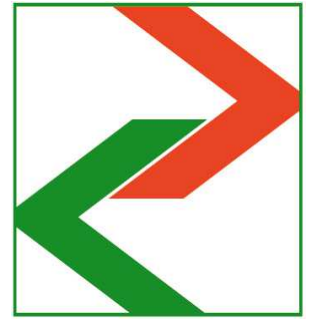




Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)
Association des régions frontalières européennes (ARFE)
Association of European Border Regions (AEBR)
Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)
Europæiske grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG)
Werkgemeinschaft van Europese grensgebieden (WVEG)
Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)
Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (ΣΕΣΠ)
Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)
Ассоциация Европейских Приграничных Регионов (АЕПР)



Manual de Cooperación Transfronteriza

4ª edición (2014)
Versión Beta (6.0)

basada en la Guía LACE-TAP de CTF
1ª ed. (1995)
2ª ed. (1997)
3ª ed. (2000)

Derechos Reservados

© Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)

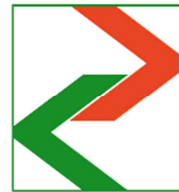
Berlín, 2014

Elaborado por

la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)



Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)
 Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)
 Association des régions frontalières européennes (ARFE)
 Association of European Border Regions (AEBR)
 Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)
 Europæiske grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG)
 Werkgemeinschaft van Europese grensgebieden (WVEG)
 Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)
 Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (ΣΕΣΠ)
 Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)
 Ассоциация Европейских Приграничных Регионов (АЕПР)



Administración:

Enscheder Straße 362
 D-48599 Gronau (Alemania)

Tel.: +49 2562 70219

info@aebr.eu

www.aebr.eu

Secretaría General:

Anna-Mackenroth-Weg 49
 D-12205 Berlín (Alemania)

Punto de Contacto de la ARFE en Bruselas:

Oficina de Extremadura
 5, rue Saint Quentin
 B-1000 Bruselas (Bélgica)

AEBR Info Center en Járkiv (Ucrania):

siromed@ukr.net

AEBR Info Center en Kaliningrado (Federación Rusa):

ipprvs@gmail.com

AEBR Info Center en Belgrado (República Serbia):

ananikolov@hotmail.com

*Sólo anhelaba una cosa: cruzar la frontera,
no importaba cuál ni dónde,
porque no me importaba el fin, la meta, el destino,
sino el mero acto, casi místico y trascendental,
de cruzar la frontera.*

Viajes con Heródoto
Ryszard Kapuściński

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	<i>pág.</i>
<i>Índice de contenidos</i>	4
<i>Índice de figuras</i>	5
<i>Índice de tablas</i>	5
<i>Acrónimos y abreviaturas</i>	6
<i>Códigos de los países</i>	8
<i>Agradecimientos</i>	9
INTRODUCCIÓN	10
SECCIÓN A: EL MARCO	13
A 1: Razones para la Cooperación Transfronteriza (CTF)	13
A 2: La experiencia europea hasta ahora	27
A 3: Instrumentos legales que facilitan la CTF en Europa	49
A 4: Iniciativas y programas de la Unión Europea	57
A 5: Requisitos técnicos	123
SECCIÓN B: ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN	151
B 1: Fases de cooperación y tipos de estructura	151
B 2: Estructuras de cooperación a nivel estratégico	159
B 3: Estructuras de cooperación para la ejecución de proyectos	243
B 4: Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECTs)	261
B 5: Estructuras europeas de CTF fuera de la UE	267
SECCIÓN C: SECTORES DE COOPERACIÓN Y EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS	275
C 1: Ordenación del territorio	275
C 2: Desarrollo económico	307
C 3: Transportes, infraestructuras y telecomunicaciones	331
C 4: Turismo	353
C 5: Medio ambiente	373
C 6: Formación, Educación y desarrollo del Mercado Laboral	389
C 7: Sanidad y servicios sociales	411
C 8: Cultura y Medios de Comunicación	427
C 9: Agricultura y desarrollo rural	449
C 10: Energía y Minería	471
C 11: I+D+i – Cooperación universitaria y de centros de investigación	473
SECCIÓN D: COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN OTROS CONTINENTES	519
D 1: Cooperación Transfronteriza en América del Sur	519
D 2: Cooperación Transfronteriza en Centroamérica y El Caribe	521
D 3: Cooperación Transfronteriza en América del Norte	522
D 4: Cooperación Transfronteriza en África	523
D 5: Cooperación Transfronteriza en Asia	525
D 6: Mediterráneo, Próximo Oriente y el caso de Jerusalén	526
D 7: Fronteras Marítimas y el caso singular del Ártico	528
D 8: Casos especiales: la Antártida	531
D 9: Casos especiales: Los Enclaves	532

