? It is clear that something is failing between the formulation of the problem and the evaluation of it, because even being adequate for cohesion the results obtained (this is demonstrated by the indicators of territorial cohesion of the latter years, at least in case of Spain), the social perception of the problem keeps on being almost the same. It has not yet existed a process of social interiorization of the policy of territorial cohesion, reason why the citizens feel distant from it, despite its results. Policies, techniques and indicators are not the problem, they have been object of innumerable debates in the beginning and at the end of each programming period of territorial cooperation, which have always ended up by reflecting the excessive technocratization of the networks and of the mechanisms of management of territorial cohesion and of the absence of social participation (collective and individual) in the processes of territorial change. The citizens will only be involved to the extent that they feel part in the formulation of the problem and are allowed to take part in some of the phases of the implementation of the solutions. To feel part of Europe is to take part in the cross-border projects, and to those that have doing it throughout these decades,

they can be considered faithful followers of the policies of cohesion. The challenge is in incorporating to the rest of the citizens.

It is in this way in which the Commission should reinforce the mechanisms of communication of the territorial actors of cooperation with their respective citizens. In what concerns this matter, initiatives such as *Europe Direct* or the *Program Euroglobe* are well valued, but remain nevertheless insufficient. Taking this into account, it is necessary to deepen in some of the specific actions already initiated by the European Union in the territorial framework close to the citizens (regionally - local), through them to improve the quality of the community information and communication (in line with what has been approved in the Regulation (CE) nº 1049/2001, which applies since 3rd of December of 2001), to spread the management of the specific available information on territorial cooperation (Program Matching Opportunities for Regions in Europe), to reach concrete groups recipients of the multiple programs of cooperation, in addition to explore with more intensity mechanisms of general communication of European policies, for example, across the Program “ Europe with the citizens ”.

In order to achieve it, we share the opinion that Europe consolidates on the basis of political and administrative reconstruction of the perception that its citizens have in each of their territories. Without an exhaustive knowledge on what is the perception of the community mechanisms for the construction of territorial cohesion, it is envisaged very difficult to formulate bottom-up policies and programmes, and therefore, complicated to take the level of territorial cohesion up to the last territories of the Union, up to the last border where a citizen feels that to belonging to Europe is, in all its extension and in all his rights, in equal terms than the rest of community's citizens. ◀◀

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE

EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL
EIXO ATLÂNTICO. REVISTA DA EURORREGIÃO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Segundo acordo do Consello de Redacción de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal* (Acta de Reunión do mesmo con data de 17-I-06), establécense as seguintes normas de publicación de orixinais para a Revista:

- Os documentos propostos para a súa publicación deberán ser enviados polos autores a través do correo electrónico ao Eixo Atlántico (galicia.comunicacion@eixoatlantico.com), sinalando: Proposta de Publicación para o nº X de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. Na súa primeira páxina deberán figurar os seguintes datos: nome, apelidos e institución á que pertencen, título do traballo, breve resumo (100-150 palabras), palabras clave, un breve *currículum vitae* (non máis de 4 liñas) onde se amosen os seus traballos e publicacións máis salientables, así como a dirección de contacto, con teléfono, fax e correo electrónico.
- Os orixinais serán revisados polos avaliadores nomeados entre os membros do Consello de Redacción e do Comité Científico de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. Estes orixinais poderán ser enviados en calqueira das seguintes linguas: galego, portugués, castelán, inglés e francés, e previa aprobación por parte do Consello de Redacción, serán publicadas na Revista no idioma proposto.
- O formato de entrega do documento será en soporte electrónico en tamaño DIN A4, cun número de palabras do texto que oscilará entre 25.000 e 30.000, a espacio e medio e letra Arial tamaño 12, para a sección de *Estudo Monográfico e Experiencias e Casos*, e de entre 5.000 e 6.000 para a sección de *Noticias e Informacións Eurorexionais*.
- Os cadros e gráficas insertaranse ao final do documento nun apartado nomeado como ANEXO; en todo caso o Consello de Redacción valorará a necesidade final de incorporación dos devanditos cadros á publicación.

- As notas a pe de páxina insertaranse no texto desexado debendo aparecer ao final de cada páxina, numeradas dun xeito correlativo (1, 2, 3...).
- A bibliografía incluírase ao final de cada un dos documentos, no apartado así denominado, coas seguintes características: Primeiro apelido do autor (maiúsculas), nome, ano (distinguindo a, b, c si existen varias publicacións no mesmo ano do autor), título do artigo (entre vírgulas o capítulo do libro), título do libro (en cursiva), título da revista (cursiva), lugar de publicación e editorial (só libros), e números de páxinas: DROR, Y. (1988). *Policy Making Under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books // POLLARD, P. (1993). “Central bank independence and economic performance”, *Federal Reserve Bank, of St. Louis Review*, 75, julio-agosto: 21-36. Cando a cita se realiza no texto procederese da seguinte maneira: (Dror, 1988), Dror (1988), (Franklin, Eijk and Marsh, 1995) o (Franklin et al., 1995), cando sexan máis de tres.

NÚMEROS DE *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* / *Eixo Atlántico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*

- Nº 16, Xullo-December, 2009: *Cooperación en Europa de Segunda Xeneración: Redes e Proximidade*
- Nº 15, Xaneiro-Xuño 2009: *Innovación nas Organizacións Públicas*
- Nº 14, Xullo-December 2008: *Desafíos das Políticas de Enerxía*
- Nº 13, Xaneiro-Xuño 2008: *Aproximacións á Cooperación Territorial en España e Portugal*
- Nº 12, Xullo-December 2007: *A Programación Financeira Comunitaria 2007-2013*
- Nº 11, Xaneiro-Xuño 2007: *A Nova Ordenación do Territorio en Galicia e Portugal*
- Nº 10, Xullo-December 2006: *Desenvolvemento Sustentable e Territorio na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*
- Nº 9, Xaneiro-Xuño 2006: *Gobernos e Administracións Locais en Galicia e Portugal*

NÚMEROS PUBLICADOS NA *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*

- Nº 8, Xullo-December 2005: *Aproximacións á gobernanza na Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal*
- Nº 7, Xaneiro-Xuño 2005: *A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea*
- Nº 6, Xaneiro-Xuño 2004: *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*
- Nº 5, Xullo-December 2003: *Segurança no Traballo*
- Nº 4, Xaneiro-Xuño 2003: *“A mirada do outro”. Para unha Historia da Educación na Península Ibérica.*
- Nº 3, Xaneiro-Xuño 2002: *Protecção Civil e Segurança dos Cidadãos*
- Nº 2, Xullo-December 2001: *Política urbana: Regeneração, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social*
- Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: *A Escola e a Cidade*

