

# Euro Atlântica

Aproximacións á Cooperación Territorial en España e Portugal

Argimiro Rojo

Pilar Blanco

Susana Beltrán

Francisco Letamendía

Antoni Durá

Xavier Oliveras

Ana Luisa Ladeiras

M<sup>a</sup> Carmen Pardo López

Nuno Almeida

Nuno Miguel Ferreira

Enrique Varela





---

nº 13

## Aproximacións á Cooperación Territorial en España e Portugal

*Argimiro Rojo*

*Pilar Blanco*

*Susana Beltrán*

*Francisco Letamendía*

*Antoni Durá*

*Xavier Oliveras*

*Ana Luisa Ladeiras*

*M<sup>a</sup> Carmen Pardo López*

*Nuno Almeida*

*Nuno Miguel Ferreira*

*Enrique Varela*

**Xaneiro-Xuño, 2008**

---

**CONSELLO DE REDACCIÓN E COMITÉ CIENTÍFICO DE Eixo Atlántico.**  
**Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal / Eixo Atlántico.**  
**Revista da Eurorregião 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 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 Convidado, Deputado na Assembleia da República), Fernando Brandão Alves (Arqº, Asociado na Facultade de Enxenharia da Univ. do Porto), María 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

---

Cooperación Territorial de Terceira Xeración a través das Redes de Gobernanza na Península Ibérica	
<i>Enrique José Varela Álvarez</i> .....	3

## Estudo Monográfico

### A Cooperación Territorial en España cara a unha Europa Ampliada

---

El Especial Significado de la Cooperación Transfronteriza	
<i>Argimiro Rojo e Pilar Blanco</i> .....	9
Puesta a Punto de la Figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el Ordenamiento Español. ¿Más Fácil y Más Difícil?	
<i>Susana Beltrán</i> .....	23
La Cooperación Transfronteriza Europea y su Doble Cara de Jano: El Caso Vasco	
<i>Francisco Letamendía</i> .....	39
La Cooperación Territorial en el Arco Mediterráneo	
<i>Antoni Durá e Xavier Oliveras</i> .....	55

## Experiencias e Casos

### Construindo EuroCidades no Ámbito da Cooperación Transfronteiriza España-Portugal

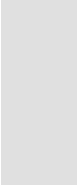
---

Eurocidade Chaves-Verin. Um Instrumento de Desenvolvimento Económico e Social	
<i>Ana Luisa Ladeiras e M<sup>a</sup> Carmen Pardo López</i> .....	81
Reflexões sobre a Cooperaçào de Âmbito Institucional na Europa	
<i>Nuna Almeida</i> .....	101
O Novo Programa de Cooperaçào Transfronteiriza España-Portugal 2007-2013. Perspectivas do Secretariado Técnico Conjunto	
<i>Nuno Miguel Ferreira</i> .....	109

## Noticias e Informaci3ns Eurorrexionais

---

Apuntes sobre os Procesos de Informaci3n e Comunicaci3n dos Programas Comunitarios no Per3odo 2007-2013	
<i>Enrique Varela</i> .....	123
Seguemento ás Candidaturas dos Fondos Comunitarios de Cooperaci3n Territorial no Primeiro Semestre de 2008	
<i>Enrique Varela</i> .....	127

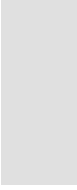


---

## **Editorial**

Cooperación Territorial de Tercera Xeración  
a través das Redes de Gobernanza na Península Ibérica

---



## COOPERACIÓN TERRITORIAL DE TERCEIRA XERACIÓN A TRAVÉS DAS REDES DE GOBERNANZA NA PENÍNSULA IBÉRICA

**Enrique José Varela Álvarez**

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

EDITORIAL

►► Calqueira de nos que traballamos nas institucións públicas dos distintos niveis na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, somos quen de ver que a xestión da cooperación en Europa está a vivir un proceso de transformación que pode facernos falar dun novo modelo de traballo compartido entre gobernos centrais, locais e rexionais, dun xeito máis avanzado de colaboración intergubernamental entre institucións públicas e privadas, da, en definitiva, cooperación de terceira xeración con base nas redes de gobernanza.

A programación comunitaria en curso, da cal demos cumprida conta no último número da nosa publicación, introduce conceptos de cooperación que van máis aló dos acordos entre socios dun e doutro lado da raia, estendendo o modelo de cooperación multinivel a outros socios institucionais, ou empresariais, ou non gobernamentais, alén das nosas fronteiras como Estados. Modelos máis intermunicipais que supramunicipais (Eurocidade Verín-Chaves, redes de Municipios Galicia Central e Douro Alliance), ou máis interrexionais que (tamén) transfronteirizos (EUROMOT).

O modelo de Cooperación Territorial Europea acolle deste xeito, baixo a súa concepción máis ampla, o paradigma intergubernamental manexado por Richard Rose en 1984 segundo o cal “as políticas públicas unen o que as constitucións dividen”<sup>1</sup>. Cooperación transfronteiriza, transnacional e interrexional deberán dar de sí todo o que os respectivos xefes de filas e socios desexen aportar nos proxectos que están a ser presentados nas diferentes candidaturas abertas pola Unión Europea.

De aí a necesidade de ter coñecemento das experiencias (antigas, renovadas ou innovadoras)<sup>2</sup>, que se estean a producir no noso contorno territorial máis próximo, en

1 Este traballo está disponible en castelán nunha versión de 1998: Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

2 QUASAR CONSULTORES (2007). *Análisis de los proyectos incluidos en el Programa Interreg III-A de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2000-2006 y preparación de un documento de divulgación*.

España, en Portugal, en Francia ou mesmo no Mediterráneo. Tamén das que foron destacadas no período anterior, e dada a súa natureza, permiten continualas no período actual do 2007-2013, con novos rumbos e mesmo con outros socios, no que, se cadra, teñen cabida as novas fórmulas de cooperación, como as Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial (AECTs).

As redes de gobernanza, teñen sentido nun marco amplo de experiencias comparadas, das que beben as novas propostas ou se refrescan as antigas, das boas prácticas<sup>3</sup> que deixan un pouso institucional que deberá perdurar no seguinte período de programación co horizonte posto en 2020.

Neste número o lector ten nas súas mans unha primeira parte adicada ao estudo da *cooperación territorial en España cara a unha Europa Ampliada*, con colaboracións de politólogos, xeógrafos e especialistas en dereito internacional que tentan achegar a “cooperación en acción”, sobre a base de experiencias reais. O primeiro apartado, “Estudo Monográfico”, ábrese por parte de Argimiro Rojo (Universidade de Vigo) e Pilar Blanco, que abordan “*El Especial Significado de la Cooperación Transfronteriza*”, como punto de situación teórica no momento de cambio da programación financeira. A profesora da Universidade Autónoma de Barcelona, Susana Beltrán, revisa as novas fórmulas de cooperación europea, exemplificando a súa análise na regulamentación da AECT en España, nun traballo titulado “*Puesta a Punto de la Figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el Ordenamiento Español. ¿Más Fácil y Más Difícil?*”. Os estudos aplicados a realidades territoriais concretas teñen cabida dende as propostas do profesor Francisco Letamendía (Universidade do País Vasco) sobre a cooperación no eido das redes transfronteirizas de desenvolvemento económico a través de “*La Cooperación Transfronteriza Europea y su Doble Cara de Jano: El Caso Vasco*”. O contrapunto ás experiencias de colaboración, nun marco máis amplo, recóllese por parte dos investigadores das Universidade Autónoma de Barcelona, Antoni Durá e Xavier Oliveras, que amosan a complexidade das redes de cooperación no ámbito do Arco Mediterráneo, realidade complementaria ao noso Espazo Atlántico, fonte de posibles experiencias, dende o traballo “*La Cooperación Territorial en el Arco Mediterráneo*”.

A segunda parte da publicación “Experiencias e Casos”, céntrase na nosa Euro-rrexión Galicia-Norte de Portugal, en concreto na construción dunha realidade emer-

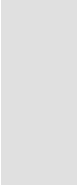
“Informe de Análisis Técnico” ([http://www.poctep.eu/doc/INFORME\\_FINAL\\_QUASAR.pdf](http://www.poctep.eu/doc/INFORME_FINAL_QUASAR.pdf)).

<sup>3</sup> Ibid. QUASAR CONSULTORES (2007). “Informe de Buenas Prácticas” ([http://www.poctep.eu/doc/INFORME\\_DE\\_BUENAS\\_PRACTICAS\\_QUASAR.pdf](http://www.poctep.eu/doc/INFORME_DE_BUENAS_PRACTICAS_QUASAR.pdf))

xente exemplificada na experiencia da Eurocidade Chaves-Verín que está a ser desenvolvida dende o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. *Construíndo EuroCidades no Ámbito da Cooperación Transfronteiriza España-Portugal*, tenta reflectir a complexidade, tamén a innovación, dos novos modelos de cooperación transfronteiriza, contado a partir das realidades dos propios Concellos do Eixo. Este foi o reto lanzado ás responsables técnicas dun “proxecto vivo”, que -xulgará o lector- foi magnificamente exposto por Ana Luisa Ladeiras (Cámara de Chaves) e M<sup>a</sup> Carmen Pardo López (Concello de Verín), “Eurocidade Chaves-Verin. Um Instrumento de Desenvolvemento Económico e Social”. Os traballos de Nuno Almeida (CCDR-N), “Reflexões sobre a Cooperação de Âmbito Institucional na Europa”, e de Nuno Miguel Ferreira (Secretariado Técnico Conxunto), “O Novo Programa de Cooperação Transfronteiriza España-Portugal 2007-2013. Perspectivas do Secretariado Técnico Conxunto”, aportan un grao de madureza institucional, de capacidade de xestión de proxectos, de solvencia no seguemento e avaliación da cooperación, a todas estas experiencias de terceira xeración, sempre oportunas, sempre necesarias. Finalmente, amósanse unhas breves reflexións sobre os problemas da información e comunicación da programación comunitaria, e sobre o desenvolvemento en curso das convocatorias abertas neste semestre no eido mesma da programación 2007-2013, elaborada polo Director da Revista, baixo os títulos: “Apuntes sobre os Procesos de Información e Comunicación dos Programas Comunitarios no Período 2007-2013”, e “Seguemento ás Candidaturas dos Fondos Comunitarios de Cooperación Territorial no Primeiro Semestre de 2008”.

Como o lector pode observar, a publicación *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* continúa a formularse coma unha plataforma aberta para todos os que queiran e teñan algo que dicir sobre a Cooperación Territorial en Europa, de aí a conformación deste número cunha parte monográfica con experiencias en España e outra, de casos, con visións dende a parte portuguesa.

Poderían ser outras, seguro que mesmo máis, posiblemente mellores, o que non cabe dúbida e que son algunhas das que contemplan o máis salientable do espírito da nova Cooperación Territorial Europea: a ilusión por facer unha Europa en rede, onde as Eurorrexións teñan cabida e dean soporte aos respectivos niveis rexionais e locais. A todos eles parabens polo seu esforzo cotiá. ◀◀

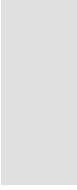


---

## **Estudo Monográfico**

A Cooperación Territorial en España cara a unha Europa Ampliada

---



*Argimiro Rojo Salgado*

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
y Profesor Jean Monnet de la Universidade de Vigo

*Pilar Blanco Tuimil*

Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación

**Índice:** 1. Introducción; 2. Cooperación transfronteriza: parámetros y evolución; 3. La cooperación transfronteriza: un nuevo escenario de gobernanza territorial; 4. ¿Tiene un significado especial la cooperación transfronteriza?. 5. Epílogo. Bibliografía.

**Palabras clave:** Frontera, historia, tiempo, integración, cooperación transfronteriza.

## 1. Introducción

► Nadie pone en duda que una de las principales características del continente europeo es la existencia de una multiplicidad de fronteras que se han ido trazando (y modificando) a lo largo de los siglos –algunas de ellas en fechas muy recientes–, rompiendo y separando, en muchos casos, comunidades humanas y espacios geográficos con profundas similitudes e historia compartida. Las fronteras estatales, y como consecuencia de una acción combinada y perseverante de las políticas administrativas, militares y socioeconómicas, se convierten en unas auténticas franjas o muros (a veces murallas, a veces incluso telones de acero) que separan e incomunican pueblos y territorios. Surge así el “efecto barrera”, una de cuyas principales consecuencias es la de transformar los paisajes fronterizos en áreas marcadamente 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.

Los Estados-naciones, siempre tan celosos de su poder soberano, desplegado dentro de unas fronteras pretendidamente fijas e impermeables, han sido los principales artífices de este efecto barrera producido en todos sus territorios fronterizos. Conviene recordar, a este respecto, como la propia concepción de la institución estatal está basada en la idea de una comunidad política homogénea, separada y diferenciada del exterior, y sometida a un poder único, soberano y delimitado territorialmente, esto es, operativo en régimen de exclusividad dentro de un territorio cuyos confines (terrestres, aéreos y, en su caso, marítimos) han sido fijados en base a criterios de precisión, permanencia e intangibilidad. Así, pues, la frontera, en cuanto línea divisoria inviolable y pretendidamente definitiva, en cuanto factor de separación, barrera e incomunicación, es consustancial con la propia idea y proyecto estatal. El nacimiento de los Estados, así como su proceso de construcción histórica, conlleva inexorablemente la separación y segmentación de territorios y poblaciones. 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. Justamente, las actuaciones del poder estatal, el despliegue de sus tareas y funciones, la verificación de sus rendimientos y actuaciones empiezan y terminan siempre en la frontera.

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 a favor del desmantelamiento de las fronteras y la subsiguiente etapa de acercamiento, reencuentro y cooperación transfronteriza. Ciertamente, y en el caso de Europa, se advierte como las nuevas estructuras de oportunidad política sobrevenidas en las últimas décadas (procesos de democratización en el interior de muchos Estados, de descentralización política o regionalización y de integración supraestatal) van a posibilitar e impulsar dicha dinámica. En efecto, y considerando por ejemplo el caso de España, podemos 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 cooperación transfronteriza constituye una muestra bien significativa.

A su vez, el proceso de construcción europea, que conlleva la revisión o transformación de la institución estatal, tanto en su aspecto conceptual como en sus funciones y elementos constitutivos (el poder, el territorio, la ciudadanía...), va a constituir posiblemente el factor determinante, al representar esa instancia integradora y supraestatal, esa 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 la que impulse y dinamice 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 (tanto internos como externos). En este sentido, habrá que reconocer que el proceso de integración europea abarca y afecta no sólo a la unificación continental en su conjunto sino también a esas otras unificaciones (re-unificaciones, en algunos casos) territoriales fronterizas anteriormente divididas.

Convendría empezar a reflexionar, pues, acerca de estos “otros” procesos de integración que están teniendo lugar en el escenario europeo en la actualidad, en sus consecuencias y resultados a medio y largo plazo; unos procesos que, en todo caso, no hacen más que reflejar o completar ese otro gran proceso continental de unificación. A través de este breve ensayo pretendemos, primordialmente, suscitar esta (ineludible) cuestión e iniciar al mismo tiempo una exploración de la misma desde las categorías de la ciencia social. Como cuestión previa proponemos una breve reflexión en torno al hecho de la cooperación transfronteriza contemplado desde los parámetros tiempo y espacio.

## 2. Cooperación transfronteriza: parámetros y evolución

Para poder hablar de cooperación territorial tenemos que hacerlo desde varios parámetros que nos van a ayudar a comprender este concepto y su evolución. Dos de esos parámetros son espacio y tiempo, que han tenido multitud de interpretaciones a lo largo de la historia. Las doctrinas modernas sobre la noción del espacio son abundantes y complejas, una de ellas se rastrea dentro de la cosmología del Renacimiento, donde se abandona la idea de un espacio concebido como límite y determinación exterior de los cuerpos, y se pasa a la idea de un espacio entendido como extensión homogénea, que se va a constituir como supuesto de

referencia en los posteriores desarrollos de la geometría y de la física moderna. Filósofos y hombres de ciencia tendieron cada vez más a concebir el espacio como una especie de continente universal de los cuerpos físicos.

Varias son las concepciones del espacio que se deben a la física del siglo XX, en la mayor parte de los casos la noción del espacio está relacionada con el tiempo. Einstein (2006) presentó en 1915 la teoría especial de la relatividad, donde espacio y tiempo dejan de ser absolutos. El principio relativista rige, por ejemplo, en lo que toca a la simultaneidad de los acontecimientos. La noción clásica supone un tiempo absoluto; la noción relativista supone que lo que aparece como simultáneo a un observador puede no aparecer como simultáneo a otro observador. Según el citado autor, el espacio se comprime y el tiempo se dilata y la humanidad, hasta la fecha, ha vivido en la certidumbre de que espacio y tiempo eran parámetros constantes a la hora de explicar los fenómenos naturales. Consideramos que actualmente este paradigma se está quebrando, por lo que espacio y tiempo ya no son lo mismo que antes, esto es, no plasman lo mismo al haber sido redefinidos. Así, pues, lo que entendemos por espacio-territorio está cambiando, evolucionando con nuevos criterios basados fundamentalmente en desarrollos socio-económicos.

Anthony Giddens (1997) nos habla del tiempo atemporal y de un espacio de flujos dos formas de tiempo y espacio que coexisten con las de las épocas precedentes, donde contaba el tiempo biológico y el cronológico, propios de la existencia humana. Hoy el tiempo deja de ser una constante y se comprime, reordena, reorganiza según las necesidades o el caso; de este modo, la población se organiza en relación a la gestión del tiempo y del espacio.

En relación al espacio, podemos decir que el mundo se ha hecho pequeño, el espacio se ha comprimido, las distancias se han hecho menores. Ya no entendemos el mundo como un puzzle de territorios marcados con frontera-país, ahora entendemos el mundo como un espacio abierto, interactivo y de flujos constantes. No se puede entender un espacio de cooperación transfronteriza sin conocer adecuadamente el escenario donde éste se nutre. El mundo se ha convertido en un gran escenario gigantesco, donde el mero hecho de encontrarse en Europa ha dejado de ser importante en la era de la globalización, en la que las distancias y los

tiempos se han visto reducidos. Esta situación se debe en gran medida a la evolución y revolución de las nuevas tecnologías, de internet, de la incorporación de la investigación y de la innovación al entorno empresarial y social como una constante vital de desarrollo. La consecuencia de esta evolución es el paso de lo simple a lo complejo, de lo homogéneo a lo heterogéneo, esencia misma del progreso.

La evolución es un proceso necesario, y la homogeneidad (que es un punto de partida) es un estado inestable que no puede durar y debe pasar a la heterogeneidad para alcanzar el equilibrio. Por eso la evolución debe continuar una vez se haya iniciado el proceso, porque las partes homogéneas restantes tienden, por su inestabilidad, hacia la heterogeneidad. El sentido de este proceso necesario y continuo es optimista, nos lleva hacia nuevas concepciones de lo social y también de lo territorial, y es en este hecho donde podemos entender los cambios constantes que va sufriendo nuestro entorno. De un territorio perfectamente demarcado y acotado, vamos pasando a la confluencia de múltiples elementos de la realidad que la hacen mucho más rica y con mayores posibilidades, en muchos casos podríamos decir que irremediabilmente abocados a la cooperación.

En esa evolución constante vamos pasando a nuevas formas de entender, desarrollarse y comunicarse los territorios. Según el consultor japonés Kenichi Ohmae (2005), la unidad geográfica y económica de la economía global es la región, y nosotros, en nuestro espacio transfronterizo, lo hacemos con el nombre de Euroregión. Centrar la acción en las regiones supone dar un giro radical a nuestra forma de ver el mundo y desechar conceptos heredados de una época anterior como el de Estado-nación. Las regiones están abiertas al mundo, piensan y funcionan desde una perspectiva realmente global y sin fronteras. Capital, tecnología y mercados ya no vienen dados por el gobierno central, sino que se van a buscar en el exterior y se compatibilizan con desarrollos tecnológicos e innovadores compartidos con otros territorios, y que tienen la caducidad temporal que requiera cada proyecto.

La Euroregión empieza a ser básicamente una realidad económica, donde el tamaño no es algo fácilmente determinable, y donde las claves del éxito son la apertura y la flexibilidad, lo cual conlleva no quedarse anclado en los paradigmas del pasado y reinventarse para hacer frente a la competencia global. Ohmae

(2005) establece una serie de pautas y condiciones para el triunfo de estos modelos “Región”, como contar con un aeropuerto internacional, un gran puerto capaz de manejar carga internacional, una buena infraestructura de transportes, y universidades e institutos de investigación de vanguardia que se encarguen de una formación de buen nivel. Esto generará un lugar no sólo interesante y productivo para hacer negocios, sino un lugar agradable y confortable para trabajar y vivir.

Hemos visto como podemos medir la cooperación transfronteriza bajo los parámetros tiempo-espacio en evolución constante, donde se redimensiona el espacio-territorio en el nuevo marco global, y donde la cooperación se desarrolla en un trabajo en redes. Estas redes se basan en la gestión del conocimiento compartido, con nuevas formas organizacionales, con nuevas formas de trabajar y de relacionarse. Es en definitiva, la evidencia de la necesidad social de la convivencia transfronteriza en forma de cooperación.

### **3. La cooperación transfronteriza: un nuevo escenario de gobernanza territorial**

Tal como adelantábamos en la parte introductoria de este trabajo, ya quedan muy pocos estudiosos que pongan en duda el fuerte impacto producido por el proceso de integración europea sobre los ámbitos territoriales y fronterizos que la conforman, reconociendo que la evolución de las fronteras en este nuevo espacio geopolítico emergente es una de sus tipificaciones más relevantes. Más allá de la integración funcional o “sectorial”, y un tanto ensombrecida por ésta, se ha venido produciendo un doble y simultáneo proceso de integración/fragmentación territorial, dando lugar a nuevos ámbitos y escenarios de gobernanza.

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 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 comunicación, interacción y cooperación, dando lugar a nuevas formas y escenarios de gobernanza con entidad propia. La cooperación transfronteriza y la creación

de eurorregiones representan una de las muestras más palpables de esta nueva realidad emergente.

En los inicios, esto es, allá por los años 60 y 70 del pasado siglo, los proyectos y realizaciones relativos a la cooperación transfronteriza constituían un fenómeno un tanto extraño e inédito, y en cualquier caso una realidad un tanto marginal. Cualquier intento por parte de algunas 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, distanciamientos y asimetrías existentes entre las partes (Christiansen y Jorgensen, 2004), por lo que sus resultados fueron también muy limitados en la mayoría de los casos.

Todos esos 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, evidenciando el desinterés, las dificultades o también las grandes diferencias y asimetrías existentes a ambos lados de la frontera 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 todavía no había producido ese efecto de erosión y desbordamiento del hecho fronterizo.

Pese a estas dificultades iniciales, y a los bajos resultados alcanzados, puede afirmarse que de alguna manera esta cooperación transfronteriza precursora contribuyó a romper moldes, a invertir dinámicas, a descubrir el efecto barrera 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 para las poblaciones afectadas. Todo ello ha contribuido también a alimentar un nuevo discurso, en el que se empiezan a destacar las ventajas y posibilidades de la cooperación transfronteriza, ayudando a transitar poco a poco del concepto tradicional de “frontera-separación”, de línea legal que marca el límite del territorio propio y lo separa del territorio de otro Estado, al nuevo concepto de “frontera-

cooperación” o “frontera-reencuentro”, donde se vuelven a encontrar comunidades humanas y territorios absurdamente separados por los avatares históricos; y es ahí, justamente, donde empiezan a generarse y organizarse estrategias singulares de diálogo e interrelación, desencadenando nuevas sinergias y nuevos procesos de movilización y agregación de intereses. Conforme a esta nueva concepción, que pone el acento en el carácter no natural y sí político y convencional de la frontera (siempre hay algo de artificial en toda frontera), van surgiendo relaciones entre ambos lados de la frontera fundadas en la vecindad, en la tradición y en unos lazos e intereses comunes que los avatares históricos no han sido capaces de borrar.

Por cooperación transfronteriza empieza a entenderse “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”, siendo esa característica de materializarse en territorios adyacentes lo que otorga a esta forma de cooperación ese especial significado y esa singularidad inconfundible. Su contenido se enmarca dentro de esa necesaria cooperación entre comunidades humanas vecinas afectadas por los muchos inconvenientes derivados del hecho fronterizo, y que afectan principalmente a la carencia de servicios o infraestructuras, a la lejanía de los centros administrativos y políticos, a la fragmentación o discontinuidad del espacio relacional natural, a la despoblación, depresión económico, marginación, etc. (De Castro Ruano y Ugalde, 2003).

A partir de los años noventa del pasado siglo, la cooperación transfronteriza alcanza su apogeo, dando lugar a la creación de diferentes estructuras organizativas capaces de impulsar actuaciones concertadas muy variadas a un lado y otro de la frontera. Un buen ejemplo de ello es la EUROREGIO, que en sus comienzos integraba a municipios alemanes correspondientes a los Länder del Norte de Renania-Westphalia y de la Baja Sajonia con cuatro provincias holandesas, y que poco a poco se fue convirtiendo en una organización “internacional” dotada de un secretariado y de un conjunto de instituciones políticas propias. Otros muchos casos de cooperación transfronteriza se han ido sucediendo a lo largo de estos últimos lustros, a lo que ha contribuido de manera decisiva el proceso de integración europea y de una manera muy especial la Comisión, que pronto descubre en este tipo de cooperación un ámbito privilegiado para llevar a cabo las

políticas europeas. Las iniciativas-programas INTERREG, puestas en marcha a partir de 1990, y concebidas para mitigar el efecto frontera en el seno de la Unión y favorecer el desarrollo integrado de las zonas transfronterizas, han ido poco a poco ampliando su campo de acción y su dotación financiera, hasta alcanzar cuantiosos recursos.

A través de todas estas iniciativas, la cooperación transfronteriza se ha ido convirtiendo en un objeto de interés creciente tanto para los órganos e instituciones de la Unión como para otros muchos actores y redes de ámbito nacional, regional y local, cada vez más interesados en la realidad transfronteriza y cada vez más conscientes también de las ventajas y oportunidades que representa. Poco a poco, estos agentes, y amparándose en las iniciativas comunitarias consistentes básicamente en la provisión de fondos y en el establecimiento de marcos legales de acción duradera, se van uniendo y concertando agendas y proyectos específicos circunscritos al ámbito transfronterizo. Es así como las fronteras están dejando de ser y simbolizar lo que fueron en el pasado (elementos de exclusión e incomunicación), para convertirse ahora en agentes y ámbitos de inclusión y cooperación; “han pasado de ser líneas divisorias entre espacios separados a ser la razón para la cooperación” (Christiansen y Jorgensen, 2004: 379), dando paso así a nuevas formas de gobernanza territorial dentro de la Unión.

#### **4. ¿Tiene un significado especial la cooperación transfronteriza?**

Consideramos que este ámbito de cooperación transfronterizo reviste un significado e importancia especial dentro de la dinámica general que hoy caracteriza al hecho transfronterizo e interterritorial. En efecto, estas relaciones interregionales transfronterizas vienen, en esencia, condicionadas por la proximidad o contigüidad geográfica, y la semejanza de la naturaleza de los problemas comunes y de sus posibles soluciones. Se trata evidentemente de contactos con objetivos predominantemente funcionales, derivados de las condiciones de vecindad, tratando de facilitar el movimiento de personas, productos, recursos, servicios, iniciativas, etc.

Los temas son muy variados, pero de gran importancia para los diferentes actores: medio ambiente, inmigración, extinción de incendios, protección civil,

cultura, ocio y deportes, crimen organizado (narcotráfico, contrabando, terrorismo). Todo esto contribuye a otorgar a este tipo de relaciones un especial significado y también una incontestable legitimidad, ya que como muy acertadamente afirma 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”.

Este espacio de cooperación transfronteriza tiene, además, otra dimensión y singularidad: la de constituir la reparación de un agravio y deuda histórica. Hoy día ya casi nadie cuestiona el hecho de que el largo proceso de construcción y consolidación de los Estados nacionales ha supuesto, en muchos casos, la desmembración o amputación violenta y traumática de muchos territorios, comunidades nacionales, comarcas o regiones. Guy Héraud (1968: 32), uno de los primeros defensores de la idea de región transfronteriza, junto con Denis de Rougemont y Leopold Kohr, afirma que la historia, que no es más que “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 profesor francés– “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”.

En este mismo orden de cosas, T. Christiansen y K. E. Jorgensen (2004: 373) consideran que los procesos de construcción del Estado en Europa no fueron propiamente procesos de integración, ya que en muchos casos la construcción del Estado, más que unificar territorios, economías y sociedades, los separó aún más, rompiendo, dividiendo y desintegrando sociedades, economías, territorios e identidades culturales anteriormente unidas, aplicando para ello políticas de asimilación o incluso de exterminación. El resultado final de esta alteración de los espacios premodernos fue la consolidación de las fronteras estatales, y con ello, la exacerbación de las diferencias entre territorios. Las zonas fronterizas se convierten en “regiones periféricas”, 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 la categoría de zona caliente o escenario habilitado para el despliegue de la logística armamentística alimentada por la dinámica de tensión generada por los Estados.

La consideración anterior nos permite descubrir otra connotación inherente al hecho transfronterizo, y de signo manifestamente negativo: el constituir zonas periféricas con claras connotaciones de marginalidad y subdesarrollo. Ello deriva fundamentalmente del 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, dando lugar a una situación de marginalidad y olvido respecto del centro político, tanto desde el punto de vista económico como cultural, social, demográfico, etc. Las comarcas y regiones fronterizas se convirtieron, de esta manera, en territorios periféricos deprimidos, desérticos y discriminados. Desde Europa del sur hasta Escandinavia e Irlanda abundan las regiones fronterizas aquejadas de estos mismos problemas de exclusión.

## 5. Epílogo

Se señalaba anteriormente que este espacio de cooperación transfronteriza tiene, y por varias razones, una dimensión y un significado muy especial. Una de esas razones estriba, precisamente, en la posibilidad de reparar un agravio y una deuda histórica en favor de muchos territorios, comunidades nacionales, etnias, comarcas o regiones que en el pasado fueron objeto de amputaciones y divisiones traumáticas (contra natura), atendiendo únicamente criterios de poder, ambición o simple azar. La lógica que presidió el largo proceso de construcción y consolidación de los Estados nacionales se hizo incompatible, en la mayoría de los casos, con la preservación de realidades geográficas, culturales, políticas, etnolingüísticas y humanas preexistentes.

