
EL MODELO DE LA EURORREGIÓN COMO FIGURA DE DESARROLLO

Senén del Canto García¹
scang@unileon.es

Universidad de León

fecha de recepción: 01/10/2012
fecha de aceptación: 31/05/2013

Resumen

Desde los años cincuenta y más intensamente en los años noventa, han surgido en Europa iniciativas u otros acuerdos de cooperación entre los vecinos de las autoridades locales o regionales que comparten una frontera de diferentes Estados. Con un marco jurídico común y un modelo inicial sólido con el paso de los años como ejemplo, la cooperación transfronteriza surge ante las necesidades comunes a ambos lados de las fronteras, creando diferentes modelos de desarrollo. No se puede negar que las eurorregiones ocupan nuestro panorama geográfico europeo y que es parte importante del proceso de integración, apoyadas por una política regional supranacional.

Palabras clave: Eurorregión; EUREGIO; INTERREG; Cooperación transfronteriza; Integración.

Abstract

Since the fifties and more intensely in the nineties, have emerged in Europe initiatives or other cooperative arrangements between neighboring local authorities or regional share a border of different States. With a common legal framework and a solid initial model over the years as an example, cross-border cooperation comes to the common needs of both sides of the border, creating different development models. There is no denying that Euroregions occupy our European geographical landscape and is an important part of the integration process, supported by a supranational regional policy.

Keywords: Euroregion; EUREGIO; INTERREG; Cross-border cooperation; Integration.

¹ Departamento de Economía y Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León, Campus de Vegazana s/n, 24071-León.

1. Introducción

Si observamos el desarrollo económico en un ámbito internacional podemos comprobar que este ha sido desigual, del mismo modo que si nos trasladamos a un ámbito geográfico menor, vemos el mismo fenómeno. Las causas que lo explican, los motivos que han contribuido y que siguen en la actualidad contribuyendo son diversos. Factores como la configuración física del territorio, la localización geográfica, los recursos naturales disponibles, son parte importante a tener en cuenta. Debemos añadir otros determinantes como los efectos de decisiones político-económicas, la organización administrativa, las infraestructuras de comunicación, y sin olvidar que los efectos derivados del sistema de mercados han afectado o afectan al desarrollo de las economías regionales o nacionales.

Esta observación de la realidad ha llevado a numerosos economistas a desarrollar distintas teorías dentro del pensamiento económico que explican el problema de las diferencias en materia de desarrollo económico. Una parte importante de estas teorías se centran en el problema de las diferencias interregionales y su posible evolución con el tiempo.

El objetivo de este trabajo es explicar un fenómeno en auge dentro de Europa, donde la cooperación transfronteriza de dos o más regiones de diferentes nacionalidades, ha tomado relevancia para afrontar el problema del desarrollo regional y el medio rural, dando lugar a una nueva figura conocida como "*eurorregión*". Es sin duda un tema motivador de estudio por su continua expansión y por ser, el desarrollo regional, unos de los debates más importantes en el seno de la Unión Europea.

2. Caso de estudio: La EUREGIO

Cuando se trata el tema de las eurorregiones es obligado hablar de la EUREGIO, el punto de partida. Esta primera eurorregión se estableció en 1958 en la frontera entre Holanda y Alemania, en el área de Enschele (Países Bajos) y Gronau (Alemania). En su marco territorial abarca una superficie de 13.000 Km². Viven en ese área casi 3,4 millones de habitantes². Alrededor de dos tercios de la superficie y de la población son alemanes, y un tercio holandeses. En el lado alemán, la región se extiende por partes de Baja Sajonia y partes de la Renania del Norte-Westfalia, incluyendo en total 130 municipios. Un análisis demográfico presentado por la EUREGIO muestra que la población total de la eurorregión aumentará en el período 2003-2020 en un 1,3%, existiendo grandes diferencias regionales. Mientras que algunas comunidades crecen, la población disminuye en otras. También mostró un envejecimiento de la población. La proporción de la población de más de 65 años va en aumento desde 2003 hasta 2020 en aproximadamente el 31% mientras que disminuye la participación de grupo de edad menores de 18 años desde 2003, alrededor de un 15%.

² Los datos referentes al análisis demográfico han sido obtenidos de documentos elaborados y disponibles en la página web oficial de la EUREGIO: <http://www.euregio.de/cms/publish/content/showpage.asp?themeid=35>.