Índice de figuras

(las figuras se han insertado en el texto de los distintos capítulos)

Índice de tablas

(las tablas se encuentran al final de cada capítulo)

Acrónimos y abreviaturas

ACE	Agrupación de Cooperación Euroregional
AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AEIE	Agrupación Europea de Interés Económico
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA en inglés)
AEM	Asociación de Electos de Montaña
ALR	Autoridades Locales y Regionales
ARE	Asamblea de Regiones de Europa
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
ARGE ALP	Asociación de Estados Alpinos
ATE	Agenda Territorial Europea
AUE	Acta Única Europea (1987)
BENELUX	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
BOE	Boletín Oficial del Estado (España)
CAN	Comunidad Andina
CBC	<i>Cross-Border Cooperation</i> (CTF, Cooperación Transfronteriza)
CCC	Comité de Coordinación Conjunta
CCCB	<i>Centre de Cultura Contemporània de Barcelona</i>
CE	Comunidad Europea
CECICN	Conferencia Europea de Redes Transfronterizas e Interregionales de Ciudades
CEI	Centro de Estudios Ibéricos
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEMT	Conferencia Europea de Ministros de Transporte
CESCI	<i>Central European Services for Cross-Border Initiatives</i> (Servicios para las Iniciativas Transfronterizas en Europa Central, Hungría)
CIR	Cooperación Interregional
COPTA	<i>Cooperation Platform for Territorial Cohesion</i> (Plataforma de Cooperación para la Cohesión Territorial)
COTRAO	Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales
CTE	Cooperación Territorial Europea
CTF	Cooperación Transfronteriza
CTN	Cooperación Transnacional
CTP	Comunidad de Trabajo de los Pirineos
CEMR	Consejo Europeo de Municipios y Regiones
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas
CŒUR	<i>Centre d'Observation Européen des Régions</i>
DAFO	Análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (FODA)
DG REGIO	Dirección General de Política Regional y Urbana (Comisión Europea)
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DPC	Documento de Programación Conjunta
DPU	Documentación de Programación Único
ECU	<i>European Currency Unit</i> (Unidad Monetaria Europea), precursor del Euro
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (AELC)
ENI	<i>European Neighbourhood Instrument</i> (Instrumento Europeo de Vecindad)
ENP	<i>European Neighbourhood Policy</i> (Política Europea de Vecindad)
ENPI	<i>European Neighbourhood and Partnership Instrument</i> (Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado)
ESPON	Red Europea para la Observación del Desarrollo y la Cohesión Territorial
EURISY	Red Europea sobre cuestiones del Espacio y Soluciones Satelitales
EUSBSR	<i>EU Strategy for the Baltic Sea Region</i> (Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico)
EUSDR	<i>EU Strategy for the Danube Region</i> (Estrategia de la UE para la Región del Danubio)

