

SECCIÓN B:

ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN

Capítulo B 1: FASES DE COOPERACIÓN Y TIPOS DE ESTRUCTURA

LÍNEAS GENERALES:

Se describen las estructuras de cooperación transfronteriza (CTF) (Euroregiones, Comunidades de Trabajo, Eurodistritos, AECTs), su desarrollo y niveles de cooperación. Se expone la cooperación puntual y la orientada estratégicamente. En cuanto a las fases, se aborda el período inicial de contactos regulares entre regiones fronterizas; la elaboración de análisis, conceptos y estrategias transfronterizas (TF); y el estadio más avanzado de gestión y ejecución de programas y proyectos TF.

PUNTOS CLAVE:

- Al inicio de la CTF encontraremos iniciativas puntuales y **actividades específicas** de personas o grupos, que acaban desembocando en estructuras más o menos formales.
- Para explotar el potencial endógeno de las regiones fronterizas, se precisan **análisis TFs y cooperación orientada estratégicamente al desarrollo**.
- Los **contactos regulares entre regiones vecinas** constituyen una fase esencial de la cooperación. Suele implicar la creación de redes de información y otros mecanismos de contacto similares. Si se precisa de alguna estructura de cooperación, suelen ser, en principio, estructuras "blandas", "imprecisas" o informales.
- El **desarrollo de conceptos y estrategias TF** implica que los actores de ambos lados de la frontera trabajen conjuntamente en el análisis socioeconómico de la región TF, y en el establecimiento de acciones prioritarias y objetivos estratégicos para un futuro desarrollo conjunto. Para conseguir continuidad y apoyo en este proceso estratégico es importante contar con estructuras tales como grupos de trabajo y secretariados permanentes.
- La **gestión y la ejecución de programas** es la fase más avanzada y requiere estructuras con capacidad técnico-administrativa, financiera y de decisión política. Deberán ser superados un buen número de problemas prácticos para poder establecer una estructura capaz, por ejemplo, de operar con programas de CTF como Interreg, PHARE-CBC en su momento, o ENPI-CBC.
- Los **principios esenciales** para establecer estas estructuras han surgido fruto de la experiencia de muchos años de CTF en Europa:
 - las estructuras TF deben crearse únicamente para afrontar las necesidades de expansión y profundización de la cooperación. No deben ser el primer paso;
 - las estructuras TF con capacidad de decisión, deben ser equivalentes en ambos lados de la frontera (independientemente de su superficie o población);
 - el obstáculo más frecuente para las estructuras TF es su diversidad estructural y jurisdiccional. Deben encontrarse soluciones prácticas para cada caso;
 - las estructuras TF no son un nuevo nivel administrativo, sino una plataforma o espacio de contacto TF, que debe incrementar la efectividad de los organismos y administraciones locales, regionales o nacionales de cada lado de la frontera.

DE LA ACCIÓN PUNTUAL A LA CTF A LARGO PLAZO

La diversidad cultural y social de Europa ha dado lugar a una multitud de sistemas administrativos y legales, estructuras, leyes y jurisdicciones en todos los Estados miembros de la Unión Europea (28) o del Consejo de Europa (47). Esta diversidad de sistemas y estructuras puede hacer que la cooperación cotidiana sea muy difícil, y esto hay que superarlo. Las regiones fronterizas y transfronterizas pueden servir de puentes o plataformas entre los estados y sus particularidades estructurales. Las regiones fronterizas más afectadas no sólo han tenido la experiencia directa de estos problemas, sino también la de fomentar y poner en marcha la cooperación entre todas las partes implicadas a ambos lados de la frontera.

Las estructuras para la cooperación transfronteriza (CTF) pueden diferir enormemente en lo que se refiere a su **objetivo general** (cooperación *ad hoc* o cooperación mantenida a largo plazo), y también en cuanto al **grado de cooperación**. En ambos casos se dan distintos *procesos, métodos* de trabajo y *enfoques* a la hora de ejecutar iniciativas y programas. El *tipo* de cooperación también puede variar enormemente. Cualquiera que sea la forma que tomen estas estructuras, sus resultados dependerán del compromiso y la confianza de los ciudadanos. La implicación de individuos activos es vital en todos los niveles de cooperación. Esto incluye a políticos, profesionales de las instituciones públicas (autoridades regionales, ayuntamientos, institutos de formación), científicos, actores privados (empresas, cámaras o colegios profesionales), sindicatos y colectivos sociales.

