



## LA POLÍTICA EN UNA EUROPA INTEGRADA Y LOS DESAFÍOS DE FUTURO EL CASO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

MARTÍN GUILLERMO RAMÍREZ

En primer lugar quisiera agradecer la invitación por parte de la Fundación Academia Europea de Yuste y la Universidad de Extremadura para exponer la experiencia de nuestra Asociación en materia de cooperación entre regiones de frontera, así como la mía propia desde los tiempos en que la Unión Europea era poco más que un club económico de estados con algunas buenas ideas hasta ahora en que se ha convertido en una compleja estructura, llena de desafíos y de fuerzas a la contra, pero que no deja de constituir la mayor experiencia de gobierno supranacional de la Historia de la Humanidad. Quería también dejar constancia, a la vista de los oradores que me han precedido en la palabra, de mi admiración por esta generación que ahora se nos jubila que es la que pilotó enormes transformaciones en nuestro país, incluido el acceso a las Comunidades Europeas. Nunca les agradeceremos lo suficiente su trabajo, al igual que nunca lo haremos con la generación anterior, la que aguantó la posguerra contra viento y marea, dentro y fuera de España, y que, con sus esfuerzos y privaciones, es la generación que decidió invertir casi exclusivamente en la siguiente, y así nos facilitó estudiar, aprender algunos idiomas extranjeros e incluso viajar algo para conocer las democracias euro-

peas, sus movimientos asociativos y todas las políticas que se estaban gestando más allá de los Pirineos. Lo primero que nos llamaba la atención en aquella Europa que mirábamos con los ojos como platos era que no se perdía de vista la historia reciente de Europa, pero en lugar de sensaciones de vendetta había mucha más voluntad de cooperación. Una voluntad que sigue estando vigente, pero contra la que operan intereses muy diversos (y poderosos).

Ya entonces se percibía cómo se iban difuminando las fronteras, que en la Península Ibérica seguían estando muy presentes. Esa “evanescencia” de las fronteras se resume muy bien en la ciudad de Berlín, donde tenemos nuestra base y donde, a finales de 1989, se terminó con una de las fronteras más conocidas, más icónicas, la que separaba a Berlín Occidental del Oriental, como un breve resumen del Telón de Acero que dividió a Europa durante más de cuatro décadas.

El proyecto europeo nos ha permitido durante muchos años dotarnos de las necesarias infraestructuras y servicios para mejorar la vida de los ciudadanos, organizar la producción agropecuaria e industrial europea, o avanzar hacia el Mercado Úni-

co, que aún está por ver en este Mercado Común con 28 ministerios de hacienda y 28 bancos nacionales que difícilmente se ponen de acuerdo de verdad y no pueden sobreponerse juntos a operaciones especulativas que pueden haber sido urdidas en sombríos despachos de la City, en ciertos consejos de administración de Manhattan, o en algún garito de Shanghai, o en todos estos sitios a la vez. La incapacidad para tener una Política Exterior Común también pone muy a menudo en entredicho el proyecto europeo entre la opinión pública. Y tampoco hemos sido capaces de resolver muchos de los problemas, incluso absurdos, a los que se tienen que enfrentar de forma cotidiana los ciudadanos que viven en las fronteras (que, de hecho, son más de un tercio de la población europea).

Hoy se enfrenta este proyecto europeo a múltiples desafíos. Hemos dejado hace ya bastante tiempo de ser el centro del mundo y cada vez nos invade una sensación de mayor insignificancia. Potencias emergentes presentan cifras que nos vaporean, aunque aún no alcanzan las cuotas de igualdad, protección, corrección de desigualdades, democracia, etc., que tenemos en la mayor parte de los países de la UE. Quizás tarden mucho en conseguirlo, e incluso en nuestro continente se nos lanzan serias advertencias de que esos modelos de bienestar no son viables. Pero lo fueron durante mucho tiempo, y tras muchos esfuerzos, lucha y sufrimiento por parte del movimiento obrero y la ciudadanía europea organizada. También se nos insiste machaconamente en que Europa no es autosuficiente en materias primas y tiene una enorme dependencia energética, sin embargo, dispone de una gran cantidad de talento, y tiene una historia de logros sociales que no puede despreciarse sin más.

Pero lo que realmente quisiera compartir en este espacio es la pequeña historia de la cooperación transfronteriza europea

durante algo más de medio siglo, que ha constituido una larga serie de pequeños éxitos que nos han permitido consolidar muchas brechas en este hercúleo proceso de ingeniería política, administrativa, económica y social. Europa no sólo se caracteriza por su diversidad cultural e histórica, en muchas ocasiones compartida, sino también por sus numerosas fronteras. Este mosaico de paisajes históricos surge en la Edad Media y se ha desarrollado durante los siglos XIX y XX en la estructura característica de los Estados europeos. La mayoría de estos Estados siguen existiendo hoy en día, habiendo tenido cada uno su propia evolución individual. De hecho, muy pocos Estados han experimentado unas fronteras tan perdurables como la frontera terrestre entre España y Portugal, la más antigua de Europa, que ha permanecido estable durante tres cuartos de milenio. No obstante, muchas otras fronteras se han movido, y mucho, tal y como puede observarse en una interesante animación disponible en YouTube sobre los últimos mil años de fronteras en Europa.