Europa se encontraba en los comienzos de su integración, lo que facilitó la existencia de una verdadera plataforma transfronteriza permitiese fijar un mayor nivel de legitimidad a un más alto nivel de las autoridades locales. Pronto la EUREGIO se hizo notar y presionó a los actores supralocales y nacionales en relación a las medidas de política regional. Esta presión vio su influencia en las decisiones tomadas en materia de infraestructura en transportes, como la construcción de autopistas que conectaran la zona con las principales redes alemanas o la preservación de las líneas de ferrocarril de suma importancia para la industrial textil de la época. El acontecimiento de un pasado reciente como la Segunda Guerra Mundial contribuyó según Markus Perkmann, (Perkmann, 2005) como uno de los pilares a la elaboración de una cooperación transfronteriza³, además de una contribución al continuo proceso de integración europea. Aunque el impulso inicial fue dado por el interés de atraer recursos de las autoridades de más alto nivel, como los gobiernos nacionales y, más tarde, autoridades supranacionales como la Comisión Europea, posteriormente el apoyo se trasladó a incluir la construcción de estructuras de gobierno para un espacio transfronterizo en su conjunto. La movilización, en resumen, fue impulsada por administrativos y políticos orientados a las políticas emergentes dentro de las consideraciones de las autoridades locales y sus asociaciones. La idea de diseñar una gestión local, integrada y multisectorial para los programas de la frontera, se alineó conceptualmente con la nueva política regional de la Unión Europea que se formaba con el tiempo. Al trascender las fronteras nacionales, la EUREGIO afirmó estar contribuyendo a la integración europea "a pequeña escala". Por lo tanto, esta primera eurorregión es percibida, incluso hoy día, como la realización de una Europa integrada que está cerca de los ciudadanos, no burocrática y local.

A lo largo de estos años la propia EUREGIO ha ido diseñando su actuación mediante una estrategia y organización definida. En los últimos cincuenta años se ha convertido en una organización con un alto grado de especialistas. La secretaría no tiene competencias constitucionalmente establecidas. Al mismo tiempo, su mandato es relativamente indefinido. Esto permite a la secretaría actuar de una manera empresarial, siempre y cuando cuente con el respaldo de las autoridades miembros. Todos los municipios participantes, pueblos y distritos administrativos están representados en la Asamblea de la Asociación. Los municipios miembros también envían representantes a un parlamento regional transfronterizo llamado el Consejo de la EUREGIO. Este Consejo consta de 41 representantes holandeses y 41 representantes alemanes. La Junta EUREGIO está formada por el comité ejecutivo de la organización. El trabajo diario es coordinado y ejecutado por la oficina de EUREGIO situada en la frontera holandesa-alemana a la altura de Glanerbrug-Gronau, donde cooperan alrededor de 30 empleados alemanes y holandeses. Representantes de todo tipo de grupos sociales, organizaciones e instituciones trabajan juntos en varios comités de trabajo para aportar ideas y proyectos transfronterizos. La Comisión desempeña un papel especial en las esferas social y cultural que ofrece una amplia gama de apoyo a los proyectos transfronterizos en el campo de

³ Destaca que las primeras actividades de la EUREGIO se centraron en su mayoría en cuestiones culturales que estaban respaldadas por los gobiernos centrales. Se había creado en Europa un sentimiento de reconciliación después de la II Guerra Mundial. Un ejemplo es en la actualidad el programa de "Mozer EUREGIO" que regula estos contactos socio-culturales para desarrollar sus propias actividades y apoyar otras actividades.

deportes, arte, cultura, etc. En la actualidad la organización se centra en distintos campos de trabajo, estimulando y facilitando la cooperación transfronteriza en diferentes áreas. La organización tiene las siguientes tareas:

1. Cooperación socio-cultural. Llegar a conocerse a ambos lados de la frontera, para atacar prejuicios. Cada año, numerosas reuniones tienen lugar en el marco de programas especiales para escuelas, jóvenes, ancianos y para aquellos interesados en deportes o música. Unos 100.000 ciudadanos de ambos lados de la frontera participan en estas actividades.

2. Desarrollo social y económico. Mejora de la estructura socio-económica a través de la frontera. Dentro de la ejecución del programa INTERREG IIIA, la UE está ofreciendo una subvención de más de 48 millones de euros para la euroregión EUREGIO. Para combinar conocimientos y reforzar estructuras económicas sostenibles y mercados de la región, especialmente para pequeñas y medianas empresas de trabajo. EUREGIO media para conseguir subvenciones y controla las aplicaciones de principio a fin. Los socios son los ministerios de Asuntos Económicos de los Países Bajos y los Estados Federales Alemanes Nordrhein-Westfalen y Niedersachsen, la Münster "Regierungsbezirke" (administraciones de distrito) y Weser-Ems así como las provincias holandesas de Gelderland y Overijssel.