Pues bien, puede que en la actual coyuntura histórica se estén produciendo, y de manera simultánea, una serie de acontecimientos (integración supraestatal, descentralización subestatal...) que considerados de manera agregativa, representen una efectiva estructura de oportunidad para corregir aquellos errores históricos y permitir, así, el re-encuentro de estas entidades territoriales. El tiempo no se detiene jamás y, en este sentido, podemos confiar en que lo que la historia ha

destruido también ella lo puede reconstruir y enmendar. Y eso es lo que puede estar ocurriendo actualmente, ciertamente de manera incipiente, siendo una buena prueba de todo ello la intensificación (hasta llegar a la institucionalización) de la cooperación transfronteriza. Y dentro de este contexto, y sin perder de vista esta perspectiva, la pregunta que inevitablemente empezamos a formularnos es la siguiente: ¿se conformarán estas poblaciones y territorios con el re-encuentro y la cooperación, o se demandará algo más? En otras palabras, ¿conducirá la cooperación transfronteriza a la integración transfronteriza? ¿y cuáles serían sus consecuencias? ◀◀

### **Bibliografía**

CHRISTIANSEN, T y JORGENSEN, K.E. (2004). “La gobernanza transregional en la nueva Europa”, en MORATA, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.

DE CASTRO RUANO, J.L y UGALDE ZUBIRI A. (2004). *La acción exterior del País Vasco. (1980-2003)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

DUCHACEK, I. (1990). “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International relations”, in MICHELMANN and SOLDATOS (Eds.). *Federalism and International Relations. The role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press-Oxford.

EINSTEIN, A. (2006). *Sobre la Teoría de la Relatividad especial y general*, Madrid: Alianza Editorial.

FOUERE, Y. (1968). *L'Europe aux cent drapeaux*, Paris: Presses d'Europe.

GARCÍA, C. (1996). “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91.

GIDDENS, A. (1997). *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid: Alianza Editorial.

GOLDMAN, L. (1999). *Introducción a la filosofía de Kant: Hombre, comunidad y mundo*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

HERAUD, G. (1976). *L'Europe des ethnies*, Paris: Presses d'Europe.

- KANT, I. (2003). *Crítica de la razón pura*, Buenos Aires: Editorial Losada.
- KEOHANE, R. y NYE, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- LANDAU, Levy, D. (1993). *Que es la teoría de la relatividad*, Rubiños 1860.
- OHMAE, K. (2005). *El próximo escenario global*, Barcelona: Editorial Granica.
- TURPIN, D. (1987). *La Région*, Paris: Economica.



## PUESTA A PUNTO DE LA FIGURA DE LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL, ¿MÁS FÁCIL Y MÁS DIFÍCIL?

Susana Beltrán García

Profesora de derecho internacional público de la Universidad Autónoma de Barcelona

**Índice:** 1. Introducción; 2. Razón de ser; 3. Proceso de creación; 4. Componentes multiniveles; 5. Funciones bajo un común denominador; 6. Aposatar por una AECT en el marco del ordenamiento español; 6.1. Salvaguardas; 6.2. Cooperación territorial de amplia cobertura. Bibliografía.

**Palabras clave:** Cooperación territorial, relaciones transfronterizas, transnacionales, interregionales, regiones, entes locales, Unión Europea.

### 1. Introducción

► La iniciativa comunitaria Interreg en sus tres periodos ha propiciado la colaboración entre entidades regionales y locales de países europeos reforzando, así, la cohesión económica y social. Fruto de este impulso se constataron las dificultades técnico-jurídicas para establecer organismos de cooperación que gestionaran en común los proyectos decididos por estas entidades y cofinanciados con fondos comunitarios. Diversas fueron las propuestas e iniciativas (fallidas) para disponer de un instrumento idóneo, como las Agrupaciones europeas de interés económico, pero hasta ahora no ha habido resultados satisfactorios. En el actual periodo 2007-2013 se ha tratado de cambiar la tendencia anterior con la adopción del Reglamento comunitario nº 1082/2006 que crea la figura de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (en adelante AECT)<sup>1</sup>, con el propósito de facilitar y fomentar la cooperación territorial: transfronteriza, transnacional e interregional.

A pesar de este encomiable objetivo, el Reglamento es ambiguo en algunos de sus extremos y deja en manos del legislador interno en multitud de ocasiones

1 Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DOUE de 31 de julio de 2006, L 210/19.

la labor de garantizar su efectividad. Esta es la razón por la cual, y aunque se trate de un tipo de norma que se define por ser directamente aplicable y obligatoria en todos sus elementos, haya que tener muy en cuenta la normativa complementaria aprobada por los respectivos países miembros. En concreto en el Estado español ha entrado en vigor el Real Decreto 37/2008<sup>2</sup> que complementa al citado Reglamento. La necesidad de remitirse a la norma interna es doble: por un lado, y esta es su natural expresión, para desarrollar las disposiciones que el Reglamento delegaba a la legislación de los Estados miembros. Por otro, valorar de qué forma, finalmente, el legislador interno ha interpretado algunos de sus artículos bien ampliando el sentido inicial o, al contrario, restringiendo las previsiones iniciales. No hay que olvidar que la posibilidad de colaborar entre regiones de varios países, pese a que lleva años desarrollándose en el continente europeo, aún despierta recelos entre las autoridades nacionales. Resulta paradójico que el Reglamento dispusiera que se aplicaría a más tardar el 1 de agosto de 2007, de manera que los países miembros tenían un año desde su entrada en vigor, en agosto de 2006, para adoptar la legislación interna (art. 16) y a fecha actual sólo unos pocos la hayan aprobado<sup>3</sup>.

En suma, este artículo analiza el Real Decreto español nº 37/2008 que complementa la normativa comunitaria a fin de valorar si cumple con dicho desempeño, lo refuerza o, tal vez, lo minimiza. El desarrollo de AECT con participación de entidades nacionales depende de ello.

## 2. Razón de ser

De entrada, el Reglamento no prevé la naturaleza de las AECT sino que únicamente señala que las AECT tendrán personalidad jurídica (art. 1.3). Ello ha dado juego a la doctrina, y también al legislador interno, a aventurar dis-

---

2 Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), BOE 19 de enero de 2008.

3 A 3 de marzo de 2008, de los 27 Estados miembros sólo Bulgaria, Grecia, Hungría, Portugal, Rumania, Reino Unido y el Estado español han adoptado la normativa interna que garantiza la aplicación de las AECT: Fuente: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).

tintas interpretaciones a partir de la lectura del Reglamento. En este sentido, cabe diferenciar, por una parte, una personalidad jurídica comunitaria derivada, entre otras, del acto que las crea o de las salvaguardas contempladas en este ordenamiento para que se desarrollen las AECT. Por otra, gozan de personalidad jurídica interna en la medida que el Reglamento capacita a las AECT para actuar en nombre y por cuenta de sus miembros en el país donde se establece la sede: adquiriendo bienes inmuebles, contratando personal, recurriendo a la justicia o solicitando fondos europeos para llevar a cabo proyectos (arts. 1-2), son sólo ejemplos.

El Reglamento, sin embargo, no determina el derecho interno aplicable: privado o público (hay que tener en cuenta que las posibilidades de actuar según estén regulados por uno u otro son distintas). Algunos autores han concluido que ambas opciones son posibles aún cuando las facultades que llegue a tener son más propios de los organismos regidos por el derecho público (Embido y Fernández de Casadevante, 2007: 55).

El Real Decreto avanza un paso más en relación al Reglamento ya que especifica que las AECT son “*personas jurídico-públicas*” (art. 2) inclinándose, en consecuencia, por las agrupaciones de derecho público. Dicha matización probablemente reduzca las expectativas de transformación de algunos organismos constituidos por entidades regionales y locales del Estado español regidos por el derecho privado como la asociación Arco Latino<sup>4</sup> a menos que cambie totalmente de estructura, en la línea de la Eurorregión Pirineos Mediterráneo que se encuentra en proceso de conversión en una AECT<sup>5</sup>.

En la última década la creación de asociaciones de entidades territoriales españolas con otros entes europeos ha sido notable, especialmente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo<sup>6</sup> que dispuso que no todas las actividades que realizan las Comunidades Autónomas con proyección exterior invaden la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales (art.

---

4 Estatutos de la Asociación Arco Latino, 10 de junio de 2005.

5 <http://www.eurorregion-pm.eu>

6 BOE 25 de junio de 1994

149.1.3 de la Constitución). Esta interpretación favorable a la colaboración más allá de las fronteras animó a los entes regionales y locales a asociarse para obtener financiación comunitaria y así llevar a cabo proyectos comunes (Beltrán, 2007: 227). El Reglamento comunitario sigue impulsando estas iniciativas a través de AECT, pero perfeccionándolas así como el Real Decreto que prevé un complejo proceso de creación sólo apto para las más dispuestas a cooperar de manera estable.

### 3. Proceso de creación

El Real Decreto reproduce el Reglamento: los potenciales miembros de una AECT deben entregar el proyecto de convenio, estatutos y notificar la intención de instituirlos a sus respectivos Estados (art. 4); estos últimos, a su vez, deben autorizarla en caso que no contravenga la legislación nacional ni sea improcedente por razones de interés o de orden público, pero añade otras condiciones. Por una parte, la entidad española debe aportar el texto de convenio y los estatutos así como la posible limitación de responsabilidad de alguno de sus miembros; hasta aquí no hay diferencias respecto a lo previsto en la norma comunitaria. Por otra exige, y estos son los requisitos complementarios, la documentación acreditativa de la personalidad jurídica de los futuros miembros, la certificación que muestre el acuerdo del Consejo de Gobierno, del Pleno del Ayuntamiento o del órgano correspondiente, con la participación de la entidad de que se trate en la AECT.

Una vez admitida la solicitud, el Ministerio de Administraciones Públicas pedirá informes, que serán preceptivos en todos los casos, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y del Ministerio de Economía y Hacienda. Este último aclara que será vinculante a efectos del uso de fondos comunitarios o de la administración del Estado, sus organismos públicos o de las demás entidades de derecho público. También será preceptivo, aunque no prevé que sea vinculante, el informe de la Comunidad Autónoma en caso que el interés de participar en una AECT provenga de entidades que entren dentro de su ámbito territorial. Esta exigencia es, quizás, una de las cuestiones más controvertidas del Real Decreto. En mi opinión, este requisito obstaculiza lo dispuesto en el artículo 10 de la Carta de la Autonomía Local de 1985, ratificada por el Estado español, según la cual las entidades locales tienen el derecho, por tanto es más

que una posibilidad, a integrarse en una asociación internacional compuesta por colectividades de similar naturaleza<sup>7</sup>.

Asimismo hay otra diferencia formal entre el Reglamento y el Real Decreto que merece ser destacada en este trámite inicial: la norma comunitaria dispone la obligación de notificar la constitución de una AECT, por tanto, dando un sentido de comunicación, y salvo que se vulnere el orden constitucional o el resto de condiciones previstas en el artículo 4, la respuesta de la autoridad nacional será afirmativa. En cambio sustituir, como hace el Real Decreto, la palabra *notificar* por *solicitar*, implica una subordinación más contundente de las entidades regionales y locales a la autoridad nacional de nuestro país y este no era, probablemente, el sentido del Reglamento que en numerosas disposiciones apuesta por la lógica de la gobernanza multinivel auspiciada por la Comisión en su *Libro Blanco sobre la Gobernanza europea* de 2001 y defendida, también, por otros autores como un valor añadido de gestión (Levrat, 2007: 44; Morata, 2007: 143).

En cuanto al requisito de dotarse de un convenio y de unos Estatutos, el Reglamento dispone la obligación de firmar un acuerdo que contemple básicamente: el domicilio social, que debe estar situado en el territorio de un Estado miembro, funciones a desarrollar, componentes, legislación aplicable a efectos de aplicación y de interpretación, que será la del Estado en donde se ubique la sede social, cláusulas sobre el control financiero y delimitación del territorio donde llevará a cabo sus actuaciones. Junto con el convenio, las AECT deberán dotarse de un estatuto, que además de desarrollar los preceptos del convenio aprobado, especificará los órganos de gobierno, el sistema de adopción de decisiones, las condiciones de contratación y de contribución financiera de sus miembros, la designación de autoridades así como las modalidades de auditoría y responsabilidad.

Evacuado el trámite de los informes, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial eleva una propuesta de resolución y es el Consejo de Ministros quien autoriza, en el supuesto que uno de los miembros de la AECT sea un Estado, un órgano de la administración del Estado o un organismo público dependiente de

---

<sup>7</sup> *Carta Europea de la Autonomía Local*, 15 de junio de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988, BOE 24 de febrero de 1989

éste, una o varias comunidades autónomas o sus organismos públicos. Para el resto, es competente el Ministerio de Administraciones públicas (art. 6). El plazo para resolver será de tres meses en consonancia con lo previsto en el Reglamento, por tanto, nada que añadir salvo desear que efectivamente se cumpla. En cualquier caso el Real Decreto dispone que si no hay resolución transcurrido dicho plazo es que se entiende por estimada.

Una vez obtenida la autorización, hay que registrar y/o publicar los estatutos de la AECT. El Real Decreto se limita a trasladar lo previsto en el Reglamento complementándolo en alguna de sus disposiciones: en particular, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se crea un Registro de AECT. En el caso que la AECT tenga su domicilio social en otro país, pero participen entidades del Estado español, éstas deberán notificar a este Ministerio la fecha de publicación y/o registro así como una copia del convenio y estatutos (art. 7). Los estatutos de las AECT domiciliadas en nuestro territorio deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado

De lo expuesto hasta el momento se observa una sobrecarga de los requisitos exigidos para que se ponga en marcha una AECT y más teniendo en cuenta que el Reglamento ha dispuesto mecanismos de supervisión sobre las AECT una vez activadas. Ello puede desincentivar a algunas entidades locales a utilizar dicha fórmula y opten finalmente por utilizar otros modelos de agrupación, como el consorcio transfronterizo, cuyas condiciones para constituirse son menos gravosas<sup>8</sup>.

#### 4. Componentes multiniveles

Ahora bien, una de las diferencias más importantes de las AECT respecto de otras formas de asociación de entidades territoriales es que las primeras permiten que una entidad, cualesquiera sea naturaleza, forme parte de la misma. En particular, uno de los alicientes va a ser la posibilidad que los Estados

---

<sup>8</sup> Sin ir más lejos, véase el procedimiento establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, *sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras*, BOE 29 de agosto de 1997

lleguen a ser miembros. Levrat señalaba en su estudio sobre las AECT que esta opción va a contribuir a la consolidación de la gobernanza multinivel. En cierta forma va a permitir que regiones que poseen competencias legislativas, como las Comunidades Autónomas, puedan establecer cooperaciones más efectivas con países (o con órganos de su administración), en lugar de limitarse a colaborar con regiones y entidades locales que disponen de una capacidad de actuación inferior.

Incluso, es posible que sean miembros de una AECT colectividades de países terceros. El Reglamento prevé que siempre y cuando el ordenamiento interno del tercer Estado o de acuerdos entre Estados miembros y países terceros lo permitan, podrán también ser miembros entidades de terceros Estados. Por tanto, sólo quedan excluidos de una AECT los Estados que no son miembros de la Unión europea pero no sus entidades<sup>9</sup>. Entre otros Luaces Fernández (2005: 24), han defendido, como así ha sido, que dichos organismos deberían permitir la colaboración con terceros Estados como Noruega, Andorra o Suiza con quienes desde hace tiempo se ha venido desarrollando cooperación transfronteriza. Sin embargo, y aunque parezca natural que las entidades de terceros países fronterizos sean las candidatas idóneas para colaborar, el Reglamento lo deja abierto y no se limita a las relaciones de vecindad.

El Real Decreto no añade nada nuevo a esta cuestión, pero facilita enormemente el sentido de la norma comunitaria ya que se refiere a las AECT, sin rodeos *“para ser el instrumento adecuado para el desarrollo de actividades en régimen de cooperación con Entidades de otros Estados”*. Deja, pues, la puerta abierta a la cooperación con colectividades de países terceros a la Unión europea. La parte más problemática, y que *de facto* va a limitar las posibilidades reales de cooperar, no van a ser los miembros, ni siquiera los complejos trámites de creación, sino las funciones que puede desempeñar una AECT.

---

9 En concreto el Reglamento AECT en el Considerando 16 dispone: “El artículo 159, párrafo tercero, del Tratado no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros. Sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros.”.

## 5. Funciones bajo un común denominador

En efecto, la posibilidad de que heterogéneas entidades lleguen a ser miembros de una AEET no significa que vayan a aumentar sus capacidades de actuar en el seno de dicha agrupación, al contrario. El Reglamento remarca en distintas ocasiones que las funciones que puede desarrollar una AEET están supeditadas a las competencias de todos sus miembros (de tal manera que si un miembro goza de alguna capacidad más respecto de los demás no podrá ejercerla en el seno de este organismo). Por este motivo, estamos convencidos como Levrat (2007: 101), de que este común denominador va a constituir un déficit importante para el ejercicio de actividades por parte de las AEET.

Es relevante, entonces, determinar el alcance de las competencias de cada uno de los componentes de una AEET. El Reglamento establece que las funciones de las AEET *“serán determinadas por sus miembros con arreglo al principio de que todas ellas deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del derecho nacional”* (art. 7.2) El texto no aclara qué abarca el término competencia: ¿sólo las materias en común permitiendo que cada uno de los integrantes posea capacidades distintas? (p.e unos competencia legislativa, otros ejecutiva), y ello les permita actuar al máximo de capacidad en dicho ámbito material en la lógica de la gobernanza multinivel; ¿o que se trate de materias compartidas entre el Estado y sus entidades por lo que haya que considerar la conveniencia de que estén presentes ambas partes en el seno de una AEET?. En este extremo el Real Decreto no clarifica ni añade nada nuevo respecto del Reglamento.

En cambio, sí existen unos límites claramente definidos en la norma comunitaria de la que el Real Decreto toma buena nota: las funciones de una AEET no deben comportar el ejercicio de competencias atribuidas por el derecho público ni actuaciones destinadas a velar por los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior (art. 7). Sin embargo ¿qué es política exterior?. Una AEET compuesta por regiones de países miembros y entidades de terceros países no europeos y que abarque temas de inmigración (justificados, además, porque refuerzan la cohesión económica y social) ¿es política exterior?. En el caso

español, la valoración última corresponderá, *in fine*, al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que es quien habrá de interpretar dicha exigencia.

Además del requisito de la competencia compartida por todos sus miembros y la prohibición de incidir en competencias policiales, reglamentarias, judiciales y de política exterior, el Reglamento señala otra: las funciones se concretarán a la *“facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social”* (art. 7.2). Por si fueran pocas las incertidumbres que se ciernen sobre el significado de cooperación territorial hay que añadir, además, la consecución de la cohesión económica y social. Interpretar este último extremo es complejo (Del Valle, 1994: 171). La cohesión económica y social no aparece inscrita en el Tratado de la Unión europea como una “política comunitaria”, tradicional vía de integración jurídica positiva, sino como un objetivo, término más amplio y global (y, quizás más atractivo desde un punto de vista político) pero también más incierto en cuanto a sus consecuencias jurídicas y económicas. La cohesión se configura no como un resultado a conseguir sino como una acción a desarrollar a fin de reducir los importantes desequilibrios existentes entre países (Beltrán y Zapater, 2006: 96).

Pese a estas dificultades, el Reglamento facilita el enlace entre ambos conceptos que aparecen casi de forma indisoluble: el Considerando 1 contempla *“el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial requieren estrechar la cooperación territorial”*. De este modo desarrollar la cooperación territorial contribuye “siempre” a la cohesión. El recién adoptado Tratado de la Unión europea, firmado el 13 de diciembre de 2007, pendiente de ratificación, también los ensambla en el artículo 3.3 *“La Unión fomentará la cohesión, económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”* orientándose, pues, en aquella dirección.

Sin embargo, el Real Decreto se distancia ligeramente de esta interpretación: mantiene una estrecha vinculación entre la cooperación territorial y la cohesión económica y social. Pero remarca que las AEET tienen por objeto la cooperación territorial *“con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social”* (art. 2). Es decir, *a sensu contrario*, significa que puede haber una cooperación territorial que no contribuya a la cohesión, a diferencia del Reglamento que intrínsecamente los

relacionaba. La exigencia de justificar este vínculo proporciona a los órganos de la administración del Estado un criterio más de intervención sobre las AECT, no tan pronunciado en el Reglamento.

Existen, en efecto, algunas razones para pensar que la implementación de una AECT en la que participen entidades del territorio español será ardua, especialmente respecto del proceso de creación y de la delimitación de funciones bajo un común denominador. Aún así hay otras consideraciones que animan a crearlas.

## **6. Apostar por una AECT en el marco del ordenamiento español**

De entrada, la implantación de AECT en el territorio europeo no parece que vaya a revolucionar la cooperación que ya se venía desarrollando por las entidades regionales y locales; además, el Reglamento no tiene por objeto el establecimiento de un marco jurídico común (Fernández de Casadevante, 2006: 110) lo que facilita la continuidad de variadas asociaciones, agrupaciones, euroregiones, organismos creadas por aquellas colectividades. Ello puede tranquilizar o desanimar, según se mire. Particularmente en el Estado español ya existen organismos eficaces en la gestión conjunta, como la figura del consorcio transfronterizo antes mencionado. Sin embargo las AECT contribuirán, en especial, a consolidar un “derecho” a asociarse de las regiones y entes locales de contornos más amplios a los hasta ahora reconocidos. El Real Decreto no hace más que potenciar esta idea en los siguientes aspectos.

### ***6.1. Salvaguardas***

Ya se ha comentado anteriormente que las AECT así como las actividades que desarrollan están amparadas por el derecho interno y por el derecho comunitario. Ciertamente que en algún momento dichos mecanismos más que salvaguardas parecen controles, pero al final no dejan de ser una garantía para la continuidad de las AECT. En el ordenamiento español hay tres periodos en los que se pueden activar: notificación y autorización para participar en una AECT; vigencia de la AECT y disolución.

En la fase de notificación y autorización, el Estado debe autorizar la incorporación de sus entidades en una AECT tanto si se pretende establecer la sede social en su territorio, como fuera de éste. La denegación sólo se considera si es contraria al Reglamento, a la legislación nacional o hay razones de orden o de interés público; en cualquier caso debe motivarse, con lo cual se reduce la discrecionalidad de la autoridad nacional y supone, al mismo tiempo, un mecanismo de protección.

Durante la vigencia, el Reglamento contempla la posibilidad de que un Estado prohíba actividades de una AECT contrarias al orden, seguridad, sanidad, moralidad públicos o vulneren el interés público; éste podrá prohibir dicha actividad en su territorio o solicitar a los miembros asociados que se retiren, salvo, y este matiz es importante, que la AECT ponga fin a dicha actividad. La inclusión de esta cláusula permite a los países miembros seguir manteniendo el control sobre las AECT en su territorio mientras esté activa. Sin embargo, es relativamente novedoso y entraña un cierto grado de coordinación, mas que de jerarquía, entre la Administración del Estado y las respectivas entidades territoriales, la posibilidad de que en el supuesto que se apliquen dichas prohibiciones (que no deben constituir “*un medio de restricción arbitraria o encubierta de la cooperación territorial*”) éstas puedan ser revisadas por la autoridad judicial competente (art. 13). Es importante señalar que el Real Decreto no añade nada nuevo respecto a lo previsto en la norma comunitaria, razón de más para tener presente la revisión judicial.

En último lugar, el Reglamento ha previsto que cualquier autoridad competente con un interés legítimo (el Real Decreto además de las nacionales incluye cualquier Gobierno de otro Estado miembro o de la Comisión Europea), puede solicitar la disolución de la AECT. Para ello debe justificar que las funciones que desarrolla no entrañan cooperación territorial o que se está extralimitando (art. 14.1). En esta fase, las garantías residen en que el órgano judicial o administrativo podrá concederle un plazo para que regularice su situación antes de proceder a la disolución (art. 14.2). El Real Decreto ha sido, por ende, más generoso ya que en el Reglamento dicha facultad se prevé como una opción en manos del órgano competente. En cambio, la norma estatal preceptúa que el Consejo de Ministros con carácter previo a la disolución requerirá a la AECT para que en el plazo de un mes normalice su situación.

En suma, las facultades del Estado español para actuar durante las tres fases: inicio, vigencia y finalización-disolución de la AECT, no son automáticas y exigen una justificación de motivos, incluso revisable por los órganos internos competentes. Este grado de protección difícilmente se logra respecto a los órganos de cooperación creados en virtud del derecho interno aunque estén amparados por un tratado internacional de cobertura, como el Tratado de Bayona de 1987<sup>10</sup> o el Tratado de Valencia de 2002<sup>11</sup> sobre cooperación transfronteriza con entidades francesas en el primer caso y con entidades portuguesas en el segundo en aplicación del Convenio-Marco europeo de 1980.

Junto a estas garantías hay que sumar las provenientes del derecho comunitario. Como ha puesto de manifiesto Fernández de Casadevante (2006: 81) en este ámbito pueden activarse tanto controles jurisdiccionales como de naturaleza política. En cuanto a los primeros, es posible que un órgano jurisdiccional del Estado miembro al que se le presenta un caso relacionado con el Reglamento plantee una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia (art. 234 TCE) aunque no directamente, las partes podrían sugerir al juez que elevara una cuestión prejudicial ante el órgano comunitario. Respecto a los segundos, la Comisión está facultada para iniciar un procedimiento de incumplimiento si considera que un Estado miembro no acata las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado (art. 226 TCE) alertada por las quejas de las entidades responsables de la cooperación.

Otro de los aspectos que va a contribuir a la consolidación de un derecho a asociarse es la exclusión de responsabilidad estatal. El Reglamento dispone que las AECT son responsables de sus actos, incluso aunque se extralimiten (art. 10); en otras palabras, sus actividades no comportarán la responsabilidad del Estado en donde esté ubicada la sede (salvo que éste forme parte). El Real Decreto no hace más que corroborar este extremo, precisando los órganos que deben velar por la actuación de la AECT. En efecto, aunque a simple vista la ausencia de responsabili-

---

10 *Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Bayona, 10 de marzo de 1995. BOE 10 de marzo de 1997.

11 *Tratado entre el Reino de España y la República portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*, Valencia, 3 de octubre de 2002. BOE 12 de septiembre de 2003.

dad del Estado pase desapercibida es más importante de lo que parece. Uno de los principales motivos de rechazo a la cooperación de entidades regionales y locales ha sido el temor de los Estados a que dichas acciones les fueran imputables. Las normas consuetudinarias de derecho internacional parten de la base que el Estado puede llegar a ser responsable por actos (u omisiones) o extralimitaciones de algunos de sus órganos y/o entidades territoriales teniendo como consecuencia la obligación de reparar. Constreñida la responsabilidad al entorno de las AEET, éstas estarán mejor preparadas para sobrevivir a los resquemores de los Estados. Así las cosas, las posibilidades de colaborar con entidades de otros países en una AEET se amplían.

## ***6.2. Cooperación territorial de amplia cobertura***

Llegado a este punto, el Real Decreto complementa al Reglamento en tres aspectos: participación de Estados miembros, no ceñirse a la ejecución de proyectos cofinanciados por fondos comunitarios y no excluir la cooperación “interterritorial”.

La oportunidad que participen Estados miembros de la Unión Europea va a permitir nivelar algunas de las competencias de las Comunidades Autónomas que quedaban desequilibradas. Se rompe, pues, la barrera infranqueable de la colaboración con países. Igualmente, la no exigencia de cofinanciación para crear una AEET, ahondando en esta idea de liberar a la cooperación de corsés anquilosados, es una oportunidad más para impulsar la actuación de los entes regionales y locales más allá del periodo 2007-2013 o, incluso, en éste. Elegir proyectos sin estar supeditado a los ejes y prioridades de los programas operativos puede incentivar a realizar alguna iniciativa más. Diversos autores ya han advertido de que se aproveche el actual periodo 2007-2013 para concretar proyectos con financiación comunitaria que tengan una continuidad más allá del 2013, así como preparar ahora el terreno para una más que probable reducción de dichos fondos una vez finalice (Landabaso i Villalba, 2007: 124-126). Es una oportunidad, en especial, para las entidades españolas ya que aunque el artículo 7.2 del Reglamento prevé que los Estados, si así lo estiman, restrinjan las funciones de las AEET en el supuesto que no estén sometidas a contribución financiera, esta limitación no se ha recogido en el Real Decreto, por lo que las entidades españolas siguen teniendo a su disposición ambas opciones.

La amplitud de cooperar se deriva, entonces, de la composición de los miembros de una AECT, de sus funciones con o sin financiación comunitaria, pero también de la posibilidad de establecer colaboraciones con entidades europeas y/o regiones, entes locales de terceros países sin tener que compartir una frontera común. Es la denominada por el Consejo de Europa “cooperación interterritorial” y equiparable, con matices, a la cooperación transnacional e interregional de la Unión europea que, a diferencia del primero, permite la participación de los Estados miembros. Ciertamente, los países europeos han recelado de este tipo de colaboración por cuanto pueda asemejarse a las relaciones internacionales que éstos llevan a cabo (Beltrán, 2001: 121). Sólo hay que comprobar el número mucho mayor de ratificaciones al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza respecto del Protocolo sobre cooperación interterritorial que lo complementa. Superar este rechazo a la colaboración entre entidades no vecinas a través de las AECT es una oportunidad más que merece ser tenida en cuenta, al menos, por los entes regionales y locales.