Pueden distinguirse dos planteamientos generales que determinan las estructuras de trabajo:

- **actividades puntuales específicas:** cooperación que se establece con un propósito concreto, por ejemplo, la creación de redes transfronterizas para el intercambio de información o para llevar a cabo una medida determinada (como la construcción de un puente sobre un río fronterizo);
- **cooperación estratégica orientada al desarrollo:** esto es, orientada a explotar el potencial endógeno de la región fronteriza a través de la CTF con el fin de fomentar nuevas actividades económicas, apoyar la creación de empleo, proteger el medio ambiente y el desarrollo sociocultural. En este sentido, cada región transfronteriza es considerada una entidad en sí misma.

En cualquier caso, en todos los esfuerzos de CTF las distintas fases de cooperación también pueden requerir estructuras diferentes.

En este contexto hay que dejar establecido que la "creación" de estructuras no significa necesariamente crear nuevas entidades legales, y menos aún de derecho internacional. La creación de estructuras significa preferentemente la interconexión entre actores y organizaciones a nivel regional y municipal (y, en muchos casos, nacional) ya existentes. Del mismo modo, supone crear posibilidades duraderas de CTF (estructuras políticas, técnicas o administrativas), como por ejemplo un secretariado o una oficina común. A continuación analizaremos cada una de estas tres fases de la cooperación: inicio de la familiarización entre interlocutores, desarrollo de estrategias y gestión de programas.

COOPERACIÓN INICIAL ENTRE REGIONES VECINAS (FAMILIARIZACIÓN Y GENERACIÓN DE CONFIANZA)

La CTF comienza generalmente mediante iniciativas individuales y puntuales. Incluso si el objetivo es a largo plazo, muy a menudo depende de un individuo que da los necesarios primeros pasos. Esto se produce especialmente en fronteras con un pasado histórico o político particularmente sensible, unos antecedentes culturales muy distintos, o la existencia de problemas relacionados con las minorías étnicas (véase tabla B.1.1 sobre minorías lingüísticas en Europa).

La construcción de confianza entre las partes es prioritaria durante los contactos iniciales. Y esa confianza sólo puede construirse gradualmente. Llegar a conocer a nuestros “socios” del otro lado de la frontera significa conocer y respetar su pasado histórico, sus costumbres y tradiciones, las estructuras políticas y legales, el sistema legislativo, las condiciones económicas y, lo más importante, su lengua.

Un instrumento que puede utilizarse durante esta primera fase puede ser la organización de distintos foros o redes transfronterizas, realizados en las regiones de los dos lados de la frontera y gestionados desde una pequeña secretaría. Estas redes no deben servir sólo como mecanismo para facilitar la cooperación en lo que se refiere a la dotación de infraestructuras o al fomento de contactos empresariales, sino también para superar barreras mayores (por ejemplo, en los aspectos culturales, sociales, educativos y lingüísticos). Deben también proporcionar soluciones para la reducción de problemas fronterizos cotidianos. En este contexto, la CTF cultural ha demostrado ser tan importante como la cooperación socioeconómica. A menudo proporciona una plataforma básica sobre la que

construir ulteriores proyectos económicos o de infraestructuras muy beneficiosos. La CTF cultural generalmente consigue alcanzar resultados rápidamente visibles, lo que contribuye considerablemente al desarrollo de una comprensión general de los intereses comunes de vecindad. Esto es de vital importancia en el diseño de la ordenación del territorio, la consideración de las cuestiones ambientales, la toma de necesarias medidas económicas o la acometida de proyectos de infraestructura.

Las **actividades puntuales** de carácter **específico**, al comienzo de cualquier tipo de cooperación, pueden ser el principio de una CTF estable y orientada estratégicamente. Estas actividades específicas crean redes y, en algunos casos, dan lugar a estructuras que pueden tener un efecto multiplicador, ya que se convierten en foros para la promoción de una CTF generalizada. Además, las redes de información transfronteriza pueden utilizarse para establecer los primeros contactos entre aquellos actores de la región que puedan beneficiarse de la cooperación. La producción y divulgación de información bilingüe sobre materias específicas (oportunidades comerciales, oferta de productores) o datos estadísticos, favorecen aún más este proceso. Esta información no sólo intensifica la conciencia de región transfronteriza, sino que además prepara el camino para el establecimiento de vínculos entre actores públicos o privados, como en el caso de las relaciones empresariales (particularmente entre Pymes), los centros de innovación e iniciativa empresarial, las oficinas de turismo o los institutos universitarios de investigación.