3. Cooperación Intermunicipal, facilitar el hermanamiento y cooperación de brigadas de bomberos, servicios de rescate, etc. Estructuras sostenibles transfronterizas que conducen a la sinergia de largo alcance. (Organizaciones de ambos lados de la frontera sabiendo cómo encontrar mutuamente) porque a veces es más natural y sencilla que la orientación nacional. EUREGIO anima a la combinación de conocimiento y desarrollo en proyectos especiales. Se ha alentado a los debates entre los distintos municipios y el intercambio sobre diversos temas sociales entre política, los negocios y la sociedad. Equipos de trabajo internacionales que desarrollan su cooperación alrededor de ciertos elementos, como por ejemplo en el ámbito de la salud y educación, a veces en su solicitud, a veces por invitación del EUREGIO.

4. Servicios de asesoramiento, información de los ciudadanos y empresas sobre vivir, trabajar y hacer negocios a través de la frontera.

5. Cooperación interregional. El intercambio de ideas y experiencias con otras regiones de la frontera tiene una larga tradición en la EUREGIO. EUREGIO es uno de los miembros de la Carta de la Asociación de Europea frontera regiones (Arfe) cuya secretaría general se encuentra todavía en la sede de EUREGIO Gronau/Enschede. Cada año representantes y empleados de las regiones fronterizas de toda Europa visitan la sede EUREGIO para aprender más sobre la cooperación transfronteriza.

En este sentido, se puede observar que el creciente fenómeno de las euroregiones tiene un modelo sólido de referencia como es la EUREGIO. Existe una creciente similitud entre las iniciativas de cooperación transfronteriza en diferentes zonas de Europa. Parece que la euroregión se ha convertido en el modelo estándar para la consecución de la cooperación, y en este proceso, el apoyo de la Unión Europea sin duda tiene una influencia para seguir el camino marcado por el caso estudiado.

3. Aproximación al concepto

Existen en Europa más de ochenta regiones transfronterizas operando bajo el nombre de "euroregiones". Aunque alguna de estas iniciativas se remontan a la década de 1950, la década de 1990 vio un gran aumento en la cooperación transfronteriza en toda Europa. De hecho, hoy prácticamente no hay autoridades locales o regionales en las zonas fronterizas que no están de alguna manera involucradas en el principio de cooperación transfronteriza. Estos hechos indican que las regiones transfronterizas merecen cierta atención en términos de su significación, especialmente en vista del reciente auge y crecimiento de la participación de las autoridades de la Unión Europea. Por otra parte, un número cada vez mayor de iniciativas de cooperación ha sido objeto estudio, numerosos autores han producido una gran cantidad de trabajo en diferentes disciplinas como la geografía, las ciencias políticas, relaciones internacionales, ciencias administrativas y la sociología, (Perkmann, 2005).

Para las autoridades locales y regionales, la participación en cooperación transfronteriza significa entrar en un campo reservado para actores centrales del Estado. Para hacer frente a cuestiones tales como la ordenación local del territorio o la política de transporte, en las décadas de 1960 y 1970 se establecieron diversas comisiones gubernamentales bilaterales y multilaterales sin permitir el acceso a las autoridades locales. Sin embargo, durante los últimos treinta años las posibilidades de los gobiernos no centrales a cooperar a través de las fronteras se ha ampliado considerablemente. En gran medida, esto puede estar relacionado con la integración macro-regional en Europa. Considerando que el Consejo de Europa ha sido especialmente activo en la mejora de la situación jurídica, la Comisión de la Unión Europea ofrece un importante apoyo financiero a las iniciativas de cooperación transfronteriza.

En una primera aproximación, esta cooperación transfronteriza de las euroregiones, se puede definir como *la colaboración institucional entre una o más autoridades subnacionales a través de fronteras nacionales contiguas*. Esta definición debe tener en cuenta aquellos factores que son empíricamente importantes para que se constituya el fenómeno y se distinga de otros fenómenos. Si bien tienen estructuras y características diferentes, existen unos rasgos comunes en estas euroregiones. Tomando como partida una definición propuesta por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE)⁴, se podría avanzar los siguientes elementos definidores:

- Se trata de estructuras compuestas por colectividades regionales y locales a uno y otro lado de una frontera nacional.
- Acostumbran a tener una secretaría permanente y un equipo técnico y financiero con medios financieros propios.
- La cooperación no está basada en medidas individuales sino que tiene como objetivo el desarrollo y la elaboración de una estrategia.
- En general son una plataforma para toda relación transfronteriza entre ciudadanos, políticos, instituciones, fuerzas económicas, agentes sociales y culturales, etc.

⁴ Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE): <http://www.aebr.eu/en/index.php>.