EUSAIR	<i>EU Strategy for the Adriatic-Ionian Region</i> (Estrategia de la UE para la Región Adriático-Jónica)
FEADER	Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural
FEAGA	Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria
FPP	Fondos para Pequeños Proyectos
FSE	Fondo Social Europeo
FYROM	<i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i> (Antigua República Yugoslava de Macedonia)
I+D+i	Investigación + Desarrollo + Innovación
IPA	Instrumento de Pre-Adhesión
ISPA	Instrumento Estructural de Pre-Adhesión
LACE-TAP	<i>Linkage Assistance and Cooperation in Europe-Technical Assistance and Promotion</i> (Asistencia y Cooperación para la en Europa-Asistencia Técnica y Promoción) (de la CTF)
LEADER	Iniciativa Europea de Desarrollo Rural
Mercosur	Mercado Común del Sur
MOT	<i>Mission Operationnelle Transfrontalière</i> (Misión Operativa Transfronteriza)
NEEBOR	<i>Network of Eastern External Border Regions</i> (Red de Regiones Fronterizas Orientales Exteriores)
NTCCP	<i>National Territorial Cooperation Contact Points</i> (Puntos de Contacto Nacionales de Cooperación Territorial)
OAEDR	Organismo Autónomo de Empleo y Desarrollo Rural (Diputación de Salamanca)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OTALEX	
PECOS	Países de Europa Central y Oriental
PEOT	Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio
PHARE	<i>Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i> (Ayuda a la Reestructuración de las Economías de Polonia y Hungría)
PIB	Producto Interior Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitaria
PO	Programa Operativo
POCTEFA	Programa Operativo de CTF España-Francia-Andorra
POCTEP	Programa Operativo de CTF España-Portugal
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RTE	Redes Trans-Europeas (de Transporte, Energía y Telecomunicaciones)
QL	Cualitativo
QT	Cuantitativo
SAPARD	Fondo de Ayuda Especial de Pre-Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TACIS	<i>Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States</i> (Asistencia Técnica para la Comunidad de Estados Independientes)
TCE	Tratado de las Comunidades Europeas
TEIN	<i>Transfrontier Euro-Institut Network</i> (Red de Euro-Institutos Transfronterizos)
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TINA	<i>Transport Infrastructure Needs Assessment</i> (Valoración de Necesidades de las Infraestructuras de Transporte)
TF	Transfronterizo, -a
TUE	Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992)
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del Occidente Africano

Códigos de los países (ISO 3166-1 alpha-2)

Unión Europea		Europa (no UE)		América Latina		África	
AT	Austria	AD	Andorra	AR	Argentina	BF	Burkina Faso
BE	Bélgica	AL	Albania	BO	Bolivia	BJ	Benín
BG	Bulgaria	AM	Armenia	BR	Brasil	CI	Costa de Marfil
CY	Chipre	AZ	Azerbaiyán	CA	Canadá	CM	Camerún
CZ	República Checa	BA	Bosnia- Herzegovina	CL	Chile	DZ	Argelia
DE	Alemania	BY	Bielorrusia	CO	Colombia	GH	Ghana
DK	Dinamarca	CH	Suiza	CR	Costa Rica	GM	Gambia
EE	Estonia	GE	Georgia	DO	Rep. Dominicana	GN	Guinea (Conakry)
ES	España	LI	Liechtenstein	EC	Ecuador	GW	Guinea-Bissau
FI	Finlandia	MC	Mónaco	GF	Guayana (FR)	LR	Liberia
FR	Francia	MD	Moldavia	GT	Guatemala	MA	Marruecos
GR	Grecia	ME	Montenegro	HN	Honduras	ML	Malí
HR	Croacia	MK	FYROM	HT	Haití	MR	Mauritania
HU	Hungría	NO	Noruega	MX	México	NE	Níger
IE	Irlanda	RS	Serbia	NI	Nicaragua	NG	Nigeria
IT	Italia	RU	Fed. Rusa	PA	Panamá	SL	Sierra Leona
LT	Lituania	TR	Turquía	PE	Perú	SN	Senegal
LV	Letonia	UA	Ucrania	PY	Paraguay	TD	Chad
LU	Luxemburgo			SV	El Salvador	TN	Túnez
MT	Malta			US	Estados Unidos	TG	Togo
NL	Países Bajos			UY	Uruguay		
PL	Polonia			VE	Venezuela		
PT	Portugal						
RO	Rumanía						
SE	Suecia						
SI	Eslovenia						
SK	Eslovaquia						
UK	Reino Unido						

Agradecimientos

INTRODUCCIÓN

Papel de los fundadores de la ARFE (Alfred Mozer, Viktor von Malchus, Jens Gabbe,...) en la elaboración de conceptos y la construcción de espacios y estructuras para la **Cooperación Transfronteriza (CTF)**.

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) y la Comisión Europea trabajaron conjunta y muy activamente desde 1990 hasta 2002 en el **proyecto LACE** (Asistencia Técnica para la cooperación en las regiones fronterizas europeas), recogiendo información de las regiones fronterizas y transfronterizas europeas, analizándola y comparándola con las crecientes posibilidades que abrían las sucesivas políticas de la **Comunidad Europea (CE)**, hoy **Unión Europea (UE)** —la CTF es una de las primeras herramientas para la construcción europea surgidas en el terreno, entre municipios a ambos lados del Rin, en las fronteras suizas y en Escandinavia; y aspira a contribuir desde abajo al proceso de integración europea —.

