

EL MODELO DE LAS EUROREGIONES EN LA POLÍTICA DE
FRONTERAS DE LA UE: UNA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL
PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Isabel Clemente Batalla

**Unidad Multidisciplinaria
Programa de Estudios Internacionales
Serie Documentos de Trabajo N° 83
ISSN 1688-5074
Setiembre, 2014**

Introducción	4
I. La discusión teórica sobre integración europea	5
I.1. Federalismo	5
I.2. Funcionalismo y Neofuncionalismo: de Mitrany a Haas	6
I.3. Intergubernamentalismo	11
II. Política regional europea	13
II.1. Evolución de la política regional	
II.2. Un territorio comunitario sin fronteras internas	14
II.3. La construcción de institucionalidad en política regional	15
II.4. Política de desarrollo	18
II.5. Política de cohesión	20
III. Iniciativas y programas	24
IV. Eurorregiones: historia y organización	27
V. Cooperación transfronteriza en la península ibérica: algunos casos	31
V.1. Extremadura-Alentejo-Centro de Portugal: La eurorregión EUROACE	32
V.2. La cooperación transfronteriza entre España, Francia y Andorra	37
Conclusiones	42
Bibliografía	44

Introducción

La organización de eurorregiones es una de las construcciones más originales de la Unión europea y una de las que mejor evidencia las ventajas de la supranacionalidad, en particular para las políticas de cooperación transfronteriza en procesos de integración avanzada. En este documento se analizan las políticas específicas que configuran la política regional europea y se examinan algunas experiencias de la península ibérica. Se adopta un corte temporal en 2013 porque en ese año culminó un período que sería seguido por el nuevo programa que cubre el período 2014-2020.

El abordaje de las eurorregiones admite dos vertientes diferentes: por una parte, desde el punto de vista teórico es posible estudiar las eurorregiones en tanto prueba o demostración de una o varias teorías de la integración europea; por otra parte, desde el punto de vista de las políticas públicas, interesa en particular su rol en políticas de cooperación y desarrollo de los territorios de frontera y sus potencialidades como modelo para la ejecución de la política regional en el proceso de integración europea.

Este trabajo presenta los resultados de un estudio sobre la cooperación transfronteriza en la Unión Europea sobre la base de literatura secundaria sobre el tema, documentos oficiales y observaciones e información recogidas en conferencias, reuniones de intercambio con autoridades de organismos de cooperación y responsables de proyectos durante la visita de estudio realizada entre el 30 de abril y el 14 de mayo de 2012 en las fronteras de Extremadura-Alentejo y Navarra-Andorra-País Vasco y Aquitania. La autora agradece el apoyo otorgado por la AEBR sin el cual este trabajo no habría sido posible.

El documento está dividido en cinco secciones. La primera sección revisa la literatura teórica sobre integración europea para situar la construcción de eurorregiones en el marco de esa discusión. La sección segunda examina la evolución de la política regional europea como interface de tres políticas interrelacionadas: políticas de territorio, desarrollo y cohesión. La tercera estudia las iniciativas y programas desarrollados para la ejecución de esa política. La cuarta

sección se concentra en el modelo de eurorregiones desde sus orígenes hasta 2012. La quinta sección analiza las estructuras de cooperación transfronteriza de la península ibérica en dos áreas diferentes de frontera. Finalmente, las conclusiones presentan un balance del estudio sobre los casos de cooperación transfronteriza analizados.

I. La discusión teórica sobre integración europea

De acuerdo con la clasificación de paradigmas que propone Fulvio Attinà en el estudio de la política internacional, las teorías de la integración europea se inscriben en el paradigma de la cooperación y la igualdad, el cual comprende las teorías que abordan la política internacional como interacción cooperativa-competitiva (Attinà, 2001:31-33). En esta sección se revisan tres grandes teorías sobre integración europea, federalismo, funcionalismo y neofuncionalismo e intergubernamentalismo liberal.

I.1. Federalismo

Aunque la idea de una federación europea tiene antecedentes que se remontan al Medioevo, es en la era moderna que surgen las primeras propuestas políticas que pueden ser consideradas como precedentes directos del proceso de integración europea. Entre los principales expositores de esta idea se destacan Kant, con su ensayo *La Paz Perpetua*, Saint Simon con su texto *De la reorganización de la sociedad europea* en el cual proponía en 1814 la creación de un Parlamento Europeo como centro de la organización política e instancia superior sobre las políticas nacionales, Victor Hugo con su discurso en el Congreso Internacional de la Paz en París, en 1849, en el cual propuso la creación de unos Estados Unidos de Europa, y Proudhon, con su ensayo sobre *Principio Federativo*, publicado en 1863. Estos autores, más allá de sus diferencias de enfoque, compartían una visión del futuro europeo basada en los derechos humanos, la participación activa del pueblo y la libertad en la unidad bajo la forma de una federación libremente consentida.

Algunos precedentes históricos de organización política federal en Europa incluyen el sistema de gobierno de las Provincias Unidas de los Países Bajos que agrupaba a

siete provincias de la Unión de Utrecht al comienzo de la era moderna (1579) y el caso de la República Federal de Alemania en el período inmediatamente posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial.

El federalismo europeo admite significados diferentes: puede ser abordado como un proyecto político-ideológico con un objetivo final, la creación de una unidad federal de Europa o puede constituir una teoría con capacidad analítica del proceso de construcción de la Unión Europea.

En el primer sentido, el movimiento paneuropeo de los años 1920 es el precedente directo del federalismo europeo contemporáneo: el manifiesto paneuropeo de 1924, el congreso paneuropeo de Viena en 1926, las propuestas de Aristide Briand y el Memorando publicado en París en 1930 sobre organización de un régimen de unión federal tuvieron un papel decisivo en la formación del pensamiento y las estrategias de algunos dirigentes europeos que emprenderían en la segunda posguerra la conducción del proceso de integración a partir del Congreso de Unión Europea de Federalistas de Montreux (1947) y el Congreso de Europa en La Haya (1948). Fue, al decir de Haas, “la consigna inicial” (Haas, 1990:261).

En el sentido teórico, el federalismo aporta conceptos centrales en la explicación de la integración europea tales como supranacionalidad y principio de subsidiaridad, el cual determina la doble participación de los pueblos y los Estados en el funcionamiento de la Unión (Sidjanski, 1998: 106-108). El primero opera en la forma institucional de una cámara de representantes electos en proporción a la población y un Senado formado por representantes de los Estados miembros, siendo el primero un cuerpo parlamentario en sentido estricto, mientras que el Senado comparte funciones legislativas con el Consejo Europeo.

El segundo, contenido en el proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por resolución del Parlamento en 1982, establece que sólo se confiará a la unidad mayor lo que no pueda ser resuelto por una menor, lo que significa que la Unión Europea no asumirá más que las tareas que no puedan ser gestionadas en común de forma más eficaz por las unidades directamente involucradas (los estados miembros o los organismos de nivel local) (Sánchez, 2010: 35-36). Finalmente, el principio

democrático impone la condición de adhesión al régimen democrático para ser miembro de la Unión Europea.

I.2. Funcionalismo y Neo-funcionalismo: de Mitrany a Haas.

Al igual que en el análisis del federalismo, es posible identificar en el funcionalismo (y su reformulación en neofuncionalismo) un sentido netamente teórico (explicar y proporcionar un marco conceptual y metodológico) y un sentido prescriptivo de recomendación de políticas: en este último sentido puede sostenerse que el enfoque funcionalista explica en gran medida la actuación de Jean Monnet en la fundación de la CECA (1951), EURATOM y la Comunidad Económica Europea (1957).

Inicialmente expuesto en los escritos de David Mitrany y continuado y revisado por Ernst Haas, Joseph Nye y otros autores, el funcionalismo puede ser entendido como una "ideología reformista" (Haas, 1968: 6-14) o como una teoría con potencialidad explicativa y/o predictiva en el análisis de los procesos de integración, especialmente en el caso de la Unión Europea. En su faceta ideológica, el funcionalismo plantea una visión del mundo futuro regido por valores de paz y bienestar. Un precedente en esta línea de análisis se encuentra en los escritos de Saint Simon quien aportó la dimensión económica y técnica al argumento paneuropeo.

El punto de partida del funcionalismo fue la preocupación por explicar un sistema de paz y cooperación (por oposición al sistema de competencia y conflicto que constituye el supuesto básico del realismo). El argumento de Mitrany (1943) sostiene que un sistema de paz factible sólo puede ser construido desde abajo hacia arriba, mediante formas de cooperación que trasciendan la soberanía pero al mismo tiempo limiten la capacidad de los Estados para actuar soberanamente. Esas "formas de cooperación" están, en la lógica de Mitrany, asociadas a "funciones". Así, en primer término, la cooperación que se focaliza en actividades particulares y objetivos específicos ("funciones") usualmente practicada por los Estados, puede ser realizada en forma más efectiva en contextos más amplios que el Estado.

En segundo lugar, la forma de la cooperación debe estar determinada por la naturaleza de la función en cuestión: en unos casos puede ser una institución

internacional y en otros, una institución de nivel regional o local. En la perspectiva funcionalista, la soberanía es entendida como un conjunto de poderes que pueden ser transferidos desde el Estado a las organizaciones funcionales. El resultado de este modelo de cooperación funcional sería la reducción gradual de la base territorial del Estado con la transferencia gradual de funciones del gobierno y la administración a estructuras que son funcionalmente específicas y no territoriales.

Las obras de Mitrany fueron escritas en el período de entreguerras y en la segunda posguerra y buscaban explicar por qué las comunidades políticas se integran. Mitrany partía de la hipótesis según la cual la creciente complejidad de la actividad de gobierno tendía a incrementar el papel de los técnicos, la participación de expertos en la conducción de políticas internas y externas y la cooperación internacional en la solución de los problemas. En segundo lugar, introducía el efecto de ramificación según el cual los cambios en un sector desencadenaban cambios en otros sectores en forma sucesiva dando origen a un encadenamiento continuo de acciones de cooperación. Ambas direcciones confluían en la necesidad de la colaboración funcional entre áreas de acción gubernamental. La demanda de soluciones técnicas a los problemas conduciría a la creación de organizaciones adecuadas a la colaboración funcional y éstas, necesariamente desplazarían de la conducción de las relaciones internacionales a las élites políticas y diplomáticas, tradicionalmente vinculadas a la agenda del conflicto, la guerra y la seguridad. El resultado final sería la reorientación de la acción internacional hacia la promoción de la paz (Dogherty y Pfaltzgraff, 1993: 444). Mitrany no planteaba la creación de una unión federal como resultado de la integración: en su visión, los objetivos técnicos, más que los políticos definían los márgenes de acción del gobierno y su legitimidad. Su influencia en el pensamiento y la obra de algunos de los fundadores de la Unión Europea, como fue el caso de Jean Monnet, fue poderosa.

Varios autores, con base en la teoría de sistemas, se propusieron una revisión y actualización del funcionalismo: Karl Deutsch y Ernst Haas produjeron obras seminales para la renovación de la teoría de la integración. El neofuncionalismo de Karl Deutsch incorpora la dimensión social a la explicación de la integración cuando afirma que la integración política se alcanza cuando se logra “un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes para asegurar,

durante un largo tiempo, expectativas confiables de cambio pacífico” (Deutsch, 1957, citado en Dogherty y Pfaltsgraff, 1993: 446).

Deutsch asigna un papel determinante a la comunicación en la consolidación de sentidos comunitarios y comportamientos integrativos y sostiene que es la comunicación el factor que crea organizaciones y a la vez constituye un indicador del grado de cohesión en una comunidad y un sistema político: si pensamos en una comunidad cultural o étnica como una red de canales de comunicación, podemos “medir” la integración de los individuos en un pueblo por su capacidad para recibir y transmitir información; los mitos legitimadores y los símbolos deben ser considerados en su relación con las redes de comunicación, entre las cuales se incluyen las organizaciones y la burocracia. (Deutsch, 1966: 150-151). Su definición de la integración como la formación de un sistema con unidades antes separadas y caracterizado por un significativo grado de interdependencia entre esas unidades (Deutsch, 1990: 285).