Las organizaciones del sector público, privado o de voluntariado pueden implicarse en la construcción de estas redes transfronterizas. La cooperación puede ser **ad hoc**, basada en convenios e implicando a grupos de trabajo esporádicos, o bien en **acuerdos** a nivel

municipal, regional o nacional. Esta cooperación relativamente indefinida puede comenzar entre cámaras de industria y comercio, asociaciones de empresarios, sindicatos u otras asociaciones que cooperen con sus socios del otro lado de la frontera.

Se pueden trazar algunos **principios** generales para comenzar con éxito una cooperación transfronteriza, a partir de diversos planteamientos específicos:

- la CTF debe mantenerse tan cercana al ciudadano como sea posible, tanto a nivel regional como local;
- deben implicarse los cargos políticos electos de todos los niveles (autoridades nacionales, regionales, locales y, cuando sea apropiado, europeas);
- la cooperación debe basarse en los principios de partenariado y subsidiariedad ("doméstica" y "exterior", es decir, implicando a todos aquellos que puedan contribuir a los procesos transfronterizos dentro y fuera de la región);
- deben desarrollarse estructuras transfronterizas con órganos y un presupuesto comunes, como resultado y a la vez herramienta para una creciente cooperación, y no como un fin en sí mismas.

ELABORACIÓN DE PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

La cooperación estratégica orientada al desarrollo precisa de un planteamiento a largo plazo. Se basa en el análisis de la situación de partida, la experiencia previa en el ámbito de la CTF y el potencial para el desarrollo económico y social de una región fronteriza dada. A partir de aquí, se definirá su modelo, objetivos, sus principales prioridades, áreas de actividad y las medidas que deben emprenderse. Uno de los primeros pasos

consiste en definir la región transfronteriza. Aquí, los criterios principales deben ser los problemas, asuntos e intereses compartidos de las distintas áreas, más que factores puramente geográficos o administrativos. También es importante la elección de un nombre apropiado.

El objetivo de los conceptos de desarrollo transfronterizo es proporcionar la información y el análisis oportunos para un planteamiento estratégico integral y a largo plazo (a 15 o 20 años vista), que defina prioridades o ejes específicos en los que se puedan ejecutar proyectos concretos. Los Programas Operativos (inicialmente considerados de entre 3 y 5 años, con una duración actual de 7 años en el marco de la Cooperación Territorial Europea) se derivarían de esta estrategia a largo plazo en un momento posterior¹.

En el capítulo A5 *Estrategias, Programas y Evaluación*, se han revisado estos aspectos y se incluyen unas tablas muy útiles con un modelo de Acuerdo de Programa, Matrices, Marco Lógico e Indicadores de Impacto y de Resultado.

GESTIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE PROGRAMAS

La puesta en marcha de una estrategia transfronteriza orientada a largo plazo requiere una gestión funcional TF. Deben asumirse responsabilidades, así como prioridades cualitativas y temporales. Sobre la puesta en marcha de una estrategia TF general, hay una serie de elementos que sólo pueden ser emprendidos con la ayuda de organismos supranacionales como la UE (por ejemplo, a través de las Iniciativas Comunitarias como Interreg, Phare-CBC, TACIS-CBC, ENPI-CBC), con apoyo de la administración nacional (por ejemplo, los Programas Nacionales de Ayuda) aunque también las regiones transfronterizas pueden hacerlo por sí mismas a nivel regional o municipal.

¹ Véase el capítulo A 5.

Debido a las distintas estructuras, jurisdicciones y competencias, deben encontrarse soluciones particulares para la gestión práctica de estos programas y sus proyectos vinculados.

Tanto la estrategia transfronteriza como la puesta en práctica de los principios de partenariado y subsidiariedad² son condiciones previas esenciales para una gestión exitosa de las perspectivas y proyectos de desarrollo transfronterizo a nivel regional y local. Estos principios han de reflejarse en soluciones prácticas desarrolladas para cada región fronteriza y necesitan ser aplicados en las distintas fases de planificación y ejecución de los programas.