En definitiva, de todos estos elementos es posible concluir que los requisitos previstos para las AECT en el Real Decreto 37/2008, conducen a un tipo de cooperación estable aunque un tanto rígida. Estable en la medida que las entidades territoriales van a optar por otro tipo de estructuras si el objetivo es una colaboración más informal y dinámica; en este sentido resultaría incoherente iniciar el complejo procedimiento previsto en el Real Decreto si no hay voluntad de permanecer en el tiempo. Rígida por cuanto los objetivos y funciones deben estar claramente delimitados desde el inicio; y por la existencia de controles sobre la actuación de las AECT que en caso de extralimitación se corre el riesgo de disolución.

De alguna manera el legislador ha querido mostrar que otro tipo de colaboraciones más informales, de proyectos más genéricos y menos comprometidos, inclusive respecto de la parte financiera, deben ir por otros derroteros buscando fórmulas de asociación más flexibles en lugar de acudir a las AECT. Pero también ha mostrado la voluntad de acoger la figura comunitaria en el ordenamiento español a fin que emprenda su andadura: la propia adopción del Real Decreto, la posibilidad de constituirse con Estados y/o con entidades de terceros países o la no exigencia de cofinanciación comunitaria son sólo ejemplos. La puesta a punto está ultimada, ahora sólo cabe esperar la creación de AECT en el ordenamiento español. ◀◀

## Bibliografía

- ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS (2004). *Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a - regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Crossborder co-operation (EGCC)*, Gronau, www.aebr.net
- BELTRÁN, S. (2007). “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, nº 4: 215-245.
- BELTRÁN, S. (2001). *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas*, IEA-UAB, pp. 1-205.
- BELTRÁN, S. y ZAPATER, E. (2006). “La política de cohesión”, en MORATA, F. (Dir). *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Barcelona: Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, pp. 95-107.
- DEL VALLE, A. (1994). “La cohesión económica y social como objetivo de la Unión europea: análisis y perspectivas”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. II, nº 2: 155-194.
- EMBED, A. y FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (2007). *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el derecho comunitario y el derecho español*, Secretaria Xeral de Relacions Exteriores de la Xunta de Galicia, accesible desde www.cor.europa.eu
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (2006). “Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales”, en H. LABAYLE (Dir.). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière?*, Bruselas: Bruylant, pp. 89-115.
- JANÉ TORRENS, J. D (1998). “Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, nº. 1: 360-363.
- LANDABASO, M. i VILLALBA, D. (2007). “La política de cohesión a la Unió Europea ampliada. Perspectives a l'horitzó 2020”, en *Nota d'Economia*, nº 88: 124-126.
- LEVRAT, N. (2007). *Le Groupement européen de coopération territoriale –GECT-*, Comité de les Regions, CdR117-2007\_ETU.

- LUACES FERNÁNDEZ, J.I. (2005). “¿Bases para una integración efectiva?”, en *Unión Europea Aranzadi*, nº 12: 17-25.
- MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. (2006). “La futura agrupación europea de cooperación transfronteriza”, *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Valladolid: Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, pp. 201-214.
- MORATA, F. (2006). “Catalunya i les xarxes europees”, en MORATA, F. (Dir). *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*, Barcelona: Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, pp. 31-45
- MORATA, F. (2007). *Europa i la governança global*, Barcelona: Editorial UOC.

*Francisco Letamendía*

Profesor Titular de Ciencia política de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

**Índice:** 1. Introducción; 2. Nacionalismo/regionalismo del desarrollo; 3. La dimensión transfronteriza del desarrollo en la UE: factores positivos y negativos; 3. Las asimetrías políticas estatales y la cooperación transfronteriza; 4. Un estudio de caso: las oportunidades y limitaciones de la cooperación transfronteriza inter-vasca. Bibliografía.

**Palabras clave:** Desarrollo socioeconómico, integración, cooperación transfronteriza, geometría variable, asimetrías, cooperación inter-vasca.

## 1. Introducción

►► Si la fase tardía del Estado de Bienestar ha acelerado en todos los Estados occidentales el fenómeno de la distribución territorial del poder, la construcción europea ha convertido a las regiones políticas resultantes en miembros de un sistema internacional mixto de actores, en el que regiones, Estados y autoridades comunitarias juegan en una arena de geometría variable y se implican en relaciones de colaboración o conflicto. En lo que respecta a las relaciones inter-regionales, el dominio privilegiado de esta cooperación es el transfronterizo. La cooperación inter-regional y transfronteriza está condicionada, en todo caso, por las contradicciones existentes en el seno de la Política Regional Comunitaria, y por las actitudes –recelosas y problemáticas- de los Estados al respecto.

La Unión Europea, construcción política supra-estatal desprovista de soberanía pero con capacidad de obligar (Morata, 2000), es el ejemplo más acabado de la interdependencia compleja en el nuevo orden internacional, y el espacio del mundo donde son más visibles los efectos de la globalización sobre la transformación de los Estados-naciones. Constituye pues un inmejorable banco de prueba

para testar en qué medida afecta esta transformación a las posibilidades del regionalismo/nacionalismo del desarrollo, y qué ventana de oportunidades se abre a la cooperación transfronteriza de los entes sub-estatales.

## 2. Nacionalismo/regionalismo del desarrollo

Las políticas de cooperación transfronteriza e interregional de la Unión Europea, que han dado lugar respectivamente a los proyectos INTERREG y RECI-TE, aunque desbordan la lógica estatal y favorecen las relaciones de las distintas partes de los grupos nacionales transfronterizos por encima de los límites de los Estados, responden a una lógica tecnocrática. A partir del Acta Unica Europea de 1987, las instituciones comunitarias distinguieron tres niveles concéntricos de unidades territoriales, los NUTS 1, 2 y 3 (Nomenclatura de las Unidades Territoriales), que enmarcan los distintos ámbitos de intervención económica de la UE en las regiones menos desarrolladas, en las áreas industriales en declive y en las áreas rurales susceptibles de apoyo. Un cuarto nivel más amplio no contemplado oficialmente, el de la “Euro-región” trans-estatal, resultaría de la asociación, a través de las fronteras, de varios NUTS 1 o NUTS 2. Pero los criterios seguidos para tal clasificación han sido sólo económicos, al margen de los factores históricos, culturales, jurídicos y políticos que podían propiciar el reconocimiento de las naciones sin Estado. En todo caso, las NUTS hacen aún más perceptible la anomalía de que la desaparición de las fronteras económicas coexista con la subsistencia de las fronteras políticas y administrativas.

Sin embargo, mientras que la orientación neo-liberal actual de la Unión Europea “realmente existente” dificulta la *nation-building* social, la Europa-mercado común abre una ventana de oportunidades a la territorialización del desarrollo económico de las regiones y las naciones sin Estado.

La globalización ha debilitado en efecto la regulación macro-económica de los Estados, y enfatizado la importancia de las políticas micro-económicas territoriales basadas en la innovación tecnológica y la formación profesional. De ahí la importancia que cobran los sistemas de producción locales y regionales. Las naciones sin Estado, así como las regiones identitarias, disponen de un capital social que puede ser puesto al servicio de la creación de sistemas de regulación

social y acción colectiva propios; el “nacionalismo del desarrollo”, en expresión de Keating (2002) forma pues una parte esencial de la *nation-building* (o *region-building*) minoritaria.

Este concepto merece ser desarrollado. El desarrollo económico se vincula en las dos últimas décadas, más que a la gran empresa fordista, a la descentralización económica local y regional propia del posfordismo, la cual ha dado lugar a la formación de diversos sistemas productivos locales, entre los que se encuentran los distritos industriales.

La producción de masa propia del fordismo se asociaba a mediados del siglo XX con un modelo de crecimiento localizado en empresas líderes integradas verticalmente con lazos hacia abajo. Este modelo, en crisis desde los años 70, fue dando paso a la producción flexible, caracterizada por la progresiva desintegración vertical de la producción y la aparición de numerosos productores de distintos tamaños asociados en diversas redes (Piore y Sabel, 1990). El desarrollo económico se dispersó; pero en esta transición hubo regiones que ganaron y regiones que perdieron (Tickell y Peck).

Muchas de las viejas regiones industriales comenzaron a desintegrarse: su geografía era la de la crisis del fordismo, con sus relocalizaciones y cierres de empresas. Emergieron en cambio nuevas regiones, las más exitosas de las cuales contenían distritos industriales definidos por las interrelaciones muy densas entre sus grupos de empresas, habitualmente PYMEs, situadas unas junto a otras para facilitar los intercambios de mercancías e información y aprovechar las economías externas en mercados de trabajo e infraestructuras. Los sistemas productivos locales “virtuosos”, distintos de los antiguos, se crearon en torno a tres tipos de aglomerados: industrias artesanales intensivas en diseño (ropa, textiles), cuyo paradigma era la “Tercera Italia”; industrias de alta tecnología del tipo de los distritos norteamericanos de Orange County o Silicon Valley; y aglomeraciones de producción avanzada y servicios financieros próximas a las grandes metrópolis globales (Scott y Storper).

En Occidente, el mapa de la economía empezó a parecerse a un mosaico global de regiones, unas “virtuosas”, centradas con éxito en la producción flexi-

ble, otras “viciosas”, en declive. Pero no había determinismo. Ningún territorio quedaba exento del riesgo de caer en una espiral de escasa competitividad / bajos salarios y condiciones de trabajo / caída ulterior de la productividad, generadora a su vez de nuevos descensos de la competitividad. A su vez, el escenario vicioso tampoco era el destino inexorable de ciertos territorios, véanse las antiguas regiones industriales.

Todas las perspectivas académicas que analizan la nueva economía –teoría de la regulación, neo-institucionalismo, nueva geografía económica- insisten en la necesidad de una cultura compartida y de una acción vigorosa de las instituciones, especialmente de las locales-regionales, a fin de crear el contexto industrial adecuado; todas destacan la importancia del partenariado de los diversos actores, públicos, patronales, sindicales, a la hora de sostener los nuevos distritos o de enderezar situaciones de declive; todas destacan el hecho de que ya no existe una única escala, o una escala preferente, de regulación económica, la del Estado, sino una geometría variable de escalas de regulación –estatal, regional, global, y en nuestra área geo-política, comunitaria europea -, que se configuran, no en base a un modelo jerárquico o concéntrico, sino en forma de redes imbricadas unas junto a otras.

Respecto al primer presupuesto, hay coincidencia en afirmar que en ausencia de relaciones sociales e institucionales y de normas culturales comunes, la producción y el cambio de la producción flexible no podrían autorreproducirse ni superar las contradicciones creadas por la competencia empresarial y los conflictos sociales. La existencia de agencias y de acciones colectivas institucionalizadas es necesaria a nivel regional para regular problemas tales como la especialización, la localización de la producción, la vivienda y el transporte, los centros de investigación y de formación continua... Sólo unas infraestructuras institucionales adecuadas pueden generar la información y confianza precisas para las transacciones inter-empresas; desarrollar sistemas de innovación técnica que exceden de la capacidad, y la voluntad, de las empresas individuales, motivadas éstas por la búsqueda de beneficios; y proporcionar a los mercados locales de trabajo las cualificaciones exigidas y la circulación necesaria de la información, necesaria en un sistema de producción flexible donde sus elementos cambian continuamente.

A su vez (y esto afecta al segundo presupuesto), las distintas escuelas señalan que el modelo “virtuoso” no es compatible con cualquier forma institucional y productiva, sobre todo con un régimen neo-liberal de mercados desregulados y competencia a muerte. Necesita un mínimo de confianza y cooperación entre actores económicos, clientes y proveedores, *managers* y trabajadores, sustentado en diversas reglas, unas informales y centradas en la empresa, otras más formales, comprendiendo la colaboración entre empresas, asociaciones patronales, gobiernos regionales y sindicatos obreros. El objetivo es proporcionar al desarrollo económico localizado “inputs” que no pueden adquirirse en el mercado: mano de obra formada, financiación barata, información comercial. Nada tiene que ver esto con la “flexibilidad” como forma de desregulación del mercado y de imposición de salarios y condiciones de trabajo basura. La “flexibilidad” se opone a la “implicación” de los trabajadores, complemento indispensable del modelo virtuoso de desarrollo económico regional, la cual requiere cauces sindicales de representación y diversas formas de concertación, a nivel de empresa, de sector o de región.

El tercer presupuesto pone de relieve la existencia e imbricación de distintas escalas de regulación económica. La crisis del fordismo, con su doble corolario de emergencia de nuevas regiones emprendedoras y de reestructuraciones industriales con frecuencia traumáticas, ha puesto a prueba el papel del Estado como agente regulador. Pese a que la administración estatal se ha implicado en los procesos de reestructuración mediante subsidios, exenciones fiscales, pre-jubilaciones, y creación de agencias locales especializadas, rara vez ha triunfado en sus objetivos; el coste social se ha hecho insoportable en muchas regiones, con gran descrédito del Estado-Nación. Se ha pensado por ello que la regulación debería concentrarse menos en el nivel estatal y dejar libertad –una libertad parcial y paralela a la intervención del Estado- a los niveles regionales y locales para llegar a acuerdos entre las autoridades, capital local y sindicatos de esos ámbitos. El nivel regional-local se ha reforzado a costa del estatal en las siguientes materias: relaciones laborales; inversiones sociales; planificación indicativa; y negociación supranacional sobre cooperación económica. Ha aumentado paralelamente la importancia de la escala de regulación supra-estatal, o global, y progresado formas de cooperación internacional como inversiones directas, “joint ventures”... Pero lo global y lo local actúan simultáneamente; la cooperación directa entre estos dos niveles es cada vez mayor y necesita cada vez menos al Estado.

### 3. La dimensión transfronteriza del desarrollo en la UE:

#### Factores positivos y negativos

En la Unión Europea, el desarrollo regional y local se inscribe a su vez en un objetivo de cohesión económica que presenta con frecuencia, a través de los mecanismos de la cooperación territorial, una dimensión transfronteriza.

Las reformas de los Fondos Estructurales en 1993 destacaron en efecto el hecho fronterizo. Tras modificar su reglamento, el FEDER se propuso apoyar estudios o planes piloto de desarrollo regional, con especial atención a aquellos casos en los que el desarrollo implicaba relaciones transfronterizas de los Estados miembros. El programa comunitario INTERREG fue el instrumento mediante el cual la Comisión Europea pretendía aportar cohesión a las regiones fronterizas y ayudarles a superar su perifericidad, promoviendo redes de cooperación en ambos lados de las fronteras y estableciendo lazos entre estas redes y otras más amplias. Pero aunque INTERREG es la principal iniciativa comunitaria relacionada con lo interregional y lo transfronterizo, no es la única: otras iniciativas –LEADER, NOW, ADAPT, URBAN, Regis II...– se vinculan a objetivos tales como el desarrollo rural, el cambio industrial, la pesca, la política urbana, las regiones ultraperiféricas...

El peso de los Estados se ha dejado sentir en estas iniciativas comunitarias, al ser financiadas conjuntamente por la Comunidad Europea y los Estados miembros. Las tensiones existentes sobre la cooperación territorial y transfronteriza entre los tres vértices del tablero –UE, Estados, regiones– subsisten en la actualidad, manifestándose en el empeño de la Comisión Europea por incluir a las regiones en la preparación de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013; objetivo no enteramente logrado, según constata el informe del Comité de las Regiones. El Parlamento Europeo ha conseguido en todo caso, en julio de 2006, que el Consejo Europeo apruebe por una parte el principio del partenariado, en base al cual toda asociación representativa de la sociedad civil deberá tomar parte en las negociaciones del Fondo Social, lo que refuerza el peso de los territorios; y que sustituya por otra el término de cooperación “transfronteriza” por el más global de “cooperación territorial”. El cambio de lo “transfronterizo” a lo “territorial” puede alentar por su parte un deslizamiento hacia una noción más englobante

de cooperación entre las distintas partes de grupos nacionales separados por las fronteras de los Estados.

Pero la relación entre desarrollo local-regional y relaciones transfronterizas no es en modo alguno mecánica; como tampoco puede hablarse de una emergencia automática, en el ámbito de la Unión Europea, de distritos industriales, u otros sistemas productivos locales, transfronterizos, y por tanto de zonas de empleo que desborden las fronteras.

Los dos factores positivos que alentarían su emergencia tienen muy distinta naturaleza. Uno es de orden general, y tiene que ver con el objetivo que la Unión Europea se ha dado a sí misma de lograr la cohesión de sus distintos territorios, la cual tiene una clara dimensión transfronteriza. El segundo es específico para casos singulares: la UE cuenta para este fin con la complicidad de aquellas poblaciones que contienen colectivos relevantes que comparten sentimientos de pertenencia a ambos lados de las fronteras.

Los factores negativos derivan de la desconexión entre el factor transfronterizo y los tres presupuestos que se supone deben acompañar al modelo virtuoso territorial de producción flexible: cultura económica compartida acompañada de una acción institucional *ad hoc*; partenariado de actores públicos, económicos y sociales; y equilibrios específicos entre las tres escalas de regulación, regional, estatal, y global. El diseño de estos tres elementos puede ser muy distinto en territorios contiguos separados por fronteras estatales, aunque compartan itinerarios históricos y/o identidades nacionales.

Aplicando la distinción politológica de agencia / estructura al primer presupuesto, el margen de actuación económica de las instituciones regionales y locales ha aumentado sin duda en las últimas décadas, lo que conlleva, con el apoyo de la UE en su doble aspecto de agencia y estructura, una mayor proyección transfronteriza; pero esta actuación sigue enmarcándose en la estructura propia de la distribución territorial del poder de cada Estado, lo que puede generar – y en el caso vasco, por ejemplo, genera– profundas limitaciones y asimetrías. Respecto a la cultura económica, y en concreto la de las empresas, no siempre han superado éstas –especialmente en Francia– la visión jerárquica y centralista que en el fordismo

mo ligaba su destino a los planes del Estado. En términos generales, la Comisión Europea ha constatado que son los actores económicos privados los que menos han asumido en su actuación práctica la dimensión transfronteriza inscrita en la lógica de la cohesión comunitaria; si bien este principio admite excepciones (como puede comprobarse en el protagonismo de la *Chambre de Commerce et d'Industrie de Bayonne* en la reivindicación de una actuación económica transfronteriza intervasca).

El segundo presupuesto, el del partenariado de agentes, está profundamente ligado al modelo de regulación de las relaciones laborales y del mercado de trabajo, y a la trayectoria histórica y estructura legal del asociacionismo patronal y sindical, específicas de cada Estado. Las funciones sociales y del Bienestar, aunque en retroceso en el posfordismo, pueden ser para éste el último reducto de su legitimidad; de ahí que busque, salvo en los modelos de neo-liberalismo puro y duro, raros en Europa Occidental, la complicidad de los grandes agentes sociales en la construcción de esta legitimidad, y que la intente garantizar con generosas subvenciones, sobre todo en el ámbito de la Europa latina, donde existe un sindicalismo débil y de escasa afiliación. Ello explica en última instancia el patriotismo estatal de algunos sindicatos de Estado, y su indiferencia en los territorios fronterizos a mantener relaciones estables con los sindicatos homónimos contiguos; con la dificultad añadida que ello supone para la constitución de sistemas productivos locales y zonas de empleo de carácter transfronterizo.

Tal vez sea el tercer presupuesto, el juego de geometría variable entre las distintas escalas (regional, estatal y global) de la regulación económica, el más propicio, dentro de su diversidad, a la lógica transfronteriza; lo que es también demostrable en el ámbito comunitario europeo. Pero existen dos modelos al respecto: uno virtuoso, que permite al territorio beneficiarse de las sinergias de un escenario transestatal ampliado; y otro vicioso, donde los decisores económicos actúan con distanciamiento y lejanía respecto de los ciudadanos y actores *in situ*, ante la pasividad o complicidad activa de las instituciones estatales y/o locales, con el consiguiente déficit democrático. El juego de escalas propio de la producción flexible quedaría desconectado en esta caso de las otras dos características virtuosas de ésta, la cultura económica con acción institucional y el partenariado; con lo que lo transfronterizo se convertiría en parte de una ingeniería multinacional tecnocrática, indiferente por lo social y sólo preocupada por los beneficios.

Recapitulando, los distritos industriales son un tipo de sistemas productivos locales que se corresponden con el modelo virtuoso de la fase posfordista de producción flexible, el cual presenta las tres características de cultura común y acción institucional, partenariado de agentes, y juego de escalas de regulación. Así pues, la posibilidad de desarrollo transfronterizo de tales distritos y sus correspondientes zonas de empleo se inscribe en una arena en la que contienen factores positivos y negativos. Un tipo de factores positivos tienen carácter general, ligado al objetivo de cohesión, con su correspondiente dimensión transfronteriza, de las políticas de la UE. Otros son singulares, ligados a aquellas colectividades, nacionales o regionales, cuyos miembros comparten sentimientos de pertenencia trans-estatales.

Los factores negativos derivan de la desconexión entre el hecho transfronterizo y los presupuestos de la producción flexible: disparidad de las culturas económicas y de la arquitectura institucional de los territorios contiguos separados por las fronteras; regulación dispar de los actores colectivos implicados en el partenariado de los territorios contiguos, junto al patriotismo estatal de algunos de ellos; y posibilidad de que el juego entre las distintas escalas de la regulación tenga una dimensión transfronteriza que responda sin embargo a un diseño asocial, distante y tecnocrático.

En toda investigación sobre cooperación transfronteriza comunitaria orientada hacia el desarrollo debe pues analizarse:

- qué tipo de sistemas productivos locales existen en los sucesivos espacios de la investigación: en los territorios directamente transfronterizos, y en los espacios interregionales;
- hasta qué punto existen en los territorios contiguos lugares compartidos de residencia y flujos de trabajo que justificarían el uso informal del concepto de zona de empleo transfronteriza;
- si existen relaciones entre los distintos actores (empresas, patronales, sindicatos, agencias administrativas) de los territorios contiguos encaminadas a la formación de distritos industriales transfronterizos;
- cómo inciden los factores positivos enunciados más arriba (impulso comunitario, sentimientos compartidos de pertenencia), y negativos (grado

de desconexión de lo transfronterizo con las características de la producción flexible) en el mayor o menor carácter transfronterizo de estas relaciones.

### 3. Las asimetrías políticas estatales y la cooperación transfronteriza

Los procesos de *nation-building* (o *region-building*) de las regiones identitarias y naciones sin Estado de la UE (visibles éstos últimos al menos en tres Estados de la ex-Europa de los 15, Reino Unido, Estado español y Bélgica, y latentes en muchos otros, por no hablar de los que puedan darse en los Estados recién incorporados), lejos de ser movimientos retrógrados, resuelven problemas de acción colectiva en el complejo contexto de la globalización y crisis del Estado-Nación (Keating, 2002). Sus identidades han prescindido de los referentes étnicos, insolidarios y basados en el pasado (las acusaciones de racismo lanzadas contra ellos son empíricamente falsas), y utilizan la base más sólida de la cultura. Sus programas políticos toman nota de la erosión del concepto de soberanía clásica, lo que les permite disminuir los costes de la secesión. La reivindicación de autogobierno se presenta bajo la fórmula del derecho a decidir, una fórmula sin perfiles estrictamente definidos; lo que no obedece a oportunismo, sino a las incertidumbres comunes a todos los agentes sobre el significado cambiante del autogobierno en el mundo de la transnacionalidad. Es evidente que el capital social aportado por una identidad regional o nacional minoritaria operativa propicia en grado sumo la cultura compartida y el partenariado de agentes socio-económicos que precisaría un territorio “que gana”.

Sin embargo, aunque el tablero de geometría variable comunitario ha propiciado la autonomía funcional de los entes territoriales de ámbito sub-estatal, la UE no interfiere en los tipos de distribución territorial que se dan a sí mismos los Estados miembros, los cuales presentan muy diversos grados de autonomía<sup>1</sup>,

---

1 Loughlin (1999) ha puesto en relación las manifestaciones de la autonomía política con las distintas fases de la transformación del Estado en Europa Occidental: la centralizadora del primer Bienestar, la fase del Estado “menguante” del neo-liberalismo, y la fase de síntesis actual protagonizada por el Estado comunitario... Analiza asimismo las muy variadas dimensiones de la autonomía, definidas por las siguientes variables: situación constitucional de los territorios; competencias; participación política en el Estado; capacidad de entablar relaciones internacionales; control sobre los poderes locales; y grado de dependencia financiera respecto al Estado.

ni hace distingo alguno entre regiones y naciones sin Estado. El incremento de la política regional europea desde los años 80 ha reforzado la regionalización de los Estados; pero éstos siguen siendo los actores principales de la UE. El objetivo de tales políticas no ha sido por otra parte el reconocimiento de los entes sub-estatales, sino el crecimiento económico territorial y la simetría de las regiones. El principio de subsidiariedad ha protegido a los Estados miembros frente a la política centralizadora de Bruselas, en base al criterio de la proximidad de los ciudadanos a los centros de decisión. Pero no ha funcionado del mismo modo al nivel de las relaciones entre Estados y entes sub-estatales (Closa, 2002).

Una cooperación real entre regiones –o naciones– europeas sólo puede generalizarse desde regiones o naciones auto-organizadas y con capacidad de decisión. Sodupe (1999) apunta, sin embargo, la distinta lógica existente entre el neo-regionalismo, con su corolario de cooperación entre regiones, y la política estructural comunitaria. Mientras que el neo-regionalismo defiende la aspiración de las regiones a una mayor capacidad de decisión, la política estructural se plantea reducir las disparidades económicas entre las distintas regiones, objetivo que responde a un contenido eminentemente técnico. El protagonismo de los Estados en la construcción europea les confiere un papel de supervisión y un protagonismo innegable, por ejemplo, en los programas de Interreg, tanto en el ámbito de la cooperación transfronteriza como en el de la colaboración trans-regional y trans-estatal.

Si a ello sumamos el déficit social de la construcción comunitaria, nos encontramos con las tres principales limitaciones de la cooperación transfronteriza europea: la divergencia entre la auto-decision territorial y la orientación técnico-económica que guía la política estructural comunitaria; el protagonismo de los Estados, que distorsiona la necesaria gobernación que debiera existir en la arena política europea; y el déficit social global del proceso comunitario.

Sin embargo, la creación, en el curso de este proceso, de un tablero de geometría variable que dibuja un sistema mixto de actores –UE, Estados, regiones, entes locales– y la impulsión a partir de la política regional comunitaria de experiencias concretas de cooperación transfronteriza, es algo real y verificable en muchos ámbitos europeos

#### **4. Un estudio de caso: las oportunidades y limitaciones de la cooperación transfronteriza inter-vasca**

Desde fines de los años 80, el fruto de la cooperación transfronteriza vasca han sido los tres procesos siguientes: la cooperación Euskadi-Aquitania, y en concreto su Fondo de cooperación; la Euro-ciudad; y el Consorcio Bidasoa-Txingudi.

Me referiré, utilizando los desarrollos teóricos de la escuela antes citada, a la transformación de tres espacios desconectados administrativamente entre sí, pero que comparten un sentimiento común de pertenencia, a saber la CAPV y la CFN al sur de los Pirineos y el espacio no institucionalizado de Iparralde al norte, en un territorio definido por la densidad de iniciativas comunes de orden institucional, político, cultural, educativo, social, económico, incluyendo en él las relativas al desarrollo agropecuario, terciario, industrial, a la planificación urbanística y de infraestructuras viarias...; territorio, en fin, vertebrado por la puesta en común de estas densas redes de iniciativas comunes.

Este marco de cooperación transfronteriza institucionalizada entre territorios identitarios que carecía hasta ahora de un cauce común de inter-acción ha sido hecho posible por las iniciativas comunitarias. Pero presenta algunas características del modelo “vicioso” de cooperación transfronteriza europea, que podrían resumirse como sigue:

- aunque el tablero de geometría variable creado permite la presencia en el mismo de actores sub-estatales, son los Estados los que ostentan el protagonismo en el mismo;
- el objetivo de la creación de un mercado único europeo predomina en la cooperación transfronteriza sobre todos los demás.

Las consecuencias de este modelo son las siguientes:

- El marco legal de la cooperación transfronteriza entre entes sub-estatales es impreciso, y necesitado de desarrollos posteriores cuya iniciativa corresponde una vez más a los Estados.

- Su objetivo primordial es levantar las barreras interiores para la creación de un área de libre comercio, no el de anular las fronteras que separan los Estados, las cuales siguen siendo un lugar privilegiado de control por parte de éstos; especialmente allá donde, como en el país Vasco, los territorios estatales no coinciden con el habitat de las comunidades que comparten sentimientos de pertenencia a un lado y otro de las fronteras.
- La iniciativa comunitaria que financia de modo específico la cooperación transfronteriza, Interreg, está igualmente mediatizada por los Estados; la cooperación propiciada por ella debe ajustarse en consecuencia a la ordenación territorial de éstos y a las distinta relación de fuerzas existente en cada uno de ellos entre los poderes estatal, regional y local.
- Los objetivos económicos a que se supedita la cooperación transfronteriza privilegian el nivel de los NUTS 3 (municipios, cantones, etc.) sobre el nivel regional de los NUTS 2. Esta fragmentación de los espacios de cooperación reduce las posibilidades de vertebrar mediante la misma el territorio de una nación trans-estatal. La cooperación queda así constreñida, sometida además a las múltiples asimetrías generadas por la distinta orientación política y reparto territorial del poder de los Estados en cuestión.

Estas características influyen de la siguiente manera en el ámbito vasco:

- Los dos ámbitos concéntricos de la cooperación transfronteriza de la CAPV son la bisagra atlántica vasco-aquitana y los territorios vascos de la misma. El acceso al poder en la CAPV de partidos no nacionalistas modularía la intensidad de la cooperación en este segundo ámbito de cooperación, pero no modificaría la estrategia global de la misma. Pero esta orientación no es compartida por los homónimos institucionales del Gobierno vasco al norte y al sur de los Pirineos. La región aquitana diversifica su estrategia de cooperación entre el Atlántico por una parte y el *Midi* francés (así como Aragón y Cataluña) por otra. El navarrismo, tal como es practicado por UPN, al poder hoy en la Comunidad Foral, se opone abiertamente a todo ámbito de cooperación inter-vasco.
- La cooperación vasco-aquitana está amputada por ello desde 1999 de la presencia Navarra. Dada la inexistente personalidad administrativa de

Iparralde (muy levemente paliada por el proceso de cuasi-institucionalización que ha dado como fruto el Pays “Pays Basque”), no le es posible al Gobierno de la CAPV entablar relaciones institucionales directas con él. Existe un marco de cooperación transfronteriza entre actores vascos hecho posible por el Fondo de Cooperación vasco-aquitano (aunque su ámbito, como su mismo nombre indica, sea el global de las dos regiones). Pero esta cooperación, que ha dado resultados positivos a nivel inter-vasco en los campos cultural y educativo, aunque más modestos en el campo económico, es de imposible programación. El Gobierno vasco financia su parte, pero no participa, en esta doble cooperación intervasca y vasco-aquitana; su actitud debe atenerse como el lógico a los principios de no ingerencia, paridad entre las partes y respeto de las asimetrías.