Ernst Haas desarrolla y “refina” los planteamientos del funcionalismo: en *The Uniting of Europe* (1958) introduce la política cuando define la integración como un proceso de transferencias que dan origen a un nuevo centro. En su primera obra, consagrada al estudio de la comunidad del carbón y del acero (CECA), Haas define la integración como un proceso por el cual los actores políticos de las naciones transfieren sus lealtades y expectativas a un nuevo centro cuyas instituciones poseen jurisdicción sobre los Estados nacionales pre-existentes. Esa transferencia requiere, para sostenerse en el tiempo, que el proceso integrador no sea influenciado por naciones con modelos de liderazgo tradicional o carismático. En ese sentido, preveía que ese proceso, si avanzaba bajo esas condiciones, podía conducir a “una comunidad política más amplia y destinada tal vez a desarrollarse en una nación por sí misma” (Haas, 1958: 140). Inclusive preveía como escenario posible la creación de formas de supranacionalidad bajo una autoridad federal.¹

El concepto de spill over de Haas es una reelaboración de la idea de “ramificación” de Mitrany: los resultados exitosos de una entidad supranacional en un sector

¹ Ello no obstante, Haas explícitamente se declaraba ajeno al debate entre federalistas y defensores del modelo intergubernamental.

determinado (como la CECA) estimulaba la reproducción de la experiencia en otro sector en un efecto de “derrame” sucesivo que tiende a expandir la integración a todos los sectores. Philippe Schmitter (1969) atribuía una probabilidad alta al automatismo en la integración como efecto de la lógica del spill over (Closa, 1994: 342). Pero Haas advierte que las lecciones integrativas de un contexto funcional no son generalmente y automáticamente aplicadas en otros, a menos que exista un propósito deliberado de los actores. Por otra parte, el sentido de spill over no se restringía a procesos económicos o técnicos: Mattli (1999: 26) aplica este concepto al desarrollo de la integración en los sistemas legales europeos con la incorporación del derecho europeo a las normativas nacionales.

Posteriormente, y en el marco de una revisión crítica de la obra de Mitrany, en su propuesta de “funcionalismo refinado,” Haas caracteriza, la integración como una interpenetración creciente y sostiene que la necesidad de avanzar o de oponerse a ella depende de factores tales como las expectativas de ganancias o pérdidas que tengan los grupos principales dentro de la unidad que se busca integrar y los intereses y valores defendidos por estos grupos, en particular las élites gubernamentales y privadas que actúan por razones pragmáticas (y no altruistas). Desde esa lógica, Haas postula un escenario posible para la política internacional: en la medida en que la satisfacción de intereses se materialice mejor con la pertenencia a una organización común mayor, el proceso de integración podrá expandirse. Tres ideas importantes separan el neofuncionalismo de Haas y las tesis propuestas por Mitrany: la superación del Estado Nación, el rol de las élites y el concepto de supranacionalidad.

Haas sostiene que la organización de la integración genera estructuras de poder: en la medida en que los agentes perciben que sus intereses están mejor satisfechos si se comprometen con una organización mayor, las “lecciones integradoras aprendidas” en un contexto funcional, se aplicarán a otro “suplantando eventualmente la política internacional” basada en la competencia entre Estados nacionales. Haas comparte con Mitrany la centralidad de los conceptos de “interés” y “bienestar” pero su principal crítica a Mitrany es no haber tomado más en cuenta la política: advierte que los agentes técnicos se politizan necesariamente porque deben buscar los medios apropiados para lograr sus fines técnicos. La propuesta inicial del

funcionalismo según la cual una orientación hacia el bienestar se obtendría dejando la dirección de la integración a los técnicos es discutida por Haas sobre la base de dos condiciones: que los grupos de un entorno regional (como Europa Occidental) logren mayor grado de integración que una organización formada por representantes de todo el mundo y que los administradores expertos de las burocracias nacionales funcionalmente específicas, unidos para responder a una necesidad específica, probablemente fueran los realizadores más eficaces de la integración. El regionalismo puede fortalecer una homogeneidad subyacente de valores y expectativas (Haas, 1968: 49).

Pese a las singularidades de la integración europea, que constituyen el sustento empírico del neofuncionalismo formulado por Haas, investigadores ocupados en el estudio de nuevas políticas en la UE (Mac Gowan, 2007) o de procesos de integración en otros continentes (Plek, 2012) han incorporado en su aproximación teórica hipótesis y conceptos neofuncionalistas, una demostración de la capacidad inspiradora de esa construcción a lo largo del tiempo y el espacio.

Varios investigadores cuyos trabajos se concentraron mayoritariamente (pero no únicamente) en la integración europea contribuyeron a la discusión sobre funcionalismo. León Lindberg (1963) al igual que Joseph Nye, forma parte del grupo de teóricos que propusieron un neofuncionalismo revisado a la luz de la teoría de sistemas de Easton. En *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organisations* Nye propone un marco de análisis no eurocéntrico y apto para el estudio comparado entre procesos de integración en Europa, América Latina y África. Define como variable dependiente la política de integración, en particular la toma colectiva de decisiones en políticas adoptadas para el logro de la unión económica y revisa el neofuncionalismo en tres sentidos: incluye mayor número de actores políticos, reformula las condiciones (“mecanismos de proceso”) que hacen posible la integración y abandona la idea de un único camino desde funciones casi técnicas hasta la unión política como efecto de derrame. Sobre el concepto de spill over anota que los resultados pueden variar entre equilibrio, crecimiento, spill over o spill back (Nye, 1971:65-66). Nye sostiene que no siempre el incremento de las transacciones se traduce en la ampliación de las instituciones comunes y asigna un

papel potencialmente importante al compromiso de agentes externos con el proceso de integración, especialmente en el caso de los organismos internacionales.

Integubernamentalismo

El exponente principal de esta escuela es Andrew Moravcsik quien la desarrolla y reformula en varios trabajos. En un texto publicado en 1998, Moravcsik definía la UE como la “organización intergubernamental voluntaria” más altamente desarrollada y efectiva del mundo y como una “comunidad política casi constitucional”. El debate entre federalismo e intergubernamentalismo estuvo presente desde los comienzos de la integración europea pero adquirió nuevos contenidos a partir del proceso de ampliación de la UE, con la incorporación de nuevos miembros a los inicios del tercer milenio.

El intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik y Frank Schimmelfennig (2009), es una aplicación del institucionalismo racional al estudio de la cooperación interestatal en política internacional. Aunque su propósito declarado era “modernizar” la teoría de la integración, parte de supuestos elaborados por escuelas de pensamiento antiguas en la disciplina de relaciones internacionales como el realismo clásico y el intergubernamentalismo tradicional de Stanley Hoffmann. Incorpora categorías de la teoría de la elección racional, de las teorías de la negociación y el institucionalismo racional. Desde esta perspectiva ecléctica, las premisas del intergubernamentalismo liberal son las siguientes:

1. Los Estados son actores y en ese entendido la Unión Europea, al igual que otras instituciones internacionales, puede ser estudiada considerando a sus Estados miembros como actores que interactúan en un contexto de anarquía.
2. Los Estados logran sus objetivos a través de negociaciones intergubernamentales y no por medio de una autoridad centralizada.
3. La Comisión Europea es un régimen internacional para la coordinación de políticas.
4. Los Estados operan como actores unitarios y racionales: calculan los beneficios de los cursos de acción alternativos y eligen el que maximice las ganancias.

5. Las decisiones acerca de la cooperación internacional y la creación o reforma de las instituciones se inscriben en la lógica de los supuestos anteriores.
6. La definición de las preferencias de los Estados es explicada por la teoría liberal como resultado de un proceso de negociaciones en el nivel doméstico. Esos objetivos no son fijos ni permanentes: varían en el tiempo y según los temas en cuestión.

Esta aproximación teórica descarta el papel de las instancias supranacionales de la UE, las cuales quedan caracterizadas como ámbitos de coordinación o negociación, salvo en algún caso puntual como la adopción del Acta Única Europea, la cual resultaba difícil de explicar en términos de intergubernamentalismo puro. Los acuerdos son resultado del poder negociador relativo de los Estados. La descripción de la UE (y antes de ésta la CEE) como un “régimen internacional” resulta poco sustentable en términos empíricos, si esa caracterización se atiene estrictamente a los enunciados de la teoría de regímenes. Tal como lo señalaba Lawrence Scheinman (1966) la CEE debía ser diferenciada de otras organizaciones como OTAN y OCDE en razón de la naturaleza e impacto de la interpenetración de sus organismos burocráticos en la toma de decisiones. Esa diferenciación ha aumentado mucho con los avances de la integración europea posterior a 1966. Por otra parte, el hecho de que gran parte de los programas de acción en la cooperación transfronteriza conciernen a políticas de cohesión social, un área de políticas calificada como secundaria por los expositores del intergubernamentalismo liberal (Moravcsik y Schimmelfennig, 2009:85) limita las capacidades explicativas de esta escuela en el análisis de la política regional europea.

El debate sobre las teorías de la integración ha sido intenso y las revisiones en parte responden a la crítica. Las fortalezas y debilidades de cada teoría son mayores o menores según el área de políticas en análisis (Mattli, 1999: 21-31). En ese sentido, es posible identificar categorías y herramientas conceptuales que pueden contribuir a explicar y/o describir procesos de cooperación transfronteriza e integración funcional o institucional: nociones como spill over, comunidad, supranacionalidad, subsidiariedad o transferencia de lealtades y expectativas, hipótesis sobre el papel de élites y actores subnacionales en la superación de divisorias de corte nacional

entre países en el sentido de una creciente integración son confrontadas en las siguientes secciones del documento con los datos empíricos recogidos en documentos y observaciones.

II. Política regional europea

II.1. Evolución de la política regional europea

Los orígenes de la política regional europea se remontan a los inicios del proceso de integración: el Tratado de Roma (1957) declaraba en su preámbulo la necesidad de reforzar la unidad de las economías de los países del bloque y “asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. Sin embargo, la literatura establece 1975 como la fecha de la puesta en funcionamiento de la Política Regional Europea (Mancha, Garrido, Pablo 2010). A partir de entonces el desarrollo equilibrado para corregir las disparidades económico-sociales entre territorios se sostuvo como un objetivo constante, subordinado a su vez a un objetivo mayor: consolidar la integración europea.²

Esteban, Rodríguez, Moreno, Altuzarra y Larrañaga (2009) diferencian tres fases en la evolución de la política regional. Cada una se corresponde con cambios en la teoría y la práctica del desarrollo regional. En primera etapa, que coincidiría con la década del 60 y principios de los años 70, la política regional estuvo concebida como “una política de solidaridad financiera” orientada a reducir asimetrías por medio de “la redistribución de una parte de las contribuciones de los estados miembros hacia aquellas regiones menos favorecidas” (Esteban et al. 2009: 160). La estrategia adoptada a ese fin fue la industrialización de esas regiones por medio de incentivos fiscales y financieros a las empresas que aceptaran radicarse para actuar como motores del crecimiento y como “polos de desarrollo.”Adicionalmente, la inversión pública directa en infraestructura y equipamiento y la instalación de empresas industriales del Estado contribuían al mismo objetivo.

² Véase al respecto la discusión sobre simetría o igualdad económica de las unidades en Nye (1971: 77-81).

Con la crisis de mediados de la década del 70, se inicia una segunda fase precedida por una revisión de las estrategias e instrumentos de la política regional. Las regiones fueron identificadas como “sujeto privilegiado y dinamizador” de las estrategias de recuperación económica por medio de “la activación de su potencial endógeno propio” y la creación de bases institucionales, Esteban vincula esta estrategia con el paradigma del desarrollo endógeno basado en el papel de las PYMES y el capital humano local, la capacidad tecnológica y de innovación, la cultura y el entorno empresarial (Esteban et al 2009: 161).

Una tercera fase se inicia a mediados de los años 80 y coincide con el avance de la descentralización y la reforma de los Fondos Estructurales. A partir de 1988 la política regional “se redefine como una verdadera política de cohesión económica, social y territorial que aporta una contrapartida a las cargas impuestas por el mercado único en los países y regiones menos favorecidas” (Esteban et al. 2009). Entre los objetivos de esta etapa se cuentan la reconversión de las zonas industriales en crisis, la recuperación de las zonas rurales en declive, la creación de empleo y la revitalización de áreas degradadas en las ciudades. Un indicador de ese viraje es la proporción del presupuesto de la Unión Europea dedicado a desarrollo regional y cohesión económica y social territorial: más de la tercera parte fue destinada a programas de política regional.