- La cooperación entre los socios se hace tanto a escala vertical (europea, nacional, regional y local) a ambos lados de la frontera, como a escala horizontal más allá de la frontera.
- Las decisiones tomadas se aplican a escala nacional, siguiendo los procedimientos en vigor a cada lado de la frontera, evitando en la medida de lo posible los conflictos relativos a competencias y estructuras.
- Los contenidos de la cooperación se definen a partir de los intereses comunes.
- Finalmente, estas plataformas con frecuencia se aprovechan para preparar y, en la medida de lo posible, aplicar los programas y proyectos, especialmente en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG.

A partir de estos elementos que nos indica la ARFE podremos ir concretando un poco más el concepto.

Estas iniciativas de las euroregiones deben definirse de acuerdo a tres criterios:

1. Sus principales protagonistas son siempre autoridades públicas.
2. El término "euroregión" se refiere a una colaboración entre las autoridades subnacionales en diferentes países por lo que estos actores no están normalmente sujetos al derecho internacional. Por consiguiente no permiten concluir tratados internacionales con las autoridades extranjeras, por lo que en ocasiones se habla de "baja política". Ésta es la razón por la que a menudo se basan en acuerdos informales o "cuasi-jurídicos".
3. Implica una cierta estabilización de los contactos transfronterizos en el tiempo.

Por lo tanto tomaremos como significado original del término euroregión: *aquel acuerdo de cooperación entre las autoridades locales colindantes que pertenecen a Estado-nación diferentes situados en su frontera.*

Otra definición similar a la anterior, pero más explícita es la dada por Schmitt-Egner de euroregión: *"interacción transfronteriza entre las regiones vecinas para la conversación, la gobernanza y el desarrollo de su espacio, sin la participación de sus autoridades centrales"*. (Schmitt-Egner, 1998). Esta definición supone que hay un espacio de vida común a priori, mientras que la evidencia sugiere que en muchos casos tales propósitos comunes son construidos por las comunidades fronterizas.

Una vez asentadas nuestras bases para entender y explicar el concepto de euroregión el punto de partida debe ser la "regionalidad". Ésta no debe darse por sentada, sino que debe ser entendida como el resultado de un proceso de construcción social, una unidad territorial limitada compuesta por los territorios de las autoridades que participen en una iniciativa de cooperación transfronteriza tal como se ha definido más arriba. Por lo que según algunos autores no importa si una cooperación transfronteriza se basa en similitudes culturales, étnicas, un fondo histórico común, existiendo interdependencias funcionales o una mera comunidad de intereses, ya que es precisamente el proceso de construcción lo que importa. No obstante las iniciativas suelen estar dominadas por un conjunto común de elementos culturales, étnicos y por supuesto económicos.

El siguiente paso que debemos desarrollar es atender a los ámbitos para explicar los acuerdos cooperativos. Nos centraremos en tres ámbitos: espacio geográfico, intensidad de la cooperación y tipos de actores que los llevan a cabo. En el ámbito geográfico nos referimos a iniciativas de pequeña escala, distintas de las comunidades de trabajo que por lo general son de cinco o más regiones. En su sentido original, el término Eurorregión se refiere a un acuerdo de cooperación entre las autoridades locales colindantes que pertenecen a los Estados situados a un lado y otro de sus fronteras comunes. Organizativamente, las eurorregiones por lo general tienen un consejo, una presidencia, grupos de trabajo comunes y una secretaría. Por lo tanto, el término Eurorregión puede referirse tanto a una unidad territorial, hecho de territorios agregados de las autoridades participantes, y entidades de la organización, por lo general identificado con la secretaría.

En la actualidad ya se empieza a hablar de una nueva dimensión en este ámbito geográfico, las macrorregiones. La Comisión Europea define las macrorregiones como "zonas que abarcan varias regiones administrativas que tienen suficientes asuntos en común para justificar una formulación estratégica única". El 17 de septiembre de 2010, en Valladolid, la Xunta de Galicia, la Junta de Castilla y León y la Región Norte de Portugal sentaron las bases para la constitución de una macrorregión en el extremo suroccidental de la Unión Europea, con la firma de un Memorandum de Entendimiento por parte de los tres presidentes. La signatura de este Memorandum de Entendimiento sería la primera piedra para la creación de la macrorregión RESOE, considerando las partes firmantes que la escala macrorregional resulta más adecuada para la implantación de determinadas políticas, especialmente en los campos de la economía del conocimiento y la sociedad digital, el medio ambiente, el empleo, la cultura o el turismo.