- La institucionalización de la cooperación transfronteriza entre territorios vascos contiguos se ha limitado a la cornisa atlántica, formalizándose en los dos proyectos concéntricos del Consorcio de la Bahía de Txingudi y la Eurociudad Vasca Baiona-San Sebastián. Al estar incluidos en Navarra el resto de los territorios fronterizos contiguos, la cooperación de éstos al norte y al sur de la frontera se reduce a algunos acuerdos municipales en la red Xarrette.
- Las relaciones de cooperación institucional de la Eurociudad Vasca son asimétricas; no se han establecido entre la Diputación de Guipúzcoa y su homónimo, el Departamento de los Pirineos Atlánticos, sino entre aquella y el Distrito formado por los tres municipios vascos de Biarritz-Anglet-Baiona (BAB). Además, aunque la Eurociudad no toma decisiones, sino que formula proyectos de políticas públicas, la asimetría presupuestaria de los socios sumada al respeto del principio de paridad reduce su capacidad de propuesta.
- El partenariado del Consorcio de la Bahía de Txingudi, formado por los tres Ayuntamientos fronterizos de Hondarribia, Irún y Hendaia, es simétrico, habiendo dado su cooperación frutos en distintos campos. Sin embargo, la solución de la grave problemática de la comarca, derivada del hecho de ser lugar de entronque entre el Atlántico y la gran arteria europea París-Madrid-Algeciras, y de necesitar un desarrollo hacia dentro que le salve del destino de mero lugar de tránsito entre polos desarro-

llados externos a la zona, requiere medios que desbordan ampliamente el nivel de las competencias municipales.

- Aunque los problemas estructurales descritos obstaculizan una correcta relación entre los distintos ámbitos –comunitario, estatal, regional, provincial, local- competentes para tomar decisiones sobre la problemática de esta comarca, entendemos que existe también cierta incomunicación entre los ámbitos de cooperación intervasca, situación que podría, y debería, enderezarse.

Finalmente, nada está decidido en la arena comunitaria de la cooperación transfronteriza. Su doble cara de Jano crea constricciones al tiempo que abre una ventana potencial de oportunidades; el que éstas se aprovechen o no dependerá en última instancia de la voluntad y capacidad de los autores. ◀◀

## Bibliografía

- FOSSAS, E. (2002). “Igualdad y pluralismo nacional”, en REQUEJO, F. *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- JAUREGUI, G. (1997). *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.
- KEATING, M. (1996). *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- KEATING, M. (2002). “Naciones sin estado. Nacionalismo minoritario en la era global”, en REQUEJO, F. *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- LETAMENDÍA, F. (2004). *Redes Transfronterizas intervascas*, Bizkaia: Servicio Editorial de la UPV-EHU (Leioa).
- LETAMENDÍA, F. (Coord.) (1999). *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- LOUGHLIN, J. (1998). “Autonomía en Europa occidental: un estudio comparado”, en LETAMENDIA, F. (Coord.). *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- MORATA, F. (1998, 2000). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, (2ª edición), Barcelona: Ariel.

- PIORE, M. y SABEL, CH. (1990). *La segunda ruptura industrial*, Madrid: Alianza Editorial.
- PRADALES, I. (2005). *Estructura social del empleo en la CAPV: Transformación del trabajo y zonas de empleo*, Bilbao: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- SODUPE, K. (1999). “La Unión Europea y la cooperación interregional”, en LETAMENDIA, F. (Coord.). *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*, Madrid: Editorial Fundamentos.
- STORPER, M. and SCOTT, A. (1992). *Pathways to industrialization and regional development*, London: Routledge.

*Antoni Durà i Guimerà y Xavier Oliveras González*  
Profesores del Departamento de Geografía  
de la Universitat Autònoma de Barcelona

**Índice:** 1. Introducción; 2. Una tipología de las entidades de cooperación territorial como medida de la integración del Arco Mediterráneo; 3. Las formas y figuras de la cooperación territorial en el Arco Mediterráneo; 4. Una delimitación territorial amplia del Arco Mediterráneo; 4.1. Evaluando la construcción del Arco Mediterráneo a partir del análisis de las entidades de cooperación territorial; a) Localización y cuantificación de sedes de entidades; b) Ámbito territorial de las entidades y participación regional; 4.2. Ámbitos de actuación y agentes de la cooperación territorial en el Arco Mediterráneo; a) Ámbitos de actuación de las entidades de carácter generalista; b) Ámbitos de actuación de las entidades sectoriales (permanentes y temporales); 5. Conclusiones: desarrollo notable, construcción asimétrica y diversidad de temáticas en la cooperación en el Arco Mediterráneo. Bibliografía. Anexos.

**Palabras clave:** Asimetría, Cooperación territorial, geometría variable, Arco Mediterráneo.

## 1. Introducción

► El concepto de Arco Mediterráneo ha adquirido en las últimas décadas un uso creciente tanto en ámbitos institucionales como académicos y en los medios de comunicación, como lo demuestra la abundante literatura generada hasta hoy. Ello es reflejo de la necesidad de visualización de una realidad geográfica emergente y que pide su lugar junto a otras estructuras territoriales consolidadas en la historia europea reciente.

En torno a dicho concepto pueden hacerse algunas consideraciones iniciales. La primera se refiere a la variabilidad espacial que acompaña a la idea de Arco

Mediterráneo, puesto que se ha venido aplicando a territorios y escalas diferentes, si bien siempre asociados al Mediterráneo occidental europeo. De ello podría deducirse una debilidad y falta de aplicabilidad de la propuesta. La segunda consideración es que, por encima de la ambigüedad en la definición espacial, es la cooperación territorial lo que le ha proporcionado un contenido. La cooperación entre territorios es una demanda ampliamente compartida, ya que supone ante todo un nuevo protagonismo de las escalas regional (en un sentido genérico) y local, y de su desarrollo en un plano horizontal, lo que permite superar las deficiencias de las dinámicas centralizadoras de tres grandes estados como Francia, España e Italia. Todo ello se produce en una etapa de consolidación de la Unión Europea, y también de intensa dinámica globalizadora, por lo que la acción exterior y la actividad en red en las escalas subestatales se ha convertido en una dinámica necesaria. Por fin, si hoy se habla del Arco Mediterráneo, se debe en buena parte a su dinamismo demográfico y económico actual, que refuerza progresivamente su peso en el conjunto europeo, al que además se añade su posición de primera línea frente a la orilla sur del *Mare Nostrum*, con la que los vínculos han sido históricamente intensos.

## **2. Una tipología de las entidades de cooperación territorial como medida de la integración del Arco Mediterráneo**

En el artículo –fruto de una investigación más amplia entorno a la construcción del Arco Mediterráneo– se pone de relieve el notable grado de desarrollo de la cooperación territorial del Arco, a través un reconocimiento exhaustivo de las figuras institucionalizadas de cooperación territorial en dicho ámbito. El análisis se ha realizado desde una doble perspectiva territorial y temática: territorial en cuanto a la localización (las sedes y los ámbitos de acción) de las entidades implicadas en la cooperación; y temática, a partir de los objetivos prioritarios de dichas instituciones. En concreto, el ámbito de estudio se restringe a las asociaciones formales de cooperación de carácter específico, como pueden ser las Euroregiones o las Agrupaciones económicas de interés europeo, entendidas como las figuras de mayor institucionalización de los espacios transestatales a nivel europeo. Pero también se incluyen un número importante de entidades de diferente índole que persiguen objetivos generales o sectoriales, y con un grado de permanencia diverso. En cambio, se han dejado a un lado otras figuras, como los programas Interreg, ya que no son propiamente entidades. Aunque en ocasiones los convenios de cooperación establecidos para proyectos Interreg han dado lugar a algunas de las entidades aquí estudiadas.

En estudios anteriores sobre este ámbito territorial (Aranda, 2005; Beltrán, 2007; Carbonell y Bàguena, 2007; Durà y Riera, 2005; Jouve, 1995; Rimbau, 2007, entre otros) se muestra un pequeño número de experiencias, que suelen repetirse: la Euroregión Catalunya-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, la Red de ciudades C-6, los Cuatro Motores para Europa, las Comunidades de trabajo de los Pirineos (CTP) y de los Alpes Orientales (COTRAO) y, más recientemente, el Arco Latino, la Euroregión Pirineos-Mediterráneo (EPM) y la EURAM. Aubarell (1999) incluye otras entidades (Arco del Sur de Europa o IMEDOC). Hay alguna otra excepción, como la Communauté de Santé Transfrontalière Menton-Vintimille (Denert, 2004) y la AEIE Arco Mediterráneo de las Tecnologías (Ponce, 2004). Pero en conjunto se induce erróneamente a pensar que la cooperación territorial se reduce a dichas entidades y que, en comparación con otros espacios transestatales europeos, el número de iniciativas es escaso. En realidad existe un número mucho mayor de experiencias de las reconocidas hasta ahora, lo que permite creer en una cierta solidez del Arco Mediterráneo como área de cooperación.

El análisis ha partido de una recopilación exhaustiva de las entidades de cooperación territorial que operan o han operado en el ámbito de estudio. Se han identificado 53 entidades de cooperación territorial de diversa índole legal en el ámbito del Arco Mediterráneo, a partir de los diferentes registros existentes, y de referencias en documentos especializados en la cuestión. Una relación de las 53 entidades, clasificadas según la escala territorial y los objetivos de los actores, puede consultarse en el ANEXO 1. Aunque bastante completa, no puede asegurarse que esté recogida la totalidad de asociaciones vigentes o que han existido, debido a la falta de registros oficiales sobre el tema. La elaboración de un registro propio para el Arco Mediterráneo (denominación, sede social, año de fundación, objetivos, miembros, regiones representadas...) no solo ha permitido demostrar la existencia de un número mayor de entidades de cooperación, sino también de ámbitos de actuación de las mismas.

### **3. Las formas y figuras de la cooperación territorial en el Arco Mediterráneo**

Los múltiples argumentos que justifican la cooperación territorial y las diferentes coberturas legales a nivel estatal y europeo (Perkmann, 2003), han dado lugar a diversas formas de colaboración. Boira (2004) distingue dos gran-

des formas, únicamente para el nivel regional (Tabla 1), extensivas a cualquier escala: una de carácter general, impulsada por organismos multilaterales regionales -Asamblea de Regiones de Europa (ARE), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), etc.-, y otra de carácter específico, referida a entidades localizadas geográficamente. En nuestro análisis nos referimos a las que se corresponden con la segunda de estas perspectivas. Dentro de la cooperación de carácter específico, distingue también la que se da entre regiones de un mismo estado, o entre regiones de dos o más estados, con o sin contigüidad geográfica. Para el análisis se han incluido las tres distinciones, aunque la mayor parte de les entidades de cooperación territorial del Arco Mediterráneo corresponden a asociaciones de regiones (entendidas como “regiones representadas”, no como “regiones miembros”) de diferentes estados, y con contigüidad geográfica (47 de las 53 identificadas).

**Tabla 1: Formas de cooperación territorial**

<b>Formas de cooperación territorial</b>	de carácter general (organismos multilaterales)	de ámbito global	
		de ámbito local	
	de carácter específico (cooperación localizada geográficamente)	entre regiones de 1 estado	
		entre regiones de 2 o más estados	con contigüidad geográfica
		sin contigüidad geográfica	

Fuente: elaboración propia, adaptado a partir de Boira (2004).

Las figuras que toman las entidades que se sitúan en la cooperación territorial específica son variadas. Beltrán (2007) diferencia si tienen o no personalidad jurídica. Respecto a las primeras, debe distinguirse entre las regidas por derecho privado o público; en ambos casos la adopción de una figura con personalidad jurídica conlleva obligaciones sujetas a uno u otro tipo de derecho. En cambio, las segundas se rigen por declaraciones de intenciones sin valor normativo establecidas entre las partes firmantes, lo cual no impide la adopción de acuerdos vinculantes entre las partes. En conjunto, bajo esta forma de cooperación se encuentran, además de las figuras más conocidas de las Euroregiones y las Comunidades de trabajo, otras como los Distritos europeos, las Agrupaciones económicas de interés europeo (AEIE), las Agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), grupos de trabajo, consorcios, *conférences*, etc., además de otras figuras sin personalidad jurídica.

A dicha complejidad, debe sumarse la derivada de la indefinición de algunas de ellas, como las Euroregiones, en las que pueden incluirse todo tipo de entidades (Comunidades de trabajo, AEIE...), o que toman nombres diferentes en función de la legislación estatal sobre la que se sustenta cada una de las entidades, como es el caso del “Consortio” en la legislación española, o “Agrupación de Interés Público” y “Sociedad de Economía Mixta local” en la francesa, de acuerdo al Tratado de Bayona suscrito por ambos estados en 1995, y vigente desde 1997.

#### 4. Una delimitación territorial amplia del Arco Mediterráneo

Numerosos autores y estudios (entre los más significativos, debe contarse con los de Brunet, 1989; Cheshire y Hay, 1989; Bonneville et al., 1992; Voiron, 1994; Comisión Europea, 1995a i 1995b, etc.) han identificado la existencia del Arco Mediterráneo como espacio geoeconómico diferenciable, a partir de la emergencia de algunas ciudades y/o regiones con capacidad de desarrollar especializaciones económicas en el marco de la globalización y a escala europea.

Uno de los problemas metodológicos del estudio de este espacio es su delimitación, que muestra una gran variabilidad en función de las variables escogidas, tal y como manifiestan Bolufiard (1994), Daviet (1994) o Salvà (1998). Se coincide en que la principal razón explicativa de su geometría variable es que su determinación responde a dinámicas territoriales (principalmente sociodemográficas y económicas) que pueden variar según las regiones incluidas. Por ello, no se ha llegado a una definición consensuada de las regiones que lo forman, aunque se han propuesto diversas delimitaciones (como la de Salvà, 1998).

Del análisis comparado de las distintas delimitaciones puede deducirse la existencia de “dos arcos mediterráneos”: uno de dimensión mínima (central) y otro de dimensión máxima (amplio). Suele considerarse, con variaciones, que corresponden al primero las regiones del País Valencià, Catalunya, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Toscana y Liguria; mientras al segundo se incorporarían el resto de regiones litorales e insulares mediterráneas de España, Francia e Italia, más algunas regiones interiores continuas (Aragón, Midi-Pyrénées y Roine-Alpes). En todo caso, la literatura sobre el tema y los datos aquí analizados reflejan la distinción entre una zona de cooperación más intensa –la central- frente a otra más difusa. Para nuestro análisis se ha optado por la delimitación amplia del Arco Mediterráneo, que incorpora además Andorra, Mónaco y Malta y Gibraltar.

#### ***4.1. Evaluando la construcción del Arco Mediterráneo a partir del análisis de las entidades de cooperación territorial***

Como se ha avanzado, uno de los principales elementos potenciales del Arco Mediterráneo se encuentra en su conceptualización a escala europea, paralela a la construcción europea. Sin la perspectiva de esta escala, el Arco Mediterráneo queda vaciado del significado mediterráneo y europeo por parte de los estados, y desvinculado de su relación con otros espacios transestatales similares. En este último sentido, el Arco Mediterráneo es *nacionalizado* al restringirlo cuando se habla del “Arco Mediterráneo español” o el “Arco Mediterráneo francés” (caso de López y Calvo, 1998; Salvà, 1998; Romero, 2006). En su construcción europea, las políticas de cooperación territorial (transfronteriza, interregional y transnacional) de la propia Unión Europea y de los estados son una herramienta importante para la construcción del Arco Mediterráneo.

Para poder observar la intensidad y la definición territorial de la cooperación en el Arco, se han establecido dos indicadores a partir de los datos que proporcionan las entidades de cooperación territorial existentes:

- a) *Localización y cuantificación de sedes de entidades.* Una primera aproximación se realiza con la localización de la sede social (o, en algunos casos, de dos sedes) de las entidades, y de la cuantificación de las sedes presentes en las ciudades identificadas. Se utilizan las sedes como indicador del grado de liderazgo de las ciudades y, por extensión, de las regiones donde se encuentran en la construcción activa del Arco Mediterráneo
- b) *Ámbito territorial de las entidades y participación regional.* En segundo lugar, la aproximación se realiza a partir del ámbito territorial de actuación de las entidades y de la frecuencia de representación de las regiones en aquéllas. El ámbito de actuación indica qué regiones están interesadas en tal construcción.

##### **a) Localización y cuantificación de sedes de entidades**

La localización y cuantificación de las sedes (Mapa 1) proporciona una primera imagen significativa sobre el área con mayor interés en la construcción del Arco Mediterráneo y en la cooperación territorial:

- La principal ciudad que acoge sedes es Barcelona (con 11), seguida de muy lejos de Marseille (3), Nice (3), Charbonnières-les-Bains (2), Perpignan (2), Puigcerdà (2), Toulouse (2) y València (2). Con una sola sede hay 19 ciudades más del Arco Mediterráneo, así como 2 más fuera de este ámbito.
- Las regiones (NUTs II) con mayor número de sedes son Catalunya (17), seguidas de la Provence-Alpes-Côte d'Azur y Languedoc-Roussillon, con 8 y 5 respectivamente; por detrás se encuentran Rhône-Alpes (4), el País Valencià y Piamonte (3), Aragón y Midi-Pyrénées, con 2 cada una.
- Tanto ciudades como regiones muestran con claridad el mayor interés de los agentes situados en Catalunya por la cooperación en el ámbito del Arco Mediterráneo, a la que puede agregarse de forma significativa las regiones del Languedoc-Roussillon y Provence-Alpes-Côte d'Azur. Una menor implicación muestran las restantes regiones del área identificada como espacio central del Arco Mediterráneo. Las regiones italianas y las del litoral sur español se constituyen como el ámbito con un débil interés.
- Este primer indicador permite identificar también una segunda característica, en relación al tipo de cooperación territorial. Por un lado, pueden distinguirse dos ámbitos de distribución de sedes cercanas a las fronteras estatales, como resultado de la institucionalización de la cooperación transfronteriza franco-española y franco-italiana. Por otro, se dibuja un ámbito formado por las capitales regionales (Barcelona, Valencia, Zaragoza, Palma de Mallorca, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon y Torino).

## b) **Ámbito territorial de las entidades y participación regional**

A la misma conclusión se llega al contar las entidades que actúan en cada una de las regiones (Mapa 1).

- Se evidencia la configuración de dos áreas en cuanto a intensidad participativa, es decir, la construcción asimétrica del Arco Mediterráneo. Una de las razones que explican la mayor desvinculación de las regiones italianas del centro y Mezzogiorno, Malta y del sur ibérico (incluido Gibraltar), que definen el Arco Mediterráneo “amplio”, es precisamente su lejanía a

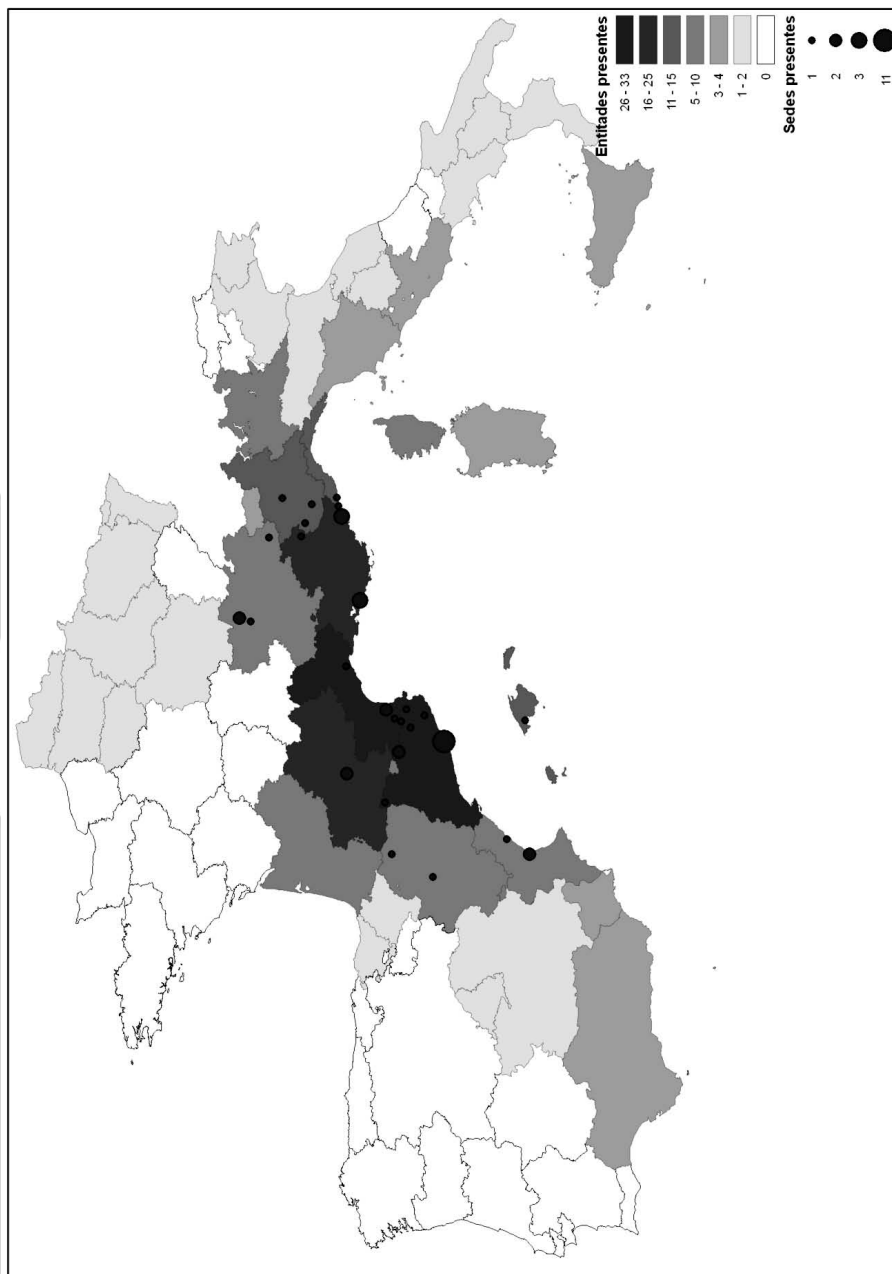
la frontera interestatal, en cuanto que la cooperación territorial en el Arco tiene, como se puede apreciar, un claro carácter transfronterizo.

- Además de las dos áreas claramente diferenciadas en el Arco Mediterráneo, se detectan regiones fuera de este ámbito, básicamente por dos razones: la primera y principal, la participación de regiones del Arco Mediterráneo en la cooperación territorial de otros ámbitos territoriales de escala europea (Dorsal Continental, Banana Azul, Arco Alpino, los Pirineos o Eje Adriático); la segunda, no menos importante, la participación de las capitales estatales (Madrid, París y Roma) en algunas de las entidades registradas. Cabe destacar también la participación de Andorra (5) y, testimonialmente, Mónaco (1) y Gozo (Malta) (1). En estos casos, por su condición de estados y como resultado de los tratados internacionales mantenidos ya con España, Francia e Italia, su participación es mucho menor de la que podría esperarse comparándolos con la participación de las regiones de su entorno.

Lo dicho hasta aquí puede hacer pensar que la cooperación territorial se produce de forma unificada en el conjunto del Arco Mediterráneo o en su ámbito central. En realidad se ha producido una configuración paralela de dos áreas distintas: el área configurada entorno a Catalunya y Languedoc-Roussillon (Aragón, País Valencià, Illes Balears y Midi-Pyrénées) y entorno a Provence-Alpes-Côte d'Azur (Rhône-Alpes, Corse, Liguria y Piamonte). Esto puede observarse a partir de la distinción entre ambos tipos de cooperación por medio de la localización de las sedes, y en el relativamente escaso número de entidades en las que participan conjuntamente agentes de Catalunya y Provence-Alpes-Côte d'Azur (10 de las 53 totales; o 10 de las 34 en las que participa Catalunya y de las 23 en las que está presente Provence-Alpes-Côte d'Azur).

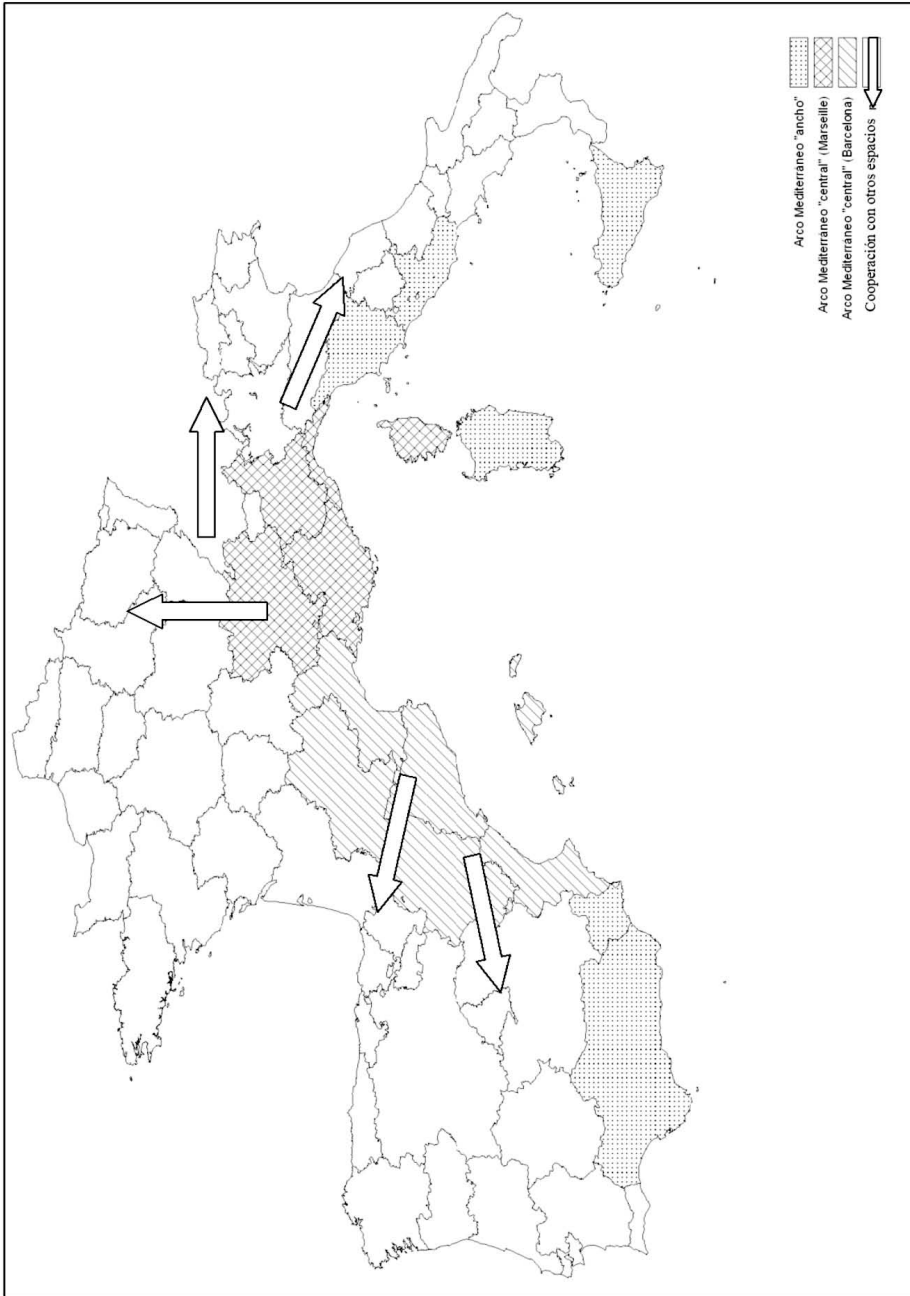
Sin embargo, también debe decirse que estas 10 entidades (Arco Latino, Arco Mediterráneo de las Tecnologías, Arco Mediterráneo de los Auditores, Arco del Sur de Europa, Charte du Bassin Méditerranéen, FERRMED, Intermed y Silvicultores del Arco Mediterráneo, a las que se pueden añadir la Association des Chambres de Commerce et d'industrie de la Méditerranée y la red de entidades de cooperación transfronteriza coordinada por la MOT) son las que más contribuyen a la construcción de un Arco Mediterráneo unificado, junto a la institucionalización del topónimo (3 de las 10 utilizan "Arco Mediterráneo"). Una síntesis de las dinámicas territoriales indicadas hasta ahora se muestra en el mapa (Mapa 2):

**Mapa1: Regiones y ciudades representadas en las entidades  
(y sus sedes) de cooperación territorial**



Fuente: Elaboración propia a partir de nuestra base de datos de entidades de cooperación territorial

Mapa 2: Construcción territorial del Arco Mediterráneo



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2. Ámbitos de actuación y agentes de la cooperación territorial en el Arco Mediterráneo

Se ha dicho que las entidades de cooperación pueden clasificarse y analizarse desde diferentes perspectivas, todas ellas no exentas de dificultades. Es el caso de Beltrán (2007), por ejemplo, a partir de la personalidad jurídica: en algunas ocasiones este criterio resulta impreciso, debido a la ambigüedad de las figuras asociativas existentes. Hemos optado por analizarlas a partir de las temáticas de cooperación, es decir, los ámbitos en las que actúan o concentran sus objetivos generales. Es también la opción que aplica la MOT en la base de datos de proyectos transfronterizos, y también el *Atlas de la coopération transfrontalière* (2002 y 2007).