II. 2. Un territorio comunitario sin fronteras internas

Existe consenso en la literatura en cuanto a que el Acta Única Europea de 1987 marcó un punto de inflexión en la política regional: uno de los objetivos que ese documento postulaba era la formación de un mercado común sin obstáculos ni fronteras. Ello exigía una adaptación del espacio interior comunitario para asegurar la libre circulación, corregir las desigualdades entre territorios y trazar políticas de transporte, de infraestructura y de desarrollo científico y tecnológico (Sidjanski, 1998:114-126). La adopción en 1999 de una nueva estrategia de desarrollo espacial sintetizó los esfuerzos anteriores y sentó las bases para acuerdos en torno a objetivos comunes a todos los Estados miembros, según criterios de desarrollo territorial balanceado y sostenible, cohesión económica y social, preservación y gestión de los recursos naturales y el acervo cultural, y competitividad. Este modelo

se sustenta en la acción de autoridades de gobierno local y organizaciones sociales en cooperación dentro de un marco territorial transfronterizo. De acuerdo con el Acta Única, esos objetivos implicaban un margen mayor para la acción descentralizada.

En la historia temprana de la integración europea, la fundación de organismos que directa o indirectamente ejecutan acciones que involucran a las regiones, como el Fondo Social Europeo, establecido en 1958; el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola creado en 1962, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, fundado en 1975, proporcionó el soporte financiero necesario a los programas comprendidos en la política regional. A ellos se suma la acción del Banco Europeo de Inversiones. En 1988 la reforma de los fondos estructurales tuvo como objetivo explícito eliminar las diferencias entre regiones y reducir el rezago de las regiones menos favorecidas. Se adoptaron entonces los siguientes principios ordenadores: adicionalidad, cooperación, concentración y programación.

En la estructura de la Política Regional Europea han tenido históricamente un papel decisivo en el diseño, definición de objetivos y prioridades y en la conducción del proceso de implementación organismos como el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, el Comisario de la Unión Europea para Política Regional, el Comité de Política Regional y Transporte y la Conferencia de Ministros Europeos responsables de Gobierno Local.

II. 3. La construcción de institucionalidad en política regional

1965	Conferencia sobre planeación regional en Basilea
1967. Mayo	Reunión de regiones de frontera en el marco del "Europa Kongress" realizado en Bocholt Alemania. El tema: "Europa de las regiones"
1969. Noviembre	Congreso sobre "Problemas de Regiones de Frontera" en la Universidad Libre de Bruselas.
1970, 27- 28 de Mayo	Primeras conversaciones en el Castillo de Anholt sobre EUREGIO.
1971. 17-	Segundas conversaciones Anholt. Tema: Métodos y aspectos prácticos

18 de Junio	de la cooperación transfronteriza de las regiones de frontera europeas.
1976	Después de la visita a EUREGIO el Parlamento Europeo reclama la creación de un nuevo instrumento legal para la cooperación transfronteriza
1979	Aprobación del proyecto "European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities" por el Consejo de Europa.
1980. Madrid. 21-28 de mayo	4ª Conferencia de Ministros europeos responsables del gobierno local.
1981	Informe del Parlamento Europeo sobre Intensificación de la Cooperación transfronteriza (Boot Report).
1981. 19 de noviembre	Aprobación de la "Carta Europea sobre Regiones de Frontera y Transfronterizas" elaborada por AEER.
1984. 4-7 de septiembre	3ª Conferencia Europea de Regiones de Frontera del Consejo de Europa en Borken / EUROREGIO. Tema: Requisitos legales y aspectos clave en cooperación transfronteriza.
1985. 18-19 de enero	Fundación del Centro Europeo para Desarrollo Regional como foro de discusión para regiones europeas.
1985. 14-15 de junio	Fundación del Consejo de Regiones Europeas, posteriormente llamada "Asamblea de las Regiones Europeas."
1985. Octubre	7ª Conferencia de Ministros Europeos responsables de planeación espacial. La Haya.
1987	Primera partida de presupuesto para cooperación transfronteriza dentro del presupuesto europeo.
1987.23-26 de marzo	4ª Conferencia Europea de Regiones de Frontera en Zaragoza. Tema: cooperación transfronteriza con vistas al año 2000.
1987. 29-	Congreso sobre "Naturaleza y Protección del Ambiente, Agricultura y

31 de octubre	Turismo. Conflictos y Vías de coexistencia.”
1990	Iniciativa Interreg 1991-1993.
1991. 18-21 de junio	5ª Conferencia de Regiones de Frontera en Rovaniemi.
1991. 15 de julio	Declaración sobre documento “Europe 2000”
1992	Tratado de Maastricht
1994	Iniciativa Interreg II 1994-1999
1995. 9 de noviembre	Aprobación del Protocolo Adicional a la Convención sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades territoriales y autoridades.
1997	Tratado de Ámsterdam. Cooperación transfronteriza es incorporada por primera vez en un tratado europeo.
1998. 5 de mayo	Adopción del Protocolo N 2 adicional a la European Outline Convention on Transfrontier Cooperation.
1999. 10-11 de mayo	Aprobación del documento European Spatial Development Strategy.
1999	7ª Conferencia de Regiones de Frontera en Timisoara, Rumania.
2000. 11 de mayo	Aprobación en Bruselas de la Iniciativa Interreg III, 2000-2006.
2002. Marzo	Reunión de asociaciones europeas de autoridades regionales y locales (Consejo de municipalidades y regiones europeas, Eurociudades) en Linz, donde se acordaron nuevas formas de cooperación.
2004	Primer foro de sobre “Cohesión Policy: New Chances for an Enlarged Europe.”
2009. 16 de noviembre	Adopción del Protocolo N° 3 a la European Outline Convention on Transfrontier Co-operation Between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs).
2011	Conferencia final del Proyecto EUROREGIO II en Maastricht

Fuente: AEER, 40 Years of Successful Cross Border Cooperation, 2011.

En 1992, el Tratado de Maástricht creó el Comité de la Regiones con carácter de organismo consultivo, en sustitución del Comité Consultivo de Colectividades Regionales y Locales, creado en 1988 por la Comisión Europea. Posteriormente, en 1993, tuvo lugar una segunda reforma de la política regional. En 1994 fueron creados el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP, 1994) y el Fondo de Cohesión. Organizado en 1994, el Comité de Regiones se define como “la asamblea política que da voz a los entes locales y regionales en el proceso de elaboración de las políticas y la legislación de la UE.” Esta definición se relaciona con la realidad de que tres cuartas partes de la legislación comunitaria se aplican en el nivel local o regional. Por otra parte, su creación respondía a la preocupación por el creciente alejamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones en la UE. Con la incorporación de los representantes de los niveles de gobierno más próximos al ciudadano al trazado de políticas se reduciría esa distancia (Comité de las Regiones, 2014).

El Comité de las Regiones está formado por 344 miembros de los 27 países de la UE y su trabajo se organiza en comisiones responsables del estudio de las propuestas y elaboración de dictámenes. Estas comisiones son seis y cada una está a cargo de una de las siguientes políticas: cohesión territorial, política económica y social, ciudadanía, gobernanza y asuntos institucionales y exteriores, recursos naturales, medio ambiente, cambio climático y energía, y educación, juventud, cultura e investigación.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa potenció el rol del Comité de las Regiones como órgano de representación de las regiones en Bruselas. El Tratado establece la cohesión territorial como objetivo fundamental de la UE, reafirma el derecho a la autonomía regional y local y prevé mecanismos de control sobre la subsidiaridad por parte de los parlamentos nacionales y regionales con competencias legislativas; otorga al Comité de las Regiones facultad para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia contra posibles actos jurídicos que contravengan el principio de subsidiaridad y refuerza su papel de órgano consultivo ya que no sólo deberá ser consultado por la Comisión y el Consejo sino también por el Parlamento Europeo.

Junto a la creación de organismos comunitarios, surgieron redes con fines específicos como la Plataforma de Seguimiento de la Estrategia Europea 2020, la cual supervisa la participación de entidades locales y regionales en aplicación de la política de “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” y la Red de Seguimiento de la subsidiariedad cuyo objetivo es posibilitar la participación de entidades locales y regionales en el proceso de elaboración de políticas.

II. 4. Política de desarrollo

La política de desarrollo espacial es consistente con las políticas regional y de cohesión. Sus metas finales son el desarrollo sostenible y equilibrado por medio de la reducción de desequilibrios entre niveles de desarrollo de los distintos territorios. El territorio se convierte así en una nueva dimensión de la política europea: en la medida en que las fronteras internas del bloque pierden carácter de separación, se multiplican las interacciones y crece la interdependencia de intereses. Los proyectos de desarrollo de los diferentes Estados miembros, cuando están dirigidos hacia objetivos comunes de desarrollo espacial, tienden a converger pero esa tendencia hizo necesaria la elaboración de guías de alcance general (ESDP, 1999:7).

El documento *European Spatial Development Perspective*, elaborado por los Ministros responsables de Planeación Espacial en los Estados Miembros, con base en un acuerdo sobre objetivos comunes, y aprobado en el Consejo informal de Ministros de Planeación Estatal de la Comisión Europea en Postdam el 10 y 11 de mayo de 1999, identifica tres objetivos fundamentales a ser logrados en todas las regiones europeas por igual: 1) cohesión económica y social; 2) conservación de los recursos naturales y la herencia cultural; 3) competitividad mejor balanceada en el territorio de la Unión Europea.

La dimensión cultural ingresa en la perspectiva del desarrollo a partir de un análisis que revela que un rasgo característico de la Unión Europea, que la distingue de otros bloques como América del Norte o Mercosur, es la diversidad cultural concentrada en un área relativamente pequeña. Esa diversidad es considerada como un importante factor de desarrollo. La dimensión ambiental adquiere relevancia en un contexto de serio deterioro originado en el incremento del tráfico y

en la organización ineficiente del poblamiento que hacen de Europa un contribuyente mayor a las emisiones de anhídrido carbónico a escala mundial. El documento declara en peligro la herencia cultural y natural de Europa, sus paisajes, sus ciudades y sus pueblos. El concepto de desarrollo sustentable que este texto adopta es el que propone el Informe Brundtland (ONU 1987).

El documento ESDP identifica tres factores con incidencia sobre las tendencias de largo plazo en el desarrollo espacial de la Unión Europea:

1. la integración económica progresiva y su correlato, el incremento de la cooperación entre Estados miembros.
2. la creciente importancia de las comunidades locales y regionales y su rol en el desarrollo espacial.
3. la ampliación de la Unión Europea y el desarrollo de relaciones cada vez más estrechas con los vecinos.

La cooperación se proyecta como la estrategia necesaria. El desarrollo espacial impulsa interrelaciones en varios niveles: de las regiones entre sí a través de las fronteras, de las regiones con los Estados miembros y las autoridades europeas, sobre la base de objetivos comunes y mediante proyectos de desarrollo articulados con políticas sectoriales de la UE. El fortalecimiento de la cohesión social es condicionado por un desarrollo espacial dirigido a lograr una igual distribución geográfica del crecimiento económico, lo cual implica mercados de trabajo igualmente balanceados. El documento ESDP parte del supuesto de que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para crear una estructura económica y espacial balanceada y sostenible si no llega a una población cada mayor a través del crecimiento del empleo, porque el desempleo genera una seria disrupción en la vida de los individuos y en la producción de valor agregado (ESDP 1999:9).

Aunque la desigualdad entre regiones prósperas y pobres tendía a reducirse gradualmente, subsistían fuertes contrastes dentro de los Estados miembros, entre regiones con industrias declinantes y regiones en crecimiento sostenido. Un análisis de las disparidades en desarrollo territorial en la UE identificaba la frontera sur desde Portugal hasta Grecia entre las áreas caracterizadas por un menor potencial

económico y un producto bruto per cápita entre 50% y 65% del promedio europeo.³ Mancha, Garrido y Pablo (2010) citan estudios e investigaciones que constataban que mientras a escala europea se registraba la mejora en la convergencia económica regional, a escala de los Estados miembros, se observaba por el contrario la existencia de una clara divergencia económica regional, una situación que podría interpretarse como resultado de dos direcciones divergentes: por un lado el éxito de la política europea de cohesión, por otro, el impacto regional negativo de las políticas económicas nacionales.

Las líneas directrices de las políticas sectoriales que ESDP establece son el desarrollo de un sistema policéntrico, el fortalecimiento en la asociación entre áreas urbanas y rurales con el fin de crear un nuevo modelo de relación rural-urbana y la cooperación transfronteriza. Entre las políticas comunitarias con incidencia directa en las estrategias de desarrollo espacial, se destacan la política de competencia, la política agrícola común, la política ambiental y las políticas de investigación, tecnología y desarrollo. Los recursos financieros proceden de los Fondos Estructurales, empréstitos del Banco Europeo de Inversiones y aportes de Trans-European Networks⁴. Un objetivo de la política de desarrollo espacial es la paridad en el acceso a la infraestructura: entre las opciones de políticas se proponen la formación de redes de servicios públicos de transporte y el planeamiento coordinado e integrado de las obras de infraestructura (ESDP 1999, 29).