Para distinguir entre diferentes tipos de eurorregiones, la segunda dimensión que se ha señalado es útil. El término "intensidad de la cooperación" se refiere al grado en que los cuerpos transfronterizos han ganado autonomía frente a frente, las autoridades únicas participantes, la capacidad estratégica adquirida por el organismo transfronterizo y su grado de autonomía entre el Estado central y otras autoridades. Para la estimación de la intensidad de la cooperación de los actuales acuerdos de cooperación transfronteriza, existe un catálogo de criterios propuesto por la ARFE que se puede utilizar. Organizativamente la alta intensidad de cooperación implica que se basan en algún tipo de instrumento jurídico, tiene una secretaría común permanente, y mandato de sus recursos propios. La cooperación se basa en una estrategia de desarrollo a largo plazo y, sustantivamente, la cooperación se lleva a cabo en todos los ámbitos. Estos criterios pueden ser utilizados para la definición de acuerdos transfronterizos con una alta intensidad de la cooperación. La versión a pequeña escala, con acuerdos de cooperación débiles, sin una secretaría permanente, y pequeños planes de desarrollo integral, se consideran por ser "emergentes" si son de pequeña escala, y comunidades de trabajo si son a gran escala.

Finalmente, una tercera dimensión se refiere a las autoridades participantes locales (municipales) y autoridades de nivel medio (regiones, comunidades autónomas). Empíricamente, la mayoría de las iniciativas de pequeña escala son protagonizadas por los entes locales, mientras que a gran escala la cooperación transfronteriza es casi

exclusivamente impulsada por las autoridades regionales. Esto es bastante trivial, pero hay un segundo factor que es importante aquí, la gran variación de organización territorial dentro de los países europeos. En Alemania, la administración local consta de dos niveles, los municipios *Gemeinden* y los denominados *Kreise*⁵. En la mayoría de los casos, los *Kreise* son las fuerzas impulsoras detrás de las iniciativas. Por el contrario, en Italia, las autoridades de nivel medio, la provincia, en la mayoría de casos están involucradas en iniciativas de cooperación transfronteriza, mientras que los municipios juegan un papel menor, debido a su fragmentación relativa en comparación con los *Kreise* alemanes. En general, en países con un fuerte papel de asociaciones intermunicipales, la cooperación a menudo se llevará a cabo por los actores locales. Por el contrario, en países (como Italia o Francia), con una administración regional de dos niveles y un papel de menor importancia para la acción local, será un dominio perseguido por las autoridades regionales.

4. La financiación

El fuerte crecimiento de las iniciativas de cooperación transfronteriza en los años noventa en gran medida se atribuye a la puesta en marcha de una política a gran escala, los fondos INTERREG. Las medidas de política regional puestas en marcha por la Unión Europea tienen como fin, precisamente, compensar los efectos negativos originados por la integración de las distintas economías regionales y nacionales en el Mercado Único Europeo. Significa la introducción del componente “solidario” entre los pueblos de Europa, que se menciona en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea⁶, impulsando el fortalecimiento de la cohesión económica y social necesaria para una verdadera integración y reduciendo las disparidades entre regiones. Para resolver los distintos problemas interregionales y en el intento de conseguir una acción integrada de cara al desarrollo económico y a la cohesión económica y social, se diseñó la iniciativa INTERREG caracterizada por ofrecer nuevas alternativas y posibilidades en la cooperación entre zonas vecinas, dentro de un marco europeo.

La iniciativa comunitaria INTERREG, busca en su pilar básico de actuación y punto fuerte que las ayudas europeas no estuvieran necesariamente asignadas a los Estados o las regiones, “sino que deberían destinarse a estructuras transfronterizas específicas. Con ella se buscó la promoción de la cooperación transfronteriza para el desarrollo económico con el fin de ayudar a las regiones fronterizas a prepararse para el Mercado Único.

⁵ La República Federal Alemana se organiza a partir de cuatro niveles. El nivel nacional (*Federal*), el nivel estatal (*Länder*) con un total de dieciséis, los cuales se dividen en regiones (*Regierungsbezirk*) de carácter administrativo y planificación. Las regiones se subdividen en distritos (*Kreis*) a nivel intermedio, y los municipios (*Gemeinde*) a nivel local.

⁶ El preámbulo del Tratado de la Unión Europea cita lo siguiente: “...DESEANDO acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones, (...) DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos).

