

**IGADIPaper** é un medio de análise e información do IGADI que aspira a afondar de forma equilibrada e sintética nalgún conflito, acontecemento ou tendencia internacional de relevancia e actualidade".

# A COOPERACIÓN TRANSFRONTEIRIZA EN EUROPA

## Bases para un modelo

- a) **Introdución**
- b) **A experiencia europea de Cooperación Transfronteiriza**
- c) **A Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal**
- d) **Conformando as bases do modelo**

## **a) *Introdución***

A creación en 1958 da primeira Eurorrexión (EUREGIO na fronteira neerlandesa e alemá) constituíu o impulso necesario que deu paso á concreción de diversas iniciativas de Cooperación Transfronteiriza (CTF) en Europa. Este é un proceso vixente e de crecente actualidade no marco da Europa comunitaria que, paralelamente, conta cunha relevante influencia como modelo e experiencia de actuación noutros ámbitos xeográficos, especialmente América Latina e África.

Na actualidade pódense identificar máis de 160 experiencias de Eurorrexións con diversas denominacións (Consellos, Consorcios, Comunidades de Traballo, Euregios, Asociacións, Conferencias, Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial, AECT, etc), radiografía que permite afirmar que este proceso é unha realidade tanxible e consolidada na Europa comunitaria. Non obstante, e a pesar da contar cunha prolífica produción bibliográfica así como dun notorio interese por parte de diversos centros de investigación e entida-

des públicas e privadas, a Cooperación Transfronteiriza constitúe unha realidade poucas veces abordada a través dun tratamento informativo, político e institucional acorde coa súa importancia e potencialidade, principalmente como vectores de integración social, económica e cultural por parte dos territorios transfronteirizos involucrados.

Un caso concreto constitúeno a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, creada en 1991 e que a partir de 2008 impulsou unha AECT coa finalidade de outorgarlle un marco xurídico acorde que lle permitira, ó mesmo tempo, acentuar o seu peso político e institucional. Non obstante, é igualmente visible a manifestación de diversos déficit para Cooperación Transfronteiriza en Europa, especialmente no eido da arquitectura institucional, peso político, influencia social e económica ou incluso difusión informativa das súas actividades, e que determinarán os retos e iniciativas a ter en conta de cara á apertura dun novo período de fondos europeos 2014-2020.

## **b) *A experiencia europea de Cooperación Transfronteiriza***

Unha análise global do proceso de Cooperación Transfronteiriza (CTF) en Europa tras máis de medio século de andaina permite identificar unha serie de variables que confórmana como unha realidade tanxible e consolidada no espazo da Europa comunitaria.

Aínda que antecesora do proceso de integración europea, impulsada esta trala creación da Comunidade Económica Europea (CEE) en 1957, a Cooperación Transfronteiriza recibiu un impulso inicial por parte do Consello de Europa, entidade creada en 1949, continuando a súa traxectoria a través doutras entidades orixinadas con posterioridade, especialmente a Asociación de Rexións Fronteirizas Europeas (ARFE), a Conferencia de Poderes Locais e Rexionais de Europa (CPLRE), a Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas (CRPM), a Conferencia de Redes Europeas de Cidades Transfronteirizas e Interregionais (CECICN) ou a Asemblea das Rexións de Europa (ARE), entre outras.

Por tanto, a CTF supuxo un esforzo de superación do concepto de “Fronteira”, asumindo a creación de novas entidades emerxentes, tanto a nivel local como rexional, no cometido de fraguar a “débeda histórica”<sup>(1)</sup> dos Estados centralizados europeos de cara as súas rexións periféricas. Comunmente denominadas “Eurorrexións” e adoitadas con diversas intensidades de cooperación, os actores involucrados na CTF son, a grandes trazos, os Estados centralizados, as entidades supranacionais (UE), outros organismos (ARFE, Consello de Europa, CPLRE), as diversas experiencias europeas de goberno local e rexional (concellos, condados, provincias, autonomías, rexións, gobernos intermedios, etc), diversas institucións transfronteirizas, empresas privadas, pemes, universidades, etc. Abarca, por tanto, un amplo abano da vida pública e social dos territorios involucrados.