II.5. Política de cohesión

El comienzo del tercer milenio trajo cambios importantes en la política regional: la estrategia aprobada en la cumbre de Lisboa en 2000, luego revisada en 2005, se propuso evaluar las acciones para reducir las diferencias en niveles de desarrollo entre regiones. En 2001, con la publicación del Segundo Informe sobre Cohesión Económica y Social de la UE, se inició un debate que culminó en el diseño del programa 2007-2013. La revisión de 2005 fue parte de ese debate y era resultado de la comprobación del escaso avance en el crecimiento de la productividad y el

³ Un estudio comparado revelaba que las disparidades entre los Estados que conforman los EE.UU. eran 50% menores que las existentes entre regiones europeas.

⁴ Red de redes regulada por el Tratado de Maastricht (Capítulo XV, arts. 154,155 y 156) para la promoción de proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones.

empleo en los cinco años de vigencia de la Estrategia de Lisboa. Al mismo tiempo se produjo un crecimiento espectacular de la UE: en la Cumbre de Atenas en 2004 ingresaron 10 nuevos Estados Miembros y en 2007 Bulgaria y Rumania accedieron al bloque. La integración europea se enfrentaba a nuevos desafíos surgidos de la aceleración de la reestructura económica generada en la globalización, los efectos de la revolución tecnológica, el desarrollo de la economía basada en el conocimiento, el envejecimiento de la población y el crecimiento de la inmigración. La incorporación de países ajenos al *acquis communautaire*⁵ hizo necesario introducir ajustes en el diseño institucional.

La Agenda de Crecimiento y Empleo adoptada en 2005 estableció nuevas prioridades. En la programación 2007-2013, éstas fueron incorporadas en tres nuevos objetivos de la política regional: convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial. Por otra parte, se adoptaron nuevas previsiones legislativas con una regulación común para FEDER, FSE y el Fondo Cohesión, basada en el principio del manejo compartido entre UE, Estados Miembros y regiones. Esa nueva normativa orienta el proceso de programación y establece reglas para administración financiera, control y evaluación de los proyectos. Al mismo tiempo se adoptaron reglamentos para cada una de las fuentes de financiación. Los Estados Miembros adquirieron mayor libertad de maniobra para implementar los programas y establecer reglas de elegibilidad del gasto, monitoreo y control. Estas en parte respondían a la situación de los nuevos miembros de la UE, incorporados en la cumbre de Atenas de 2004. Finalmente, la creación de una autoridad transfronteriza para implementar los programas de cooperación, completó la nueva arquitectura institucional (The European Commission 2007:6-7).

Mancha, Garrido y Pablo (2010) exponen una visión crítica de la política de cohesión: en su análisis, la Estrategia Renovada de Lisboa de 2005 introducía un dilema nuevo, entre cohesión y competitividad, que se sumaba al anterior entre eficiencia y equidad. La Comisión Europea propuso al Consejo Europeo una nueva formulación de objetivos: a la confirmación de los objetivos anteriores, se sumaron la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D, la

⁵ Puede definirse este concepto en los términos de Haas como “una homogeneidad subyacente de valores y expectativas” (ver página 10 de este documento).

aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación; la modernización del modelo social mediante la inversión en capital humano, la lucha contra la exclusión social y el esfuerzo para hacer compatible el progreso económico y social con la protección y conservación del medio ambiente.

A partir de 2000, la política regional europea estuvo sometida a tensiones presupuestarias y a controversias en el seno de la UE, en el marco de un debate mayor sobre los desafíos de la ampliación generada por el pasaje de una Europa de 15 a una Europa de 27. El esfuerzo presupuestario se redujo por primera vez con la programación 2000-2006 en coincidencia con la expansión espacial que resultó de la ampliación. La contradicción entre la continuidad del objetivo básico de lograr un mayor grado de cohesión y el límite presupuestario del 0,46% del PBI para lograrlo, estuvo en el centro de ese debate. Por consiguiente, coincidían, a un mismo tiempo, restricción en el presupuesto, nuevos objetivos a cumplir y crecimiento en el número de Estados Miembros. Por otra parte, el énfasis en la competitividad ponía en riesgo la participación de las regiones menos desarrolladas que presentaban limitaciones para poner en marcha proyectos innovadores:

Los retos de la ampliación, la internacionalización y la profundización de la integración con la Unión Monetaria, pese a tener importantes repercusiones territoriales, no se encaraban a escala europea. Es decir, se empezaba a remarcar la preeminencia de la eficacia sobre la equidad en aras a recortar las diferencias en competitividad con los Estados Unidos (Mancha, Garrido y Pablo, 2000:3).

Según los autores citados, el programa 2007-2013 marca un viraje con la reorientación estratégica hacia los nuevos países miembros, casi todos con fuertes necesidades de apoyo financiero, y hacia factores de desarrollo intangibles. La mayor discrecionalidad otorgada a los Estados miembros genera riesgos de creciente diferenciación entre países. Los Fondos Estructurales se concentraron preferentemente en objetivos de crecimiento y empleo para apuntalar la Estrategia Renovada de Lisboa aunque FEDER y FSE mantuvieron sus objetivos originales de reforzar la cohesión económica y social mediante la corrección de desequilibrios regionales y la creación de puestos de trabajo. A la vez, se creó el Fondo Tecnológico como instrumento para la política europea de I+D+i y en apoyo a proyectos de innovación con el principio del capital tecnológico como motor del desarrollo económico y social.

El cronograma de la política de cohesión diferencia dos fases: 2000-2006 y 2007-2013. Los objetivos de la primera fase fueron cuatro: regiones rezagadas en términos de desarrollo, zonas de conversión económica y social, sistemas de capacitación y empleo y desarrollo rural y reestructura del sector pesquero. En la segunda fase, los objetivos fueron convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial europea. A cada uno de esos objetivos se aplicaron recursos procedentes de diversos instrumentos financieros y programas de acción específicos. La Comisión Europea, en decisión del 31 de octubre de 2006, estableció la lista de regiones elegibles (The European Commission, 2007, pp. 10-20).

Las definiciones de objetivos permiten identificar el sentido de la política: el objetivo “convergencia” procura estimular el crecimiento y el empleo en las regiones menos desarrolladas, promueve la innovación, la adaptación al cambio económico y social, la calidad ambiental y la eficiencia administrativa. Las áreas elegibles incluyen regiones con PBI menor al 75% del promedio de la Comunidad y Estados miembros con ingreso nacional bruto inferior al 90% del promedio europeo⁶. Las fuentes de financiación son FEDER y FSE. Entre las regiones elegibles para el objetivo de convergencia se encuentran varias regiones de España (Galicia, Castilla la Mancha, Extremadura y Andalucía) y Portugal (Norte, Centro, Alentejo, y Região Autónoma dos Açores). Portugal es además elegible para financiación del Fondo de Cohesión. El objetivo competitividad regional y empleo abarca todas las áreas de la UE no elegibles para el objetivo de convergencia y busca generar empleo con proyectos que se anticipan a cambios sociales y económicos futuros. La cooperación transfronteriza España-Francia-Andorra queda incluido en este objetivo.

El objetivo cooperación territorial europea se dirige a fortalecer la cooperación en tres niveles: transfronterizo, transnacional e interregional.⁷ Estos tres niveles difieren

⁶ En la lista de Estados elegibles para financiación a través del Fondo de Cohesión se encuentran mayoritariamente los nuevos miembros de la UE en Europa del Este, además de Grecia y Portugal.

⁷ La cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales tiene por objeto promover mayor integración dentro de la Unión con la formación de grupos amplios de regiones europeas y la cooperación entre áreas no contiguas de diferentes países que comparten experiencias conjuntas o problemas similares. Un ejemplo de proyectos comprendidos en este canal es el Proyecto para conexiones de tren de alta velocidad en Europa Nor-occidental. La cooperación interregional opera a través de proyectos que tienen por finalidad mejorar la efectividad de las políticas de desarrollo regional mediante intercambio de información y experiencias. Proyectos dirigidos a desarrollo tecnológico, turismo, medio ambiente y sociedad de la

en objetivos y alcance espacial y esa diferenciación se corresponde con canales de financiación separados para cada uno.

III. Iniciativas y programas

La formulación de políticas sobre territorio, desarrollo y cohesión se hace efectiva a través de un conjunto de programas. De éstos, los de mayor impacto y continuidad han sido las Iniciativas Interreg, desarrolladas a partir de 1990 y reelaboradas en un proceso de continua interrelación entre teoría y práctica. El primer antecedente se materializó en fecha tan temprana como 1957, con el proyecto de cooperación germano-neerlandés EUREGIO. Este ejemplo fue tomado como referencia para un nuevo proyecto de asociación de regiones en 1974 con objetivos de cooperación transfronteriza entre los gobernadores del Limburgo belga, del Limburgo holandés y el gobierno regional de Colonia. En 1976 fue creada la primera estructura institucional transfronteriza con el fin de promover la integración entre regiones separadas por fronteras nacionales: esta fue la euroregión Mosa-Rhin conformada por el sur del Limburgo holandés, la ciudad de Aquisgrán y la región de Aachen que incluía los distritos de Aquisgrán, Heinsberg, Düren y Euskirchen. Poco después, en 1978, se incorporó a esta euroregión la provincia de Lieja y en 1992, se sumó a ella la comunidad germanófona de Bélgica. Compuesta por cinco regiones de tres Estados diferentes, con lenguas y tradiciones culturales distintas, esta experiencia estableció las bases de un modelo que luego sería replicado a lo largo y ancho del territorio europeo en el marco de las sucesivas Interreg y otros programas complementarios.

Entre éstos, se encuentran Urban, Equal y Leader. Estos programas forman parte de la estrategia de la política de cohesión. Sus objetivos son asegurar la paridad en el acceso a la infraestructura y al conocimiento. El programa Urban tiene como objetivo las poblaciones urbanas afectadas por el desempleo. Equal fue diseñado para combatir las desigualdades de género en el acceso al mercado de trabajo y tiene como objetivo el entrenamiento para el empleo. Finalmente, el programa Leader tiene como objetivo las poblaciones con densidad menor a 100 habitantes por

información se inscriben en este canal. La cooperación UE-Mercosur, protocolizada en el Acuerdo Marco de 1995, es el ejemplo más antiguo. Véase http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/index_en.htm

kilómetro cuadrado, tomando en cuenta el grado de ruralidad de una región y el área geográfica utilizada (The European Commission, 1999).

La especificidad de Interreg respecto de otros programas de la política de cohesión radica en que involucra la participación de autoridades de dos o más Estados miembros en el nivel regional y local, en la formulación e implementación de proyectos para una región de frontera. En su origen, fue una iniciativa diseñada para estimular la cooperación entre Estados miembros de la Unión Europea y para disminuir la influencia de las fronteras nacionales a fin de promover niveles de desarrollo similar en todo el territorio de la UE. Citando el artículo 130 del Acta Única Europea, Sidjanski (1998:136) sostiene que en política regional, los objetivos propuestos implicaban un margen nuevo mayor para la acción descentralizadora: el protagonismo de las organizaciones locales y regionales, gubernamentales y sociales, si volvió así un componente necesario.

Los objetivos del Programa Interreg son tres: 1) el fortalecimiento de la cohesión territorial, económica y social de la Unión y la promoción del desarrollo homogéneo del continente mediante la cooperación transfronteriza, 2) la cooperación transnacional y 3) la cooperación interregional. En este documento se examinan únicamente los proyectos diseñados en cumplimiento del objetivo de cooperación transfronteriza.

La primera de estas iniciativas fue Interreg I aprobada para el período 1989-1993, Fue seguida por Interreg II, para el período 1994-1999, Interreg III para el período 2000-2006 y los programas Urban, Leader y Equal. Finalmente, en el período 2007-2013, fue implementada Interreg IV, y se mantuvo la continuación de Urban, Leader y Equal. En octubre de 1999, la Comisión Europea aprobó los criterios para la asignación de fondos a estos programas: Interreg, Leader y Equal continuarían según los lineamientos que estaban en curso y en el caso de Urban los fondos se asignarían en proporción a la población objeto.

El programa Interreg opera con base en proyectos sometidos a evaluación y aprobación por parte de la Comunidad Europea. Esta otorga los recursos según criterios de impacto positivo en el desarrollo de todos los territorios objetivo del

proyecto y carácter del diseño e implementación sobre una base común, esto es, con la participación efectiva de todas las unidades comprometidas. La financiación procede de fondos comunitarios, de los Estados Miembros, autoridades regionales o sociales, según porcentajes que difieren de un proyecto a otro, según el potencial económico de cada parte.

