

LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA UNIÓN EUROPEA (2014-2020)

Francesc Morata
Universitat Autònoma de Barcelona

RESUMEN

Todo parece indicar que el objetivo de la Cooperación Territorial tendrá una mayor relevancia a lo largo del próximo periodo 2014-2020 de la Política de Cohesión europea. Sin embargo, para ser realmente efectiva, la CT necesita afrontar una serie de retos importantes que se han ido poniendo de manifiesto a lo largo de los últimos 20 años. Se trata de cuestiones relacionadas con la voluntad política, la dificultad de gestionar las asimetrías institucionales, los medios financieros o la integración de los actores clave de la sociedad, imprescindibles para dotar de contenido y continuidad a las distintas experiencias. Los casos más exitosos se producen cuando dichos actores participan de forma activa, junto a los representantes institucionales, en la definición de los objetivos y su puesta en práctica. El presente artículo se centra especialmente en los métodos de gobernanza, los instrumentos jurídicos y los medios financieros de la cooperación transfronteriza.

PALABRAS CLAVE: Cooperación territorial, política cohesión europea, gobernanza, medios financieros.

ABSTRACT

Everything seems to indicate that the goals of the Territorial Cooperation of the European Cohesion Policy will have a greater relevance during the next period (2014-2020). However, to be truly effective, TC needs to face challenges that have been highlighted along the last 20 years. The critical issues are those related to the political will; the difficulties to manage the institutional asymmetries; the financial resources; the integration of social agents, who are indispensable to give content and continuity to the different experiences. The most successful cases occur when these social actors participate actively together with the institutional representatives in the definition of the goals and their implementation. The paper examines the governance methodology, legal instruments and financial resources of cross-border cooperation.

KEY WORDS: Territorial cooperation, European cohesion policy, governance, financial resources.

RESUM

Tot sembla indicar que l'objectiu de la Cooperació Territorial tindrà una major rellevància al llarg del proper període 2014-2020 de la Política de Cohesió europea. No obstant això, per ser realment efectiva, la CT necessita afrontar una sèrie de reptes importants que s'han anat posant de manifest al llarg dels últims 20 anys. Es tracta qüestions relacionades amb la voluntat política, la dificultat de gestionar les asimetries institucionals, els mitjans financers o la integració dels actors clau de la societat, imprescindibles per dotar de contingut i continuïtat a les diferents experiències. Els casos més reeixits es produeixen quan aquests actors participen de forma activa, al costat dels representants institucionals, en la definició dels objectius i la seva posada en pràctica. El present article se centra especialment en els mètodes de governança, els instruments jurídics i els mitjans financers de la cooperació transfronterera.

PARUALES CLAU: cooperació territorial, política de cohesió europea, governança, recursos financers.

A pesar de los recortes presupuestarios, todo parece indicar que, en conexión con la Cohesión Territorial introducida por el Tratado de Lisboa, el objetivo de la Cooperación Territorial (CT) cobrará una mayor relevancia a lo largo del próximo periodo 2014-2020 de la Política de Cohesión europea hasta alcanzar cerca del 3,50% de la financiación total.

Como ha señalado la Comisión Europea, la CT presenta una serie de ventajas evidentes (Comisión 2011):

- La forma más eficaz de resolver los problemas transfronterizos es mediante la cooperación entre todas las regiones afectadas, ya que se evitan gastos desproporcionados para algunas y ventajas desmesuradas para otras (por ejemplo, la contaminación medioambiental transfronteriza).
- La cooperación puede ofrecer un mecanismo efectivo para intercambiar buenas prácticas y aprender a difundir conocimientos especializados (por ejemplo, para mejorar la competitividad).
- La cooperación puede también contribuir a solucionar problemas específicos de manera eficaz gracias a las economías de escala y la obtención de una masa crítica (establecimiento de agrupaciones para impulsar la investigación y la innovación).
- La gobernanza puede mejorar como resultado de la coordinación de las políticas sectoriales y de las acciones e inversiones a escala transfronteriza y transnacional.
- Las relaciones con los países vecinos de la UE a través de programas de cooperación en las fronteras exteriores de la UE pueden contribuir a la seguridad y la estabilidad, así como a relaciones mutuamente provechosas.
- En algunos contextos, como las cuencas marítimas y las regiones costeras, la cooperación y la acción transnacional resultan indispensables para favorecer el crecimiento, el empleo y la gestión basada en los ecosistemas.”