Las fronteras establecidas entre los estados europeos durante los últimos tres siglos —en las Repúblicas Bálticas y en los Balcanes hace pocos años— discurren con frecuencia dividiendo regiones con identidad propia y grupos étnicos homogéneos. Se crearon así fronteras artificiales donde el miedo a la agresión militar contribuyó al despoblamiento de extensas zonas fronterizas. La actividad económica, el comercio y la población tendían a desplazarse desde las zonas fronterizas a los centros de los Estados. Las rutas de transporte solían seguir rutas paralelas a las fronteras, sobre todo por razones militares. En algunas áreas fronterizas donde había riquezas en el subsuelo (carbón, minerales,...) se desarrolló una industria significativa y, con ella, importantes y prósperos asentamientos, lo que fue causa de codicia entre vecinos, resentimientos y guerras. Al margen de esas

excepciones, los paisajes fronterizos de Europa evolucionaron como áreas periféricas, estructuralmente débiles y con comunicaciones limitadas. Las fronteras naturales como los ríos, lagos, mares y montañas agravaron estas “barreras fronterizas”. Las ideologías políticas y las ambiciones de los bloques militares acabaron convirtiendo algunas de estas fronteras entre estados en fronteras “selladas” a partir de 1945 (Telón de Acero).

Las diferencias políticas a ambos lados de las fronteras, especialmente en los ámbitos de la administración, la fiscalidad, la economía, la cultura o los asuntos sociales, exacerbaron esta situación, convirtiendo las fronteras estatales en auténticas y perceptibles barreras entre naciones. La población de las regiones fronterizas, que es la que más ha sufrido las consecuencias de los conflictos históricos, desarrolló temores y animosidades mutuas. Estas condiciones, entorpecieron la disposición para la cooperación y dificultaron los contactos.

Sin embargo, en la UE, en sus países vecinos y, más recientemente, en otros continentes como África o América Latina, se están superando muchas de estas barreras históricas mediante la cooperación transfronteriza (CTF). La CTF tiene una larga tradición en muchos lugares de Europa. Sin embargo, en algunos países de Europa Occidental, tales como España, Portugal o Grecia, la CTF fue posible en los años ochenta gracias a unos trascendentales cambios políticos, el establecimiento de sistemas democráticos y la adhesión a las Comunidades Europeas. Un proceso similar se desarrolló en los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) desde 1989 hasta su ingreso en la UE y así sigue siendo en la actualidad (2015).

Poco después de la II Guerra Mundial, en los años cincuenta, representantes de muchas áreas fronterizas se reunieron

para discutir sobre el desmantelamiento de barreras y las posibilidades que la CTF podía abrir para estos territorios. Esta iniciativa fue motivada principalmente por el deseo de mejorar las condiciones de vida, garantizar una paz duradera y, además, erradicar las barreras, restricciones y cualesquiera otros factores que contribuyeran a la separación de los pueblos en las zonas fronterizas. Esto incluía también barreras naturales que eran salvadas mediante la construcción de puentes y túneles.

Durante el proceso de desarrollo que siguió a la posguerra europea, los habitantes de algunas áreas fronterizas (sobre todo entre Alemania y Francia, los Países Bajos y Suiza, o en los países escandinavos) comprendieron que si deseaban vivir como en las regiones más centrales de sus países, tenían que mitigar o eliminar completamente los efectos negativos de la frontera. Debe señalarse aquí la dificultad que supuso en aquellos días la superación de barreras psicológicas, todos aquellos prejuicios entre europeos anclados en siglos de confrontación —lo que ha hecho que las fronteras europeas se definan como las “Cicatrices de la Historia”—, aunque poco a poco iba calando la conciencia de que había que superar todos estos obstáculos si queríamos construir una auténtica ciudadanía europea. Además, pronto se vieron obligados a reconocer que la ausencia de competencias legales y administrativas limitaba enormemente sus posibilidades. En consecuencia, se comenzó la constitución de asociaciones comunales y regionales a ambos lados de la frontera, siguiendo los distintos derechos nacionales, dedicadas a asuntos de interés común y que aspiraban a mejorar la CTF. Las razones que esgrimen algunos gobiernos latinoamericanos para no poder constituir entidades transfronterizas en la actualidad son muy similares a las que se aducían entonces en Europa: la ausencia de un marco legal supranacional que permita la constitución formal de este tipo de

estructuras. El caso más avanzado en Sudamérica sería la Comunidad Andina, cuyo Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores ha producido varias decisiones, entre las que destaca la Decisión 501, de 22 de junio de 2001, sobre las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). En Centroamérica el ejemplo más destacado sería el Trifinio, región de integración trinacional entre Guatemala, Honduras y El Salvador.