Paralelamente, a arquitectura institucional da conta

(1) Argumento constantemente defendido polo catedrático da Universidade de Vigo, Argimiro Rojo.

dunha certa homoxeneidade, plasmada na configuración dunha Asemblea/Consello da Eurorrexión como principal órgano executivo, así como de diversos Comités, Secretariado, Grupos e Comisións de Traballo, como órganos de apoio, administración e concreción dos proxectos. No apartado das áreas de traballo, pódese igualmente identificar certa homoxeneidade entre as diversas Eurorrexións: Turismo, Desenvolvemento Sostible, PEMES, I+D, Comercio Exterior, Ciencia e Tecnoloxía, Participación Cidadá, Política Urbana, Cooperación Marítima, Axuda Humanitaria, Asistencia Social, Prevención de Desastres, Cooperación ao Desenvolvemento, Combate contra o Crime, Gobernanza, Promoción do Ideal Europeísta, Dereitos Humanos, etc.

No que atinxe aos fondos financeiros utilizados, practicamente todas as Eurorrexións dependen da operatividade de diversos fondos europeos de desenvolvemento (FEDER, INTERREG, POCTEP, Política Europea de Veciñanza (PEV), Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI, etc), así como das achegas dos seus actores involucrados, tanto públicos como privados. En ocasións, esta dependencia asúmese como case absoluta, un factor que evidentemente obstaculiza a autonomía de desenvolvemento do modelo, especialmente en caso de rematarse o período de recepción de fondos europeos.

Tanto a Comisión Europea como os diversos Estados nacionais europeos contribúen coa Cooperación Transfronteiriza a través de fondos de desenvolvemento que, para o período 2007-2010, ascendeu á cantidade de 583,28 millóns de euros, sendo esta cantidade de 535,15 millóns de euros para o período 2011-2013<sup>(2)</sup>.

(2) “Cooperación Transfronteiriza 2007-2013”, Páxina Oficial da Unión Europea. Ver en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17104\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17104_es.htm) (en castelán)

### c) A Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal

A constitución en 1991 da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, entidade que a partir de 2008 creou unha Agrupación Europea de Cooperación

É de salientar que a Política de Cohesión e Desenvolvemento da UE ocupa aproximadamente un 36% do orzamento total comunitario. Por tanto, debe tomarse en consideración que, a tenor da crise económica na zona Euro e das políticas de austeridade actualmente vixentes na UE, estes fondos poden verse sensiblemente afectados de cara á apertura dunha nova fase de fondos europeos 2014-2020, aínda que a Comisión Europea garante que un 73,4% dos fondos europeos 2014-2020 irán integramente a Cooperación Transfronteiriza<sup>(3)</sup>

É igualmente apreciable a existencia dunha especie de “eixes xeopolíticos” no modelo europeo de CTF, un proceso que globalmente podería identificarse da seguinte forma: *Europa Nórdica e Occidental* (con elevado nivel de cooperación, peso institucional e desenvolvemento); *Arco Atlántico, Eixe Lotarinxio, Europa Alpina e Pirenaica* (nivel de cooperación medio, notable peso institucional); *Europa Central e Oriental, Mediterráneo e Europa balcánica e do Sur*, sendo estas entidades de creación mais recente (a carón do proceso de ampliación da UE), con menor intensidade de cooperación e peso institucional e maior dependencia dos fondos europeos.

Completando esta perspectiva, unha visión mais afondada sobre a actualidade das entidades de CTF da conta dunha notoria división entre *Eurorrexións activas*, manifestadas pola periódica actualización das súas actividades, especialmente visibles a través das súas respectivas páxinas web; e de *Eurorrexións irregulares*, aquelas que se atopan desactualizadas nas súas actividades, con escasa ou inexistente información que dificultan a súa análise aínda que, ó mesmo tempo, non exista constancia oficial da súa eventual desaparición ou integración cara outras entidades.