Por otra parte, no debe olvidarse que las disposiciones del **Consejo de Europa**, de una enorme relevancia para el nacimiento y la primera infancia de la CTF, supusieron el gran espaldarazo institucional a este tipo de cooperación. De hecho, el **Acuerdo Marco de CTF entre comunidades o administraciones territoriales**, aprobado por el Consejo de Europa en Madrid —de ahí que sea conocido como “Acuerdo Marco de Madrid”— el 21 de mayo de 1980, así como sus tres **Protocolos Adicionales** de 1995, 1998 y 2009, siguen siendo el principal marco legislativo en el que se basan la mayor parte de los acuerdos entre Estados para la constitución de estructuras de CTF entre administraciones locales y regionales en las fronteras de los 37 países miembros del Consejo de Europa que han suscrito el Acuerdo a día de hoy.

En 1989 nace la **Iniciativa INTERREG**, la base normativa y financiera sobre la que se ha afianzado un proceso que nadie duda en calificar como el gran éxito de la **Cohesión Europea**. INTERREG está dirigida a estimular la cooperación entre regiones europeas, y está cofinanciada por el **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**, uno de los **Fondos Estructurales**, y las aportaciones de los Estados miembros. En el momento de comenzar esta edición del Manual finaliza Interreg IV (Objetivo de Cooperación Territorial Europea 2007-2013), y comienza Interreg V (Cooperación Territorial Europea 2014-2020).

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, el proceso que vivían los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) fue desembocando en su apertura, la consolidación de los procesos democráticos y el acercamiento a Europa Occidental. Por otra parte, los conflictos en los Balcanes ponían a prueba en los años siguientes toda la capacidad de resolución de las instituciones europeas y de la comunidad internacional. Durante el cambio de milenio, la cooperación en el Mediterráneo se iba incorporando cada vez más a la agenda de la UE. Esto ha ocurrido sobre todo durante la última década, mientras la UE prácticamente ha doblado su número de miembros. La CTF jugó un papel creciente en las relaciones de los PECOs entre sí y con el resto de Europa. También avanza, no sin dificultades, en los Balcanes. La UE ha diseñado distintos instrumentos de apoyo político y financiero que son un importante estímulo para la consolidación de todos estos procesos y su progresión hacia la adhesión a las Comunidades Europeas (PHARE, TACIS, Instrumento de Vecindad y Pre-Adhesión) hasta llegar a la actual Política Europea de Vecindad, la Asociación Oriental o el Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo.

También progresa en otros continentes: experimenta un importante impulso en muchas fronteras de América Latina y África, vinculados en mayor o menor medida a los procesos de integración supranacional (Mercosur, CAN, SICA, Unión Africana, etc.) y hay iniciativas prometedoras en el continente asiático.

En todos estos procesos se ha ido registrando la información más relevante disponible, siguiendo la metodología puesta en marcha durante el Proyecto LACE. Éste preveía el manejo y la producción de numerosa documentación, lo que permitió suministrar gran cantidad de información y ofrecer un mejor asesoramiento a las regiones. Todos los materiales recopilados fueron procesados por el equipo de la ARFE y las antenas constituidas en distintos puntos de Europa. El objeto de las actividades del proyecto LACE consistió fundamentalmente en la compilación y distribución de ejemplos de buenas prácticas y la consolidación de una red de regiones fronterizas. Esta red habría de permitir un intercambio dinámico de prácticas y conocimientos en un proceso de iba alcanzando su adolescencia. La **Guía práctica de Cooperación Transfronteriza** elaborada como fruto de este trabajo, supuso una inestimable contribución al fortalecimiento de la CTF. Además, ayudó a muchos actores a llevar a cabo de una manera más sencilla los programas INTERREG I y II (y facilitar la preparación de las siguientes ediciones hasta llegar al Objetivo de Cooperación Territorial Europea), así como los programas Phare CBC y otras intervenciones transfronterizas.

La intención de los autores de la Guía LACE fue que ésta pudiera proporcionar una información útil y asesorar a un gran número de agentes de las regiones fronterizas a lo largo de todas las fronteras europeas (fronteras interiores, antiguas fronteras exteriores, que ahora son interiores, y actuales fronteras exteriores). Se recomendó que la guía fuera utilizada conjuntamente con **la página web de LACE** y otras actividades de esta red, como las visitas de estudio y los intercambios de buenas prácticas. Se pretendió, y creemos que se consiguió, ofrecer al lector interesado un beneficio máximo.