Pero volvamos a nuestra vieja Europa. A menudo, estas asociaciones nacionales se unieron en una asociación “paraguas” transfronteriza, generalmente una euro-región o estructura similar, la primera de las cuales —EUREGIO, con sede en Gronau (Wesfalia)— se constituyó en 1958. A partir de 1960 se comenzó a practicar en todos los ámbitos políticos y administrativos una política encaminada a eliminar o reducir las barreras fronterizas y a mejorar la situación económica y socio cultural de los pueblos que viven en estas áreas. Muy

pronto se verificó que la población de las regiones fronterizas esperaba soluciones de las regiones fronterizas y transfronterizas a problemas que eran responsabilidad fundamental de los gobiernos nacionales, como por ejemplo en las siguientes áreas:

- Administración y planificación pública, distintas estructuras administrativas, organización y metodología de la planificación;
- Sistema tributario, seguridad social y pensiones, formación y educación, competencia, tráfico y servicios para los desplazamientos al puesto de trabajo;
- Enseñanza de idiomas y reconocimiento de titulaciones;
- Construcción de carreteras, servicios públicos, infraestructuras y medio ambiente.



Los problemas transfronterizos en estas áreas solían dar lugar a inversiones mal planteadas a ambos lados de la frontera y numerosos “absurdos cotidianos”. Por todo ello, desde principios de los años setenta las regiones fronterizas comenzaron a reivindicar sus políticas con cierto éxito gracias a la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), fundada en 1971 en el Castillo de Anholt (Westfalia) como Conferencia Permanente de Regiones Fronterizas Europeas. La ARFE estableció unos sólidos vínculos con el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, la Comisión y los gobiernos nacionales, convirtiéndose esta red europea de regiones fronterizas y transfronterizas en una poderosa fuerza de desarrollo para la CTF en todas las fronteras europeas, promoviendo la intensificación de la integración europea mediante el desarrollo de programas de cooperación en todas las regiones fronterizas de Europa.

Las regiones se convierten en auténticos motores de la CTF durante los años ochenta y, a finales de éstos, el lanzamiento del Mercado Único Europeo en la UE y los desarrollos democráticos en Europa Central y Oriental abrieron aún más las fronteras nacionales. Se establecieron numerosas regiones fronterizas y transfronterizas de nuevo cuño, muchas de las cuales se asociaron a la ARFE. Al mismo tiempo, surgían otras oportunidades de cooperación como los proyectos de conexión permanente (puentes y túneles) entre Francia y Gran Bretaña, o entre Dinamarca y Suecia. La apertura de las fronteras y el trazado de otras nuevas fijaron la atención en los problemas fronterizos que aún persistían. Se hizo evidente que el objetivo de la integración europea precisaba de una política específica a favor de las regiones fronterizas que superara los problemas que seguían obstaculizando la integración.

Los instrumentos ya experimentados por la política regional de la UE se mostraban como una solución, en un primer momento, para Europa meridional y occidental: una asistencia regional específica para áreas fronterizas basada desde 1989/1990 en “estrategias o planes de desarrollo transfronterizo” y sus correspondientes “Programas Operativos”, dentro de una gran Iniciativa Comunitaria conocida como Interreg, que cumple 25 años en 2015. Las administraciones regionales y locales de las regiones fronterizas respondieron rápidamente a estas favorables condiciones. Se constituyeron “regiones transfronterizas” (estructuras TF regionales) allí donde no existían. Así, en todas las fronteras internas y en la práctica totalidad de las fronteras externas de la UE emergieron asociaciones regionales y comunales a ambos lados de la frontera siguiendo el modelo de las eurorregiones o estructuras similares, e incluso bajo la forma de estructuras transfronterizas, que trabajaban con objetivos y estrategias a largo plazo. Con el fin de resolver los problemas legales transfronterizos, el Consejo de Europa desarrolló y promovió en los años ochenta distintos acuerdos y modelos. La UE también buscó la armonización de numerosas áreas del Derecho, y los gobiernos nacionales apoyaron estos desarrollos mediante la aplicación de tratados en el marco del “Convenio Marco de Madrid” de 1980, que es como se conoce al Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades y Autoridades Territoriales del Consejo de Europa, y también mediante fórmulas legales especiales. Debe indicarse que el Convenio Marco de Madrid ha recibido tres Protocolos Adicionales en 1995, 1998 y 2009.