Sin embargo, para ser realmente efectiva, la CT necesita afrontar una serie de retos importantes que se han ido poniendo de manifiesto a lo largo de los últimos 20 años. Entre éstos, cabe destacar los métodos de gobernanza, así como los instrumentos jurídicos y los medios financieros (Mission Opérationnelle Transfrontalière 2012).

El marco europeo de la CT resulta fundamental para dotarla de un enfoque común y compartido. Sin embargo, esto no basta para garantizar la integración de los actores y los proyectos transfronterizos. También se necesitan estrategias coordinadas, normas coherentes y medios de financiación complementarios a ambos lados de la frontera. Los programas de CT pueden facilitar las cosas. Sin embargo, no pueden sustituir por sí solos la financiación procedente de los programas regionales o estatales. Al mismo tiempo, la CT no debe funcionar al margen de la política de Cohesión. Al contrario,

debe integrarse en los documentos estratégicos de cada Estado miembro y, en particular, en el marco estratégico común y los acuerdos de partenariado con el objetivo de disponer de estrategias de cooperación compartidas.

Para conseguir una cooperación más eficaz y transparente, los diversos territorios deberían tener un mayor protagonismo en la elaboración, implementación y gestión de la CT. Desde este punto de vista la figura jurídica de la Agrupación Europea de CT (AECT), creada en 2006, representa sin duda un avance importante en la medida en que facilita la adopción de programas, la creación de redes de actores y de proyectos comunes. Sin embargo, hasta ahora, su impacto ha sido bastante limitado al no ser tenidas en cuenta suficientemente por las políticas sectoriales de la UE y de los respectivos Estados. Asimismo, una evaluación de las AECT llevada a cabo en 2010 puso de relieve una serie de disfunciones, entre las cuales cabe destacar las siguientes (Committee of the Regions 2010):

- la lentitud del procedimiento de reconocimiento por parte de los respectivos gobiernos centrales;
- problemas de elegibilidad para llevar a cabo proyectos de CT o de otro tipo cofinanciados por la UE;
- problemas de elegibilidad para la gestión de programas debido a las reticencias de la autoridad de gestión competente o de otros entes implicados;
- dificultades derivadas de la regulación de los contratos públicos, las gestión presupuestaria y la rendición de cuentas;
- falta de reconocimiento del IVA y de los derechos de la Seguridad Social por parte de los Estados miembros;
- falta de información o de sensibilidad hacia las AECT por parte de las respectivas administraciones estatales.

Por lo tanto, parece urgente una profunda revisión de los mecanismos de gobernanza de la CT, sobre todo en lo que respecta a la vertiente más importante, la transfronteriza. Para responder a las exigencias de las poblaciones transfronterizas, aumentar el nivel de integración de las fronteras internas y hacerlas mucho más permeables, se requieren instrumentos encaminados a facilitar la gobernanza política de los espacios transfronterizos. Ésta debería basarse en la voluntad de cooperación de las autoridades territoriales, implicando a los demás actores institucionales, en función de sus competencias y de los medios aportados, así como a la ciudadanía interesada, los actores de la sociedad civil y los agentes económicos. La CT es un proceso complejo a lo largo del cual hay que llevar a cabo un cierto número de tareas. A modo de ejemplo, podemos enumerar las siguientes: concretar los objetivos iniciales, a menudo muy generales; acordar la puesta en común de los respectivos recursos; implicar a representantes de intereses heterogéneos e incluso contradictorios; integrar las

distintas competencias; gestionar las interacciones internas y externas y, en particular, los inevitables conflictos; crear y desarrollar una cohesión interna; y, por último, aprender de los éxitos y, sobre todo, de los fracasos. La mayor parte de las experiencias en curso se caracterizan por un enfoque más bien jerárquico y, por tanto, por el papel predominante de las administraciones en detrimento de los demás actores económicos y sociales. Una de las causas de la estagnación de muchas eurorregiones reside, no sólo en la falta de voluntad política o la dificultad de gestionar las asimetrías institucionales, sino también en el escaso nivel de integración/identificación de los actores clave de la sociedad, del todo necesarios para dotar de contenido y de continuidad a las distintas experiencias. Inversamente, los casos más exitosos se han producido cuando dichos actores han tenido una participación activa, junto a los representantes institucionales, en la definición de los objetivos y su puesta en práctica.