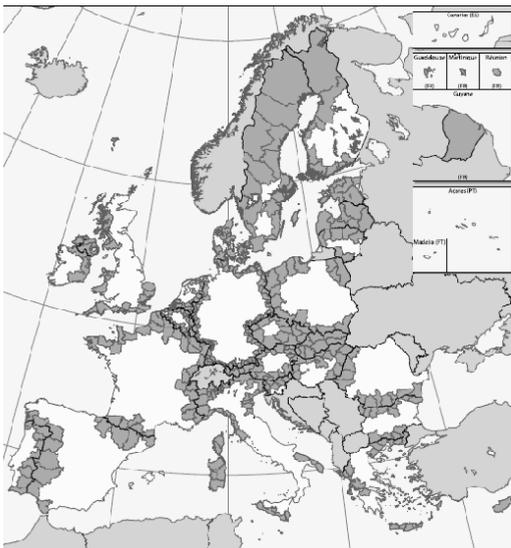
Contempló tres tipos de acciones: planificación y aplicación conjunta de programas transfronterizos, aplicación de medidas que aumentaran el flujo de información entre un lado y otro de las fronteras y creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consolidaran y fomentaran la cooperación” (Herederó, 2010). Esta primera medida que podemos denominar como INTERREG I se extiende en un marco temporal de 1990 a 1994, y centró su ímpetu en el desarrollo económico y social, frenar el despoblamiento de las zonas rurales indistintamente en ambos lados de las fronteras nacionales. En 1994 se aprobó INTERREG II (1994-2000), que englobó las funciones de INTERREG I y, aunque los objetivos de esta segunda fase fueron similares a los de la anterior, se entiende que INTERREG II profundizó tanto en la Cooperación Interregional como en la Transfronteriza dentro del contexto global de integración socioeconómica y la participación de las configuraciones territoriales y enfatizó en las siguientes cuestiones: ayudar a las zonas fronterizas a superar problemas específicos en materia de desarrollo, favorecer la adaptación de las zonas fronterizas a su nuevo papel de ser zonas fronterizas en un Mercado Único integrado y responder a nuevas posibilidades de cooperación con países terceros en las zonas transfronterizas exteriores de la UE. Como elementos negativos cabe destacar que la cooperación transfronteriza no se incrementó todo lo esperado; entre otras razones por la falta de experiencia, por la falta de conocimiento y de confianza mutua, lo que dificultó la creación de estructuras transfronterizas estables, provocando que la implicación de los actores regionales y locales, así como de los partícipes sociales, no fuera todo lo intensa que se hubiera deseado (Herederó de Pablos y Olmedillas Blanco, 2009).

En el año 2000 se quiso dar una nueva visión a la financiación de los programas europeos, planteándose una nueva estrategia. El objetivo de INTERREG III fue de fomentar la cooperación transfronteriza Europea durante el período de programación, ofreciendo financiación comunitaria para las medidas y los ámbitos que se ajusten a las orientaciones establecidas⁷ y que estuviesen incluidos en los programas de iniciativas comunitarias presentados por las autoridades designadas por los Estados miembros y aprobados por la Comisión. Uno de los avances más importantes de INTERREG III y que luego prosigue en la actualidad en INTERREG IV (2007-2013), es contemplar tres capítulos de orientación de los fondos de financiación, cada uno con unos objetivos definidos. El capítulo A hacer referencia al fomento del desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas vecinas, incluidas las fronteras exteriores (programas de vecindad) y determinadas fronteras marítimas. Su objetivo prioritario es la cooperación transfronteriza. El objetivo del capítulo B es fomentar una mayor integración territorial en la Unión Europea gracias a la formación de grandes grupos de regiones europeas. Contribución a la integración territorial armoniosa de toda la Comunidad. Por último la mejora de las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e interregional se incluyen en el capítulo C, que pretende incrementar la eficacia de las políticas y de los instrumentos de desarrollo regional mediante el intercambio de información, experiencias y grupos de trabajo comunes.

⁷ Comunicación de los Estados miembros de la Comisión de 2 de septiembre de 2004 por la que se fijan las *orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo*.

La política de cohesión de la Unión Europea para el periodo 2007-2013, INTERREG IV, se ha enfrentado a normas muy restrictivas y el añadido de que todas las nuevas incorporaciones suponen de un amplio conjunto de apoyo financiero. La Comisión propone que las acciones se concentren en un limitado número de prioridades comunitarias que reflejen las agendas de Lisboa (empleo) y de Gotemburgo (medio ambiente). Sobre esta base, se ha elaborado una lista de los temas considerados clave para los programas operativos ligados al desarrollo y a la competitividad del territorio: innovación, economía del conocimiento, medio ambiente, prevención de riesgos, accesibilidad y servicios de interés económico general. Una novedad que hay que destacar de este nuevo periodo es que los objetivos número uno, dos y tres son suprimidos y sustituidos por tres nuevos objetivos: «Convergencia», «Competitividad regional y empleo» y «Cooperación territorial». La cooperación territorial, donde englobamos el papel de las euroregiones, se configura como uno de los tres objetivos prioritarios de actuación. Financiada por el FEDER, tiene por objeto promover soluciones comunes para las autoridades de distintos países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes de las pequeñas y medianas empresas (PYME). La cooperación se centra en la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada del agua. El objetivo de «cooperación territorial europea» tiene como finalidad reforzar la cooperación a escala transfronteriza, transnacional e interregional. Actúa además en complementación con los dos objetivos restantes, puesto que las regiones subvencionables también lo son con arreglo al objetivo de «convergencia» o el de «competitividad regional y empleo».