En 1989 nace y en 1990 se pone en marcha 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. Como se ha indicado anteriormente, INTERREG acaba de cumplir 25 años y está dirigido a estimular la cooperación entre regiones europeas. Está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), uno de los Fondos Estructurales, y las aportaciones de los Estados miembros. En el momento de preparar esta intervención está finalizando Interreg IV (Objetivo de Cooperación Territorial Europea [CTE] 2007-2013), y comienza Interreg V (Cooperación Territorial Europea 2014-2020). Hay que tener en cuenta que estos programas terminan unos dos años después de su finalización oficial (con lo que buena parte de los nuevos programas también comienzan con ese retraso).

Durante el periodo del Objetivo de CTE se ha desarrollado y consolidado un instrumento legal para la cooperación territorial, en especial la transfronteriza y la interregional: las Agrupaciones Territoriales de Cooperación Territorial (AECTs), cuyo reglamento se aprobó en 2006 y posteriormente fue revisado y modificado en 2013. En la actualidad se discuten nuevas posibilidades para las AECTs, e incluso la idoneidad (o no) de establecer nuevos instrumentos que permitan dar respuesta a la diversidad y complejidad de nuevas necesidades que afronta la CTF en Europa.

Esta experiencia europea ha trascendido todas las fronteras: las interiores, en especial las del Espacio Schengen, pero también las exteriores y más allá. Durante la segunda mitad de los años ochenta, varios procesos en los países de Europa Central y Oriental (legalización del sindicato Solidaridad en Polonia, el Picnic Paneuropeo cerca de Sopron, la creación de la República de Hungría, la caída del Muro de Berlín, la Revolución de Terciopelo, etc.) dieron lugar a su apertura, la consolidación de la democracia y su acercamiento a Europa Occidental. En los noventa, el conflicto de

los Balcanes puso a prueba la capacidad de resolución de la UE y de la comunidad internacional. En el cambio de Milenio, la cooperación mediterránea estaba cada vez más presente en la agenda europea, pero quince años después esta área sigue siendo un desafío para la UE, con miles de inmigrantes llegando en circunstancias lamentables. Mientras, la UE ha doblado su número de Estados miembros. La inestabilidad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Ucrania ponen aún más a prueba la cooperación en la actualidad.

Por otra parte, en África y en América Latina se discute intensamente sobre la posibilidad de establecer instrumentos similares que permitan la constitución de estructuras de CTF que respondan a las necesidades específicas de estos territorios. Sus circunstancias son muy distintas de las europeas, a pesar de que a todos ellos les una la necesidad de superar los efectos de la frontera, una historia de marginación y discriminación, así como la obligación de dar respuestas concretas a las legítimas aspiraciones de los ciudadanos de estos territorios de tener acceso, al menos, a las mismas condiciones de vida que el resto de sus compatriotas, en especial aquellos que habitan regiones más “centrales”.

La UE ha diseñado varios instrumentos para el apoyo político y financiero que han supuesto un importante incentivo para la consolidación de los procesos en Europa Oriental, el Mediterráneo o los Balcanes, y avanza en su cooperación territorial con América Latina. Con África también, aunque con altibajos y de forma poco sistemática. En el caso de los países de la adhesión a las Comunidades Europeas y en las fronteras exteriores de la UE se han empleado varios programas (PHARE, TACIS, Vecindad y Pre-Adhesión), hasta llegar a la Política Europea de Buena Vecindad, la Asociación Oriental o el Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo. La partici-

pación de las Autoridades Locales y Regionales (ALRs) en estos instrumentos no ha hecho más que crecer hasta hoy, cuando se dan cada vez más oportunidades para que las ALRs puedan cooperar con sus vecinos a través de las fronteras (CTF), con sus pares en otros países (interregional) o en el marco de iniciativas transnacionales. Otros campos de apoyo europeo han abierto progresivamente sus procedimientos a las administraciones públicas subnacionales, sus redes y las estructuras y agencias de cooperación, así como a otros actores: universidades, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

En Europa Central y Oriental las aproximaciones a la CTF fueron surgiendo tras la apertura de fronteras en 1989-1990, de una forma vacilante y exigiendo una preparación muy cuidadosa y prudente. Fue precisamente en estas fronteras que estuvieron tan cerradas durante largos años donde se vio la necesidad de cooperar sobre una base transfronteriza orientada a todos los aspectos de la vida de las personas, comunidades y regiones. El objetivo era compensar las desigualdades geográficas de las áreas fronterizas y las tremendas disparidades en cuanto a ingresos e infraestructuras, etc., especialmente a lo largo de las fronteras externas de la UE, aunque también entre los países candidatos. Los pueblos de ambos lados de estas fronteras tuvieron que desarrollar al mismo tiempo una conciencia histórica común y una perspectiva y modo de vida más europeos. Gran número de áreas fronterizas donde se encuentran establecidas minorías presentan problemas añadidos, requiriendo un planteamiento particularmente cuidadoso.