Un primer análisis permite distinguir entre entidades con objetivos generales y/o territoriales y otras con objetivos sectoriales o específicos (ver Anexo 1). En la primera categoría se encuentran las entidades cuyos objetivos incluyen dos o más materias desvinculadas (o con pocos puntos de contacto) entre sí. En muchos casos la inclusión de diferentes ámbitos se debe a una concepción generalista de sus objetivos. En cambio, en la segunda categoría se han incluido entidades cuyos objetivos se refieren a una sola materia o, como mucho, a dos claramente vinculadas. A su vez, las entidades de objetivos sectoriales pueden diferenciarse a partir de su temporalidad, y por el nivel de concreción.

##### a) Ámbitos de actuación de las entidades de carácter generalista

En esta categoría se hallan las entidades más conocidas: Euroregión Pirineos-Mediterráneo, Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) o la de los Alpes Occidentales (COTRAO), de escala regional; Arco Latino o Association de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI), de escala provincial; y Red de Ciudades C-6, en la escala local. También otras, como la Agrupación de Islas del Mediterráneo Occidental (IMEDOC, refundada como Islas del Mediterráneo, EURIMED), “Eurorégion des Alpes de la Mer”, u otros consorcios de cooperación franco-españoles (Aragón-Midi-Pyrénées, Puigcerdà-Bourg-Madame, Sort-Saint Giron...). Los ámbitos de actuación del conjunto de entidades son varios, pero su agrupación en grandes grupos (Anexo 2) permite observar algunas características comunes. Se han podido contabilizar los ámbitos de actuación de un total de 16 de las 21 entidades recogidas (las 5 restantes no se han tenido en cuenta por falta de información).

En la mayoría de las entidades hay tres ámbitos prioritarios comunes, a saber: movilidad e infraestructuras de transporte; desarrollo de actividades económicas, empresas y trabajo; y cultura y turismo.

- a) *Infraestructuras de transporte*: En el primero de los grandes ámbitos, los objetivos concretos se concentran en carreteras (autopistas) y ferrocarril, en ambos casos tanto para la cohesión interna del Arco Mediterráneo como para su conexión con Europa: infraestructuras longitudinales, paralelas al litoral y perpendiculares a éste, que permitan conectar los mayores centros urbanos del Arco Mediterráneo, y además, con continuidad hacia el resto de centros urbanos de Europa (París o los puertos del Norte). La segunda línea de cooperación corresponde a infraestructuras transpirenaicas y transalpinas, con el objetivo de conectar las regiones montañosas. Su ámbito territorial de actuación no tiene una lógica estrictamente mediterránea, sino que se centra en las dos áreas centrales del Arco Mediterráneo. Por último, además del desarrollo de éstas políticas, algunas entidades trabajan en la cooperación en puertos y desarrollo de líneas marítimas y, en menor medida, en aeropuertos. En el caso marítimo se pueden distinguir también dos líneas: una, en la lógica del Arco Mediterráneo, (conexión de los principales puertos mediterráneos: Barcelona, Marsella, Génova...) y, otra, de insularidad, centrada en políticas de conexión de las islas del Mediterráneo occidental (Baleares, Córcega, Cerdeña y Sicilia) entre ellas y con el litoral (caso de EURIMED). El hecho de que buena parte de la discusión entorno a la construcción del Arco Mediterráneo se ha centrado especialmente en esta cuestión de las infraestructuras de transporte (Vera, 1993; Milian, 2003; Turret, 2007 entre muchos otros), ofrece una percepción, errónea, que movilidad e infraestructuras son los principales ámbitos de interés. Posiblemente el casi monopolio de ambas cuestiones en el debate se debe a su valor estratégico para el desarrollo económico de este espacio, contrastando con la escasa prioridad política que le conceden los estados.
- b) *Desarrollo económico, empresarial y laboral*: si bien ampliamente compartido por la totalidad de entidades estudiadas, está menos desarrollado que el anterior. Las diferencias entre los objetivos y las actuaciones llevadas a cabo muestran que a veces se trata más de declaraciones de intenciones. No obstante, pueden identificarse diferentes líneas, basadas en la cooperación económica y la complementariedad entre regiones y actividades,

en detrimento de la competencia interna en el Arco. La competencia se analiza a escala europea (con la Megalópolis o los puertos del Norte) y global (especialmente con sectores productivos asiáticos emergentes):

- i. Destaca la cooperación en sectores comunes con dificultades, caso de la agricultura. En menor grado, la colaboración en actividades secundarias y terciarias, aunque algunas entidades sí las priorizan (Eurometrópolis de la Costa Azul).
  - ii. Flujos de capital y trabajadores; el primero a escala del Arco Mediterráneo, el segundo más restringido a la cooperación transfronteriza a escala local o provincial.
  - iii. Creación de empresas o, más concretamente, desarrollo de mecanismos que faciliten la creación de redes y la colaboración entre empresas de diferentes estados. Un objetivo es la creación de agrupaciones de interés económico (AEIE) o de redes de cámaras de comercio autónomas (fundación de la Red de Cámaras de Comercio de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo, como entidad más o menos autónoma, pero motivada por esta última).
- c) *Cultura y turismo*: El tercer ámbito a destacar es el de la cooperación en temas culturales y turísticos. Se centra en la creación y valorización de recursos culturales, sujetos o no a su uso como recursos turísticos. En el ámbito cultural, las entidades se interesan en tres aspectos diferentes: protección de patrimonio, desarrollo e intercambio de actividades culturales (exposiciones, espectáculos, festivales...) y promoción lingüística. Respecto a esta última, se da para las lenguas estatales (castellano, francés e italiano) y -por la implicación de Catalunya en las entidades de cooperación- del catalán, pero no para las lenguas minoritarias transfronterizas e interregionales (occitano, arpitán o franco-provenzal, y ligur). En el caso del turismo, la cooperación se centra en la creación de un mercado turístico interno del Arco Mediterráneo o, en función de la entidad, de una de las dos áreas centrales del Arco.
- d) *Ámbitos de segundo nivel*: Además de estos tres grandes ámbitos de actuación, también cabe destacar, en un segundo nivel de intensidad, tres ámbitos más:
- i. Medio ambiente y la prevención de riesgos. En el que se incluyen políticas de cooperación de prevención y resolución de la contaminación

hídrica, gestión de recursos hídricos (inundaciones o transvases) e incendios forestales y bosques. Debe tenerse en cuenta el clima dominante mediterráneo, con sucesos de inundaciones por tormentas equinociales e incendios forestales en verano.

- ii. Bienestar social (cooperación en temas sanitarios, deportivos o, en general, de mejora de la calidad de vida) e Investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i). Este último es el ámbito que más ha evolucionado desde las primeras entidades (fin de la década de 1980) hasta las más recientes, pasando a ser prioritario. Además, ha ido variando su centro de interés, influido por la política europea, materializada en la *Estrategia de Lisboa*, en la que se fomenta la cooperación como mecanismo para la innovación, y la perspectiva de la innovación como proceso complejo en la elaboración de políticas públicas de ciencia y tecnología (González, 2006). Por tanto, se ha pasado del desarrollo y aplicación de las TIC como herramientas para favorecer la comunicación entre las regiones del Arco Mediterráneo, a las políticas de cooperación entre universidades y otros centros de investigación, la creación o participación conjunta en infraestructuras de apoyo a la innovación (centros de investigación, de innovación, incubadoras...) y el desarrollo conjunto de líneas de investigación en materias con alto contenido tecnológico (biotecnología, nanotecnología, tecnología aeroespacial...). Este ámbito se complementa en muchas ocasiones con el ámbito de la cooperación económica y con el de la educación y formación.
- iii. Con menor frecuencia, se identifica el último ámbito citado, el de la Educación y la formación, centrado en el desarrollo de políticas de intercambio de estudiantes universitarios o de investigadores en formación, y formación de trabajadores procedentes de sectores en crisis. En ambas líneas, la mayor parte de entidades interesadas tienen un marcado carácter transfronterizo y de vecindad.
- e) *Otros ámbitos*: En un tercer nivel de intensidad todavía es posible identificar otros cuatro ámbitos temáticos: Gestión del territorio, con marcado carácter transfronterizo y especial interés por parte de las entidades franco-italianas: incluye desde proyectos urbanísticos comunes en núcleos urbanos transfronterizos –Puigcerdà-Bourg-Madame o eurometrópolis de la Costa Azul– hasta políticas de gestión del litoral, espacios rurales,

forestales o protegidos. Con un menor aspecto común entre las entidades, están las Infraestructuras energéticas (más allá de la consideración de los recursos energéticos, contemplada en el ámbito de medio ambiente, o como sector productivo, insertado en el del desarrollo de actividades económicas), de especial interés en las dos comunidades de trabajo (la CTP y la COTRAO); Promoción territorial (más allá de la turística y cultural); y Desarrollo de políticas de cooperación a escala europea o mediterránea (este último espacio político muy contemplado en las entidades lideradas por regiones francesas, debido a su larga presencia en la ribera sur).

### **b) Ámbitos de actuación de las entidades sectoriales (permanentes y temporales)**

A diferencia de las anteriores, las entidades sectoriales son menos conocidas, en parte por su mayor especificidad. No obstante, algunas tienen mayor repercusión, como FERRMED, la Euroregión del Arco Mediterráneo (la Euram) o la Xarxa Vives d'Universitats. El análisis permite ver una práctica coincidencia de las materias prioritarias con las de las entidades generalistas, aunque hay algunas diferencias significativas (Anexo 3). Los principales ámbitos son Medio ambiente y riesgos, Movilidad e infraestructuras de transporte, y Desarrollo de actividades económicas, empresariales y laborales. La cultura y el turismo tiene menos peso.

- a) *Medio ambiente y riesgos* es el ámbito con mayor número de entidades especializadas, y sus líneas de trabajo son: recursos hídricos, bosques, espacios protegidos y, en menor medida, litoral. La mayor parte de entidades participantes tienen un carácter transfronterizo, de acuerdo con el objetivo de gestión conjunta de bosques, ríos o, en general, espacios naturales; aunque testimonial, una entidad actúa en el conjunto del Arco Mediterráneo (ARCMED, AEIE dels Silvicultors de l'Arc Mediterrani).
- i. En el caso de los recursos hídricos se trabaja en la gestión de las aguas fluviales, como es el estudio del trasvase de agua de la cuenca hidrológica del Roine a las cuencas internas de Cataluña, por parte de la AEIE para el Acueducto Languedoc-Rosellón-Cataluña, una entidad temporal, o de la gestión conjunta y uso de río Garona a través del convenio de cooperación del Territoire Transfrontalier Vallée de la Garonne, entidad nacida, como en otros casos, a partir de una experiencia previa en proyectos financiados por programas Interreg.

- ii. En Espacios protegidos transfronterizos (cooperan Parc National des Pyrénées y Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, en la frontera franco-española, y Parco Naturale Alpi Marittime y Parc National du Mercantour, en la franco-italiana), se trabaja en cuestiones de vigilancia, recuperación de especies animales o protección de patrimonio histórico. También hay cooperación en bosques (prevención de incendios forestales, explotación económica y protección de espacios de interés natural).
- b) *Movilidad e infraestructuras de transporte*: como en el anterior, las líneas prioritarias de trabajo son similares a las de entidades generalistas, centrándose en el ferrocarril (Association Eurosud Transport, FERRMED, Arco del Sur de Europa y Comité Transalpine), túneles para ferrocarril (Perthús) y carretera (nuevo túnel de Tende), y la colaboración entre puertos (la Agrupación de Puertos del Mediterráneo). A diferencia de las entidades de objetivos generales, las sectoriales tienen un marcado carácter temporal, caso de las dos agrupaciones de interés económico para la construcción de túneles prevén disolverse una vez concluyan las obras, o el de los grupos de presión en el ámbito de las líneas ferroviarias y de los puertos.
- c) Destaca también el ámbito de *Actividades económicas, empresariales y laborales*. Presenta mayores diferencias con las líneas de trabajo de las entidades generalistas, ya que la cuestión del desarrollo de sectores productivos tiene un interés secundario o nulo para las entidades aquí agrupadas. Aquí la principal línea, casi exclusiva, es la cooperación para ofrecer servicios a las empresas, desde el asesoramiento legal, financiero o laboral hasta la actuación como grupos de presión en política económica a nivel estatal y europeo. En este punto se han incluido las tres redes de cámaras de comercio: la global ASCAME, para el conjunto del Mediterráneo (aunque promovida y mayoritariamente participada por el Arco Mediterráneo), la euroregional de los Pirineos-Mediterráneo y el más local partenariado entre las cámaras de Girona y Perpignan. Además de estas redes se cuenta también con otras redes de empresas, una general representada por el Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga (la Euroregión del Arc Mediterráneo, Euram) y otra centrada en capital riesgo (la GEIE Eurosud Capital). Relacionada con esta línea de trabajo, se encuentran las entidades implicadas en la cooperación en temas legales

y auditoriales, al servicio de empresas (aunque también prevén la oferta de servicios a personas físicas). Con una menor lógica del Arco Mediterráneo, también hay cierta especialización en servicios a los trabajadores (EURES Pyréméd-Pirimed), para ofrecer información, asesoramiento o formación a trabajadores y favorecer su movilidad laboral entre Catalunya, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées.

- d) Con menor grado de intensidad, se situarían los tres ámbitos de actuación restantes:
- i. Infraestructuras de soporte a la innovación, y Captación de fondos europeos para investigación y desarrollo tecnológico: la extinguida Arco Mediterráneo de las Tecnologías o, la investigación en biotecnología, ciencias y tecnologías médicas, etc. (la recientemente creada EuroBio-Cluster Sud). También hay colaboración entre universidades en proyectos de investigación, y formación de personal investigador (Red Vives de Universidades). Como en las entidades generalistas, también se observa un importante cambio en el interés creciente en materia de I+D+i, yendo hacia una gestión de la cooperación en la investigación como apoyo básico al proceso del desarrollo tecnológico y de innovación.
  - ii. Entidades culturales y turísticas: experiencias testimoniales, pero no menos significativas. Las culturales se concentran en organización e intercambio de actividades culturales con voluntad permanente (Consorti Transversal - Xarxa d'Activitats Culturals) o temporal (consorcio de cooperación entre las ciudades de Figueras y Perpignan durante el Año Dalí, 2004). En ambos casos, sus actividades se restringen al territorio de Catalunya y de la Catalunya Nord (Pyrénées Orientales). Este carácter transfronterizo también se da en la Associazione Hotel Riviera Franco-Italiana (AHRFI), GEIE dedicada a la colaboración entre los hoteles de la Costa Azul i la Riviera, y a la promoción turística conjunta. Estas son las primeras experiencias europeas de entidades exclusivamente centradas en estos temas (en el ámbito turístico AHRFI es la primera asociación de este tipo).
  - iii. Bienestar social: centrado en infraestructuras sanitarias (hospitales). Incluye un convenio para el uso del hospital de Menton por la población vecina italiana de Vintimille, y el primer hospital transfronterizo expresamente creado con este carácter (el de la Cerdanya). Debe añ-

dirse el consorcio formado por los ayuntamientos de Benasque y de Bagnères-de-Luchon para la promoción patrimonial de los hospitales de montaña de los Pirineos.

### **5. Conclusiones: desarrollo notable, construcción asimétrica y diversidad de temáticas en la cooperación en el Arco Mediterráneo**

El análisis de la construcción del Arco Mediterráneo a partir de dos variables referidas a la cooperación -la que define las regiones participantes en las entidades de cooperación y la que define los temas de cooperación de dichas entidades- muestra un notable grado de desarrollo, si bien la construcción territorial se está desarrollando asimétricamente, con dos intensidades diferentes: por un lado, una mayor implicación del espacio central del Arco Mediterráneo y, por otro, una menor en el resto de regiones que forman el Arco Mediterráneo amplio, especialmente en el caso de las regiones del sur de Italia. Además de esta asimetría, se observa también una diferenciación del espacio central en dos áreas distintas, una entorno a Catalunya y Languedoc-Roussillon, liderada por la ciudad de Barcelona; y otra entorno a Provence-Alpes-Côte d'Azur, con el liderazgo de Marseille. Esta situación es reflejo de la consolidación de lo que se ha venido identificando como el espacio central del Arco Mediterráneo, pero paralelamente es indicativa de la dificultad para convertirse en un espacio cohesionado. Si el objetivo es la construcción de un espacio interregional, sería necesaria una mayor colaboración de las regiones líderes; por el contrario, parece ser que de momento el objetivo de las entidades existentes se decanta hacia la construcción de espacios transfronterizos -probablemente la tarea más necesaria-, dejando al margen la lógica de un Arco Mediterráneo amplio. El análisis de las regiones participantes también muestra una importante integración de este espacio con el resto de espacios trans-estatales, con lo que se favorece la cohesión europea, objetivo final de las políticas europeas de cooperación transfronteriza, interregional y transnacional.

En cuanto a los temas de colaboración, se ha mostrado que la construcción del Arco Mediterráneo se lleva a cabo en una gran amplitud y diversidad de ámbitos, destacando Infraestructuras de transporte, Desarrollo económico, Servicios a las empresas, Cultura y turismo, y Medio ambiente. Un quinto ámbito emergente, que puede convertirse en uno de los principales es Investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i). Esta observación es válida para entidades generalistas y específicas. En todo caso, se ha podido evidenciar que la construcción

del Arco Mediterráneo no se limita a cuestiones de movilidad e infraestructuras de transporte, tal y como se desprende de otros estudios sobre este ámbito territorial. Por último, la diversidad de ámbitos mostrada por las 53 entidades analizadas es comparable, por ejemplo, a la que muestra el análisis de los proyectos transfronterizos en los que participan agentes del estado francés (MOT, 2002 y 2003): es decir, el grado de diversidad temática es similar a la que presentan otras áreas de la Unión Europea con una mayor trayectoria de relaciones transfronterizas. ◀

## Bibliografía

- ARANDA, C. (2005). “La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions”, en *Papers de Treball*, núm.4/2005: 3-21.
- AUBARELL, G. (1999). “Cooperació regional”, en ROQUE, M.À. (Dir.). *L'espai mediterrani llatí. És possible un lobby mediterrani dins la UE?*, Barcelona: Institut Català de la Mediterrània, pp. 263-285.
- BELTRÁN, S. (2007). “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm.4/2007: 215-246.
- BONNEVILLE, M. et al. (1992). *Villes européennes et internationalisation*, Lyon: Programme Rhône-Alpes Recherches en Sciences Humaines
- BOULIFARD, C. (1994). *Images et scénarios de développement de l'Arc Méditerranéen: un état des lieux*, Paris: Quaternaire.
- BRUNET, R. (Dir.) (1989). *Les Villes «européennes»: rapport pour la DATAR*, Montpellier: la Documentation Française
- CARBONELL, F. y BÀGUENA, J. (2007). “El proceso de construcción del arco mediterráneo: una calle de doble dirección”, en *Revista Papers*, núm.44: 8-19.
- CHESHIRE, P.C. and HAY, D.G. (1989). *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*, Londres: Unwin Hyman.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a). *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (1995b). *Estudio prospectivo de las regiones del Mediterráneo Oeste. Europa 2000*, Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DAVIET, S. (1994). “L'arc latin, histoire et problématiques d'un concept”, en *Méditerranée*, núm.1.2: 3-6.

- DENERT, O. (2004). “La coopération transfrontalière sanitaire”, en *Cahiers de la Mot*, núm.4: 4-19.
- DURÀ, A. y RIERA, P. (2005). “La red urbana como elemento vertebrador de la Euroregión del Arco Mediterráneo”, en *Anuario del Mediterráneo. Med. 2005*, pp.194-197.
- GONZÁLEZ, G. (2006). “Innovación territorial y políticas públicas”, en *Boletín de la A.G.E.*, núm.42: 121-136.
- JOUBE, B. (1995). “Collectivités locales et relations internationales: une émancipation délicate”, en *Swiss Political Science Review*, núm.1(2-3) : 137-158.
- LÓPEZ, J.M.G. y CALVO, F. (1998). “El comportamiento del Arco Mediterráneo Español como eje de crecimiento”, en *Papeles de geografía*, núm.28: 91-108.
- MILIAN, A. (2003). “Esperando un Ulises. Las infraestructuras para vertebrar el Arco Mediterráneo no han sido nunca una prioridad política”, en *Debats tecnològics*, núm.20: 83-86.
- MOT (2002 y 2007). *Atlas de la coopération transfrontalière*, Paris: Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT).
- PERKMANN, M. (2003). “Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border co-operation”, in *European Urban and Regional Studies*, núm.10 (2): 153-171.
- PONCE, G. (2004). “¿Cambio tecnológico o aumento de la competitividad? Las políticas de innovación industrial en la Comunidad Valenciana”, en *Ería*, núm.63: 91-106.
- RIMBAU, E. (2007). “L'Euroregió, l'eufemisme per a un espai tossudament real”, en *El Temps*, núm.1214: 18-23.
- ROMERO, L. del (2006). “Privatització de la gestió de l'aigua i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol”, en *Documents d'Anàlisi Territorial*, núm.48: 35-59.
- SALVÀ, P.A. (1998). “El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro”, *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm.22, p.23-42.
- TOURRET, J.-C. (2007). “Perspectivas de desarrollo del sistema de transporte en el Mediterráneo”, en *Revista Papers*, núm.44: 58-64.
- VERA, J.F. (1993). “Las infraestructuras de transporte en el arco del Mediterráneo”, en GIL OLCINA, A. et al. *Algunas cuestiones de ordenación del territorio*, Alacant: Universitat d'Alacant, pp.67-110.
- VOIRON-CANICIO, Ch. (1994). “A la recherche d'un arc méditerranéen”, *Méditerranée*, núm.79, pp.15-25.

## **Anexos**

- ANEXO 1: COOPERACIÓN INTERREGIONAL Y TRANSFRONTERIZA: OBJETIVOS Y ESCALA
- ANEXO 2: ÁMBITOS DE ACTUACIÓN EN LA COOPERACIÓN GENERAL \ TERRITORIAL
- ANEXO 3: ÁMBITOS DE ACTUACIÓN EN LA COOPERACIÓN SECTORIAL \ ESPECÍFICA

## ANEXO 1

### COOPERACIÓN INTERREGIONAL Y TRANSFRONTERIZA:

#### OBJETIVOS Y ESCALA

		Objetivos territoriales o generales		
		Objetivos sectoriales		
		permanentes	concretos y temporales	
Escala de los agentes	Regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Charte du Bassin Méditerranéen</li> <li>- Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO)</li> <li>- Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)</li> <li>- Consorcio de cooperación transfronteriza entre Aragón y Midi-Pyrénées</li> <li>- Eurorégion Alpes-Méditerranée</li> <li>- Euroregión Pirineos Mediterráneo</li> <li>- Le Grand Sud</li> <li>- Agrupación de las Islas del Mediterráneo Occidental (IMEDOC) \ Euroregión de las Islas de del Mediterráneo (EURIMED)</li> <li>- Euroregión Midi-Pyrénées-Languedoc-Rousillon-Catalunya</li> <li>- Cuatro Motores para Europa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GEIE de la Route de Hautes Technologies de l'Europe du Sud \ AEIE Arco Mediterráneo de las Tecnologías (AMT)</li> <li>- Asociación Arco Mediterráneo de los Auditores</li> <li>- Association Eurosud Transport</li> <li>- EURES Transfronteriza Pyrédmed-Pirimed</li> <li>- GEIE Forespir</li> <li>- AEIE dels Silvicultors de l'Arc Mediterrani (ARCMED)</li> <li>- Association Arc Sud Européen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- AEIE para el Acueducto Languedoc-Rosellón-Cataluña</li> <li>- Túnel del Perthus</li> <li>- AEIE</li> <li>- Nouveau Tunnel de Tende</li> </ul>
	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación Arco Latino</li> <li>- Association de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI) \ Euro-Territoire franco-italien</li> <li>- Euro CIN (Cuneo - Imperia- Nizza) \ Eurorégion des "Alpes de la Mer"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Association des Chambres de Commerce et d'industrie de la Méditerranée (ASCAME)</li> <li>- Partenariat entre las CCI de Perpignan y de Girona</li> <li>- Red de Cámaras de Comercio de la Euroregión Pirineos Mediterráneo</li> </ul>	
	Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consorcio Transfronterizo Puigcerdà – Bourg-Madame</li> <li>- Red de Ciudades C-6</li> <li>- Grupo de Trabajo Transfronterizo Sort-Saint Girons</li> <li>- Grupo de Trabajo Transfronterizo Lladorre – Soulan</li> <li>- Conférence des Autorités des Hautes Vallès</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agrupación Legal Mediterránea</li> <li>- Communauté de santé transfrontalière Menton – Vintimille</li> <li>- Consorcio Transversal - Xarxa d'Activitats Culturals (CTXAC)</li> <li>- Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga [Euroregió de l'Arc Mediterrani (Euram)]</li> <li>- GEIE Eurosud Capital</li> <li>- Intermed (Agrupación de los Puertos del Mediterráneo)</li> <li>- Territoire Transfrontalier Vallespir-Alta Garrotxa</li> <li>- Xarxa Vives d'Universitats</li> <li>- Consorcio de cooperación transfronteriza Benasque - Bagnères de Luchon</li> <li>- Associazione Hotel Riviera Franco-Italiana (AHRFI) GEIE</li> <li>- Parc National des Pyrénées-Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido</li> <li>- Parc européen Alpi Maritime-Mercantour</li> </ul>	- Consorcio de cooperación transfronteriza Figueres- Perpignan
Diversos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eurodistricte de l'Espace Català Transfronterer (Escat)</li> <li>- Mission Opérationnelle Transfrontalière</li> <li>- Métropole Côte d'Azur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EuroBioCluster Sud</li> <li>- FERRMED, ASBL</li> <li>- Hospital Transfronterizo de Puigcerdà</li> <li>- Réseau Littoral Méditerranéen (RLM)</li> <li>- Territoire transfrontalier Vallée de la Garonne</li> <li>- Comité pour la liaison européenne Transalpine</li> </ul>		

ANEXO 2

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN  
EN LA COOPERACIÓN GENERAL \ TERRITORIAL

	Gestión del territorio	Medio ambiente y riesgos	Energía	Desarrollo económico	Movilidad e Infraestructuras	I+D+i	Educación y formación	Cultura y turismo	Promoción	Bienestar social	Política europea y mediterránea
Euroregión de las Islas de del Mediterráneo (EURIMED)		X		X	X	X	X	X			
Asociación Arco Latino		X		X		X		X		X	X
Association de la Conférence des Alpes Franco-Italiennes (CAFI) \ Euro-Territoire franco-italien	X	X		X	X	X		X		X	
Charte du Bassin Méditerranéen	X			X			X		X	X	
Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO)	X			X	X			X			
Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)	X	X	X	X	X	X		X		X	
Conférence des Autorités des Hautes Vallés		X	X	X	X	X		X		X	
Consorcio Transfronterizo Puigcerdà – Bourg-Madame	X	X		X	X		X	X		X	
Euro CIN (Cuneo - Imperia- Nizza) \				X	X		X	X	X		
Eurorégion des "Alpes de la Mer"				X	X		X				
Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer				X	X		X			X	
Euroregión Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon-Catalunya		X		X	X	X	X	X		X	X
Euroregión Pirineos Mediterráneo		X		X	X	X		X			
Euroregión Alpes-Méditerranée		X		X	X	X		X		X	
Métropole Côte d'Azur				X	X	X		X			
Cuatro Motores para Europa	X			X	X	X		X		X	X
Red de Ciudades C-6	6	10	2	14	13	9	7	13	2	9	3

**ANEXO 3**  
**ÁMBITOS DE ACTUACIÓN**  
**EN LA COOPERACIÓN SECTORIAL \ ESPECÍFICA**

Medio ambiente y riesgos	Agua	- AEIE para el Acueducto Languedoc-Rosellón-Cataluña - Territoire transfrontalier Vallée de la Garonne
	Bosques	- GEIE Forespir - AEIE dels Silvicultors de l'Arc Mediterrani (ARCMED) - Territoire Transfrontalier Vallespir-Alta Garrotxa
	Litoral	- Réseau Littoral Méditerranéen (RLM)
	Espacios protegidos	- Parc National des Pyrénées-Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido - Parc européen Alpi Marittime-Mercantour
Movilidad e infraestructuras de transporte	Ferrocarril	- Association Eurosud Transport - FERRMED, ASBL - Association Arc Sud Européen - Comité pour la liaison européenne Transalpine
	Puertos	- Intermed (Agrupación de los Puertos del Mediterráneo)
	Construcción de túneles	- Túnel del Perthus AEIE - Nouveau Tunnel de Tende
I+D+i		- GEIE de la Route de Hautes Technologies de l'Europe du Sud \ AEIE Arco Mediterráneo de las Tecnologías (AMT) - EuroBioCluster Sud / BioCluster del Sur de Europa - Xarxa Vives d'Universitats
Desarrollo económico	Servicios a las empresas	- Association des Chambres de Commerce et d'industrie de la Méditerranée (ASCAME) - Partenariat entre les CCI de Perpignan et de Girona - Red de Cámaras de Comercio de la Euroregión Pirineos Mediterráneo - Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga [Euroregió de l'Arc Mediterrani (Euram)] - GEIE Eurosud Capital
	Temas legales y auditoriales	- Agrupación Legal Mediterránea - Asociación Arco Mediterráneo de los Auditores
	Servicio a los trabajadores	- EURES Transfronteriza Pyréméd-Pirimed
Bienestar social: sanidad		- Communauté de santé transfrontalière Menton – Vintimille - Hospital Transfronterizo de Puigcerdà - Consorcio de cooperación transfronteriza Benasque - Bagnères de Luchon
Cultura y turismo	Cultura	- Consorci Transversal - Xarxa d'Activitats Culturals (CTXAC) - Consorcio de cooperación transfronteriza Figueres- Perpignan
	Turismo	- Associazione Hotel Riviera Franco-Italiana (AHRFI) GEIE

---

## Experiencias e Casos

Construindo EuroCidades no Ámbito da Cooperación Transfronteiriza  
España-Portugal

---



# EUROCIDADE CHAVES-VERIN, UM INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

*Ana Luisa Duarte de Almeida e Campos Miranda Ladeiras*  
Adjunta do Presidente da Câmara Municipal de Chaves  
*M<sup>a</sup> Carmen Pardo López*  
Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Verín

**Índice:** 1. Introdução; 2. Enquadramento; 3. Justificação da Criação da Eurocidade; 4. Propostas de Acção; 5. Conclusão. Bibliografia.