Como ya se anotó, Interreg actúa en tres canales diferentes. El canal planeado para la cooperación transfronteriza es el que recibe la mayor financiación: el programa Interreg IV le destinó el 74% del total de recursos. Proyectos con fines de desarrollo social y económico, a través de estrategias de implementación común entre regiones adyacentes a una frontera entre Estados, son los destinatarios de los recursos financieros aprobados para este objetivo. Todos los proyectos deben demostrar impactos positivos en cada lado de la frontera y el diseño de la implementación debe ser realizado sobre una base común transfronteriza. Un componente financiero de Interreg está dirigido a establecer la infraestructura administrativa para la implementación en el nivel local/regional de los proyectos.

La realización y supervisión de cada proyecto queda a cargo de un comité de ejecución (steering committees) designado tras la aprobación del proyecto y constituido por representantes de las autoridades responsables de la Política de Cohesión en cada Estado participantes. Estas pueden ser tanto agencias nacionales como regionales. Los beneficiarios son muy diversos: autoridades públicas, asociaciones de interés, organizaciones sin ánimo de lucro, cámaras empresariales, organizaciones de trabajadores, cooperativas, centros de investigación. Bajo Interreg IV, las firmas privadas sólo pueden ser elegibles si se presentan agrupadas en un consorcio.

Las áreas de políticas definidas como prioritarias en Interreg III fueron: promoción del desarrollo urbano, rural y costero; fortalecimiento del espíritu de empresa; desarrollo de pequeñas y medianas empresas incluyendo entre ellas las del sector turístico; iniciativas para desarrollo del empleo local; asistencia a la integración en el mercado laboral y a la inclusión social; iniciativas para uso compartido de recursos humanos, instalaciones para investigación, educación, comunicación, cultura, salud y protección civil; protección ambiental, eficiencia energética y fuentes de energía

renovable; mejora de transportes, redes de información y comunicación y servicios de agua y energía; cooperación en áreas legal y administrativa; fortalecimiento del potencial humano e institucional para la cooperación transfronteriza. Algunos ejemplos de proyectos en este canal son Alcotra, un programa para la cooperación transfronteriza en los Alpes entre Francia e Italia (aprobado en el marco de Interreg III); FLUXPYR, un proyecto para la determinación y manejo de flujos y stocks de agua, carbón y energía en agricultura y tierras de pastoreo en el ecosistema de los Pirineos en contexto de cambio climático y del uso de la tierra, cofinanciado por UE-FEDER, la Generalitat de Catalunya y el Conseil Regional Midi-Pyrénées e ISLES, un proyecto para el desarrollo de energías renovables en las costas de Escocia e Irlanda (ambos aprobados por Interreg IV).

El Consejo Europeo de Lisboa en 2000 se propuso el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión Europea en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes de 2010,” capaz de un crecimiento duradero, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y mayor cohesión social. Esos objetivos fueron luego revisados con la Agenda 2020.

IV. Eurorregiones: historia y organización

Con el nombre de eurorregiones (euregio) se hace referencia a entidades de diverso tipo: puede designar a las entidades resultantes de la cooperación transfronteriza con participación de actores locales pero también se lo utiliza para hacer referencia a los diversos tipos de entidades que están a cargo de la administración de proyectos financiados con fondos Interreg. En muchos casos, esas entidades han establecido organismos de gestión administrativa que son financiados a través de asistencia técnica o también con fondos Interreg.

El largo proceso de conflictos por el dominio territorial entre los países europeos explica el hecho de que un elevado número de eurorregiones se encuentran en las fronteras de Alemania: las guerras por la apropiación de territorios o la división de unidades territoriales como “el reparto de Polonia” (Siglo XVIII) y el “corrimiento” hacia el oeste de las fronteras de Europa central y oriental, cuando las potencias vencedoras en 1945 trazaron un nuevo mapa en las conferencias de Teherán, Yalta

y Postdam transfiriendo territorios de los países vencidos, colocaron a algunas poblaciones dentro de los límites de Estados de cultura diferente. Así, algunas eurorregiones de la frontera alemana integran territorios histórica y culturalmente alemanes pero incluidos dentro de otros Estados.

La complejidad de las fronteras europeas se revela con la coexistencia de fronteras integradas plenamente y fronteras geopolíticas como en los casos de Gibraltar, la ex –Yugoeslavia, las naciones formadas a partir de la disolución de la URSS, la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte, y varios reclamos de corte irredentista. La Unión Europea es a partir del Tratado de Maastricht (1992) un bloque de integración sin fronteras internas.

Según la caracterización elaborada por AEBR (1999) las eurorregiones son un tipo específico dentro del conjunto de organismos de cooperación transfronteriza. Aunque no son todas idénticas en su organización o su normativa, comparten varias características comunes: son permanentes, tienen una identidad separada de la de los cuerpos que la forman, poseen sus propios recursos administrativos, técnicos y financieros y sus propios canales de toma de decisiones. En muchos casos, tienen establecidos comités y secretariados que son financiados a través de asistencia técnica.

A partir de la adopción de la política de cohesión, las eurorregiones disponen de un instrumento jurídico: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial que proporciona el marco para el desarrollo de estrategias políticas europeas y eurorregionales de acuerdo con el reglamento N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo. El objetivo de las AETC es superar los obstáculos que dificultan la cooperación territorial (en sus tres modalidades: transfronteriza, transnacional e interregional) facilitando la realización de proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o actividades de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros. Las AETC son formadas por Estados Miembros, autoridades regionales, autoridades locales, locales y organismos de derecho público con carácter facultativo. Las competencias de la AETC son establecidas en un convenio de cooperación a iniciativa de sus miembros, los cuales deciden sobre las competencias que podrá ejercer como autoridad pública. El convenio también

establece la duración y las condiciones de disolución de la AETC. Cada AETC elabora sus estatutos sobre la base del respectivo convenio.

El área geográfica que corresponde a una eurorregión es determinada de acuerdo con el grado de integración socio-económica y no por criterios exclusivamente administrativos. Los organismos de las eurorregiones no constituyen un componente más del gobierno local o regional sino un ámbito de intercambio y coordinación entre autoridades públicas y organizaciones privadas para definir planes y programas de alcance transfronterizo. La implementación de las acciones que resultan de los proyectos de cooperación queda a cargo de las autoridades competentes y según las normas y prácticas establecidas en cada caso: no hay duplicación de estructuras ejecutoras.

La organización de eurorregiones usualmente se inicia con la formación de una asociación o amalgama de autoridades locales (concejos, municipalidades, comunidades) y organizaciones sociales a los dos lados de una frontera, sobre las bases de un acuerdo de cooperación, la creación de un cuerpo de gobierno con igualdad de representación de todas las partes y un presupuesto basado en las contribuciones de los asociados. También opera el papel de la Unión Europea como factor causal del surgimiento de estas estructuras. Tanto el Consejo de Europa como las instituciones de la UE han trabajado durante años en la elaboración de la legislación relativa al status de las eurorregiones y en la formulación de recomendaciones (Lepik 2009: 268-270). En los hechos, coexisten las dos vías top down y bottom up. En un gran número de casos, las autoridades locales firman un protocolo de cooperación sin contar con personería jurídica. Las asociaciones constituidas según el derecho público quedan habilitadas para gestionar proyectos Interreg. De hecho, casi todas las eurorregiones han asumido un rol activo en Interreg.

El método de trabajo se basa en la elaboración de un plan de acciones con objetivos de desarrollo, de alcance siempre transfronterizo, que articula instituciones, ciudadanos, políticos, organizaciones sociales y culturales, de acuerdo con un criterio de representación equivalente de las estructuras y poderes de los dos o más territorios asociados. La cooperación se cumple tanto en sentido vertical, respecto

de las instituciones europeas, nacionales, regionales y locales, como horizontal, entre entidades a los dos lados de la frontera. La implementación de las acciones de cooperación transfronteriza se realiza de acuerdo con procedimientos aplicables en los territorios asociados evitando la competencia o superposición de funciones entre autoridades. Un objetivo importante es el desarrollo de la capacidad de iniciativa en nuevos proyectos y de uso de recursos propios como precondition para la obtención de apoyos de terceras partes.

Los campos de acción son definidos de acuerdo con intereses comunes a las partes asociadas. Un principio orientador es la igualdad en las prioridades asignadas a la cooperación en acciones socio-culturales y económico-infraestructurales. Las áreas comprendidas en la cooperación transfronteriza abarcan todas las dimensiones de la vida: desarrollo económico, transporte y tránsito, protección ambiental, conservación de recursos naturales, cultura y deportes, salud, energía, tratamientos de residuos, turismo y diversión, desarrollo agrícola, innovación y transferencia de tecnología, educación, servicios de emergencia, prevención de desastres, comunicaciones y seguridad pública.

Otras estructuras de cooperación parecidas a las eurorregiones son las *communautés de travail*, en regiones de la frontera francesa y en la frontera entre Extremadura y Alentejo, los *regionalrat* en los países germánicos, o los *clusters* en Irlanda/Irlanda del Norte. Un foco del trabajo de todas es la planeación estratégica ya que se excluye explícitamente el abordaje casuístico. En los países escandinavos, las estructuras regionales transfronterizas se asemejan a las eurorregiones en objetivos, competencia y capacidades. Hacia 2009 el número total de eurorregiones y estructuras similares era 168.

Tabla de eurorregiones en la Unión Europea hasta 1998

Nombre	Fecha de fundación	Frontera
EUREGIO	1958	Alemania-Holanda
Rhein-Waal	1973	Alemania-Holanda
Maas-Rhein	1976	Alemania-Holanda

Elms-Dollart	1977	Alemania-Holanda
Rhein-Maas Nord	1978	Alemania-Holanda
Benelux-Middegebied	1984	Bélgica-Holanda
Scheldemond	1989	Bélgica-Francia-Holanda
Saar-Lorlux	1989	Alemania-Francia-Luxemburgo
Euroregión Neisse-Nisa-Nisa	1991	Alemania-Polonia-Checoslovaquia
Elbe-Labe	1992	Alemania-Checoslovaquia
Erzgebirge	1992	Alemania-Checoslovaquia
Euregio Pro Europa Viadrina	1992	Alemania-Polonia
Egrensis	1993	Alemania-Checoslovaquia
Spree-Neisse-Bober	1993	Alemania-Polonia
Inn-Salzach	1994	Alemania-Austria
Euregio Pomerania	1994	Alemania-Polonia
Euregio-Bayerischer Wald/Böhmerwald	1994	Austria-Alemania-Checoslovaquia
Regio TriRhena	1995	Alemania-Francia-Suiza
Salzburg-Berchtesgadaner Land- Traunstein	1995	Alemania-Austria
Via Salina	1997	Alemania-Austria
Nestos-Mesta	1997	Grecia-Bulgaria
Sonderjylland-Slesvig	1997	Dinamarca-Alemania
Zugspitze-Wetterstein-Karwendel	1998	Dinamarca-Alemania
Midi-Pyrénées-Languedoc-Rousillon-Cataluña	1998	España-Francia

Fuente: AEBR (1999) Institutional Aspects of Cross Border Cooperation, p. 13.

La crisis económica de 2008 y sus efectos devastadores en muchos países europeos trajeron consigo la incertidumbre sobre el futuro de las políticas de cooperación transfronteriza.

El documento de la Euroregión Pirineos Mediterráneo es un buen ejemplo de la inseguridad compartida por muchos europeos pero, a la vez, de la certidumbre en cuanto a que la mejor estrategia era la continuidad en las políticas. Escrito en momentos en que se preparaba el debate sobre la estrategia Europa 2020 y a tres años del plazo establecido en 2013, sus autores afirmaban que “en una situación económica complicada que no permite prever un futuro mejor a medio plazo ... la política de cohesión económica, social y territorial encuentra toda su legitimidad y su razón de ser.” En el contexto de la crisis, las euroregiones adquirirían un significado nuevo: una herramienta para devolver al ciudadano “confrontado a una dura realidad” la confianza en la construcción europea con el desarrollo de la política de cohesión territorial llevada a la práctica sobre la base de la proximidad entre los ciudadanos y las instituciones europeas (Euroregión Pirineos Mediterránea, 2010:1).