Figura 2. Regiones subvencionables en el marco de la cooperación transfronteriza



Fuente: Comentario y textos oficiales 2007-2013. Unión Europea, Política regional.

5. Marco jurídico

Los primeros impulsos que fomentaron la cooperación transfronteriza los llevó a cabo el Consejo de Europa convocando una Conferencia en 1955, en la que participaron asociaciones nacionales de los poderes locales de los Estados miembros, que en 1961 adquiriría carácter permanente y a la que en 1975 se incorporaron los poderes regionales, convirtiéndose en Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales, en la actualidad Congreso de Poderes Locales y Regionales⁸, organismo consultivo del mismo nivel que la Asamblea Parlamentaria. Todo el marco jurídico en el que se basan las eurorregiones actuales toma forma en 1980, un conjunto de países europeos animados por el Consejo de Europa, llegó a consensuar un tratado internacional, el llamado Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza, también denominado Tratado de Madrid, como un primer paso hacia las estructuras de cooperación transfronteriza basada en el derecho público. Este Convenio proporciona un marco jurídico para completar los acuerdos bilaterales y multinacionales de derecho público. La cooperación transfronteriza se da en el seno del Consejo de Europa y requiere la previa celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollen y especifiquen las disposiciones del Convenio Marco Europeo. No permite la participación de los Estados Miembros como tales, sino sólo de sus instancias territoriales locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera.

La esencia y los objetivos perseguidos en el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales⁹ quedan plasmados en las consideraciones del preámbulo del mismo:

Los Estados miembros del Consejo de Europa, signatarios del presente Convenio;

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación;

Considerando que, de acuerdo con el artículo 11 del Estatuto del Consejo de Europa, ese fin tratará de alcanzarse especialmente por medio de la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo;

Considerando que el Consejo de Europa pretende asegurar la participación de las comunidades o autoridades territoriales de Europa en la consecución de esa finalidad;

Considerando la importancia que, para la consecución de tal objetivo, puede revestir la cooperación de las comunidades o autoridades territoriales fronterizas en materias tales como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro;

⁸ Anteriormente, en 1971 nueve regiones fronterizas y organismos transfronterizos fundaron la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

⁹ Número 106 del Consejo de Europa, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.

Considerando que la experiencia adquirida muestra que la cooperación entre los poderes locales y regionales de Europa facilita de suyo el mejor desempeño de su misión, y que es particularmente capaz de contribuir a la revalorización y al desarrollo de las regiones fronterizas.

Este Convenio, compuesto por 12 artículos, entró en vigor el 22 de Diciembre de 1981, pero solo en algunos Estados; y para España el 25 de noviembre de 1990. Los primeros países en ratificar este convenio fueron Alemania (R. Federal), Suecia, Noruega y Dinamarca.

En los años sucesivos al Convenio Marco Europeo se vio la necesidad de incorporar dos protocolos que acompañasen en el marco jurídico a este Convenio. El Protocolo Adicional al Convenio Marco se abre a la firma el 9 de noviembre de 1995 y entra en vigor el 1 de diciembre de 1998, centrandó su propósito principal en enmarcar la cooperación transfronteriza. Se define su objetivo, indicando además las reglas para la determinación del Derecho aplicable en uno u otro caso. Por su parte, el Protocolo número 2 se refiere a la cooperación interterritorial, definida como "cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de dos o más Partes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, inclusive la celebración de convenios con entidades territoriales de otros Estados". Esta cooperación va por tanto más allá de la cooperación a ambos lados de la frontera, y la labor del Protocolo es básicamente transformar el término "cooperación transfronteriza" del Convenio Marco y Protocolo Adicional, en el término "cooperación interterritorial". Este Protocolo número 2 se abre a la firma el 5 de mayo de 1998, entra en vigor el 1 de diciembre de 2001, y ha sido firmado por 25 Estados Miembros del Consejo de Europa y ratificado por 20.

Por último y mas recientemente se ha elaborado el Protocolo nº 3 al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza, abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa en la 16ª Conferencia de Ministros responsables de gobierno local y regional (Utrecht, 16 y 17 de noviembre de 2009). Con él se persigue posibilitar la constitución de "Agrupaciones Euroregionales de Cooperación". Este Protocolo está a la espera de ratificación.