**Palavras-Chave:** Eurocidade, Cooperação, Cooperação Transfronteiriça, Desenvolvimento Regional.

## 1. Introdução

► Assumidos desde o início da sua constituição como principais objectivos da União Europeia, a coesão territorial e a redução das assimetrias intra e entre estados membros, têm sempre norteado as suas acções e políticas.

Ao longo das últimas décadas os diversos programas de cooperação transfronteiriça configuram apoios ao desenvolvimento dessa mesma coesão territorial, potenciando as relações de proximidade e a partilha de soluções para problemas e obstáculos similares com que se deparam os cidadãos e as administrações, apesar de localizadas em países diferentes.

A euro-região Norte de Portugal-Galiza soube compreender as expectativas da União Europeia e, através de iniciativas como a constituição do Eixo Atlântico do Nordeste Peninsular ou do aproveitamento das oportunidades de investimento geradas pelo Interreg, assume-se, hoje, como um exemplo de cooperação transfronteiriça assegurada pelo estabelecimento e consolidação de redes de informação e relacionamento.

No entanto, e de uma forma genérica, os cenários mais comumente observados, nas últimas décadas, na Europa, são resultantes de soluções, adoptadas ao nível micro-região/micro-decisão que têm promovido a criação de inúmeras

ineficiências e duplicações de equipamentos que nunca estimularam nem a colaboração nem a partilha de *know-how* nem, tão pouco, a criação de complementaridades ou a respectiva exploração conjunta.

Dai que, ainda não foi possível concretizar efectivamente a Europa sem fronteiras, factor ainda mais acentuado nas zonas raianas onde, apesar da proximidade geográfica, subsistem efectivas barreiras à mobilidade e fruição de bens e serviços bem como acentuadas diferenças entre o quotidiano dos cidadãos, do que constitui prova o menor desenvolvimento económico e social que, em geral, estas zonas apresentam.

A concretização da União Europeia exige, pois, um aprofundamento da cooperação já estabelecida, alargando-a ao conceito de euro-cidadania, à partilha de recursos e equipamentos, à difusão da cultura e etnografia, passando, obrigatoriamente, pela eliminação dos constrangimentos legais à convivência de dois povos com os mesmos direitos e obrigações.

Assim, é fundamental que a coesão territorial se transforme em coesão económica e social, que a Europa seja o resultado não apenas de determinações jurídico-administrativas ou da cooperação institucional entre autoridades locais, regionais ou nacionais, que muita vezes só consegue ficar nas águas das declarações de boas intenções.

É necessário encontrar formas de alargar a cooperação a empresas e associações e, ainda, promover o relacionamento entre indivíduos incutindo e fomentando o sentimento de cidadão europeu/cidadão global, objectivo estratégico identificado pelo POCTEP (Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal) para o Território Norte de Portugal/Galiza<sup>1</sup>.

Para Chaves e Verin, esta realidade é incontornável e assume-se como uma vantagem competitiva capaz de criar emprego e riqueza e atrair e fixar população permitindo contrariar a tendência de decrescimento das regiões de montanha.

---

1 O PCTEP define, no seu programa operativo, como fundamental, o fomento da cooperação e integração e social e institucional nomeadamente através de projectos que “estimulem e desenvolvam espaços comuns; fomentem a utilização partilhada de equipamentos sociais, culturais e de lazer; promovam uma maior integração socio-cultural entre as populações raianas e dinamizem a cooperação entre entidades da administração pública regional, agentes económicos, sociais e culturais dos dois lados da fronteira”. [POCTEP – 2007].

A cooperação é avocada como matriz de desenvolvimento que fundamenta, promove e favorece a competitividade e inserção na economia global constituindo-se, também, como factor determinante de redução de assimetrias e sustentabilidade.

A vontade institucional da administração local constituiu o factor de arranque do processo de negociação e desenvolvimento da ideia de agregar território sob a perspectiva da garantia da qualidade de vida dos seus cidadãos através do desenho de um processo sustentado de criação de emprego, riqueza e crescimento.

O projecto Eurocidade pretende afirmar-se como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional, maximizando as características acima indicadas, no âmbito da cooperação europeia de terceira geração.

É, neste contexto, que as administrações locais entendem que o projecto Eurocidade se deve afirmar como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional, maximizando as características acima indicadas, no âmbito da cooperação europeia de terceira geração (definida, pela autoridade de gestão do POCTEP, como a que perdurará para além do horizonte temporal do próprio programa de cooperação [POCTEP – 2007a]).

Em consequência, este desenvolvimento, que se quer sustentável e integrado, abarca as perspectivas social, económica e ambiental, destacando-se, no âmbito da promoção do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos (perspectiva social), o envolvimento e participação das populações.

O processo desenhado (seus objectivos, estratégia e resultados esperados) foi apresentado ao Eixo Atlântico como suporte da candidatura de Verin a associado daquela entidade que se concretiza em Julho de 2007, data coincidente com o arranque do projecto Eurocidade, que contou, desde o seu começo com o apoio desta organização.

O reconhecimento da valia do processo (sob o *prima de poder a vir* a constituir-se um espaço de experientiação – *living lab* –, posterior disseminação de resultados aos restantes associados e, ainda, pela forte componente de *marketing* territorial que assume) concretizou-se na assumpção (por parte do Eixo Atlântico) da liderança do processo de constituição do grupo de missão (grupo de trabalho

de cariz institucional) principal fórum de debate da estratégia, das acções, da respectiva aplicabilidade e, não menos importante, de avaliação das limitações e obstáculos que se colocam a essa execução.

Neste enfoque, ao grupo de missão (constituído por representantes da Comunidade de Trabalho do Norte de Portugal-Galiza, da Xunta da Galiza, da Diputación Provincial de Ourense, da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte, do Eixo Atlântico e dos dois Municípios) compete, também “utilizar” o projecto Eurocidade como instrumento de aferição das barreiras efectivas que se colocam à criação de uma Europa realmente sem fronteiras, bem como promover junto dos governos nacionais a discussão de soluções para tais constrangimentos.

As características acima enunciadas e o forte empenhamento das entidades envolvidas conseguiram, ainda, captar o interesse do Governo da República, através de Sua Excelência o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, Professor Doutor Rui Baleiras que desde Dezembro de 2007 acompanha pessoalmente o seu desenvolvimento (em plena colaboração com a Xunta da Galiza - na pessoa do Conselheiro de Economia).

Em Dezembro de 2007, ocorreu o acto de apresentação do *Plano de Visibilidade da Eurocidade*. Neste evento, foi apresentado o logótipo da Eurocidade (figura1), que congrega aquilo que o próprio projecto quer ser:

- a cooperação entre dois países – representada pelas cores das suas duas bandeiras;
- o seu contributo para a construção da União Europeia - representada no fundo com a cor azul da sua bandeira e pelas quinze estrelas que configuram o seu “escudo”;
- a indissociabilidade entre o projecto Eurocidade e a filosofia da Europa única – traduzida pela sua designação (com a mesma base etimológica);
- a identificação do elemento partilhado pelos territórios que simultaneamente os diferencia de todos os outros – a água, que une Chaves e Verin através do rio Tâmega e que o torna um território com potencialidades únicas através da quantidade e qualidade das águas minerais naturais (termais) que aí afloram;

- a dinâmica de evolução e inovação contínua – representada pela “circularidade” e movimento das formas que constroem o “E” de Eurocidade e de Europa;
- a conquista de novas oportunidades e exploração de formas de cooperação anteriormente nunca testadas – evidenciada pelo facto de a imagem dinâmica ultrapassar a fronteira do quadrado.

**Figura 1 – Logótipo da Eurocidade**



A concretização dos objectivos contidos no logótipo e na filosofia do projecto Eurocidade parte da realização, por um grupo de *experts* do território (investigadores independentes de ambos os países), da Agenda Estratégica da Eurocidade e da formalização de uma candidatura, ao POCTEP, que estabelece um parceria de cooperação entre o Eixo Atlântico, a Xunta da Galiza, o IPJ (Instituto Português da Juventude), a Diputación Provincial de Ourense, o Ayuntamiento de Verin e o Município de Chaves.

A metodologia de trabalho do Grupo de Missão, apresentada como fundamental para o correcto desenho da Agenda Estratégica, é uma metodologia de enfoque *bottom-up* pelo que a recolha de dados primários foi uma das primeiras etapas a concretizar com recursos à realização de *focus groups* de agentes económicos e sociais locais. Só assim, se poderão estabelecer directrizes e actuações que envolvam e concretizem as expectativas dos eurocidadãos.

## **2. Enquadramento**

No contexto da Região Norte/Galiza tem vindo a afirmar-se o Eixo Régua/Vila Real/Chaves/Verin/Ourense/Monforte/Lugo e, neste, vão assumindo, cada vez mais importância as localidades Chaves e Verin.

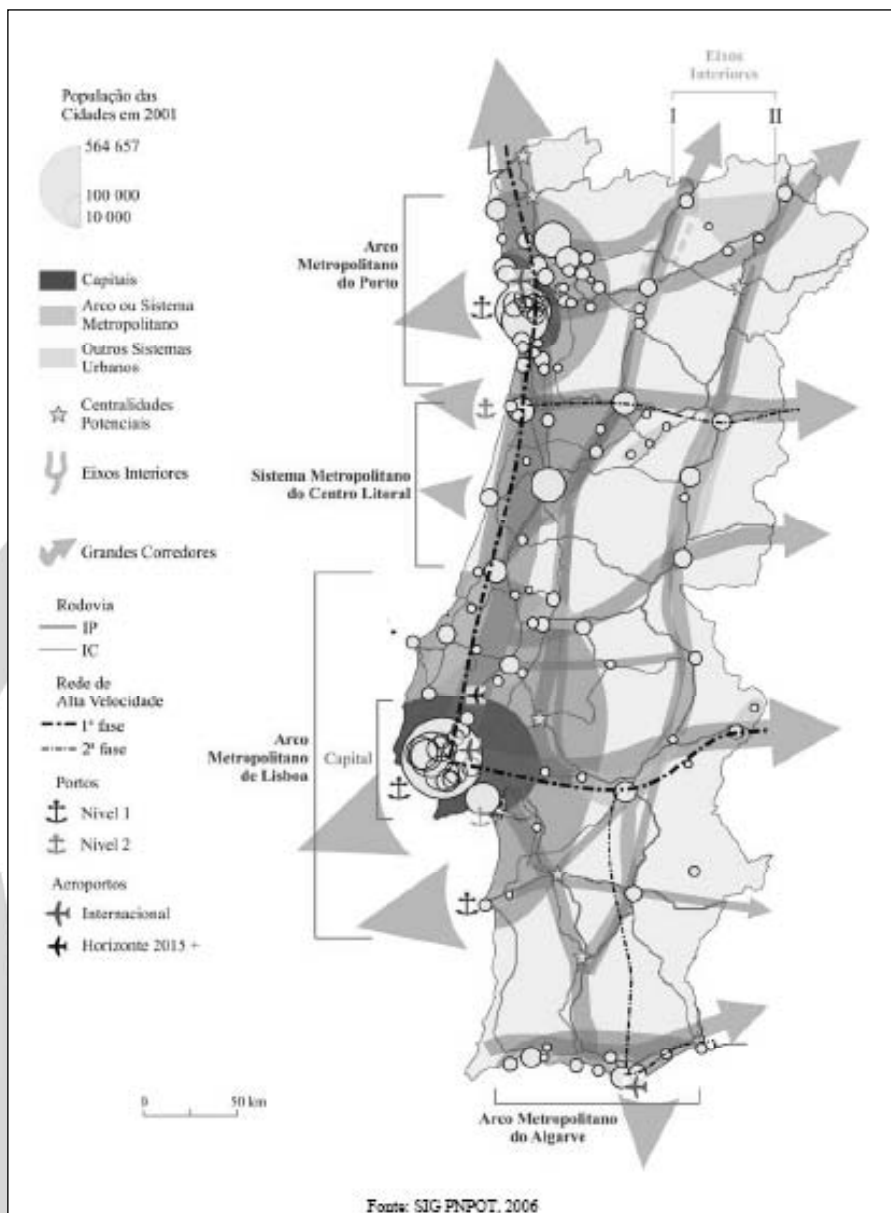
Trata-se de um espaço com dinâmicas territoriais para cujo centro geográfico – Chaves e Verin – convergem fluxos variados de pessoas, mercadorias e capitais que o dotam de capacidade de atracção e fixação de população. Constituíram, ao longo das décadas, núcleos com fortes relações comerciais resultantes não só das relações biunívocas que entre Chaves e Verin sempre se estabeleceram mas, também, organizadoras de um território mais vasto, que compreende as comarcas de Limia, Verin, Viana e Valdeorras – do lado da Galiza, e os concelhos do Alto Tâmega (Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar), do lado de Portugal.

A sua centralidade tem vindo a ser reforçada pelas acessibilidades, assumidas como âncora de desenvolvimento do interior da Península Ibérica e referenciadas como eixos estratégicos no PNPOT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território – figura 2), no PROT (Plano Regional de Ordenamento do Território do Norte) ou no “NORTE 2015: Competitividade e Desenvolvimento - Uma Visão Estratégica” (Pacto de Desenvolvimento da Região Norte).

Também no lado galego, Verin aparece como um dos Municípios-objectivo do Plan de Reequilibrio Territorial 2007-2010, um plano, promovida pela Xunta da Galiza, cuja finalidade é a redução/eliminação de assimetrias regionais na Comunidade Autónoma da Galiza, respondendo às directivas da estratégia territorial europeia.

As infra-estruturas produtivas, o meio ambiente, o equipamento social e a habitação, o meio rural e a pesca e a promoção económica constituem os cinco alicerces sectoriais deste plano. No âmbito de cada um deles enquadram-se distintos programas que abrangem mais de 500 actuações em âmbitos tão relevantes como o transporte, o urbanismo e a mobilidade, as comunicações, a sustentabilidade, a formação ou o solo industrial.

Figura 2 – Eixos de Desenvolvimento PNPOT

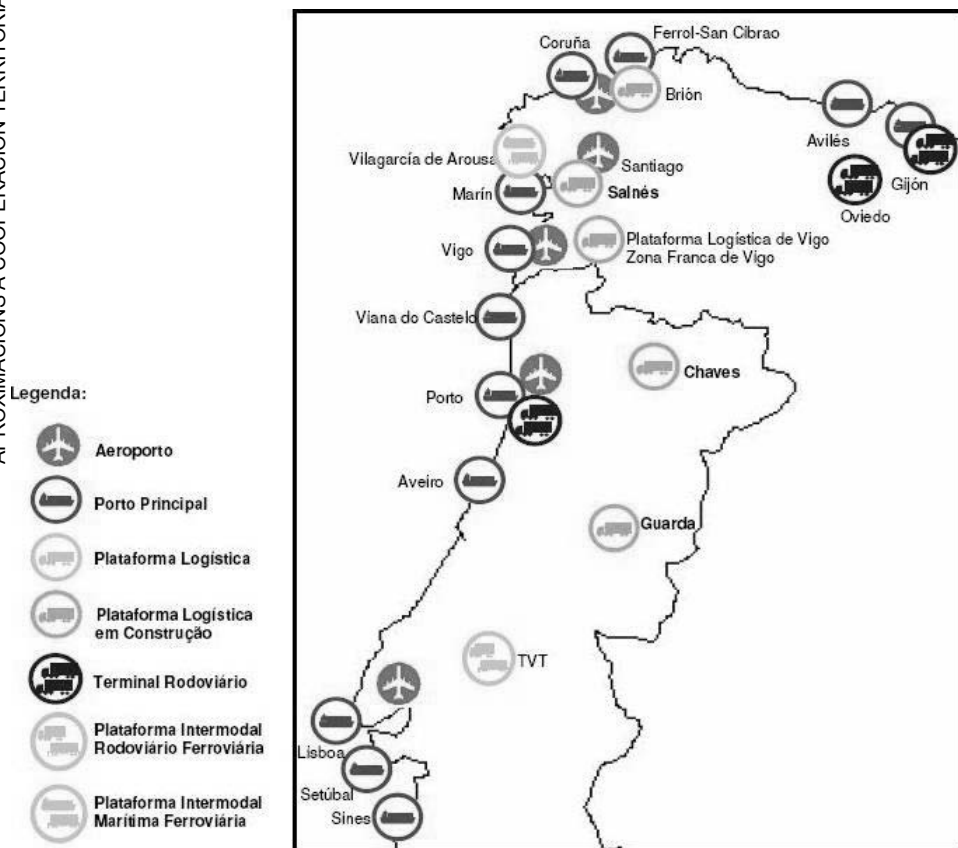


Vê-se, ainda, reforçada pelo investimento co-financiado no âmbito da segunda convocatória do Interreg IIIA, a Plataforma Logística Internacional do Vale do Tâmega<sup>2</sup> (plataforma logística integrada no Portugal Logístico após a sua conclu-

<sup>2</sup> Este equipamento situado em território português, com uma área de cerca de 92.000 m<sup>2</sup>, dotado de modernas infra-estruturas (incluindo as tecnológicas) poderá, a breve trecho e em função da

são que se assume como interposto modal de ligação quer à Plataforma Logística Marítima do Salnés e os Portos de Vigo e de Leixões – figura 3) que deverá concentrar os fluxos de mercadorias entrados na Península por via marítima fazendo a sua posterior distribuição, via interior da Península, para a Europa Central.

**Figura 3 – Posicionamento Estratégico da Plataforma Logística Internacional do Vale do Tâmega**



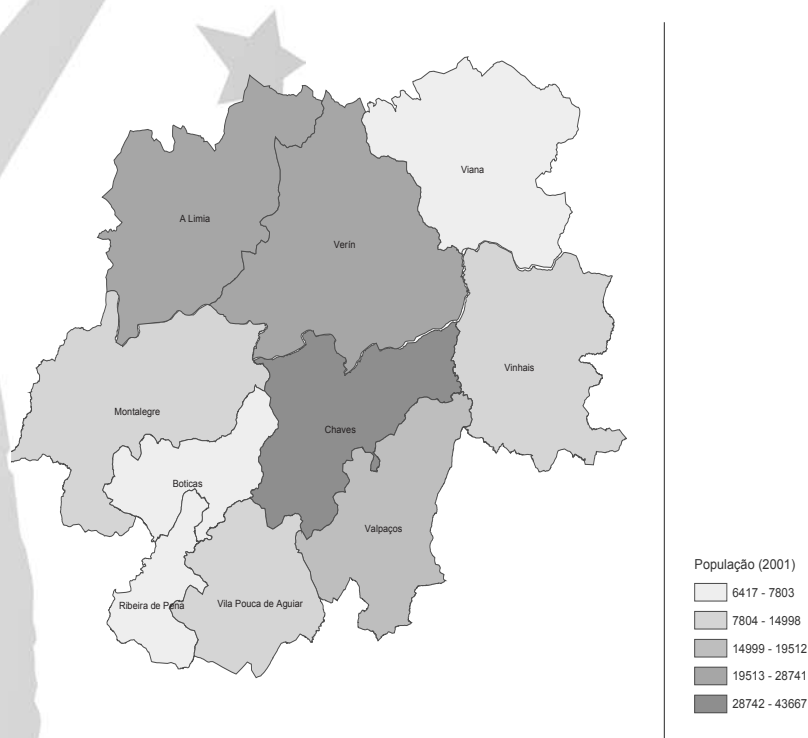
A Eurocidade converte-se, neste cenário, em nó de comunicações e de logística privilegiado sendo a melhor saída, por terra, para Espanha, para o Interior de Portugal e para Europa.

procura que lhe for dirigida, ser ampliado além fronteiras constituindo-se num dos primeiros equipamento partilhados, com carácter supra-nacional, gerador de economias de escalas e dinamizador da economia local.

Os dois centros urbanos tendem, naturalmente, a complementar-se pela sua proximidade e relação, pela sua história comum, pelos recursos que partilham e por serem socialmente contínuos, factores que permitem a quer a exploração de economias de escala quer a redução de custos de oportunidade.

A título de exemplo refiram-se as relacionadas com a partilha de equipamentos (culturais, desportivos, sociais ou de saúde) que passaram a poder ser dimensionados (ou redimensionados) para uma população alvo de, no mínimo, cerca de 60.000 habitantes (população residente em Chaves e Verin) ou, se se considerar a área total de influência dos dois municípios enquanto prestadores de serviços de carácter regional de, no mínimo, 175.000 habitantes (figura 4).

**Figura 4 – Distribuição da População na Área  
Influência da Eurocidade**

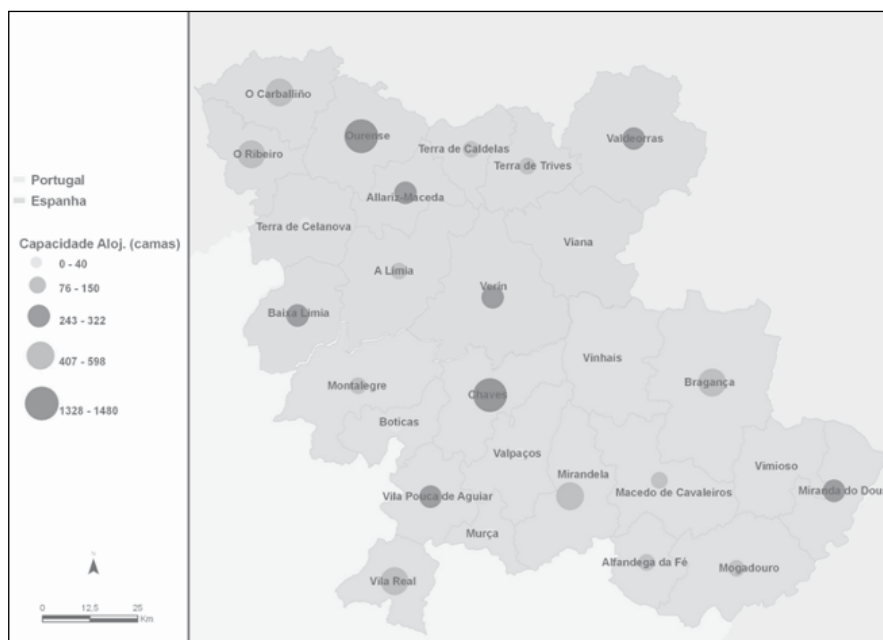


Ao nível económico, as vantagens competitivas da cooperação estratégica transfronteiriça são, ainda, mais evidentes ao nível da exploração partilhada dos recursos endógenos comuns.

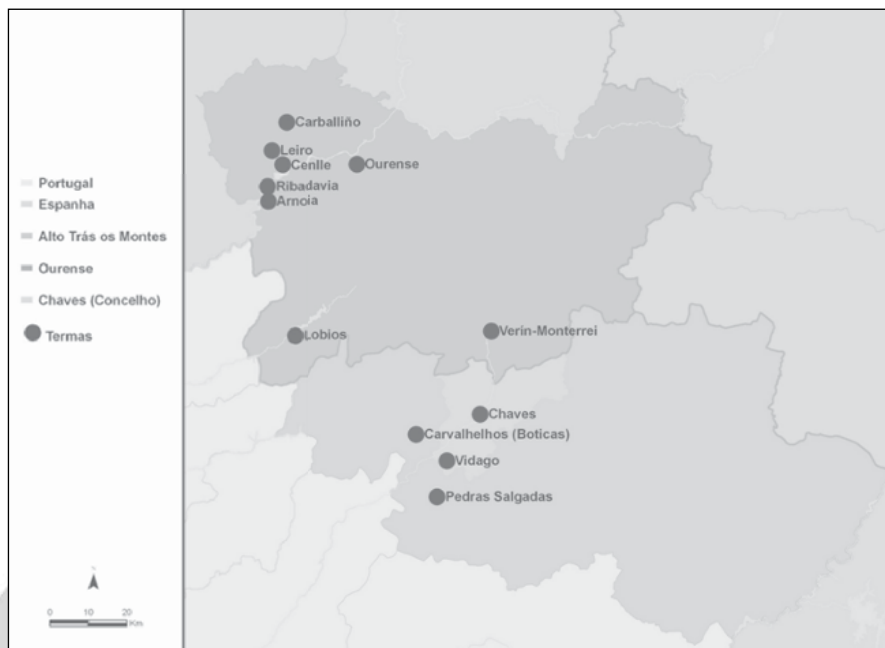
A actividade turística é um dos exemplos onde os efeitos dessa convergência mais se fará notar, especialmente ao nível do Turismo de Saúde e Bem-estar, uma vez que o recurso endógeno “água mineral natural” é um recurso abundante em todo o espaço objecto, diferenciador quer pela qualidade e características da água em si mesma quer pela quantidade de fontes existentes (a maior parte delas ainda inexploradas ao nível do termalismo) e que permite à Eurocidade apresentar-se como “1 destino, 2 países e 8 águas minerais naturais para descobrir”.

Mas permite, também, equilibrar a oferta da euro-região, criando atractividade, aumentando e diversificando a oferta no seu centro geográfico<sup>3</sup> e, simultaneamente, condições de alavancagem para os territórios adjacentes (figura 5).

**Figura 5 – Distribuição da Capacidade Hoteleira e de Balneários Termais na Área de Influência da Eurocidade**



3 Esta nova dimensão deverá ser acrescida à vantagem competitiva que representa já o facto de Chaves não só ser detentor de uma alargada capacidade hoteleira (em número de estabelecimentos e camas) como também de constituir o concelho turístico mais importante de Trás-os-Montes e Alto Douro vendendo, anualmente, mais de 120 mil dormidas, beneficiando da passagem de cerca de 50% dos fluxos turísticos registados nessa mesma região e do sexto melhor *score* de competitividade regional para o investimento em turismo [where-to-invest-in-portugal.com – 2007].



Esta capacidade de alavancagem da envolvente regional está já comprovada e, actualmente, resulta, também da própria relação fronteiriça existente entre Chaves e Verin, factor que tornou os dois concelhos centros de serviços supra-municipais.

Chaves afirma-se como principal e o maior dos seis concelhos da região do Alto Tâmega (e o mais importante concelho de Trás-os-Montes e Alto Douro não capital de Distrito) com uma 591,28 km<sup>2</sup>, distribuídos por 51 freguesias e onde residem cerca de 44 mil habitantes e Verin é o segundo município da província de Ourense com 93,9 km<sup>2</sup> (18 núcleos populacionais onde residem 14 mil habitantes).

Apesar da diferença de dimensão territorial, as pirâmides etárias (mais de 50% dos residentes tem entre 20 e 64 anos) e a capacidade de fixação e atracção de população são similares e constituem características que facilitam a coesão social do território em torno do projecto Eurocidade, uma vez que as necessidades e ambições da população são similares apesar de possuírem nacionalidades diferentes.

Outro denominador comum é a elevada terciarização da economia (com especial relevância para a importância para o PIB local do comércio – por grosso

e a retalho – e do turismo) resultante, essencialmente e como já mencionado, da concentração de serviços de base para a população de toda a área de influencia dos concelhos (dos quais são exemplos serviços bancários, de seguros ou as delegações da administração fiscal e judicial).

Ambos os municípios partilham óptimas condições de solo e de clima para a agricultura e transformação primária de produtos diferenciadores e de qualidade.

No entanto, em Chaves, o sector primário é débil, apesar das mudanças verificadas nos últimos anos como a diminuição do minifúndio e o desaparecimento de várias explorações que exerciam a sua actividade em pequenas explorações e, em Verin, verifica-se a existência de fenómenos de abandono da actividade agrícola sendo, neste último, mais dinâmico que no primeiro, em especial no que diz respeito à vitivinicultura onde se destaca a denominação de origem de “*Monterrei*” – a mais recente da Galiza mas que regista já um importante crescimento tanto qualitativo como quantitativo (é exportado para a Europa, América do Sul, Estados Unidos da América e tem vindo a arrecadar vários prémios de prestígio internacional).

Contrariamente, o sector secundário é mais dinâmico em Chaves onde as empresas com maior destaque correspondem às ligadas à construção, sector em crise continuada, desde alguns anos em Verín.

Em ambos os territórios, este sector caracteriza-se, ainda, pela multiplicidade de actividades industriais e pela existência de numerosas pequenas e médias empresas de carácter familiar (essencialmente empresários em nome individual).

Também em ambos, a indústria das águas de mesa corresponde a um sector maduro com crescimento sustentado e de relevância internacional<sup>4</sup>.

Fora do espectro económico, a actividade comercial apresenta-se como um elemento indutor do relacionamento social e cultural entre as populações vizinhas. É nestes estabelecimentos que se partilham gostos e experiências, é aí onde

---

4 Importantes grupos e marcas nacionais de projecção internacional exploram, na Eurocidade, a água mineral natural na indústria de águas de mesa. Em Chaves o grupo UNICER explora a marca Vidago e o grupo Nestlé a marca Campilho. Em Verin, são três as empresas que engarrafam água, umas de maneira autónoma dentro de um grupo maior (Sousas) ou outras individualmente (Fontenova, de capital português) ou formando parte de uma *holding* (casos de Cabreiroá e Hermanos de Rivera).

se desenvolve (ainda que tendo como ponto de partida razões comerciais) o conhecimento da cultura e etnografia vizinhas.

Os agentes económicos “aproveitam” a semelhança estrutural da pirâmide etária dos dois concelhos por lhes permitir que as políticas de comunicação e difusão da actividade comercial seja única para um público-alvo de duas nacionalidades distintas mas diferenciam e diversificam produtos, típicos da cultura própria, que oferecem à procura externa como elementos de um património próprio e intransmissível (a gastronomia é um exemplo claro desta diferenciação: o polvo é “à galega” e o bacalhau é “à portuguesa” sendo que estes produtos, por essa razão, são geradores de fluxos de pessoas entre nações).