Muchas de estas regiones fronterizas desarrollaron muy pronto eurorregiones o estructuras similares en casi todos los países de Europa Central y Oriental. En ellas se llevaron a cabo iniciativas y acciones pi-

loto de carácter transfronterizo. Las actividades se financiaron gracias a los citados programas de CTF en el marco de la ayuda de la UE a los países de Europa Central y Oriental. Estas regiones fronterizas aprendieron muy rápidamente de la experiencia de la CTF en la UE y, de igual manera, fueron desarrollando su cooperación con las zonas vecinas en todos los ámbitos de la vida a nivel local, regional y nacional hasta su ingreso en la UE —en 1990, la República Federal Alemana “reingresa” en la Comunidad Europea como Alemania unificada; en 2004 lo hacen las ex repúblicas soviéticas de Estonia, Letonia y Lituania, los cuatro estados ex satélites de la URSS: Polonia, Hungría y Checoslovaquia (ya dividida en la República Checa y Eslovaquia), la antigua república yugoslava de Eslovenia y los dos estados isleños mediterráneos de Chipre y Malta; en 2007 se incorporaron Bulgaria y Rumanía; y en 2013 se produjo la incorporación de Croacia—. Aquellos procesos de CTF permitieron ganar una experiencia que fue muy útil para los procesos de adhesión de sus países, ya que muchos de los expertos formados en estos años pasaron a formar parte de los equipos negociadores de sus gobiernos nacionales con la UE, y luego quedaron incorporados a los departamentos gubernamentales encargados de las relaciones con las instituciones europeas. Una vez efectuada la adhesión a la Unión, estas fronteras elaboraron sus programas operativos y se incorporaron al procedimiento normalizado de cooperación territorial en el marco de Interreg. Según se incorporaban estos países, las anteriores fronteras exteriores de la UE se convertían en interiores, y aparecían nuevas fronteras exteriores. En ese momento se definen la Política de Vecindad (ENP) y el Instrumento de Pre-Adhesión (IPA) para la cooperación con países de Europa del Este hasta el Cáucaso, el Mediterráneo y los Balcanes. Estos instrumentos incorporan numerosos programas de CTF.

La Política Europea de Buena Vecindad (ENP son sus siglas en inglés) fue diseñada para compartir los beneficios de la ampliación de 2004 con los nuevos países vecinos de la UE. También aspiraba a prevenir la aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y sus vecinos. Estos vecinos forman un anillo de países que caminan hacia una mayor integración sin que necesariamente tengan que ser miembros de pleno derecho. Se trata de todos los países ribereños mediterráneos en África y Próximo Oriente, así como los miembros europeos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en el Cáucaso y Europa Oriental, a excepción de la Federación Rusa y Kazajistán. Rusia ha insistido siempre en la creación de cuatro Espacios Comunes UE-Rusia en lugar de participar en la ENP, manteniendo un tortuoso proceso bilateral con la UE.

Con ayuda de los programas MEDA, la CTF también se fomentó en el espacio mediterráneo con los países vecinos de la UE. El Partenariado Euro-mediterráneo o “Proceso de Barcelona” es un amplio marco de relaciones políticas, económicas y sociales entre los estados miembros de la UE y los países del sur del Mediterráneo. Se inició el 27-28 de noviembre de 1995 en una Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores en la capital catalana. Además de los 28 miembros de la UE participan el resto de socios mediterráneos con la excepción de Libia. A partir del establecimiento del Instrumento Europeo de Buena Vecindad y Partenariado (o Asociación) en 2007 (ENPI en sus siglas en inglés), el Partenariado Euro-Mediterráneo forma parte de la Política Europea de Buena Vecindad. Los Acuerdos de Asociación firmados con los estados mediterráneos aspiran a establecer un área euro-mediterránea de libre comercio. En julio de 2008, tras el fallido intento de crear una Unión Mediterránea autónoma, se relanzó el Proceso de Barcelona con el nombre de “Unión por el Mediterráneo”, de la

que forman parte 43 países de Europa y la cuenca mediterránea: los 28 Estados miembros de la UE y 15 socios mediterráneos de África del Norte, Próximo Oriente y los Balcanes. Su objetivo principal es promover la estabilidad y la prosperidad en toda la región del Mediterráneo. La Unión por el Mediterráneo es actualmente la rama sur de la Política de Buena Vecindad, mientras que la rama este es el Partenariado Oriental (Eastern Partnership).