Este enfoque mantenido a largo plazo se utiliza para activar y desarrollar el potencial de desarrollo endógeno existente en la región fronteriza mediante el instrumento de CTF. Los objetivos últimos son la promoción de nuevas actividades económicas, el desarrollo de la base económica, la creación de empleo y el fomento, en mayor medida, del desarrollo transfronterizo en todos los ámbitos de la vida. Este planteamiento específico del desarrollo de las regiones fronterizas y transfronterizas se ha fomentado desde la UE mediante un buen número de iniciativas y programas, principalmente Interreg, Phare-CBC y ENPI-CBC³.

En esta fase es importante que se establezca una estructura transfronteriza permanente con el fin de acompañar constantemente el proceso de desarrollo y revisión estratégica. Ésta puede constituir un **consejo directivo** que trabaje para la estructura o región transfronteriza, o también **grupos de trabajo permanentes** y/o un **secretariado transfronterizo** con miembros de ambos lados de la frontera. Las estructuras de toma de decisión y los sistemas de apoyo técnico y financiero transfronterizos (de dentro o fuera de la

región fronteriza) también serán necesarios en esta fase más avanzada.

En las estructuras transfronterizas de toma de decisión (eurorregiones o comunidades de trabajo en un primer momento, estructuras similares y hoy día también las AECTs) que ya se encuentren establecidas bajo derecho público o privado, es esencial que haya una **representación paritaria**. Es crucial que todos los actores principales de ambos lados de la frontera que puedan realizar una aportación práctica a la CTF (administraciones, agentes sociales, asociaciones medio-ambientales) se impliquen en la gestión y puesta en marcha de los programas y proyectos. Sin embargo, como el número de socios a cada lado de la frontera puede variar a causa de las diferentes administraciones, estructuras y competencias nacionales, la representación paritaria no es una condición necesaria para la cooperación operativa en los grupos de trabajo (que planifiquen, desarrollen y ejecuten proyectos). Este amplio compromiso para la acción de todos los recursos existentes en una región transfronteriza garantiza:

- medidas y objetivos genuinamente transfronterizos;
- el carácter transfronterizo de los programas y proyectos;
- el respeto a los criterios de la UE para Interreg, Phare-CBC, ENPI-CBC o los que sean de aplicación, así como a los requisitos de los planes y reglamentos nacionales correspondientes;
- un equilibrio de los programas, en lo relativo a los campos de acción y proyectos dentro de una región fronteriza;
- la dotación de fondos de ambos lados de la frontera (p.e.: para la cofinanciación nacional, regional y local de programas de la UE);

² Véase el capítulo A 1.

³ Véase el capítulo A 4.

- la capacidad para la puesta en marcha de proyectos transfronterizos;
- la adhesión a las prioridades transfronterizas durante la ejecución; y
- la conveniente evaluación de los proyectos y programas.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ESTRUCTURAS ADECUADAS

La CTF orientada a objetivos a largo plazo demanda, más tarde o más temprano, la constitución de estructuras transfronterizas permanentes. Estas estructuras deben disponer de capacidad de decisión, financiera, técnica y administrativa en una proporción similar al aumento de su labor. En los órganos de toma de decisión con responsabilidades políticas o de gestión, debe haber una representación igualitaria de las partes de cada lado de la frontera, independientemente de su tamaño, población y jurisdicción.

El personal técnico y administrativo implicado en tareas transfronterizas debe ser responsable ante una estructura transfronteriza. Esto ayuda a la superación de obstáculos que puedan surgir de estrechos intereses nacionales o de planteamientos "provincianos". Este es el único camino para conseguir un consenso regional transfronterizo que sea internamente aceptable y, externamente creíble.

La ausencia de estrategias y estructuras de desarrollo transfronterizo origina un importante obstáculo para los propósitos supranacionales (objetivo de integración de la UE), y para el interés y apoyo de los estados a las regiones fronterizas. Resulta entonces dudoso hasta qué punto puedan obtener estas regiones fronterizas la transferencia de competencias, recibir recursos financieros directos o, en otras circunstancias, se les pueda confiar la

gestión de programas de tipo estructural transfronterizo tales como Interreg o FOCEM.

Mientras que la creación de estructuras transfronterizas "puras" es bastante difícil de alcanzar en un corto espacio de tiempo, se pueden establecer algunos acuerdos prácticos con relativa rapidez. La gestión de programas y la ejecución de proyectos transfronterizos pueden alcanzarse a corto plazo dentro del derecho privado y a más largo plazo en el público. También es posible crear asociaciones nacionales, a cada lado de la frontera, sin mayores problemas, basándose en el derecho público aplicable en cada país. Estas estructuras locales o regionales basadas en el derecho nacional ("secciones" legales nacionales) son muy útiles para firmar un acuerdo transfronterizo de derecho privado, gracias al cual se puede crear una estructura transfronteriza común⁴.