Mais, a convivência raiana permite que eventos culturais sejam partilhados e de fruição “obrigatória” pelo vizinho. Deste fenómeno são exemplos quer o *Entroido* (de Verin) quer a *Feira dos Santos* (de Chaves) que consubstanciam, em ambos os lados da fronteira, eventos de cariz etnográfico com dimensão turística onde participam quer Flavienses quer Verineses.

Finalmente referir que as dimensões social e económica são complementadas com a dimensão ambiental, âmbito onde o estabelecimento de políticas e a implementação de acções comuns é indispensável à partilha e preservação dos recursos endógenos indispensáveis à vida humana como o são os recursos hídricos ou florestais (Chaves e Verin partilham o rio Tâmega que, no seu percurso, une os centros urbanos de ambos os concelhos e ao qual se encontram associados importantes valores naturais como, por exemplo, a fauna autóctone).

### 3. Justificação da Criação da Eurocidade

O projecto de criação e implementação da Eurocidade nasce da necessidade, de se encontrarem formas de gestão e valorização do território capazes de fixar e atrair população, de criar e consolidar dinâmicas de emprego e, ainda, de garantir a fixação (duradoura) de investimentos reprodutivos.

Analisados os factores apresentados no ponto anterior, entendeu-se que a melhor forma de alcançar esta meta seria através da cooperação estratégica, fundamentada em complementaridades, recursos endógenos e numa história de convivência secular, seguindo as orientações da União Europeia e aproveitando os

instrumentos que esta instituição põe à disposição para o estabelecimento de relações de cooperação de longa duração (isto é, que perdurem para além de 2013).

Apesar do conceito Eurocidade não ter, por enquanto, qualquer marco jurídico<sup>5</sup> e de ser utilizado indistintamente, muitas vezes abarcando apenas projectos de mera cooperação e que não incluem o desenvolvimento do conceito de eurocidadania, para Chaves e Verin, ele representa uma oportunidade de permeabilização da fronteira Portugal/Espanha que culminará na transformação de Chaves e Verín um território único e homogéneo.

Assume-se que este conceito reflecte a conurbação de duas cidades pré-existent e que através das suas actividades, população e posicionamento geográfico se pode vir a transformar num pólo estratégico ao nível das redes transeuropeias de transporte, comércio, investigação e desenvolvimento.

Neste enfoque, a cooperação transfronteiriça entre os dois espaços carece do planeamento conjunto, estruturado e sustentável no longo prazo, assente em compromissos mútuos, na potenciação das vantagens competitivas de cada um dos territórios e dos territórios em conjunto, onde as dinâmicas geradas sejam únicas.

Assim, implementar a Eurocidade é, em primeira instancia planeá-la a dois níveis (que se afiguram como fundamentais):

- População (perspectiva demográfica e sócio-económica);
- Território (planificação e uso).

As administrações locais convergem na identificação dos factores de base para a implementação da Eurocidade:

- 1) Proximidade, afinidade e relações históricas: os dois municípios são naturalmente complementares (partilham rio, floresta veiga, fauna, flora...) e juntos alargam a sua dimensão e escala de actuação (transformam-se num território mais amplo e competitivo);

---

5 A transposição, para a legislação nacional portuguesa e espanhola, dos AECT (Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial), constitui um elemento de promoção da cooperação, considerado como fundamental pela Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, definindo e estabelecendo atribuições próprias para entidades jurídicas com a participação organismo de natureza pública de mais de um Estado Membro. No entanto, não constitui uma figura jurídica com o alcance que pretende vir a ter a Eurocidade.

- 2) Oportunidades de crescimento e desenvolvimento económico: um território mais amplo, com mais população, com uma situação estratégica favorável face aos fluxos de mercadorias que percorrem a euro-região Norte de Portugal-Galiza, com boas acessibilidades viárias às mais importantes cidades da Península Ibérica é um território com maior atratividade para investimentos privados:
  - É disponibilizado um maior leque de oportunidades dado haver dois países envolvidos;
  - A rentabilidade dos investimentos é potenciada pelas variáveis demográficas associadas à junção dos territórios dos dois concelhos;
- 3) Evita duplicação de equipamentos e conseqüente duplicação de custos: a complementaridade territorial e demográfica não só é, em si mesma, justificadora da instalação de determinados equipamentos (sociais, desportivos, ...), cuja rentabilidade só é possível a elevados níveis de utilização como também promove a gestão equilibrada de dinheiros públicos através do aproveitamento de economias de escala na utilização compartilhada de recursos já existentes ou, até, na construção conjunta de equipamentos necessários;
- 4) Integração Europeia: aplicação prática do princípio de integração da União Europeia. Os projectos de cooperação territorial têm um grande protagonismo no período 2007-2013 por corresponderem a linhas de acção prioritárias para a UE sendo que, neste âmbito, o projecto Eurocidade se converte numa demonstração de que a eurocidadania activa com origem nos anseios das próprias populações.

Não obviando os obstáculos legais à implementação integral da Eurocidade, bem como a necessidade de encontrar figurinos jurídicos que permitam quer a gestão partilhada de equipamentos (como indicado) quer a prestação conjunta de bens e serviços (quer gratuitamente como forma de corrigir externalidades do mercado quer bens e serviços que venham a integrar os circuitos comerciais em livre concorrência) ou, ainda, a eliminação de barreiras legais impostas pelos governos regionais e/ou nacionais, a Eurocidade deverá constituir um “laboratório experimental”, também para o legislador, e servir de “terreno de teste” de novas práticas legais nacionais e comunitárias.

Resultante dos factores identificados, entende-se que o projecto Eurocidade, tem como visão proporcionar uma maior qualidade de vida à população dos municípios de Chaves e de Verín.

Deste posicionamento resultou a elencagem, dos seguintes objectivos estratégicos<sup>6</sup> já incluídos nas políticas municipais de cada um dos concelhos envolvidos:

- Fortalecer a coesão social,
- Promover a valorização dos recursos humanos nos vários níveis de formação e aprendizagem,
- Valorizar o património natural (com especial relevância para o corredor fluvial do Tâmega) e o património cultural,
- Consolidar e desenvolver o tecido empresarial local,
- Potenciar o sector do turismo com enfoque no termalismo enquanto sector principal do Turismo de Saúde e Bem-estar,
- Integrar e promover o sector logístico,
- Revitalizar as actividades desportivas através da criação de infra-estruturas comuns e práticas diversificadas,
- Dinamizar a cultura pelo aproveitamento das infra-estruturas e equipamentos (existentes e previstos),
- Desenvolver o mundo rural pela promoção dos seus produtos específicos em articulação com novas actividades.

Encarado como um instrumento para o desenvolvimento regional, este projecto será implementado segundo as orientações apresentadas pelo grupo de peritos investigadores, na Agenda Estratégica.

Estas orientações serão, naturalmente, condicionadas pelas barreiras legais actualmente existentes, no que concerne ao seu calendário de concretização mas não no que diz respeito à sua definição e priorização.

A sua inventariação será, por certo, uma mais valia da própria elaboração do estudo uma vez que a partir desse levantamento se poderão elencar quer as enti-

---

<sup>6</sup> Estes objectivos foram inicialmente fixados, conjuntamente, pelas duas administrações locais sendo que os mencionados no presente artigo foram já ratificados pelo grupo de investigadores que se encontram, actualmente, a desenvolver o estudo estratégico da Eurocidade.

dades quer as responsabilidades que detêm sobre a sua correcção, para posterior estabelecimento de formas experimentais de superação garantindo-se, desta forma, que se atinja o grau óptimo de aprofundamento das relações de cooperação transfronteiriça.

#### 4. Propostas de Acção

Com base no relatório preliminar da Agenda Estratégica da Eurocidade foi possível apresentar, como já mencionado, à primeira convocatória do POCTEP, um conjunto de candidaturas representativas dos âmbitos de actuação conducentes à criação de uma cooperação transfronteiriça de terceira geração entre Chaves e Verin.

As memórias descritivas dessas candidaturas apresentam e justificam formas conjuntas de actuação dentro dos eixos estratégicos identificados, cujos resultados esperados têm como base comum o estabelecimento de uma cooperação de longo prazo bem como formas de governança e monitorização dessas mesmas actuações.

Na génese da maior parte das acções submetidas estiveram não só os resultados obtidos pelo grupo de investigadores com a realização dos *focus group* mas também conversações sectoriais com representantes de agentes/actividades, promovidas pelo Secretariado Conjunto da Eurocidade, que permitiram a discussão conjunta com e entre *stakeholders* e a identificação das vantagens competitivas que podem ser obtidas com a cooperação transfronteiriça.

Para além do apoio à constituição (logística) da Eurocidade, que compreende o alargamento das actividades quer do Secretariado Conjunto quer do Gabinete da Eurocidade e da conclusão da Agenda Estratégica da Eurocidade pretende-se, até 2013, actuar em áreas como a inclusão dos cidadãos no projecto, a dinamização económica e social ou o desenvolvimento sustentável pelo que o projecto de trabalho, de carácter plurianual, assenta em três eixos:

- EIXO 1. Eurocidadania – eixo cujo principal objectivo é envolver as populações no projecto de forma a que ganhem gradual consciência das vantagens da cooperação transfronteiriça e dos benefícios que daí poderão advir para o seu quotidiano e qualidade de vida;

- EIXO 2. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável – no âmbito do qual se pretende inventariar, conhecer, preservar e dinamizar o património natural comum aos dóns municípios;
- EIXO 3. Dinamização Económica – eixo cujo objectivo é promover a criação de um tecido económico competitivo, empreendedor e capaz de gerar valor acrescentado que seja absorvido pela Eurocidade e que desenvolva sectores estratégicos (em sistema de mini clusters) como o turismo ou o comércio e, a par dos quais se fomentarão actividades de I+D (investigação, Inovação e Desenvolvimento) com base nos recursos endógenos<sup>7</sup>.

Estes três eixos concorrem directamente para a concretização do Plano Estratégico de Cooperação Galiza-Norte de Portugal 2007-2013 uma vez abrangem áreas de intervenção que vão desde a coesão social e institucional, à valorização e promoção da competitividade da tecido produtivo através da promoção de actividades de I+D+I fazendo da cooperação transfronteiriça um instrumento fundamental de transformação dos territórios fronteiriços em novos espaços de desenvolvimento [Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal – 2007].

## 5. Conclusão

Este artigo, sintetiza a génese da Eurocidade enquanto instrumento de desenvolvimento económico e social de uma região de interior/montanha.

O seu carácter inovador e experimental tornam-no num projecto ambicioso, não obstante realista, que pretende apostar na maximização das vantagens competitivas que advêm da cooperação para o crescimento conjunto de dois territórios que, apesar das evidentes afinidades existentes e potencialidades comuns, não as aproveitaram, no passado, por razões de natureza histórica ou política.

---

<sup>7</sup> Neste contexto específico, foi apresentada uma candidatura ao POCTEP, que representa uma importante aposta da Eurocidade na formação altamente qualificada em Termalismo e Turismo (sempre em função das reais necessidades do mercado laboral). Este projecto, procura promover o potencial económico que possui a água, não só como recurso diferenciador e turístico mas capacitando e aprofundando os factores básicos de desenvolvimento e crescimento: a investigação e a formação. A sua concretização deverá tornar a Eurocidade num referencial ibérico do termalismo, uma vez que não existe, na Península, outra iniciativa similar que vise assegurar a especialização dos recursos humanos direccionada para a promoção de um sector de base endógena que aposte na oferta de serviços de excelência, determinados pelas reais necessidades do mercado de trabalho (formando profissionais altamente qualificados para o Turismo de Saúde e Bem-Estar).

É uma forte vontade política municipal que determina a concretização desta nova forma de cooperação transfronteiriça onde o protagonista é o cidadão e onde as actuações são desenhadas, por peritos independentes, para e com eles.

A melhoria da qualidade de vida da população residente no espaço-objecto é a meta da constituição da Eurocidade e corresponde à filosofia sob a qual se está a desenvolver a Agenda Estratégica da Eurocidade.

Todas as acções encetadas terão de corresponder a este compromisso. ◀◀

## Bibliografia

- DOMÍNGUEZ, L. e PARDELLAS, X. (Dirs.) (2007). *Sete Ideias para Sete Anos Decisivos. Agenda Estratégica do Eixo Atlântico*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.
- COMUNIDADE DE TRABALHO GALIZA-NORTE DE PORTUGAL (2007). Plano Estratégico de Cooperação Galiza-Norte de Portugal 2007-2013 (<http://www.galicia-nortept.org/>).
- POCTEP. (2007 a)). “Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013”, p. 58 (<http://www.poctep.eu/index.php?modulo=portada&idioma=0>).
- POCTEP. (2007 a)). “Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013”, p. 84 (<http://www.poctep.eu/index.php?modulo=portada&idioma=0>).
- VEGARA, A. e DE LAS RIVAS, J.L. (2004). *Territorios inteligentes: nuevos horizontes del urbanismo*, Madrid: Fundación Metrópoli.
- WHERE-TO-INVEST-IN-PORTUGAL.COM (2007). “Relatório Annual da Competitividade Territorial para a Localização de Investimento Directo”, p. 21 (<http://where-to-invest-in-portugal.com/>).
- XUNTA DA GALIZA (2007) “Resumo Executivo Plan de Reequilíbrio Territorial de Galicia” (<http://www.xunta.es/arquivos/PlanDeReequilíbrioTerritorialDeGalicia.pdf>).



Nuno Almeida

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte  
UCE (Unidade para a Cooperação Estratégica)

**Índice:** 1. Introdução; 2. O que é a Europa?; 3. O que é fronteira?; 4. Raízes; 5. Políticas; 6. Actores; 7. A Cooperação Territorial terá um futuro?. Bibliografia.

**Palavras-Chave:** cooperação interterritorial, convergência, competitividade regional, emprego, cooperação territorial europeia.

## 1. Introdução

► A discussão que nos é proposta pelo editor para este número da Revista surge como um desafio bem colocado no tempo, pois o tema emerge como uma prioridade, senão mesmo uma pressão, para os agentes de cooperação, que revestem uma forma institucional, e que se distribuem pelo continente europeu.

Ficam assim aqui algumas reflexões da parte de alguém que vive no quotidiano esta questão.

## 2. O que é a Europa?

A Europa é demasiado grande para ser unificada mas ela é também muito pequena para ser dividida, diz-nos o geógrafo Daniel Faucher, acrescentando com ênfase que reside nesta contradição o seu próprio destino. Tal asserção surge perfeitamente enquadrada na época histórica que se toma como referência, que é aquela onde co-existimos hoje.

A ideia de Europa como sabemos, começou por ser pertença dos soberanos e dos privilegiados que os rodeavam. Surgiu ao longo de épocas que se sucederam como algo apenas apreensível pelos que detinham o poder e, em consequência, a

faculdade de conhecer o que estava para além do território onde nasciam, habitavam e morriam, ou porque se deslocavam fisicamente por razões derivadas dos contactos que se estabeleciam de forma comercial ou pessoal. Apenas durante o século XIX ela se torna mais burguesa. Século que é também o que se caracteriza por ver nascer o conceito de Estado-Nação, fruto de tantos antagonismos ao longo dos 150 anos seguintes, mas também gerador de elementos de importância decisiva para a dialéctica que tem gerado o turbilhão das ideias que lideraram o mundo igualmente ao longo deste período.

Mas a Europa, no sentido em que se a tenta conceptualizar, existe hoje como algo identificável com a geografia, certamente com a economia, mas como parece ser claro, tentamos ainda que se assuma como ente político, depois de termos abdicado fazê-lo no plano cultural, moral e espiritual.

### **3. O que é fronteira?**

Permitindo-nos solicitar a melhor compreensão da parte do leitor, e sobretudo do editor, para uma abordagem menos optimista da que provavelmente seria de esperar no que concerne à definição do conceito de fronteira lido no contexto do continente em que habitamos, evocaríamos, desde logo, a constatação de que a fronteira neste conceito europeu implica uma pluralidade de figuras, e o seu face a face, ou frente a frente, o seu choque, como nos diz Jean-Luc Nancy (2000). Tal significa que é a divisão na proximidade, o espaçamento na contiguidade. A fronteira não se assume como sendo um lugar de encontro, no sentido de ser uma zona mais ou menos vaga, de confins onde se jogariam contactos, misturas, ou mesmo onde todos estes se evitariam. Antes, ela é-o no sentido muito preciso de um traçado, e este traçado corresponde a uma linha pela qual e sobre a qual se devem operar simultaneamente a partilha e a passagem.

Continuando a evocar este autor, assumiríamos que a figura fronteira é o instrumento e o lugar, instrumental, de uma dialéctica da partilha e da passagem.

Tal nos parece ser a dimensão do problema existente nos dias de hoje, ainda que se possam identificar políticas estruturais de cariz voluntarista e recursos dirigidos à atenuação, quando não, visando mesmo o desaparecimento desta figura, no contexto interno à União Europeia.

#### 4. Raízes

Evocando de forma abreviada as raízes mais recentes, entendemos que merece uma especial referência a Convenção-Quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre colectividades ou autoridades territoriais, a qual foi aberta à assinatura por parte dos Estados membros do Conselho da Europa em Madrid no dia 21 de Maio de 1980.

Salientaríamos, pela importância que tal instrumento adicional teve para a estruturação efectiva da cooperação entre Estados fronteiriços, o seu Protocolo nº2, entrado em vigor em 1 de Fevereiro de 2001, o qual veio permitir a cooperação interterritorial entre colectividades ou autoridades territoriais.

A referência, do ponto de vista político e sua decorrente transposição para o regulamento jurídico de enquadramento são, como se vê, da responsabilidade de uma instância bastante mais abrangente à escala territorial e dedicada aos valores de referência que constituem o património cultural europeu: a democracia e o Estado de direito aliados ao diálogo entre culturas regionais e nacionais caracterizadas pela diferença, à defesa dos direitos humanos nos planos político e ideológico, e, de uma forma especial e visível à escala planetária, da vida humana.

O Conselho da Europa, nascido em 7 de Março de 1949, tem hoje 47 países membros, associando ainda, com o estatuto de observador, a Santa Sé, os Estados Unidos da América, o Canadá, o Japão e o México. A Bielorrússia aguarda neste momento a sua entrada como membro efectivo.

Estando a sua sede localizada em Estrasburgo, ele é muitas vezes esquecido quando se pensa no protagonismo desempenhado pelas várias instâncias europeias que pertencem à União.

E esta memória é algo que tendemos frequentemente a olvidar tal é a voragem da pressão política e mediática que sofremos todos nós, os europeus que se integram no edifício da União Europeia. Existe assim um outro lado da construção europeia, com fortes raízes de expressão política, mas cuja acção se revelou ao longo do tempo ser mais discreta, indo ao encontro da essência que é constituída pelas valores fundamentais da nossa identidade, conforme vimos antes.

## 5. Políticas

Do conjunto de políticas que sustentam a actual acção da União Europeia por força da intervenção das suas diferentes instâncias salientáramos a propósito do tema que preside a este conjunto de reflexões, a que tenta tratar de forma articulada as especificidades económicas e sociais por um lado, e as expressões territoriais por outro.

O enquadramento destas políticas designadas como de coesão encontra-se fixado desde o ano de 1986 nos textos dos tratados que têm vindo a enformar a União Europeia.

O período em que nos encontramos actualmente, genericamente designado como 2007-2013 tem como balizas para a política de coesão três objectivos prioritários: a convergência, a competitividade regional e o emprego, e a cooperação territorial europeia.

O Regulamento (CE) nº1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho, que estabelece as disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº1260/1999 constitui a primeira referência de aplicação para este período temporal. É assim que o seu art. 7º surge inteiramente dedicado à Cooperação Territorial Europeia fornecendo-nos as definições de elegibilidade para os três níveis assumidos. Dele decorre a aplicação da noção de NUTS 3 para a cooperação transfronteiriça ao longo de todas as fronteiras interiores bem como de algumas exteriores, e ainda de todas as que, sendo marítimas, se encontram separadas por um máximo de 150km. Tal exercício repete-se naturalmente para a vertente transnacional, também ela objecto de um mapeamento exclusivo distribuído por grandes áreas de cooperação homogéneas dentro do espaço comunitário, tendo por base a noção de NUTS 2. E acontece ainda para a cooperação designada como inter-regional, a qual é destinada a operações de criação de redes à escala de toda a UE igualmente assentes em NUTS 2. Neste caso, ao nível da constituição de parcerias, são ainda abrangidas a Suíça e a Noruega, ambas naturalmente sem condições de elegibilidade para o acesso ao co-financiamento comunitário, garantindo, em consequência, pelo seu lado, o respectivo apoio nesta matéria no quadro dos seus instrumentos nacionais.

Aspecto importante a assinalar para este enquadramento é o de que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ou FEDER, se assume como sendo o único instrumento financeiro ao serviço desta prioridade, circunstância distinta dos dois outros objectivos previstos no art. 4º do dito Regulamento 1083/2006: “Objectivo Convergência” e “Objectivo Competitividade Regional e Emprego”, ambos recorrendo em simultâneo aos FEDER e FSE, sendo que, no caso do primeiro, se junta igualmente o Fundo de Coesão.

O Regulamento (CE) nº1086/2006 do Parlamento e do Conselho, de 5 de Julho de 2006 relativo ao Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) surge em pleno vigor já durante o ano de 2007 e constitui-se numa iniciativa de profundo alcance político à luz do estipulado para a sua implementação. A referência que nele é efectuada ao acervo do Conselho da Europa em matéria de cooperação transfronteiriça decorre da assumpção da importância que esta instituição teve, e continua a ter, na Europa, quer no âmbito da acção política quer através do desenvolvimento de iniciativas concretas em favor daquele desiderato. Este novo instrumento decorre também da constatação da necessidade por parte das instâncias políticas comunitárias com responsabilidade na política de Coesão de virem a garantir uma expressão mais intensa do tipo de cooperação que tem vindo a ser estruturada em torno das três versões que o Programa INTERREG conheceu.

## 6. Actores

Os actores da cooperação de âmbito institucional no actual contexto europeu são, por definição, dos principais destinatários das políticas de Coesão. Tal constatação aparenta pecar pela abrangência mas, de facto, tomando como referência estas políticas, podemos enumerar os Estados membros, as colectividades regionais ou locais, as associações, e qualquer outro organismo público.

Os Estados adquirem, desde logo, uma primordial importância pois é neles que reside a capacidade para, em nome dos povos que os integram, se inserirem no conjunto de diálogos cruzados que tal exercício impõe, tornando-se evidente que para que a cooperação tenha lugar no quadro deste conceito ela deve extravasar o território dos Estados.

A referência máxima da condução política comunitária continua a ser o Conselho Europeu, onde pontificam naturalmente os chefes de Estado e de Go-

verno. Ele é o órgão que mediaticamente todos conhecemos, e onde para o cidadão de qualquer país europeu tudo se joga em matéria de defesa dos interesses de cada país seja no que respeita a sectores de actividade empresarial, seja para assegurar a máxima representatividade política nacional.

E estando garantida a legitimidade da representação parlamentar nacional no contexto da União através do Parlamento Europeu assim como o seu órgão executivo, através da Comissão Europeia, a que se adiciona o judicial, resta à miríade constituída pelos restantes agentes a tarefa de tentar construir este edifício institucional através da realização de iniciativas concretas que respondam às suas necessidades objectivas.

As regiões, os municípios, as cidades, as associações de cidades, as empresas públicas, neste contexto, as associações de empresas, as universidades, enfim as redes, surgem aqui como os actores por quem passa a responsabilidade da realização da cooperação de âmbito institucional em nome da Europa dos cidadãos.

Nos últimos anos temos vindo a assistir a uma crescente revelação das potencialidades que iniciativas deste género têm vindo a gerar: criação e afirmação de associações transfronteiriças de municípios com destaque para o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, surgimento de fundações transnacionais dedicadas a objectos específicos de índole sectorial ou temático de que a Fundação Rei Afonso Henriques será um exemplo, ou a criação do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia por parte dos Governos de Portugal e de Espanha, este último caracterizado por ter um estatuto jurídico completamente internacional, para citar algumas das que se desenvolvem na Península Ibérica.

À dimensão transfronteiriça da cooperação entre Estados cabe ainda a responsabilidade de ter vindo a fazer nascer estruturas designadas como Comunidades de Trabalho, envolvendo tanto as entidades de escala intermunicipal como da inter-regional.

A crédito do passado comum protagonizado em favor do conceito apelidado de “Desenvolvimento Regional” estruturado entre meados da década de 70 do século passado e 2006, ficam as entidades que ajudaram a erguer a Europa a partir da escala das regiões. Entidades como a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM) e as suas Comissões Geográficas de que o Arco

Atlântico onde as regiões do continente português se integram, ou a Assembleia das Regiões da Europa (ARE) são disso exemplos.

O futuro passa agora também por iniciativas como a constituição de redes inter-regionais entre cidades que se caracterizam pela acção objectiva em favor da atenuação do efeito de fronteira. A rede EUROMOT – rede europeia de autoridades locais transfronteiriças ao envolver a MOT – Mission Opérationnelle Transfrontalière francesa, as CITY TWINS – rede que aglutina cidades geminadas da Alemanha, Polónia, Estónia, Letónia, Suécia, Finlândia e Rússia, e a Associação EIXO ATLÂNTICO do Noroeste Peninsular com os seus 34 municípios portugueses e galegos, constituem-se em exemplos claros destas dinâmicas.

## 7. A Cooperação Territorial terá um futuro?

O contexto criado pelo Regulamento (CE) nº1086/2006 deu já origem a um significativo conjunto de iniciativas, noutros casos traduzido em reforço de algumas já existentes, à escala de União, mas com particular expressão transfronteiriça e transnacional de que viremos a conhecer os respectivos desenvolvimentos, e, sobretudo, o respectivo impacto territorial a breve prazo.

A implementação deste Regulamento poderá vir a potenciar realidades concretas muito próximas dos cidadãos europeus como será o caso da instalação de um hospital gerido de forma comum entre dois Estados, respectivamente Espanha e França.

Mas o quadro de referência da Cooperação Territorial Europeia, nos seus aspectos institucionais, encontra-se já estabilizado versando as seguintes possibilidades:

- O Instrumento designado por “Acordos”, o qual se traduz em acordos de cooperação, memorandos de entendimento e outros deste tipo; As “Estruturas”, que integram o AECT e o AEIE - este dirigido às empresas -, Instrumentos de cooperação e Estruturas baseadas em Acordos e em Tratados tanto bilaterais como multilaterais; E estruturas de cooperação assentes na legislação dos vários Estados.

É um caminho difícil o que os europeus têm pela frente no domínio que agora tratamos mas, em nossa opinião, ele deve ser tratado não reflectindo a dúvida de saber se a Europa é una ou múltipla, mas de aprender a pensá-la como sendo simultaneamente plural e una. ◀◀

### **Bibliografia**

NANCY, J.-. (2000). “in EUROPES –De L’Antiquité au XXe Siècle -Anthologie Critique et Commentée”, in Yves Hersant Fabienne Durand-Bogaert, Paris: Éditions Robert Laffont.

## O NOVO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ESPAÑA-PORTUGAL 2007-2013. PERSPECTIVAS DO SECRETARIADO TÉCNICO CONJUNTO

*Nuno Miguel Ferreira*

Secretariado Técnico Conjunto Programa Operacional de Cooperación Transfronteriza  
Espanña-Portugal (POCTEP, Badajoz)

**Índice:** 1. Enquadramento; 2. A Fronteira; 3. O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013; 3.1. Princípios e orientações; 3.2. Eixos prioritários da programação; 3.3. Zonas subvencionáveis; 3.4. Beneficiários; 3.5. Plano de financiamento; 3.6. Organismos de gestão; 4. O Secretariado Técnico Conjunto; 5. Resumo. Bibliografia.

**Palavras-Chave:** Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013, Cooperação e gestão conjunta, Interreg, Secretariado Técnico Conjunto.

### 1. Enquadramento

▶▶ A adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia, colocou os dois países, pela primeira vez nos últimos séculos, no mesmo espaço de concetração económica e política, contribuindo para a atenuação do efeito fronteira e para o aparecimento de um conjunto de oportunidades no âmbito da cooperação transfronteiriça.

Estas oportunidades, especialmente importantes no contexto de um território fronteiriço particularmente deprimido, deram origem a um novo período de relacionamento entre os dois países, caracterizado até há bem pouco tempo por escassos níveis de cooperação e de aproveitamento das sinergias potenciais de articulação entre os espaços fronteiriços.

Na verdade, abriu-se um período em que a cooperação, encarada como uma forma eficaz de desenvolvimento de territórios contíguos com problemas comuns, suplantou o tradicional isolamento e desconfiança que séculos de contradições históricas consolidaram entre os dois estados.

É dentro deste contexto de afastamento global generalizado, suavizado, pontualmente, pelas relações de cumplicidade ao nível local que, em 1990, é lançado o programa de iniciativa comunitária INTERREG (destinado a financiar estruturas, equipamentos e acções especificamente transfronteiriças) e na sua continuação, o Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013.

Este programa, na fronteira portuguesa e espanhola, veio desempenhar um papel chave na evolução do panorama atrás sumariamente descrito, não só como catalizador do espírito de cooperação transfronteiriça enquanto veículo de desenvolvimento, mas também como instrumento de promoção e suporte das acções concretas que lhe dão corpo.

Depois de um período em que a tónica foi colocada no estabelecimento das bases que a cooperação transfronteiriça então implicava, sobretudo no domínio infra-estrutural tendo em vista permeabilizar a fronteira, tem-se vindo a assistir ao reforço de intervenções cada vez mais envolventes e profundas em termos de cooperação, muitas das vezes com uma componente imaterial fundamental.

## **2. A Fronteira**

A fronteira luso-espanhola, que se estende por 1234 Km entre a foz do rio Minho e a foz do rio Guadiana, é a fronteira mais estável, mais antiga e mais extensa da União Europeia e também um dos territórios com níveis de desenvolvimento mais débeis. Com populações e territórios geneticamente idênticos, a acção de processos históricos diferenciados em cada um dos lados da fronteira foram originando diferenças transversais sensíveis, seja no que respeita às respectivas matrizes culturais, seja no que se relaciona com as formas de valorização do território.

Estas diferenças construídas não impediram, contudo, nem a permanência de traços que atestam comunhões passadas, nem, mais importante, a produção de alguns resultados convergentes.