A la vista de todas estas experiencias, se puede concluir que las principales razones para la CTF son:

- propiciar que el concepto de frontera como línea de separación se transforme en lugar de encuentro entre vecinos;
- superar mutuos rencores y prejuicios entre los pueblos de las regiones fronterizas, que operan como resultado de la herencia histórica (cicatrices);
- ampliar la democracia y la capacidad de actuación de las administraciones regionales y locales;
- superar la condición periférica nacional y el aislamiento;
- promover el crecimiento y el desarrollo económico y mejorar las condiciones de vida;
- conseguir una integración rápida en la UE (o en el proceso de integración que se trate).

El modelo de organización transfronteriza tradicional en Europa es la EUROREGIÓN, cuyas características organizativas de carácter general son las siguientes:

- Unión de entidades locales y regionales a ambos lados de una frontera, con funciones operativas en algunas ocasio-

nes, incluyendo en otras una asamblea de miembros;

- organización transfronteriza con una secretaría permanente, personal administrativo y especializado, y medios financieros propios;

- puede adoptar la forma de una asociación de mancomunidades nacionales (con arreglo al derecho privado) o de fundaciones a ambos lados de la frontera (basadas generalmente en el derecho público vigente en cada lado);

- cuando se basan en derecho público, se apoyan en tratados internacionales que también regulan las condiciones de asociación de las administraciones participantes.

Su método de trabajo se basa fundamentalmente en:

- la cooperación para el desarrollo orientada estratégicamente, que va más allá de meras medidas dirigidas a resolver cuestiones individuales;

- su esencia transfronteriza, y no unilateral, como región fronteriza nacional;

- no ser un nuevo nivel administrativo;

- dotar de una plataforma para todas las relaciones transfronterizas: entre ciudadanos y políticos, instituciones, agentes económicos, sociales y culturales, etc.;

- ser una plataforma de equilibrio entre las diferentes estructuras y competencias a ambos lados de la frontera, también en los aspectos psicológicos;

- que haya cooperación tanto vertical (europea, estatal, nacional y local) a ambos lados de la frontera, como horizontal, a través de la misma;

- la puesta en marcha de decisiones transfronterizas tomadas desde el ámbito nacional y de acuerdo a procedimientos aplicables a ambos lados de la frontera (evitando conflictos estructurales y de competencias);

- la participación transfronteriza de ciudadanos, instituciones, empresas y agentes sociales en los programas, proyectos y en los procesos de toma de decisiones;

- su capacidad de iniciativa y la utilización de recursos propios como condición previa para la concesión de ayudas y el apoyo a terceras partes.

En cuanto a los contenidos de la cooperación transfronteriza, deben incluir necesariamente:

- la definición de ámbitos de trabajo en función de intereses comunes identificados (por ejemplo: infraestructuras, economía, integración cultural, sanidad, etc.);

- una cooperación en todos los aspectos de la vida: vivienda, trabajo, tiempo libre, cultura, etc.;

- la cooperación socio cultural al mismo nivel que la cooperación económica y en infraestructuras;

- la ejecución de tratados, convenios y acuerdos firmados entre estados a nivel europeo para conseguir la práctica transfronteriza;

- el asesoramiento, la ayuda y la coordinación de la CTF, en particular en los siguientes ámbitos:

- desarrollo económico regional
- transportes y telecomunicaciones
- ordenación del territorio
- protección del medio ambiente, incluyendo el manejo de residuos

- integración cultural
- juventud y deportes
- salud
- energía
- turismo, ocio y tiempo libre
- agricultura y desarrollo rural
- innovación y transferencia tecnológica
- educación
- cooperación social
- servicios de emergencia y prevención de desastres
- protección civil y seguridad ciudadana

Como hemos visto, a partir de las crecientes iniciativas de CTF en los años sesenta y setenta, la consolidación de la red en el marco de la ARFE, el intercambio de experiencias, el mutuo aprendizaje y, sobre todo, la labor ante las instituciones (europeas y nacionales) que culminó con la incorporación de la CTF como elemento principal de la cooperación territorial europea (Interreg y otras iniciativas), permitió el desarrollo de un modelo muy especial de cooperación entre regiones que fue transformando el propio proceso de integración europea. Al mismo tiempo, desde finales de los ochenta y principios de los noventa se desarrollaron una serie de procesos muy importantes para la CTF en Europa que todavía hoy continúan:

- El continuo desmantelamiento de las fronteras internas de la UE desde el 1º de enero de 1993. Esto vino acompañado de un desplazamiento de las fronteras entre los Estados miembros hacia las fronteras externas de la UE con otros países. Dicho proceso ganó en importancia con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia en 1995, y sobre todo con la enorme ampliación de 2004 y la posterior ampliación del Espacio de Schengen.

- Los esfuerzos para establecer contactos más allá de las nuevas fronteras exteriores de la UE, con el fin de facilitar los

intercambios intelectuales, políticos y económicos con terceros países, como Suiza o Noruega, los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) en la década de los noventa, y los países de la Política de Buena Vecindad y Pre-Adhesión en el Partenariado Oriental, el Mediterráneo y los Balcanes ya en este siglo XXI.