V. Cooperación transfronteriza en la península ibérica: algunos casos

El caso de España es el de un país con fronteras plenamente integradas, aunque existen factores importantes de diferenciación. La variante lingüística en la frontera con Portugal no representa una barrera a la comunicación y por otra parte se trata de dos lenguas con grados diversos de proximidad: desde la frontera con Galicia, donde el tronco común galaico-portugués constituye un auténtico continuum, hasta la frontera centro-sur donde los contrastes entre castellano y portugués son grandes. En la frontera con el País Vasco y Francia impera el trilingüismo: superado el legado autoritario de la prohibición durante el régimen franquista, el euskera es hoy una lengua de comunicación en pie de igualdad con el francés y el español. Un segundo factor de diferenciación tiene origen en el régimen político: mientras España es una monarquía casi federal, Francia y Portugal son repúblicas de gobierno centralizado.

La fortaleza del municipio español a lo largo de su historia y una antigua tradición de derechos forales, son la base de la actual configuración territorial del poder político local. En 1983 España adoptó el estatuto de las autonomías, tres años antes de su ingreso a la Unión Europea.

V.1. Extremadura –Alentejo-Centro de Portugal: Euroregión EUROACE

El Estatuto de Autonomía de Extremadura expresamente establecía en el artículo 6 que las relaciones con Portugal son uno de los objetivos básicos de la acción de gobierno. En 1986, España y Portugal ingresan a la CEE. Dos países con una historia larga de conflictos y desconfianza mutua, pero con un patrimonio cultural compartido, emprendieron tempranamente la ruta de la cooperación aunque las diferencias en el sistema institucional generan todavía costos de transacción en el diseño y ejecución de las políticas de cooperación. Con la entrada en vigencia del Mercado Único el 1º de enero de 1993, “las fronteras perdieron buena parte de su significado” (Gabinete de Iniciativas fronterizas, p.6). En 1998, el Partido Socialista de Portugal impulsó un referéndum para la creación de regiones administrativas autónomas pero el resultado fue un rechazo por amplia mayoría (63,5%).⁸ Desde entonces, varios mecanismos permiten sortear las diferencias en grados de autonomía entre unidades subnacionales portuguesas y españolas.

Esta sección del documento examina la cooperación transfronteriza entre tres regiones: Extremadura, Alentejo (con capital en Évora) y Centro de Portugal (con capital en Coimbra). Las tres forman una unidad caracterizada por un patrimonio compartido de alto valor: templos, calzadas, acueductos y teatros construidos por los romanos, alcázares y mezquitas del período del Califato, sinagogas levantadas por las comunidades de judíos sefaraditas hacen de la historia una presencia cotidiana. Las tres regiones comparten el carácter de territorios periféricos para sus respectivos Estados nacionales. La economía tiene un fuerte componente agrícola y ganadero: olivares, bosques de alcornoque, viñedos, sector hortícola, el cerdo ibérico e industrias derivadas trazan el perfil productivo de este conjunto regional.

También comparten un conjunto de indicadores: menor tasa relativa de crecimiento demográfico, densidad de población inferior al promedio ibérico, mayor grado de envejecimiento de la población, bajo nivel de formación, menor presencia de mujeres en el mundo laboral, menor nivel de empleo y peso de los sectores secundario y terciario por debajo a las medias nacionales (CCDRCentro 2011).

Esa unidad en lo económico no excluye la supervivencia de viejos conflictos limítrofes: el más importante de ellos es el de la reclamación portuguesa sobre el

⁸ Sólo en la región autónoma de Madeira e Islas Azores las autoridades locales son elegidas directamente.

territorio de Olivenza, cuya indefinición, que subsistía hasta 2012, obstaculizaba la toma de decisiones en ciertos proyectos de infraestructura: la construcción de un puente nuevo, adicional al ya existente puente de Ajuda y del embalse de Alqueva, al cual está ligado el proyecto ADLA 4, financiado por el POCTEP y diseñado para atender las necesidades en recursos de agua de todo el conjunto regional.

Extremadura es la región española que posee la frontera más extensa con Portugal y es la única comunidad autónoma en la cual todas sus provincias limitan con Portugal. En la construcción de la relación transfronteriza, tres organismos han cumplido un papel destacado: la Junta de Extremadura y las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo y de Centro. A ellas se sumaron la Federación Extremeña de Municipios y Provincias y las Mancomunidades integrales de Cáceres y Badajoz. Estos organismos concitaron respaldo de sectores sociales, partidos políticos locales y medios de comunicación. Pero el impulso decisivo provino de la UE a través de la Iniciativa Interreg, de la que proceden los instrumentos financieros, y del Proyecto Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP). Este cuenta con un comité de seguimiento político-estratégico y varios comités territoriales de gestión. Posteriormente se agregaron recursos propios de las administraciones regionales y locales y otros generados por agentes económicos y sociales.

“Para las personas que trabajamos en el GIT constituye una gran satisfacción conocer... nuevos proyectos de cooperación o constatar que actividades que hemos estado apoyando durante varios años se han consolidado y finalmente han podido “emanciparse” de nuestras ayudas” se lee en la Introducción del informe de Actividades de Cooperación 2003-2007 (GIT, 2008, p. 7), un enunciado que equivale a una asunción explícita del concepto de spill over.

La organización de Gabinete de Iniciativas Transfronterizas estuvo precedida por la firma de sendos Protocolos de Cooperación por la Junta de Extremadura y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo y Centro en 1992 y 1994. Las tres regiones crearon sus gabinetes respectivos y pusieron sus administraciones a trabajar conjuntamente. El punto de partida fue un encuentro de municipios de Extremadura y Alentejo, seguido de un encuentro general de representantes políticos y administrativos de los distintos departamentos para

establecer las bases de la futura colaboración. Un cambio cualitativo importante se produjo cuando se pasó de la relación dual a la relación tripartita. El 21 de septiembre de 2009, con la firma del Convenio constitutivo de la Comunidad de Trabajo EUROACE, fue creada la eurorregión del mismo nombre en Vila Velha de Ródão. Es un organismo sin personalidad jurídica y dotado de una estructura de funcionamiento ágil y abierta, conformada por un presidente, un vicepresidente, un Consejo Plenario, un Consejo Ejecutivo, un Secretariado y varias Comisiones sectoriales.

El GIT se compone de tres núcleos: el de Mérida, que inició su funcionamiento como un proyecto Interreg, el de Évora y el de Coimbra. Sus funciones son estimular relaciones eliminando los estereotipos que las obstaculizan, proponer proyectos de cooperación, poner en contacto a actores interesados, coordinar y prestar apoyo técnico y administrativo a los grupos de trabajo de composición tripartita que actúan en el marco de los protocolos de cooperación. A través del Plenario, la eurorregión enseña a cooperar a alcaldes, concejales, funcionarios. El Observatorio Euroace tiene por objetivo recopilar toda la información publicada desde 1993 y elaborar bases de datos de libre acceso. Los grupos de trabajo sectoriales están integrados por técnicos y responsables políticos de cada región. Esta modalidad de trabajo fue adoptada para superar las dificultades originadas en la diferencias entre estructuras de gobierno en uno y otro país y evitar el pasaje por las Cancillerías.

El número de grupos de trabajo y de proyectos de cooperación en la frontera luso-extremeña creció en forma sostenida durante el período a medida que se diversificaban los campos de acción. La aprobación de proyectos se cumple sobre la base de convocatorias anuales en las que participan municipios, individuos y asociaciones sin ánimo de lucro. Por su parte, el GIT organiza y financia proyectos definidos como estratégico o de carácter estructurante (GIT, 2008, p. 8).⁹

En la fase inicial hasta 1995, tuvo un rol de primer orden la relación entablada entre instituciones públicas establecidas y prestigiosas en la definición de contrapartes a cada lado de la frontera: las Universidades de Extremadura, Évora y Coimbra

⁹ Se definen como proyectos estructurantes los que tienen por objetivo la construcción de abordajes de corte regional-fronterizo sobre problemas comunes a una región. Un ejemplo es el Proyecto Agora iniciado en 2003 en la modalidad de un ciclo de debates sobre temas de la región como la singular condición ibérica entre el europeísmo y el atlantismo.

tuvieron un papel importante en ese proceso a través de proyectos de investigación, intercambios y actividades conjuntas en el marco de convenios. Una dinámica similar se produjo entre municipios y provincias de ambos lados de la frontera. La interacción Universidad, centros públicos y empresas es un eje articulador de la cooperación transfronteriza.

A partir de 1995, las convocatorias anuales se abrieron también al sector privado. El fracaso de la regionalización en Portugal en el referendo de 1998 obligó a un cambio de estrategia hacia la búsqueda de interlocutores de nivel nacional. En 2002, España y Portugal firmaron el Tratado de Valencia que ordena la cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas. A partir de la Cumbre Ibérica de Santiago de Compostela en 2004, los presidentes de las Comunidades autónomas españolas fronterizas con Portugal, comenzaron a participar y pudieron así abordar junto a autoridades nacionales portuguesas temas de interés para la cooperación transfronteriza. En 2006 se celebraron dos encuentros en preparación para la nueva programación de los fondos europeos del período 2007-2013. En ambos participaron autoridades del máximo nivel incluyendo los Cancilleres de ambos países.

Las áreas de políticas de cooperación transfronteriza atraviesan casi todo el conjunto de las políticas públicas: educación y cultura (proyectos de enseñanza del portugués, publicaciones, festivales de cine, música, teatro, danza, exposiciones de arte, intercambios estudiantiles), acción social (programas para adultos mayores, discapacitados), agricultura y desarrollo rural (ferias y exposiciones, tres proyectos financiados por FEDER a través de la Iniciativa Interreg III además de fondos provenientes de entidades regionales: Ruraltrans –de infraestructura y desarrollo sostenible; Actúa –cultura y participación ciudadana en el mundo rural; y Partexal – desarrollo endógeno y patrimonio rural), economía, empleo, industria y comercio (jornadas de cooperativismo, de innovación industrial), infraestructura y ordenamiento territorial (Proyecto de reconocimiento territorial para estrategias comunes de planificación en Extremadura y Alentejo Central y Proyecto de Modelo geográfico de gestión ambiental y territorial para espacios rurales de baja densidad, con financiación de fondos comunitarios a través de Interreg III), juventud y deportes, medio ambiente (jornadas sobre especies protegidas, hábitat ecológico),

turismo y patrimonio, salud (cuatro proyectos financiados a través de Interreg para armonización de estructuras formativas en diversas especialidades médicas, formación continuada en oncología, diagnóstico por imagen anatómico-funcional y cuidados paliativos).

El período 2007-2013 estuvo marcado por los impactos negativos de la crisis mundial de 2008. La situación económica y la quiebra del Estado de Bienestar, en el balance del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, tuvieron efecto directo en los organismos locales y en los municipios (Informe presentado en reunión de 2 de mayo de 2012). Nuevas formas de coordinación entre autoridades y con agentes locales y mayor intervención de las comisiones sectoriales fueron ensayadas para dinamizar la eurorregión.

Para el período 2007-2013, los ejes prioritarios de los proyectos fueron el fomento de la competitividad y promoción del empleo, medio ambiente, ordenamiento territorial, accesibilidad, integración socioeconómica y social. La financiación con fondos europeos se ha concentrado en proyectos generadores de tejido productivo y en las áreas de salud (en la cual existe una intensa cooperación hispano-portuguesa) y logística, con activa participación en esta última de las Diputaciones provinciales como Cáceres y Badajoz. Tras la cumbre realizada en 2006, Badajoz fue seleccionada como la sede del Secretariado Técnico Conjunto para el período 2007-2013. El proyecto Hidranatura, desarrollado en la Universidad de Extremadura en Badajoz, es una respuesta a un área prioritaria en las políticas de desarrollo y cohesión y abarca acciones de investigación interdisciplinaria, enseñanza de grado y de posgrado. Otros ejemplos son los proyectos Deméter (economía, sociedad y cultura del medio rural transfronterizo) y Parques Naturales sobre el río Tajo (Medio ambiente, turismo, especies ornitológicas protegidas). La investigación aplicada a la incorporación de innovación a la producción es fuerte en el área de desarrollo rural y genera creación de redes, cursos de formación y preservación de empleos.

El proyecto RITECA tiene por objetivo general crear un marco de colaboración entre instituciones para la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico a fin de acelerar el cumplimiento de los objetivos de Lisboa por las regiones Extremadura, Alentejo y Centro de Portugal. Articula administraciones públicas, universidades, institutos politécnicos, fundaciones público-privadas y empresas. La ecuación

I+D+i¹⁰ está en la base de los planes de RITECA. Los proyectos apoyados hasta 2012 se agrupan en cuatro áreas definidas como estratégicas: Recursos naturales y Energías Alternativas, Tecnología agroalimentaria, Patrimonio y Materiales de construcción y Salud y TICs.