6. Conclusiones

En primer lugar, en términos generales, se ha demostrado que las regiones fronterizas son parte del paisaje administrativo en la mayoría de las zonas fronterizas europeas de hoy en día. En segundo lugar, un factor de peso explicativo de la fuerte alza en la cooperación transfronteriza, es que la Unión Europea lanzó su programa a gran escala para promover dicha cooperación, INTERREG. Siendo este programa aprovechado para la creación de numerosas euroregiones. Durante estos años de historia de las euroregiones podemos ver cómo en un ámbito local las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido en muchos casos superar problemáticas comunes típicas de las áreas de frontera. Las prácticas de cooperación transfronteriza han permitido a las autoridades locales y regionales europeas afrontar de forma conjunta problemáticas comunes tales como la gestión natural de un mismo ecosistema o la reconversión de

zonas industriales. Las áreas transfronterizas se convierten de esta manera en centros de desarrollo a nivel supranacional y global, y no como periferias de la división político-administrativa definida por los estados nacionales.

Como es natural, no todas las prácticas de cooperación transfronteriza han sido experiencias de éxito. Son discutibles casos en los que las eurorregiones no han obtenido el resultado esperado, siendo las posibles causas muy numerosas, pero un determinante muy marcado de éxito o fracaso es la implicación de los entes locales involucrados en los procesos de intercambio, y no ver la creación de una eurorregión como una fuente de financiación de fondos INTERREG para desarrollar proyectos de dudosa responsabilidad y rentabilidad. La implicación de los entes locales hace más eficaz la gestión de las actividades de cooperación, y además favorece una gobernanza multinivel más compleja y funcional, mejorando la democracia local: las instituciones transfronterizas responden, a menudo, a las necesidades expresadas por la ciudadanía, y representan los intereses de regiones y territorios. Y es de este modo como se consigue unos buenos resultados desde una evaluación cualitativa. La cooperación transfronteriza también es una práctica del proceso de integración en la Unión Europea y da lugar a una nueva geografía de Europa, una geografía económica. Los actores locales están recibiendo cada vez más un papel destacado que permita satisfacer intereses diversificados, el interés de la UE y del Consejo de Europa hacia la construcción de una Europa unida, y el interés de las autoridades locales de resolver el problema del desarrollo en su ámbito territorial.

Referencias

- Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (1997). *Guía práctica de la cooperación transfronteriza*. Groniguen: Comisión Europea.
- Beltrán García, S. (2007). La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado. *Revista Estudios Autonómicos y Federales (REAF)*, 4, 215-246.
- Carrera Hernández, F.J.C. (2000). *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*. Madrid: Tecnos.
- Comisión Europea (2010). *Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial. Invirtiendo en el futuro de Europa*.
- Comisión Europea. *Dirección general de agricultura y desarrollo rural*. [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_es.pdf].
- Comisión Europea (2000). *The new programming period 2000-2006: Methodological working papers*. [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_en.pdf].
- Corrales Romero, I. (2010). Un espacio de cooperación en la frontera hispano-portuguesa. *Revista de Estudios Europeos*, 56, 59-84.
- Cuadrado Roura, J.R. y Mancha Navarro, T. (2005). Política regional y de cohesión. *Economía de la Unión Europea*. J.M. Jordán Galdulf (Ed.). Madrid: Cívitas.

- Fernández Sánchez, P.A. (2008). Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo. La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo). Junta Andalucía, 61-76.
- Herederero de Pablos, M.I. y Olmedillas Blanco, B. (2010). La cooperación territorial europea como instrumento para el desarrollo equilibrado. *Investigaciones Regionales*, 16, 191-215.
- Morata, F. (2004). Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea. En, F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of crossborder cooperation. *European Urban and Regional Studies*, pp. 153-171.
- Perkmann, M. (2005). The construction of new scales: A framework and case study of the EUREGIO Cross-Border Region. *Working Paper* No. 165/05 may 2005.
- Perkmann, M. y Sum, N-L. (2002). *Globalization, regionalization and cross-border regions*. Houndsmills, NY: Palgrave.
- Popescu, G. (2008). The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe. *Political Geography*, 27(4), 418-438.
- Schmitt-Egner (1998). *Cross-border cooperation in Europe*. In G. Brunn and P. Schmitt-Egner (eds). Unión Europea, Política Regional. Comentario y textos oficiales 2007-2013. [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_es.pdf].
- Unión Europea. Programa operativo España-Portugal 2007-2013. [http://www.uhu.es/otri/proyectos/Coop_Espania_Portugal_2007_2013.pdf].
- Wolf, U., Hollederer, A. y Brand, H. (2006). Cross-border cooperation in Europe: What are Euregios?, *Gesundheitswesen*, 68(11), 667-673.