- El hecho de que, con la progresiva adhesión de nuevos socios a la UE, las antiguas fronteras externas de la Unión se convirtieran en internas, al igual que las fronteras entre los PECO, y se establecieron nuevas fronteras externas de la UE, con la Federación Rusa, Ucrania o Moldavia.

Todos estos procesos han tenido un efecto directo sobre las regiones fronterizas internas y externas de Europa, ya que han supuesto una considerable extensión geográfica y la consiguiente intensificación de la cooperación transfronteriza. La UE se extiende sobre más de cuatro millones de km<sup>2</sup>, y ya supera ampliamente los 500 millones de habitantes, más de la tercera parte de los cuales reside en regiones fronterizas.

Tradicionalmente, la cooperación tenía lugar mediante comisiones intergubernamentales, en especial las comisiones de ordenación del territorio. En algunas ocasiones comenzó por implicar a los niveles regional y local mediante la constitución de Euroregiones o “asociaciones” con una estructura similar. Estas euroregiones se pueden organizar con o sin el concurso de acuerdos internacionales de carácter formal. Estas tendencias dieron lugar a nuevos desafíos que fueron construyendo una “filosofía” de la CTF a lo largo de más de cincuenta años de experiencia:

- La CTF, si quiere ser efectiva y duradera, debe ser amplia, abierta, y desarrollarse conjuntamente desde el principio:

- todos los aspectos de la vida cotidiana de las regiones fronterizas han de estar incluidos: cultura, trabajo, tiempo libre, asuntos sociales, sanidad, economía, vivienda, etc.;

- debe realizarse diaria y regularmente y los socios de todos los campos y de ambos lados de la frontera han de estar implicados desde el principio;

- las actividades de CTF deben llevarse a cabo a todos los niveles, es decir, nacional, regional y local.

Este concepto de CTF implica la necesidad de cooperar en todos los ámbitos, y establecer procedimientos de coordinación entre ellos. De no ser así, se producen inevitablemente conflictos de competencias a causa de estructuras administrativas diferentes y a veces (en principio) incompatibles a ambos lados de la frontera (asimetrías). Este tipo de CTF más "intensiva" se ha practicado con éxito durante varias décadas en muchas regiones fronterizas europeas.

La CTF no consiste, pues, en que las regiones fronterizas elaboren independientemente sus programas, prioridades o proyectos y sólo después contacten a sus socios del otro lado de la frontera. No es suficiente con la simple comparación y coordinación de planes nacionales, o con añadir algunas propuestas de proyectos, y denominar a esto un "programa o proyecto transfronterizo". Por otra parte, la CTF no debe iniciarse precisamente porque haya disponibilidad de programas de financiación externa, aunque es comprensible que esto suponga un importante incentivo para la cooperación. Debe indicarse aquí que la CTF fue inicialmente la única forma de cooperación territorial identificada, sistematizada y ampliamente difundida. Tras una evolución inicial en la búsqueda de la diversificación de las intervenciones, cana-

lizar la necesaria participación de las prioridades nacionales e insistir en la constitución de redes y meta-redes de regiones con propósitos generales o concretos, se ha llegado a distinguir claramente entre distintos tipos de cooperación territorial a través de las fronteras nacionales: transfronteriza, interregional y transnacional.

Sí que es importante que estas estructuras dispongan de una estrategia común que permita afrontar un programa de CTF a largo plazo con el concurso de todos los interesados. El partenariado y la subsidiariedad son particularmente importantes en el proceso de elaboración y puesta en marcha de los "conceptos" o estrategias transfronterizas con el fin de crear el marco estratégico y las perspectivas para una cooperación sostenida a largo plazo. Estos conceptos y estrategias comunes, tienen en consideración los planes y programas nacionales y europeos. Asimismo, crean las condiciones necesarias para superar la reflexión en solitario desde un lado de la frontera y para construir una perspectiva común de desarrollo regional transfronterizo. Esta perspectiva permite a los interlocutores identificar, en un principio, las oportunidades y problemas comunes atribuibles al efecto negativo de la frontera y, posteriormente, el potencial de desarrollo común. Los conceptos transfronterizos se basan generalmente en un análisis DAFO, o sea, de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la región fronteriza, con el fin de identificar sobre todo los objetivos y prioridades, para así poder intensificar las fuerzas existentes y reducir las debilidades. Este análisis conduce inevitablemente al desarrollo de programas con prioridades y campos de actividad más específicos desde los puntos de vista cualitativo, financiero y temporal. Los Programas Operativos a medio plazo, que actualmente cubren un periodo de siete años, incluyen, además de los campos de activi-

dad, medidas concretas para la CTF, que posteriormente se traducen en proyectos.