V. 2. La cooperación transfronteriza entre España, Francia y Andorra

La caracterización económico-social de las regiones de frontera noreste de España revela una gran diversidad de situaciones y un rasgo común: los territorios españoles (Navarra y País Vasco) se sitúan entre los de mayor desarrollo relativo en el país mientras que Aquitania ocupa una posición “periférica” dentro de Francia. Existen asimetrías político-institucionales entre los tres países: entre el régimen autonómico español, el centralismo francés y la situación específica del principado de Andorra que no es miembro de la Unión Europea y participa en los programas de cooperación en el marco del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación de junio de 1993. Finalmente, a diferencia del caso anterior, existe una variedad de estructuras que intervienen en cooperación: la Comunidad Autónoma de Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Eurorregión Aquitania-Euskadi y una eurociudad, Bayonne-San Sebastián. Desde el punto de vista cultural la diversidad lingüística es uno de los componentes más visibles en un universo marcado por la riqueza en tradiciones culturales diferentes: español, francés, navarro, euskera y lengua occitana conviven en el espacio fronterizo. Finalmente, un componente central de la diversidad cultural y a la vez de articulación, es el país vasco, extendido a los dos lados de la frontera entre Francia y España.

Los proyectos de cooperación han recibido financiación en su casi totalidad a través de Interreg, canal cooperación transfronteriza, a excepción de un proyecto de Aquitania-Euzkadi que recibió también apoyo de Interreg canal cooperación transnacional. Los fondos FEDER, FSE y los fondos de cohesión son la fuente mayor de recursos financieros. El marco en que se insertan los proyectos de cooperación transfronteriza es el Programa POCTEFA, autodefinido como “un programa europeo al servicio del territorio pirenaico”. Para el período 2007-2013,

¹⁰ Investigación más Desarrollo más inversión.

FEDER destinó un presupuesto de 168 millones de euros.¹¹ A esos fondos, se suman recursos aportados por gobiernos regionales, sector privado y organizaciones diversas. El papel de las Universidades es tan activo como en el caso de EUROACE: la red AEN (Aquitania-Euskadi-Navarra) integra 21 centros y lidera un conjunto importante de proyectos.

El objetivo declarado de POCTEFA es el desarrollo de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas a través de estrategias conjuntas a favor del desarrollo territorial sostenible y de la percepción ciudadana de la zona transfronteriza como un espacio único. Los ejes prioritarios del programa son tres: 1) reforzar la integración transfronteriza valorizando las complementariedades en el ámbito de las actividades económicas, de innovación y de capital humano; 2) Valorizar los territorios, el patrimonio natural y cultural en una lógica sostenible, proteger y gestionar los recursos ambientales; 3) Mejorar la calidad de vida de las poblaciones a través de estrategias comunes de estructuración territorial y de desarrollo sostenible.

Entre los proyectos discutidos durante la visita se encuentran, dentro del Eje 1, ERALAN 2, un proyecto para el fomento de metodologías y herramientas específicas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas para ser más competitivas e innovadoras; TESS, Red transfronteriza de la economía social y solidaria para el fortalecimiento del área transfronteriza Navarra-País Vasco-Aquitaine; dentro del Eje 2, GALLIPYR, Red pirenaica de los galliformes de montaña, especie que comprende entre otras a la perdiz y cuya supervivencia enfrenta amenazas tanto humanas como del cambio climático, IRATÍ, Bosque de Bosques, para el desarrollo sostenible del potencial turístico de Iratí, proyecto gestionado por la Junta General del Valle de Salazar; VULTOURIS, Red transfronteriza de turismo ornitológico; IN AGRO SALUTE, para el desarrollo y puesta en red de recursos para la promoción de la actividad agraria en Navarra, Aquitania y País Vasco; dentro del Eje 3, LAZOS-LIENS-LOTURAK, para la innovación socioeducativa y generación de conocimiento en el trabajo con jóvenes y adolescentes desde una perspectiva transfronteriza;

¹¹ Debe anotarse que POCTEFA (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España Francia Andorra) comprende todo el conjunto de regiones del espacio pirenaico y no únicamente los territorios considerados en este documento.

AETN, Red de transporte Aquitania-Euskadi para el sostenimiento y desarrollo del transporte intermodal de mercancías en la eurorregión Aquitania-Euskadi.

La comunidad autonómica de Navarra es heredera de una larga historia de autonomía, primero como reino independiente, y luego de su incorporación en la unidad española, como región con un estatuto propio. El País Vasco (Euskadi o Euskal Herría) es también una comunidad autónoma con una fuerte tradición de nacionalismo y está conformado por tres provincias, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Duramente perseguida bajo el régimen autoritario de Franco, la lengua euskera comparte hoy con el castellano el carácter de lengua oficial, de enseñanza y de comunicación en todas sus formas. Ambas regiones tienen la tasa menor de desempleo de España y el porcentaje más alto de participación de la industria en el PBI aunque el País Vasco ha sufrido un proceso de desindustrialización, en particular en Bilbao y su área circundante.

Navarra ocupa el primer lugar en innovación. La estrategia de innovación en Navarra apuesta a programas de I+D+i dirigidos a empresas de alto valor orientadas al exterior, a proyectos de energías renovables y telecomunicaciones. Los ejes económicos prioritarios son la economía de la salud, la economía verde (ligada a energías renovables) y la economía del talento. Los clústers beneficiados son empresas pequeñas de menos de 50 trabajadores. En el diseño de la estrategia ante el nuevo escenario europeo post-2013, el informe del gobierno de Navarra de diciembre de 2011 planteaba “intensificar la actividad dentro de grupos y redes para promover la participación en la obtención de fondos directos.” (Presentación 7/05/2012). Varias agencias gubernamentales de Navarra participan en las estrategias de innovación (Dirección General de Empresas, Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra y Navarra Factori).

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) surgió en 1983 por iniciativa del Consejo de Europa como un proyecto de cooperación en el espacio del macizo pirenaico con el fin de abordar en forma conjunta los problemas de la región y desarrollar una identidad común. En 2005, se constituye en un Consorcio, entidad jurídica de derecho público español y tiene carácter de organismo con capacidad de gestionar fondos comunitarios en el marco de POCTEFA. La sede oficial se

encuentra en Jaca. Tres regiones francesas (Aquitaine, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon), cuatro comunidades autonómicas españolas (Cataluña, Aragón, Navarra y Euskadi) y el principado de Andorra, que participa en el consorcio por medio de una comisión parlamentaria, forman esta estructura. El Consorcio puede buscar socios en el mundo. Su objetivo general es el desarrollo económico y social y el 80% de las acciones de cooperación está dominado por la temática de la montaña. Entre los problemas prioritarios se encuentran el cambio climático y el ordenamiento territorial: dos proyectos abordan específicamente estos problemas: el Observatorio Pirenaico de Cambio Climático y Proyecto Ulysses. El primero fue diseñado en respuesta a un informe técnico que alertaba sobre la vulnerabilidad de la región pirenaica frente al cambio climático y fue incluido en el plan de acción de la CTP para el período 2009-2011. El segundo, financiado por ESPON (European Spatial Planning Observation Network), es un proyecto de investigaciones con el objetivo de aportar conocimiento y metodología para el ordenamiento territorial de las áreas fronterizas. AEBR es uno de los socios ligados al proyecto junto a CTP, la Región de Extremadura y la Comisión de Desarrollo Territorial y Ordenación del Territorio de Alentejo (Presidencia de Navarra. Informe 2011-2013, p.10).¹²

Los estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Erorregión Aquitania-Euskadi” fueron firmados el 12 de diciembre de 2011 y la sede quedó establecida en Hendaya. Su conformación administrativa y técnica estaba en proceso al momento de la visita en mayo de 2012. Los órganos de decisión son: una junta de 20 miembros, una presidencia asumida en alternancia cada dos años, una oficina de 6 miembros y un director/a. El contexto de restricciones presupuestarias que afectaba a todas las colectividades locales obligaba a maximizar el uso de los recursos e integrar las diversas estructuras de cooperación ya existentes. Entre éstos estaba la Plataforma Logística Aquitania-Euskadi, instrumento constituido en 2004 con cometidos en políticas de infraestructura y transportes, la Eurociudad Vasca y el Consorcio Bidasoa-Txingudi, a los cuales se asignaba potencialidades para generar un “efecto dominó” en todo el territorio eorregional (Gobierno Vasco- Régión Aquitaine, 2012: 2-4). Por otra parte, la participación de la Región Aquitania y

¹² El Informe *Estilos de vida urbanos, sostenibilidad y evaluación medioambiental integrada*, publicado por el Centro Común de Investigación y la Comisión Europea, presenta los resultados del proyecto en los dos primeros años de ejecución.

de la Comunidad Autónoma de Euskadi en los proyectos SUDOUE y Espacio Atlántico, ambos financiados con fondos de Interreg IV (cooperación transnacional) aseguraba el acceso a recursos financieros adicionales a los de cooperación transfronteriza (POCTEFA). Las prioridades establecidas para el período 2011-2013 eran: la accesibilidad y el cambio modal para reducción de gases de efecto invernadero, el crecimiento sustentable basado en la economía del conocimiento con la articulación Universidad-investigación-innovación y el fortalecimiento de la identidad cultural construida por la historia, la lengua y un “art de vivre” común.

La Eurociudad San Sebastián-Bayonne se sitúa a ambos lados de la línea divisoria que marca el río Bidasoa entre España y Francia. Se trata de un conjunto urbano dotado de gran riqueza en términos de patrimonio histórico (murallas de Donostia San Sebastián, Fortificaciones de Hondarribia, isla de los Faisanes donde se firmó la paz de los Pirineos en 1659 y castillo de Marracq donde se cumplieron las abdicaciones que dejaron a Napoleón Bonaparte en el trono de España en 1808). En 1993, se firmó un protocolo de cooperación para integrar un espacio metropolitano trilingüe que ha tenido históricamente el papel de encrucijada en las comunicaciones entre el Atlántico, el Mediterráneo y los Pirineos. Este hecho explica la importancia asignada por el Consejo Europeo a los proyectos de transporte intermodal en la forma de un euro-corredor en este espacio. La integración de cámaras empresariales y asociaciones profesionales, como el Colegio de Abogados, es un indicador del avance hacia una unidad transfronteriza. El modelo de gobernanza se caracteriza por el partenariado y el consenso. El tratado de Bayona de 1995 y la creación del consorcio Bidasoa-Txingudí en 1998, que integran los municipios de Hendaya, Hondarribia e Irún, consolidaron el proceso de afirmación de la eurociudad.

La vinculación de la Universidad con la cooperación transfronteriza es muy fuerte en toda la región y la transferencia de I+D+i a las empresas es una de las líneas centrales de acción en las políticas de innovación. La idea que articula las iniciativas en ese sentido es el desarrollo tecnológico como fundamento del tejido productivo. En la universidad de Navarra, certificada como campus de excelencia, son particularmente destacadas las investigaciones en agrobiotecnología y en electrónica y comunicaciones. El Programa Euroinnova-Navarra, financiado con

fondos FEDER y fondos privados, promueva proyectos en biotecnología, nanotecnología y energías renovables. En el País Vasco la estrategia universitaria de agregación de instituciones (Universidad del País Vasco, Donostia International Physics Center y Tecnalía) se propuso como metas la conversión en un campus de excelencia internacional y la creación de “ecosistemas de conocimiento” que contribuyan a la cohesión social, al desarrollo económico territorial y al crecimiento del empleo. Las áreas de especialización prioritaria en Euskampus son: ecosistemas sostenibles y tecnologías ambientales, procesos innovadores y nuevos materiales, envejecimiento saludable y calidad de vida.

Junto a las universidades, las redes cumplen un papel fundamental en la transferencia de conocimiento y tecnología a las empresas: es el caso de Retecna y de la Fundación COTEC en Navarra y el de Tecnalía en el País Vasco con sus proyecto de “incubadora de empresas” y de formación de capacidades para el desarrollo endógeno. Finalmente, la red AEN, formada por universidades de Navarra, Euzkadi y Aquitania (Bordeaux I-IV) tiene como meta la creación de un campus transfronterizo e inició la colaboración en investigación y programas de doctorado.

Conclusiones

El análisis de la cooperación transfronteriza en las dos regiones estudiadas demuestra la importancia que la construcción institucional ha tenido como fundamento para su planeación y ejecución. La formación de estructuras de nivel regional, a partir de entidades subnacionales pre-existentes como los municipios y creación de nuevos organismos de alcance transfronterizo como las eurorregiones, proporciona las bases para la afirmación de comunidades en el sentido elaborado por Deutsch y confirma las hipótesis neofuncionalistas de transferencia de lealtades hacia el nuevo centro y de spill over con el encadenamiento de acciones de cooperación entre un número creciente de sectores y de estructuras institucionales como lo revela la alianza de universidades, centros públicos y empresas en la ejecución de proyectos I+D+i y en la formación de redes. De hecho, la apropiación

de conceptos federalistas y neofuncionalistas en el lenguaje de los documentos oficiales es un indicador de la correspondencia entre teoría y práctica.