Las estructuras de cooperación existentes más avanzadas comparativamente, en la frontera germano-holandesa, son consideradas a menudo como resultado de determinados factores políticos y geográficos. Aunque algo de esto es verdad, las condiciones de partida son muy similares en toda Europa: las estructuras legales han de adaptarse especialmente a las distintas demandas regionales, locales y nacionales. Esto es perfectamente alcanzable, como se demostró en los años noventa, por ejemplo, en la frontera hispano-portuguesa o en la frontera oriental de Alemania con Polonia y la República Checa, en Austria, Irlanda e Irlanda del Norte o el norte de Grecia, pero también y particularmente entre los países que entonces eran candidatos a la adhesión a la UE como Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Rumania, Bulgaria o las Repúblicas Bálticas.

Algunos errores recurrentes que dificultan la gestión de estructuras y

⁴ Véase el capítulo A 3.

programas transfronterizos son esos intentos de armonizar y adaptar las competencias y estructuras a ambos lados de la frontera como paso preliminar para la CTF. Esto lleva a perder muchos años de trabajo y se ha mostrado contraproducente.

La razón es que ningún país dentro ni fuera de la UE está dispuesto a cambiar sus estructuras y competencias, fruto de su evolución cultural, únicamente a causa de las necesidades de una región fronteriza o de la CTF. Es mucho más importante aceptar lo que hay y “pisar sobre seguro” en lo ya existente a ambos lados de la frontera. Es, asimismo, necesario para todas las partes implicadas en la CTF, la participación dentro de los parámetros nacionales. Esto se ha demostrado claramente en los distintos convenios bilaterales o trilaterales (acuerdos de Anholt y Kalsruhe, tratados de Bayona y Valencia, etc.) basados en la aplicación del *Convenio Marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o administraciones territoriales*, del Consejo de Europa, también conocido como “Convenio Marco de Madrid”.

Las regiones transfronterizas no deben cometer el error de intentar hacer todo por sí mismas. La gestión de un programa transfronterizo es ciertamente necesaria para atar todos los cabos. Sin embargo, la puesta en marcha de proyectos concretos debe quedar en manos de las administraciones, organizaciones, asociaciones y otras entidades que operen a cada lado de la frontera. Esto no sólo reduce la carga

administrativa de la actividad transfronteriza, sino que también fortalece las bases transfronterizas de la región y el compromiso de todas las partes.

La CTF estratégica basada en estructuras estables (eurorregiones, comunidades de trabajo, AECTs, etc.) no aspira, por consiguiente, a crear un nuevo nivel administrativo transfronterizo, sino a servir de motor y plataforma para todas las tareas y contactos transfronterizos. La función principal será de servicio transfronterizo para los ciudadanos, los organismos oficiales y los agentes sociales y económicos. Se puede alcanzar mucho con una “euroregión”, ya se trate de la “defensora de los asuntos transfronterizos” o se encargue de la gestión de programas transfronterizos o de la puesta en marcha de proyectos concretos.

Se puede conseguir la aceptación y la asunción de competencias mediante una óptima actividad práctica y política. Los aspectos clave son el partenariado y la subsidiariedad, tanto vertical (hacia arriba y hacia abajo) como horizontal (a través de la frontera) entre las distintas estructuras y niveles de competencia. Esto no implica que las regiones europeas erosionen las atribuciones de otros o actúen contra el Estado: más bien al contrario, respetan a los socios del otro lado de la frontera, así como sus circunstancias y diversidad social, cultural, histórica, legal y económica.

BIBLIOGRAFÍA:

- Capítulo A.1: Razones para la cooperación transfronteriza.
- Capítulo A.3: Instrumentos legales que facilitan la cooperación transfronteriza.
- *Carta Europea de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas*, ARFE (**en proceso de actualización**)
- Gabbe, Jens: *EUREGIO-la base de la cooperación transfronteriza*. Symposium del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza, reunión de expertos. Estrasburgo, 3-4 de diciembre de 1986.
- Gabbe, J.; Martinos, H., entre otros: *Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*. Gronau, marzo de 1999.
- ...
- **Minorities in Europe (FUEV)**