Como se viu anteriormente, sobretudo após a integração europeia e, ainda de forma mais intensa, após o lançamento do PIC INTERREG, grandes alterações se produziram ultimamente na faixa raiana de ambos os países.

Algumas consequências resultantes dessa situação de desenvolvimento mitigado foram praticamente ultrapassadas, como por exemplo o isolamento geográfico, enquanto outras, a maioria, se encontram em distintas fases de resolução/convergência. Nuns casos, como no dos equipamentos e infra-estruturas, em fase adiantada de recuperação e aproximação às médias nacionais, noutros, como no demográfico, ainda sem atingir dinâmicas de recuperação significativas e generalizáveis a todo o tramo fronteiriço.

Restringindo-nos aos últimos cinco anos, os que coincidem com o terceiro período de programação, as dinâmicas sócio-económicas e territoriais possíveis de identificar na fronteira Luso-Espanhola expressam, precisamente, estas constatações: convergência, a velocidades diferenciadas, entre territórios fronteiriços e respectivos países.

Os territórios com maior potencial demográfico situam-se nos dois extremos litorais da raia, nos cursos baixos dos rios Minho e Guadiana e suas desembocaduras Norte Atlântica e Sul Atlântica. No extremo oposto, as referências espaciais mais regressivas da fronteira, registam-se numa ampla franja que se estende desde Ourense/Trás-os-Montes, até Zamora, Douro, Salamanca, Beiras Interiores e Alentejo, territórios que conjugam uma densidade demográfica muito débil com taxas regressivas de crescimento populacional.

Como resultado do exposto, refira-se que a densidade populacional na zona de fronteira é de 40 hab/km<sup>2</sup> face a uma média ibérica de 91 hab/km<sup>2</sup>.

Estas condições demográficas regressivas aparecem fortemente influenciadas pelo grau de envelhecimento da população. Em 2001, 19.93% dos residentes nas zonas fronteiriças contavam com 65 ou mais anos, enquanto que no espaço ibérico esta proporção era somente de 16.92%.

Outro factor demográfico que diferencia as zonas fronteiriças dos valores médios nacionais é o nível de formação da população. Em 2001, 18.64% da população fronteiriça carecia de qualquer tipo de estudos, face a uma média ibérica de 13.15%.

A articulação económica entre os dois países está a desenvolver-se de forma extremamente rápida, sendo o comércio bilateral e o investimento mútuo dos mais

relevantes em cada uma das economias. No caso do comércio exterior, Espanha assume-se desde há vários anos como o principal cliente e fornecedor de Portugal.

Ao nível das economias regionais refira-se, a título de exemplo, que as trocas comerciais da Extremadura com Portugal representaram (em 2007) sensivelmente 35% do total das suas exportações e importações. Também relevante é o facto da Galiza (se considerada individualmente) se posicionar como 5º destino das exportações portuguesas, superando os valores das expedições para o Reino Unido.

Outro dos aspectos que ajudam a caracterizar a intensidade de relacionamento entre os dois países é o tráfego transfronteiriço entre Portugal e Espanha. Relativamente a este indicador refira-se que, em 2005, aproximadamente 86% dos visitantes entrados em Portugal pela rodovia residiam em Espanha.

No caso do tráfego médio diário de veículos, só nas 3 principais travessias (Tui/Valença, Badajoz/Caia e Ayamonte/Mte. Francisco) registaram-se, em 2005, cerca de 25.000 movimentos diários, o que representa um aumento de 26% relativamente ao ano de 2000.

### **3. O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013**

Aprovado pela Comissão Europeia, em 25 de Outubro de 2007, o Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013 tem como objectivo principal promover o desenvolvimento das zonas fronteiriças de ambos países.

Este Programa permite aproveitar as redes de cooperação existentes e que se têm vindo a desenvolver e incrementar desde 1989, com a execução de projectos de infra-estruturas, aos quais se têm incorporado progressivamente outros sectores como o turismo, os serviços sociais, o meio ambiente, a inovação tecnológica, a saúde, a educação ou a cultura.

Estrutura-se em 5 áreas de cooperação respeitando as particularidades dos territórios que compõem aquela que é a maior fronteira interior da União Europeia:

- Galicia / Norte de Portugal
- Norte de Portugal / Castilla y León
- Castilla y León / Centro de Portugal

- Centro / Extremadura / Alentejo
- Alentejo / Algarve / Andalucía

### **3.1. Princípios e orientações**

O Programa de cooperação transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013 foi definido com base nas orientações emanadas num encontro entre os dois estados membros realizado em Vila Viçosa, a 13 de Janeiro de 2006. Nesse encontro, os dois estados acordaram em promover o Programa assente nos seguintes princípios:

- a. Princípio da Concentração, que determina a estruturação do Programa Operacional num número limitado de prioridades temáticas;
- b. Princípio da Selectividade, que assegura, através do prévio estabelecimento de critérios objectivos de selecção de candidaturas, que os projectos seleccionados contribuem efectivamente para a prossecução das prioridades temáticas estabelecidas e asseguram o envolvimento activo dos parceiros nos projectos aprovados;
- c. Princípio da Sustentabilidade Económico-Financeira, que garante que os projectos apoiados reúnem condições adequadas de viabilidade;
- d. Princípio do Aumento da Escala da Intervenção, que propicia as condições necessárias para assegurar que os projectos financiados reúnem condições, em termos de massa crítica, para – de acordo com as suas especificidades – produzirem resultados e impactos significativos nas economias e nas condições de vida fronteiriças;
- e. Princípio da Co-responsabilidade, no exercício das funções e tarefas de gestão e acompanhamento das intervenções do próximo período de programação, delimitando-se as responsabilidades precisas de cada Estado;
- f. Princípio da Simplificação de Estruturas e Procedimentos, que requer a análise das estruturas e procedimentos de gestão, bem como a adopção de medidas tendentes à sua simplificação.

A definição das prioridades do PO tomou igualmente em consideração três inputs ou documentos de referência:

- As orientações estratégicas comunitárias 2007-2013, posteriormente integradas nos regulamentos comunitários;

- As prioridades estabelecidas nos quadros estratégicos de referência de Espanha e de Portugal;
- As prioridades estabelecidas pelas cinco áreas ou espaços de cooperação presentes na fronteira, definidas pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e pelas Comunidades Autónomas

Com base nesses documentos de referência e contando com a experiência acumulada de três gerações de INTERREG, o Grupo de Trabalho para a Programação Transfronteiriça definiu as prioridades do Programa Operacional para o período 2007-2013.

### **3.2. Eixos prioritários da programação**

A coerência interna do Programa Operacional realiza-se estabelecendo as relações entre as Prioridades para a Cooperação Territorial Transfronteiriça do Regulamento do FEDER com os domínios de cooperação definidos na referida reunião de Vila Viçosa. Esta articulação dá lugar ao seguinte conjunto de prioridades:

1. *Cooperação e gestão conjunta para o fomento da competitividade e a promoção do emprego.* Atendendo aos critérios estabelecidos na Agenda de Lisboa, esta prioridade surge com a intenção de incentivar a cooperação empresarial, de maneira a que se aproveitem os recursos endógenos, tanto humanos como materiais e tecnológicos, e se favoreça o desenvolvimento de actividades de investigação que permitam superar a especialização produtiva da fronteira em sectores tradicionais, reorientando-a para uma economia mais dinâmica e baseada no conhecimento, ao mesmo tempo que se moderniza o modelo social mediante uma adequada formação para o emprego e uma modernização da protecção social.
2. *Cooperação e gestão conjunta no Ambiente, património e prevenção de riscos.* Como resposta à vontade de integrar o ambiente nas políticas comunitárias, a cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal acorda uma prioridade destinada basicamente a uma gestão mais responsável dos recursos naturais e culturais, com o objectivo de desenvolver métodos produtivos e iniciativas de gestão respeitadores do ambiente, ao mesmo tempo que se permita um adequado aproveitamento e protecção do património enquanto símbolos de identidade do território de fronteira. A prevenção de riscos incluiu-se dentro desta prioridade devido às caracte-

rísticas do território raiano que se encontra, relativamente a este aspecto, numa situação muito pouco desenvolvida, ainda que as edições anteriores do Programa tenham estabelecido bases mínimas que se podem aproveitar para a consolidação de uma estratégia conjunta transfronteiriça.

3. *Cooperação e gestão conjunta no ordenamento do território e acessibilidades.* Esta prioridade estabelece-se com o fim de fomentar a integração territorial da fronteira, mediante uma estratégia conjunta de ordenamento que permita um planeamento territorial coerente e ordenado, assim como a valorização de espaços e a cooperação territorial entre zonas rurais e urbanas. A acessibilidade a redes, tanto de infra-estruturas de transportes como de telecomunicações e energéticas, coloca-se como uma necessidade para a melhoria da permeabilidade da fronteira e da qualidade de vida dos seus habitantes.
4. *Cooperação e gestão conjunta para a integração sócio-económica e institucional.* A promoção da utilização conjunta de serviços institucionais é uma questão chave para a integração social do território de fronteira, com o fim de reforçar os recursos para a assistência às comunidades mais sensíveis e melhorar o acesso aos mercados locais de trabalho, serviços e recursos públicos.
5. *Assistência Técnica ao processo de cooperação transfronteiriça.* Os programas de cooperação colocam desafios organizativos e de coordenação que se torna importante abordar tendo em vista a melhoria da eficácia dos mesmos. Neste sentido, é definida uma prioridade específica com o fim de apoiar a gestão do Programa, avaliar os seus resultados e realizar as tarefas de acompanhamento e promoção associadas a este tipo de iniciativas.

Sendo o objectivo global do Programa o de contribuir para reforçar a coesão económica e social do espaço de fronteira luso-espanhola através da cooperação territorial e valorizando o capital acumulado durante as três gerações do INTERREG, convém assinalar os seguintes pontos:

- Necessidade de valorizar as infra-estruturas, equipamentos e serviços localizados nos espaços transfronteiriços; a utilização conjunta aumenta a massa crítica permitindo uma oferta mais diferenciada e qualificada.
- Possibilidade de uma articulação sólida entre entidades públicas na base do quadro global que oferece o Tratado de Cooperação e as Comunidades de Trabalho existentes.

- Potencial para a gestão conjunta de equipamentos e serviços, ou através do desenvolvimento de projectos específicos (programas de gestão), ou mediante a superação das restrições legais ainda existentes.
- Num quadro financeiro limitado, como o previsto no programa de cooperação transfronteiriça, deve ser dada prioridade aos projectos imateriais que pretendam a valorização e consolidação das iniciativas anteriormente apoiadas pelo INTERREG.

### ***3.3. Zonas subvencionáveis***

O Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal, 2007-2013, abrange um território composto por 17 NUT III fronteiriças, território esse que constitui o seu âmbito básico de aplicação.

Estas unidades territoriais cobrem uma superfície total de 136.640 Km<sup>2</sup> (23,5% do espaço ibérico) e contam com uma população de mais de 5 milhões de habitantes, o que representa cerca de 10% da população total dos dois estados. Trata-se, portanto, de um programa com uma forte incidência territorial e, embora em menor escala, populacional.

As 17 NUT III fronteiriças, dividem-se por ambos os lados da raia da seguinte forma: Portugal (10) – Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve; Espanha (7) – Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz e Huelva.

Tal como em gerações anteriores da Iniciativa Comunitária INTERREG, também no actual Programa poderão ser concedidos financiamentos, em casos especiais, a projectos incidentes nas zonas adjacentes às que compõem o âmbito básico de aplicação do Programa.

Esta flexibilidade visa dar resposta a um conjunto de questões que a experiência de aplicação do INTERREG já evidenciou. Entre outras, destacam-se: a necessidade de acolher no Programa as articulações que se estabelecem, no terreno, entre as áreas de âmbito básico e as lhes estão geográfica (e funcionalmente) próximas; e a necessidade de dar resposta à dependência funcional entre os territórios de âmbito básico com alguns centros urbanos regionais situados fora desta

área onde se localiza um importante capital humano, económico, tecnológico e empresarial.

Por fim, torna-se possível acolher uma verdadeira dimensão regional da cooperação que deverá ter aplicação apenas em projectos de natureza imaterial que abordem a globalidade da região e que sejam promovidos por entidades de âmbito regional ou mesmo nacional aí localizadas. Ficam de fora projectos que envolvam investimentos físicos em infra-estruturas e equipamentos ou entidades e iniciativas de âmbito infra-regional sem relação próxima com a fronteira.

### ***3.4. Beneficiários***

Os beneficiários que poderão participar em projectos deste Programa são as instituições públicas nacionais, regionais ou locais e outras instituições de carácter equiparável a público, que realizem projectos transfronteiriços de cooperação conjuntos.

### ***3.5. Plano de financiamento***

O Plano de Financiamento do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013, contempla um custo total subvencionável de 354 milhões de euros, com uma ajuda FEDER de 267.405.976 euros e uma taxa de co-financiamento de 75%.

Da mesma forma, o Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal, deve ser encarado como um dos instrumentos de apoio à concretização dos planos estratégicos regionais de cooperação transfronteiriça e interregional que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as Comunidades Autónomas estabelecerem.

### ***3.6. Organismos de gestão***

As estruturas de gestão e acompanhamento do Programa são as seguintes:

- Autoridade de Gestão: Dirección General de Fondos Comunitarios do Ministerio de Economía y Hacienda (Espanha).
- Autoridade de Certificação: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (Portugal).

- Autoridade de Auditoria: Intervención General de la Administración del Estado (Espanha), em coordenação com a Inspeção Geral de Finanças de Portugal.
- Comité de Acompanhamento: assegura a eficácia e a qualidade da execução do Programa.
- Comité de Gestão: responsável pela selecção dos projectos e pelo acompanhamento dos mesmos durante a sua execução.
- Comités Territoriais: estabelece-se um por cada Área de Cooperação para garantir a proximidade relativamente aos promotores locais.
- Coordenadores Regionais/Nacionais: interlocutores do Programa, a nível regional, com os promotores de projectos. Participam na selecção de projectos e no seu acompanhamento.
- Secretariado Técnico Conjunto: presta apoio ao conjunto de estruturas de gestão do Programa, bem como aos promotores de projectos.

#### **4. O Secretariado Técnico Conjunto**

Uma das grandes novidades no actual Programa de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013 é a constituição, pela primeira vez, de um único Secretariado Técnico Conjunto de suporte a todo o Programa, sediado na cidade fronteiriça de Badajoz.

O Secretariado Técnico Conjunto assiste não só a Autoridade de Gestão no desempenho das suas respectivas funções, como também presta apoio aos vários órgãos do Programa, nomeadamente aos Comités de Acompanhamento e Gestão.

No exercício das suas tarefas, este Secretariado Técnico Conjunto actua sob a orientação da Autoridade de Gestão, sendo de sua competência:

- Preparar as decisões do Comité de Gestão, garantindo as tarefas de secretariado do dito Comité;
- Transmitir os projectos aos coordenadores regionais/nacionais;
- Elaborar um relatório sobre as candidaturas conjuntamente com os Coordenadores Territoriais (Regionais e Nacionais) a submeter aos Comités Territoriais;

- Executar as tarefas técnicas, administrativas e financeiras associadas à gestão do programa;
- Coordenar as acções e iniciativas de animação, promoção e divulgação do programa com a colaboração dos grupos técnicos que funcionem junto às estruturas de cooperação;
- Prestar assistência técnica e informação às entidades que apresentem candidatura ao programa;
- Assegurar a instrução das candidaturas recebidas, comprovando especialmente o cumprimento das condições de acesso e a aplicação dos critérios de selecção;
- Garantir o registo de todas as operações relativas à execução e acompanhamento dos projectos numa base de dados informatizada;
- Centralizar as informações de execução física e financeira do programa e transmiti-las a todos os membros do Comité de Gestão;
- Comprovar a conformidade e elegibilidade das solicitações de pagamento apresentadas pelos beneficiários finais;
- Executar todas as demais tarefas que lhe sejam confiadas pelo Comité de Gestão, Comité de Acompanhamento e Autoridade de Gestão.

## 5. Resumo

A passagem do INTERREG IIIA para o PO de Cooperação Transfronteiriça Espanha-Portugal 2007-2013 representa um salto qualitativo que, de forma muito sintética, se pode caracterizar por um aprofundamento considerável do carácter transfronteiriço do Programa, através do desenvolvimento de intervenções centradas na gestão conjunta de infra-estruturas, equipamentos e serviços, promoção conjunta de actividades de inovação e internacionalização empresarial, conservação e promoção dos recursos naturais, ambientais e culturais e por último o fortalecimento da cooperação e integração social e institucional das colectividades raianas.

Para atingir os objectivos propostos foi criada uma nova estrutura conjunta de cooperação, o Secretariado Técnico Conjunto, que se assume como uma das novidades deste novo Programa e que poderá ter um papel importante na consecução desses resultados.

O Comité de Acompanhamento do Programa aprovou na sua 1ª reunião, em Portalegre, a 24 de Janeiro de 2008, a abertura de uma convocatória para apresentação de candidaturas, a decorrer no primeiro semestre do mesmo ano.

Para mais informações poderá ser consultada a seguinte página internet:  
[www.poctep.eu](http://www.poctep.eu) ◀◀

### **Bibliografia**

Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça (2007).

Observatório Transfronteiriço Espanha-Portugal (2005).

ICEX (2007). *Estatísticas de Comércio Exterior*.



---

## **Noticias e Informacións Eurorrexionais**

---



Enrique José Varela Álvarez

Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo

►► Que os conceptos de información e documentación non significan o mesmo, o podemos ter claro<sup>1</sup>. Que non toda a información é boa información tamén, cando menos polo que din os informes das máis destacadas organizacións internacionais (UN, 2004: 1-16)<sup>2</sup>. Que a Unión Europea ofrece unha cantidade inxente de información e documentación, a que moitas veces cústanos chegar con rapidez, axilidade e seguridade (información adecuada), é igualmente certo<sup>3</sup>.

O problema aínda é maior cando asumimos o feito de que as Institucións europeas teñen un gran déficit de lexitimidade que ven de ser ampliado a medida que o seu espazo político-administrativo ensánchase a través dos sucesivos procesos de ampliación, e de comunitarización das novas políticas públicas. E é que, seguindo a Mahou (2007)<sup>4</sup>:

- “A Unión Europea como sistema político e administrativo (Morata, 2004; Closa, 1997) pode ser definida, por extensión, como sistema de información administrativa. Deste xeito, atendendo o marco conceptual exposto previamente podemos falar de, alomenos, dous tipos de subsistemas informativos na UE:
  - Subsistema informativo de xestión da documentación externa, e
  - Subsistema informativo de xestión da comunicación de información cara o exterior”.

1 Vid. Cruz, J.R. y Mikelarena, F. (1998). *Información y Documentación Administrativa*, Madrid: Tecnos.

2 Vid. Naciones Unidas (2004). “El papel del sector público en el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento. Informe de la Secretaría”, en *Consejo Económico y Social*, pp. 1-16.

3 Algo que xa intuíamos, pero que poidemos constatar os participantes no Seminario “Como aproveitar as oportunidades que nos ofrece Europa”, organizado polo Instituto Europeo de Administración Pública-Centro Europeo de Regiones (EIPA-ECR) e a Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia), en A Coruña o pasado 22 e 23 de maio de 2008.

4 Vid. *Curso de Información Europea na Rede* (EGAP, 2007), Xosé María Mahou Lago, Módulo II “Fontes de Información e Documentación Administrativa na Unión Europea” (sen publicar).

Esta situación complicase aínda máis a consecuencia da:

- A) Multiplicidade de canles de información que a UE utiliza para informar das ilimitadas e crecentes actuacións que desenvolven as súas Institucións.
- B) O impacto da Sociedade da Información e do Coñecemento nos procesos de comunicación da UE cos seus diferentes públicos-obxectivos, mesmo entre as Institucións dos Estados-membro.
- C) A captura dos programas comunitarios<sup>5</sup>, por parte de redes rexional-locais e as consultoras, que *tecnocratizaron*<sup>6</sup> os procesos de selección de problemas, candidaturas, e implementación de programas, deixando fóra aos sectores empresariais, os axentes sociais, as universidades, o Terceiro Sector, así como os cidadáns individuais que, alleos a estas dinámicas son unicamente consumidores finais das políticas e programas, e non auténticos axentes de cambio.
- D) Novas fórmulas asociativas ou de xestión en rede de *terceira xeración*, para a programación 2007-2013. Ademais das tradicionais (Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças, Agrupacións Europeas de Interese Económico...), propóñense, como instrumentos que consolidan a relación entre organizacións públicas rexional-locais de un e outro lado da fronteira, fórmulas como as Mancomunidades Municipais Europeas ou o Acordo Europeo de Dereito Público, ou as máis recentes Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial (Domínguez, 2006: 176-179)<sup>7</sup>.

De aí a necesidade de incorporar novas dinámicas de boa gobernanza, onde as redes tradicionais de xestión de proxectos se abran ao seu contorno socio-económico e cidadán, ademais de aos seus pares, non só nos territorios fronteirizos, senón nos interrexionais e nos transnacionais.

5 Vid. QUASAR Consultores (2007). *Análisis de los proyectos incluidos en el Programa Interreg III-A de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2000-2006 y preparación de un documento de divulgación*. Informe de Análisis Técnico ([http://www.poctep.eu/doc/INFORME\\_FINAL\\_QUASAR.pdf](http://www.poctep.eu/doc/INFORME_FINAL_QUASAR.pdf)) e Informe de Buenas Prácticas ([http://www.poctep.eu/doc/INFORME\\_DE\\_BUENAS\\_PRACTICAS\\_QUASAR.pdf](http://www.poctep.eu/doc/INFORME_DE_BUENAS_PRACTICAS_QUASAR.pdf))

6 Vid. Río, J.A., Sá, T., Rojo, A. e Varela, E.J. (2006). *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

7 Vid. Domínguez, L. (2006). “Cinquenta anos cooperando entre fronteiras na Europa (1950-2000)”, en Domínguez, L. (Dir.). *Europa e a Cooperación Transfronteiriça*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 151-185.

A información, neste caso, é unha necesidade chave para as Institucións da UE, co propósito de ampliar as redes de gobernanza que participan na súa programación habitual, pero tamén co obxectivo posto en chegar a un número maior de público e conseguir ensanchar así o espazo de lexitimidade da mesma UE.

Para elo non será *conditio sine qua non* que a UE produza boa información, que esta chegue aos destinatarios adecuados, que motive aos *stakeholders* dos territorios complexos da Unión a participar dela. Sen este elemento resulta imposible construír organizacións estables que xestionen correctamente o coñecemento (*knowledge management*), e sen el é completamente imposible aproveitar dun xeito eficaz a información.

O problema é, pois, institucional (da propia Unión Europea), pero tamén de comunicación, de xestión da información e documentación, das súas respectivas Institucións<sup>8</sup>.

Con tal motivo a Unión ven de traballar nunha serie de marcos normativos que tentan aclarar a confusión, non só no eido da comunicación en xeral sobre políticas e programas públicos, senón tamén da comunicación referida á programación comunitaria para o período vixente 2007-2013, que, a modo de conclusión (e como un punto e seguido), amosamos a continuación:

- *Regulamento 1049/2001* do Parlamento e do Consello, derivado do artigo 255.2 do *Tratado Constitutivo da Comunidade Europea* e do artigo 42 da *Carta de Dereitos Fundamentais da UE* (2000), que “supón a primeira norma concreta aprobada na UE orientada a regular o acceso aos documentos nas súas tres principais institucións: Consello, Comisión e Parlamento” (Mahou, 2007)<sup>9</sup>.
- *Libro Blanco sobre unha política europea de comunicación* (01/02/2006)<sup>10</sup>.

8 Como exemplo podemos citar a nova base de datos sobre cooperación territorial (transfronteiriza, transnacional e interrexional) desenvolvida polo Comité das Rexións, denominada MORE (Matching Opportunities for Regions in Europe), onde tamén se recollen datos xerais de actores da cooperación, así como boas prácticas feitas a través dos diferentes programas; vid. <http://www.loreg.coe.int/more/>

9 Vid infra Mahou (2007).

10 Vid. [http://ec.europa.eu/communication\\_white\\_paper/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/communication_white_paper/index_es.htm)

- *Resolución do Parlamento Europeo sobre o Libro Blanco sobre unha política europea de comunicación* (16/11/2006)<sup>11</sup>.
- *Regulamento do Consello (CE) 1083/2006*<sup>12</sup>, no seu artigo 69 onde se definen as actividades de información e comunicación dirixidas aos cidadáns da Unión, durante o período 2007-2013, como unha tarefa compartida entre a propia Unión e os Estados membros. Aínda máis, no Regulamento 1828/2006, de 8 de Decembro de 2006, defínese “un nuevo conjunto de “requisitos mínimos de comunicación” (por exemplo, la lista de los beneficiarios finales). La CE es responsable de organizar el acceso de los ciudadanos a la lista de beneficiarios finales a nivel comunitario”<sup>13</sup>. ◀◀

---

11 Vid. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0500+0+DOC+XML+V0//ES>

12 Vid. Regulamento (CE) número 1828/2006 da Comisión, de 8 de decembro de 2006, polo que se fixan as normas de desenvolvemento para o Regulamento (CE) número 1083/2006 do Consello, polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional, ao Fondo Social Europeo e ao Fondo de Cohesión, e o Regulamento (CE) número 1080/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, relativo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional.

13 Vid. Alexander Heichlinger, “Requisitos publicitarios e provisión de visibilidade e tamén divulgación de resultados dos proxectos financiados pola UE”, no Seminario “Como aproveitar as oportunidades que nos ofrece Europa”, 22 e 23 de maio de 2008.

*Enrique José Varela Álvarez*

Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo

► Consumidas as primeiras etapas da programación, que teñen que ver cos períodos de acordos entre a Unión e os Estados-membros, e entre estos, no tocante á Cooperación Territorial, avanzamos cara a unha segunda fase máis dinámica e activa, onde os actores das redes de cooperación concretan as súas propostas en torno aos programas, as candidaturas; chegan a acordos con outras organizacións públicas e/ou privadas; deseñan proxectos para os anos vindeiros.

Isto é o que ocorreu nos primeiros seis meses do 2008, que deu sentido a aquilo que foi exposto no número 12 da nosa publicación: a cooperación territorial en acción. Neste apartado específico da programación comunitaria cobra sentido o esforzo dos actores locais por estar presentes en Europa dun xeito activo (EC, 2007)<sup>1</sup>, no esquema básico da Cooperación Territorial Europea:

- Cooperación transfronteiriza, entre España e Portugal, aínda que tamén entre España e Francia.
- Cooperación transnacional a través dos programas:
  - Espazo Atlántico (España, Portugal, Francia, Irlanda, Reino Unido,...).
  - Sudoeste Europeo (España, Portugal, Francia,...).
- Cooperación interrexional, entre rexións de diferentes países.

A continuación esbozamos o recorrido por algúns dos fitos destacados neste período recente, en forma de candidaturas, ou propostas de construción da realidade da cooperación territorial de *terceira xeneración*, que foi abordada no presente número da Revista:

---

1 Vid. EC (2007). "The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013. Guide", *European Commission* ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)).

- 28-I-2008 (Lille). Constitución da primeira AECT entre Francia e Bélxica: “Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai”, integrada por 14 socios, ademais dos dous Estados<sup>2</sup>.
- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Vigo). Ampliación a 34 Concellos da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal<sup>3</sup>.
- 6 e 7-II-2008 (Badaxoz). Presentación do Programa de Cooperación Transfronteiriza España-Portugal 2007-2013<sup>4</sup>.
- 25 e 26-II-2008 (Bruselas). Celebración da Second Annual Conference: Regions for Economic Change<sup>5</sup>.
- 11-IV-2008 (Lille). Primeira reunión do Comité político da EUROMOT, do cal forma parte activa o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular<sup>6</sup>.
- 4-IV-2008 (Montpellier). Seminario de lanzamento do Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia 2007-2013<sup>7</sup>.
- 17-III-2008. Lanzamento da primeira convocatoria de proxectos do Programa de Cooperación Transfronteiriza Espazo Atlántico (antigo INTERREG III-B)<sup>8</sup>.
- 21 e 22-IV-2008 (Santander). Lanzamento do Programa de Cooperación Territorial Europea do Espazo Sudoeste Europeo (España, Portugal, Sur de Francia e Gibraltar)<sup>9</sup>. ◀◀

---

2 Vid. <http://www.lillemetropole.fr>

3 Vid. Asambleira Xeral do Eixo Atlántico celebrada na Cámara de Vilanova Gaia (11-VII-07) e Asambleira Xeral do Eixo Atlántico celebrada n Concello de Vigo (8-II-08).

4 Vid. [www.poctep.eu](http://www.poctep.eu)

5 Vid. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/excellence/programme\\_en.cfm?nmenu=4](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/excellence/programme_en.cfm?nmenu=4)

6 Vid. <http://www.eixoatlantico.com/euromot.php>

7 Vid. <http://www.ctp.org/noticia.asp?notid=466>

8 Con data inicial de peche no 12 de maio, e prorrogado ata o 27 de xuño de 2008; Vid. <http://www.coop-atlantico.com>

9 Vid. <http://www.interreg-sudoe.eu>

### NORMAS DE PUBLICACIÓN DE

EIXO ATLÁNTICO. REVISTA DA EURORREXIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL  
EIXO ATLÁNTICO. 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 (comisiones.delegadas@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 procederase 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 Atlântico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal***

Nº 13, Xaneiro-Xuño 2008: *Aproximacións á Cooperación Territorial en España e Portugal*

Nº 12, Xullo-Decembero 2007: *A Programación Financeira Comunitaria 2007-2013*

Nº 11, Xaneiro-Xuño 2007: *A Nova Ordenación do Territorio en Galicia e Portugal*

Nº 10, Xullo-Decembero 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-Decembero 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-Decembero 2003: *Segurança no Trabalho*

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-Decembero 2001: *Política urbana: Regeneração, Desenvolvemento Sustentavel e Coesão Social*

Nº 1, Xaneiro-Xuño 2001: *A Escola e a Cidade*