En ese sentido, el poder explicativo del intergubernamentalismo liberal es de alcance muy limitado, sólo aplicable a los ejemplos del mecanismo mixto de autoridades eurorregionales (EUROACE) y del gobierno nacional de Portugal o de las instancias de coordinación establecidas por tratado entre España, Francia y Andorra. Descontando estas dos excepciones, el diseño y la ejecución de la gran mayoría de los proyectos de cooperación transfronteriza se cumplen en las estructuras eurorregionales. En cambio, las potencialidades de esta teoría son grandes en los casos de cooperación transnacional e interregional, porque involucran una actividad importante de negociación tanto de los Estados Miembros de la UE como de otros actores externos, y en los casos de cooperación en regiones de los Estados de reciente incorporación en la UE, donde las experiencias políticas y sociales anteriores guardan poca afinidad con el acervo acumulado en los países fundadores del bloque.

El respaldo y la participación en este proceso de actores como gobiernos municipales, universidades, asociaciones de productores, cámaras empresariales, organizaciones sociales y élites locales o regionales, contribuyen a la solidez de la construcción institucional y a la continuidad de la comunidad y de los programas de acción. Las comunidades transfronterizas estudiadas en este documento poseen capacidad de formulación, gestión y seguimiento de la ejecución de proyectos y revelan un abordaje integral de los problemas en sus múltiples dimensiones, económicas, sociales, culturales, medioambientales y de infraestructura.

La articulación entre esfuerzos locales de las regiones y programas aprobados por organismos del más alto nivel en la Unión Europea pone de manifiesto el papel de la supranacionalidad como factor determinante de la política regional y sus estructuras de gobernanza: el derecho europeo proporciona el marco normativo supranacional dentro del cual las instituciones políticas europeas y los fondos estructurales operan como la “causa motriz” de la cooperación transfronteriza.

En términos de objetivos y contenidos, la cooperación transfronteriza se enmarca en la política regional europea. También en esta dimensión el poder de explicación del intergubernamentalismo liberal es débil ya que el diseño esta política es de difícil aprehensión desde una perspectiva que postula al Estado nación como actor unitario y racional en la toma de decisiones resultantes de negociaciones interestatales y caracteriza la integración europea como un ejemplo de relaciones entre Estados en un contexto de anarquía. De hecho, la evidencia revisada para este trabajo no lo demuestra. El estudio de la política regional revela en cambio la interacción entre Estados Miembros y organismos comunitarios en un contexto fuertemente regulado.

Objetivos como el desarrollo para corregir las asimetrías entre territorios fronterizos y la defensa del medio ambiente no podían ser logrados por los Estados miembros actuando aisladamente sino como resultado de un esfuerzo comunitario sostenido en el tiempo con metas a largo plazo, excediendo con creces el límite temporal de las negociaciones interestatales de corte coyuntural. Las sucesivas reformulaciones de la política regional son resultado de una planeación estratégica, con metas definidas para el corto, mediano y largo plazo y transferencia de responsabilidades y recursos hacia las regiones y las autoridades con mayor cercanía a las sociedades destinatarias. Las categorías federalistas de supranacionalidad y subsidiaridad explican esta compleja articulación entre los niveles comunitario, nacional, regional y subnacional.

Finalmente, el análisis de los contenidos de la política regional, más allá de los cambios introducidos a lo largo de su evolución, revela un conjunto de objetivos constantes: la igualdad como criterio para superar el desbalance entre territorios en términos de condiciones económicas, el desarrollo endógeno, la igualdad en la distribución geográfica del crecimiento, la expansión del empleo (y por consiguiente el combate al desempleo como factor de disrupción) y la paridad en el acceso a los servicios de transporte e infraestructura y la cohesión social. También es posible constatar algunas continuidades metodológicas como la transferencia de buenas prácticas y el desarrollo de organismos para consolidar y fortalecer la acción de las entidades regionales y locales y para asegurar la vigencia del principio de subsidiariedad.

En conclusión, y a partir del análisis de la política regional europea, es posible afirmar que el modelo de eurorregiones y otras estructuras similares, por sus condiciones de autonomía, configuración flexible, gestión concertada, sistemas de trabajo en red y participación abierta a todos los actores del territorio, constituyen la organización apropiada para hacer efectivos los objetivos de desarrollo territorial similar a cada lado de la frontera, para la implementación plena de la política de cohesión, para la gobernanza de la compleja problemática transfronteriza y para la necesaria articulación entre los niveles supranacional, nacional y subnacional. La sustentabilidad de este modelo, sin embargo, depende de la capacidad de la UE para confrontar amenazas como los efectos negativos de la crisis económica prolongada desde 2008 sobre la economía productiva y el tejido social de las regiones y las demandas de una ampliación territorial al servicio de objetivos geopolíticos y no de integración regional.

Bibliografía

Acosta Puertas, Jaime (2004). "La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina." En Nueva Sociedad, N° 189, pp. 125-140.

Attinà, Fulvio (2001). El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

AEBR-LACE TAP Project (1999). Institutional Aspects of Cross-Border Cooperation. Informe para la Comisión Europea. Disponible en: http://www.aebr.eu/files/publications/inst_asp_99.en.pdf
Acceso: 20/8/2014.

AEBR-LACE (1997). The EU Initiative Interreg and Future Development. Disponible en: http://www.aebr.eu/files/publications/interreg_97.en.pdf
Acceso: 20/8/2014.

Clavero, G. Matías (2005). "La estrategia de Lisboa sobre la sociedad del conocimiento: la nueva economía" en Revista ICE, N° 820, pp. 169-193.

Closa, C. (1994). E pur si muove: Teorías sobre la integración europea (1). En Revista de Estudios Políticos, N° 85, pp. 339-364.

Deutsch, Karl (1990). Análisis de las relaciones internacionales. México: Gernika.

Deutsch, Karl (1966). The Nerves of Government. Models of Communication and Control. Nueva York: The Free Press.

Deutsch, Karl (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.

Dogherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Esteban, Marisol, Arantxa Rodríguez, José Moreno, Amaia Altuzarra y Jon Larrañaga (2009). "La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas" en *Investigaciones regionales* 14, pp. 157-184.

Haas, Ernst B. (1990). "La lógica de la integración funcional gradual en Europa" en Lagos, Gustavo y Raimundo Barros Charlín (Comp.). *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana*. Buenos Aires: BID-INTAL, pp. 261-272.

Haas, Ernst B. (1968). *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.

Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.

Katzenstein, Peter K.; Keohane, Robert O.; Ruggie, John Gerrard y Schmitter, Philippe (2005). "Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas" en: *Annual Review of Political Science*, pp. 271-296.

Lepik, Katri-Liis (2009). "Euroregions as Mecanisms for Strenthening Cross-Border Cooperation in the Baltic Sea Region." En *Trames* (Tallin, Estonia) 3: 265-284.

Lindberg, León (1963). *The Political Dynamics of European Economic Community*. Standford: Standford University Press.

Mancha Navarro, Tomás; Garrido Yserte, Ruben; Pablo Pindado, Félix (2010). "La Política de cohesión 2007-2013. Un análisis del difícil maridaje entre cohesión y competitividad en el caso español." En: *The Future of Cohesión Policy*, Badajoz: 7º Taller APDR.

Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mc Gowan, Lee (2007). "Theorising European Integration: revisiting neo-funcionalism and testing its suitability for explaining the development of European Commission competition policy?" en *European Integration Online Papers*.

Mitrany, David (1943). *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organisation*. Londres: Royal Institute of International Affairs.

Moravcsik, Andrew y Frank Schimmelfennig (2009). "Liberal Intergovernmentalism" en Wiener, A. y Th. Diez (Eds.) *European Integration Theory*, Nueva York: Campus, pp. 67-87.

Moravcsik, Andrew (1998). "Europe's Integration at Century's End." En Moravcsik, Andrew (Ed.). Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy, Nueva York: The Council on Foreign Relations.

Nye, Joseph S. (1971). Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization. Nueva York: Little Brown.

Rosamond, Ben (2005). The Uniting of Europe... Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas. Coventry: University of Warwick Institutional Repository. Disponible en: <http://go.warwick.ac.uk/wrap>. Acceso: 4/10/2013.

Sánchez, Víctor M. (Dir.) (2010). Derecho de la Unión Europea. Barcelona: Editorial Huygens.

Scheinman, Lawrence (1966). "Some Preliminary Notes on Bureaucratic Relationships in the European Economic Community," en International Organisation, Vol. 20, N° 4, pp. 750-773.

Schmitter, Philippe. C. (1971). "A Revised Theory of Regional Integration," en Lindberg, León y Sheingold, Stuart A. (Eds.) Regional Integration: Theory and Research, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 232-264.

Schmitter, Philippe C. (1969). "Three Neofunctionalist Hypotheses about International Integration," en International Organisation, Vol. 18, N° 4, pp. 705-737.

Sidjanski, Dusán (1998). El futuro federalista de Europa. De los orígenes a la Comunidad Europea a la Unión Europea. Barcelona: Editorial Ariel.

Todd, Emmanuel (1990). L'Invention de l'Europe. Paris: Éditions Du Seuil.

Documentos

Agencia Transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián. S.f. La Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián.

CCDRCentro (Ed.) (2011). EUROACE 2020. Una estrategia para la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura.

Council of Europe. ETS N° 159. Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Strasbourg, 9/XI/1995.

Comité de las Regiones. 2014. Disponible en: <http://www.cor.europa.eu>

Euroregió Pirineus Mediterránea, Eurorégion Pyrénées Méditerranée, Eurorregión Pirineos Mediterráneo (2010) Las Eurorregiones: una cooperación integrada, al servicio de la política de cohesión económica, social y territorial.

European Commission. Committee on Spatial Development (1999). ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

FEDER. Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2007-2013. Objetivo 3: Cooperación Territorial Europea. Guía de Gestión de Proyectos. Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2007-2013.

Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT). Extremadura y Portugal. Actividades de Cooperación 2003-2007. Mérida: Gabinete de Iniciativas Transfronterizas-Junta de Extremadura, 2008.

Gobierno Vasco-Region Aquitaine (2012). Informe de orientaciones presupuestarias 2012.

Gobierno Vasco-Región Aquitaine (2011). Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Erorregión Aquitania/Euskadi”.

Gobierno Vasco-Región Aquitaine (2012). La Erorregión Aquitania-Euskadi. Una cooperación reforzada entre ambas regiones para ocupar un lugar significativo en la escena europea.

Interreg I/II: Cooperación Transfronteriza. Erorregión Mosa Rhin (EMR): ejemplo práctico de ejecución y gestión. Intervención del señor K.H. Lambertz.

ONU (1987) Our Common Future: Brundtland Report.

Presidencia de Navarra. Informe 2011-2013. Disponible en www.ctp.org/userfiles/Newsletter_nov_3013/2012-2013.pdf

Programa POCTEFA 2007-2013. Los Proyectos Transfronterizos de los Pirineos.

The Community Initiatives in 2000-06: indicative allocation of funds among the Member States. Bruselas, 13 de octubre de 1999, IP/99/744.

The European Commission-AEBR-Phare (2000). Practical Guide to Cross-Border Cooperation.

The European Commission. Press Release Data Base IP/99/744. The Community Initiatives in 2000-06: indicative allocation of funds among the Member States. Bruselas, 13 de octubre de 1999.

The European Commission. 2007. Cohesion Policy 2007-13. Commentaries and Official Texts. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Asturias. Junio 1º, 1993.

Union Européenne. Comité des Régions. Résolution V-012. Sur la chartre pour la gouvernance à multinationaux en Europe. 106è session plénière des 2 et 3 avril 2014.

Páginas web

<http://ec.europa.eu/regional.policy/cooperation/index.en.htm>

www.ctp.org

www.ehu.es

www.espaciokrea.org/lazosliensloturak

www.eurociudad-vasca.org

www.gallipyr.eu

www.hidranatura.com

www.inagrosalute.eu

www.interreg-sudoe.eu

www.iraty.eu

www.nuevo-futuro.org

www.opcc.ctp.org/es

www.pl.ae.com

www.poctefa.eu

www.riteca.eu

www.rurex.com.es

www.tecnalia.com

www.unavarra.es

www.unex.es

www.vulouris.net