Con todo ello, hoy disponemos de decenas de programas transfronterizos en las fronteras interiores y exteriores de la UE, y todos juntos desarrollan una enorme labor de integración en la vida cotidiana de los ciudadanos fronterizos lo cual, probablemente, constituye uno de los aspectos más exitosos del proceso de construcción europea.

#### Referencias (en orden cronológico):

- Consejo de Europa Conferencia europea de regiones fronterizas – La cooperación de las regiones fronterizas europeas, (Informe Viktor von Malchus), AS/COLL. (72)1 Estrasburgo 1972
- Consejo de Europa. Sobre la cooperación entre comunidades locales de áreas fronterizas, Resolución (74)8 adoptada el 27.02.1974.
- Consejo de Europa: Convenio marco de cooperación transfronteriza entre comunidades o administraciones territoriales, Madrid, 21 de mayo de 1980
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas Carta Europea de las regiones fronterizas y transfronterizas. Gronau, 1981, reedición 1995.
- Asiwaju, Anthony Ijaola Artificial Boundaries / Les frontières artificielles, Civiletis International, Nueva York, 1990
- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.): Die EU-Initiative INTERREG und zukünftige Entwicklungen, Gronau 1992.
- Ricq, Charles et alii Les régions frontalières et l'intégration européenne. Livre blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe. Centre d'Observation Européen des Régions (CŒUR) Diputación General de Aragón, Asamblea de las Regiones de Europa. Zaragoza, febrero de 1992.
- Ahrens, K.: Freundschaft über Grenzen, Contribuciones, Biblioteca de la "Riviste di Studi Politici Internazionali", Vol. II:, pp. 5-12, Florencia 1994
- Consejo de Europa, Primer Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 9 de noviembre de 1995.
- Texto en inglés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/159.htm>
- y en francés: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/159.htm>
- Gabbe, Jens y Martinos, Haris Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza, 1ª ed., Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Gronau, 1995
- Gabbe, J. y Martinos, H. (et al) Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza, 2ª ed., Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Gronau, 1997
- Martinos, H./Gabbe, J.: Vade Mecum – Grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Europäischen Union, Gronau 1997
- Association of European Border Regions (ARFE) – European Commission LACE INFO SHEETS on Cross-Border Cooperation, Issue 1-12, 1997/2000
- Association of European Border Regions (ARFE) – European Commission LACE-Magazine, No. 1-5 (1997/1998-2000)
- Consejo de Europa, Segundo Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 5 de mayo de 1998. Texto en inglés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/169.htm> ...y en francés: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/169.htm>
- Roch, L.; Scott, J.; Ziegler, A. Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln, hrsg. vom Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., IÖR-Schriften 24, Dresden 1998.
- Casteigts, M, (Hrsg.): Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa, Baden-Baden 1999.
- Association of European Border Regions (Ed.): Final Report – LACE-TAP First PHASE (1996-1999) – Technical Assistance and Promotion of Cross-Border Cooperation – Related to the Community Initiative INTERREG IIA, Gronau 1999.
- Comisión Europea– Comité de Desarrollo Espacial (Edic.): PEOT – Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, Luxemburgo 1999
- Gabbe, Jens y Martinos, Haris Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza, 3ª ed., Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Gronau, 1995, 1997, 2000

- Ricq, Charles Handbook of transfrontier co-operation. Local and Regional Democracy Series, Transfrontier Cooperation 1, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2006
- Caramelo, Sérgio União Europeia, Fronteira e Território, Ed. Campo Das Letras (Oporto) y Centro do Estudos Ibéricos (CEI) (Guarda), 2007
- Foucher, Michel, L'Obsession des Frontières, Perrin, 2007
- Gabbe, Jens y von Malchus, Viktor Frhr. Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives. Nomos, Baden-Baden, 2008
- Consejo de Europa Tercer Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid, 16 de noviembre de 2009. Texto en inglés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>  
...y en francés: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>
- Diener, Alexander C. y Hagen, Joshua Borderlines and borderlands. Political oddities at the edge of the nation-state. Row Littlefield Publishers Inc., Lanham MD, 2010
- Lambertz, K.H. Die Grenzregionen als Labor und Motor kontinentaler Entwicklungen in Europa. Berichte und Documente des Europarates sowie Reden zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa. Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 4. Dike Verlag Zürich/St. Gallen, Nomos Verlag Baden-Baden, 2010
- Beck, J. / Larat, F. (Ed./Dir.) Transnationale Verwaltungskulturen in Europa. Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Band 10. Dike Verlag Zürich/St. Gallen, Nomos Verlag Baden-Baden, 2015
- Wassenberg, Birte; Reitel, Bernard Territorial Cooperation in Europe. A Historical Perspective. Editado por la Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, Luxemburgo, 2015