(3) “Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo”, Unión Europea. Política de Cohesión. Ver en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014\\_leaflet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_es.pdf)

Territorial (AECT), supuxo unha aposta estratéxica orientada a capitalizar novas iniciativas para o seu desenvolvemento socioeconómico, de infraestruturas e de

cooperación cultural e política cara outras rexións europeas, así como para inserirse como un actor de relevancia de cara ao proceso de integración europeo.

Tras mais de dúas décadas de andaina, podemos identificar unha matriz de fortalezas e debilidades que definen a esta Eurorexión. Entre as súas *fortalezas* atopamos a persistencia dunha realidade consolidada e tanxible, con notable impacto na vida cotiá da cidadanía galega e portuguesa; dunha visión política compartida de cooperación, mais que de competitividade; acervo cultural e histórico común; localización atlántica estratéxica; personalidade xurídica definida (AECT), que lle outorga notable autonomía de acción; uniformidade xeográfica, ausencia de conflitos históricos e políticos salientables; capacidade para adaptarse aos cambios e transformacións do seu entorno institucional e político; e finalmente a existencia dunha entidade propia (Eixo Atlántico) como impulsor de iniciativas de cooperación transfronteiriza e de difusión das actividades da Eurorexión.

Entre as súas *debilidades*, salientamos un notorio nivel de parálise e ralentización do seu impulso político inicial, aspecto que determina a implicación política dos seus actores involucrados; certo déficit de capaci-

#### d) *Conformando as bases do modelo*

Resulta innegable que a Cooperación Transfronteiriza corresponde a un proceso natural, consolidado e estreitamente relacionado co proceso de integración europeo, se cabe moito mais importante por partir dun proceso “*bottom-up*” que identifica a vixencia do rexionalismo como concepto clave e relevante da integración europea, sen que isto menoscabe o fomento do ideal europeísta.

Con todo, resulta igualmente apreciable que as mais de 160 experiencias de CTF en Europa manifestan no-

dade para abrirse cara a cidadanía galega e portuguesa (grupos empresariais e centros de investigación) así como da perspectiva da boa gobernanza, só limitada á participación dos poderes locais; incapacidade para reforzar o seu liderado político e institucional; escasa construción, a nivel institucional e social, dunha identidade propia; falta de definición política e débil lexitimidade institucional, incapaz de ampliarse alén dos seus socios fundadores (a Xunta de Galicia e a Comissão de Coordenação e Desenvolvemento Regional do Norte de Portugal, CCDR-RN); e finalmente a súa localización na periferia atlántica europea, lonxe dos centros de decisión (Bruxelas, Berlín)

Un apartado certamente notorio desta Eurorexión, e que dalgún modo define a súa ralentización política e institucional, resulta da visible escaseza informativa ofrecida polos medios de comunicación locais sobre o que está a suceder e a realizarse no marco da Cooperación Transfronteiriza neste espazo territorial. Este déficit de transferencia de información é igualmente salientable na maioría das Eurorexións actualmente existentes, reflectindo unha carencia de perspectiva política e institucional á hora de viabilizar diversas iniciativas de desenvolvemento.

torias e inevitables asimetrías e disparidades. As Eurorexións avanzaron no proceso de integración e cohesión socioeconómica e territorial pero adoitan dunha mais eficaz arquitectura institucional e dunha activa axenda de comunicación e difusión.

Así mesmo, e tras mais de medio século de andaina, o proceso de Cooperación Transfronteiriza albisca a eventual apertura dunha nova fase, mais centrada na concreción dunha cooperación “*de segunda xeración*” e na aparición dun novo concepto, o da “*ciudadanía compartida*”.

IGADI. 7 de marzo de 2013.