La ampliación del proyecto LACE a los países de Europa Central y Oriental durante 1996-1999 hizo posible una nueva revisión de la Guía. La Comisión Europea promovió la tercera edición de la Guía en 2000 mediante el programa Phare CBC, lo cual permitió incorporar numerosos ejemplos de buenas prácticas en los países Phare, además de actualizar otros de las "viejas" fronteras interiores de la UE.

La cooperación transfronteriza ha continuado desarrollándose en toda Europa y más allá. En un entorno tan dinámico, esta Guía nunca ha sido considerada una herramienta estática, habiéndose incorporado regularmente nuevos contenidos. También ha ido creciendo el número de fichas de proyectos seleccionados en múltiples temáticas y procedentes de todas las fronteras europeas. La ARFE ha mantenido muchos de los proyectos que la red LACE identificó como ejemplos de buenas prácticas en los primeros períodos de Interreg, cuando se ensayaron multitud de enfoques y herramientas gracias al apoyo estructural europeo, por lo que pueden servir de inspiración para otras estructuras que inician su andadura de cooperación transfronteriza tanto en Europa (dentro y fuera de la UE) como en otros continentes, salvando eso sí, las lógicas distancias entre unos procesos y otros.

Otras iniciativas de CTF han ido siendo incorporadas a los archivos de la ARFE y se han seleccionado para los ejemplos que ilustran esta nueva edición de la Guía Práctica. La participación activa de las regiones fronterizas y transfronterizas en nuestra organización o en otras redes ha permitido la generalización del intercambio de buenas prácticas. Además, la accesibilidad a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como su calidad, capacidad y velocidad, han abierto enormes posibilidades para simplificar el intercambio de información y las posibilidades de comunicación. Esto ha permitido incrementar la calidad de esta guía y que continúe

siendo útil. Con el fin de dotar de una identidad propia al documento, hemos considerado denominar a esta edición "Manual de Cooperación Transfronteriza".

Los expertos y estudiosos de la cooperación transfronteriza (CTF) pueden trabajar seleccionando distintas secciones o capítulos de este manual. Aquellos que estén iniciándose en la CTF se beneficiarán más si estudian de forma detallada y sistemática todo el documento.

En la **Sección A** se ofrece el marco conceptual y metodológico para la CTF, incluyendo unos antecedentes que serán especialmente útiles para aquellos que se encuentren por primera vez ante actividades de carácter transfronterizo. La **Sección B** trata de las estructuras de cooperación transfronteriza; y la **Sección C** aborda actividades transfronterizas de carácter sectorial relacionadas con la ordenación del territorio, el desarrollo económico, el transporte y las infraestructuras, el turismo, el medio ambiente, la formación, la educación y el desarrollo del mercado laboral, la sanidad y los servicios sociales, la cultura y la agricultura y el desarrollo rural. A las áreas tradicionales de cooperación se han incorporado en esta edición elementos relacionados con las telecomunicaciones, haciendo hincapié en las TIC. El apartado de "cultura" también incluye los medios de comunicación, entre los que hemos incorporado en esta edición el impacto que tienen las redes sociales en la actualidad, así como otras plataformas de información y comunicación. Las cuestiones energéticas, previamente incluidas brevemente en el capítulo de transportes e infraestructuras, merecen un capítulo propio, al igual que la CTF entre universidades y centros de investigación, que se incluyen en el capítulo denominado "I+D+i". A las sucesivas iniciativas de la UE tanto en las fronteras interiores como en las exteriores de la Unión, se han sumado en los últimos años acciones en otros continentes, muchas veces vinculados a procesos de integración supranacional. La Comisión Europea, particularmente la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) ha apoyado muy activamente su estudio sistemático, surgiendo la necesidad de actualizar este documento teniendo también en cuenta esta mundialización de la CTF. Por ello, una nueva sección (**D**) se hace eco del desarrollo de estos procesos de CTF en otros continentes, particularmente en América y Asia, aunque también se mencionan las iniciativas que surgen en Asia y el caso particular de Jerusalén. Como ya fue el caso de las ediciones anteriores, todas las secciones se ilustran con un amplio abanico de ejemplos que pueden resultar de interés particular para los usuarios de este manual.

The AEBR Team