Otro de los problemas se refiere a la multiplicación y la complejidad de las estructuras de gobernanza horizontal y vertical. Esto comporta la falta de transparencia en cuanto a las competencias en juego y a la atribución de las responsabilidades políticas que comporta, a menudo, actuaciones redundantes o contradictorias, bloqueos de los proyectos o falta de comunicación entre los diferentes socios. Un ejemplo extremo es la frontera vasca, donde coexisten nada menos que ocho estructuras distintas con escasa coordinación entre ellas: la Eurorregión Aquitania-Euskadi, la Conferencia Atlántico-Transpireneos, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la cooperación a nivel provincial entre el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y la Diputación Foral de Guipúzcoa, una aglomeración urbana transfronteriza (Eurociudad Vasca), el Consorcio Bidasoa-Txingudi y, por último, dos estructuras de cooperación sectorial (la CCI transfronteriza Bihartean y la Plataforma logística Aquitania-Euskadi). Esta configuración multinivel es el resultado de la cooperación desarrollada a lo largo de los años, sin que la acumulación de las distintas estructuras haya comportado una revisión de las ya existentes ni un enfoque integrador.

Un elemento fundamental de la CT son las estrategias de desarrollo en la medida en que, más allá de las acciones puntuales, expresan el compromiso de actuar a medio y largo plazo en un territorio determinado. No obstante, la información disponible revela, en general, un grado de reflexión estratégica más bien escaso, a pesar de los condicionamientos de todo tipo que rodean los procesos de decisión e implementación de las políticas. Aunque la dimensión transfronteriza tiene, por definición, un carácter transversal, afectando a numerosas políticas con impacto territorial, no deja de ser una preocupación estratégica secundaria para los actores institucionales. Además, en la mayoría de los casos, destaca el predominio de los enfoques sectoriales frente a las estrategias de desarrollo integradas. En general, se observa la dificultad de elaborar estrategias debido a la división de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, así como el ejercicio separado de éstas a ambos

lados de la frontera. Así, se produce una formulación de estrategias sectoriales descoordinadas entre sí (desarrollo económico, investigación e innovación, transportes, formación profesional, sanidad, medio ambiente, cultura, etc.)

Al mismo tiempo, la articulación de los programas de cooperación transfronteriza con los demás programas europeos acostumbra a ser limitada. Esto se expresa en los criterios de elegibilidad, en los procedimientos de selección, en la comunicación entre autoridades y entre las distintas instancias responsables de los programas. También se observa una separación bastante neta entre los tres ámbitos de la CT (transfronteriza, transnacional e interregional). Por último, como ya se ha dicho, suele haber pocas sinergias entre los programas transfronterizos y los programas regionales, más allá de la coherencia formal y de la duplicidad de los medios de financiación, y ello, a pesar de la complementariedad evidente o potencial (formación profesional y empleo, aprendizaje, inserción profesional, energías renovables, etc.). Por tanto, se constata la presencia de actores institucionales y de estructuras de gobernanza desprovistos de estrategias concretas de cooperación transfronteriza. Esto conduce a una visión a corto plazo de las actuaciones, en función de proyectos individuales, basados en competencias individuales, y del acceso a la financiación, sobre todo, europea. La razón estriba en la falta de una visión relativa a las necesidades del desarrollo transfronterizo ligada a la dificultad de compartir las prioridades con los demás socios de la cooperación. Asimismo, cabe mencionar la escasa articulación entre las estrategias y los instrumentos de financiación, en especial, INTERREG. En general, pues, los programas tienen una dimensión estratégica muy limitada que no va más allá de la definición de los ejes de financiación a partir de unos ámbitos de intervención muy amplios. Por tanto, no existe una correspondencia entre la realidad transfronteriza de cada territorio y la definición de las prioridades.

En resumen, el cuadro descrito refleja una falta de articulación evidente entre los mecanismos de gobernanza, las estrategias et los instrumentos de financiación de la cooperación transfronteriza. Solo cabe esperar que las orientaciones de la política de cohesión para el periodo 2014-2020, favorables a un enfoque estratégico de la cohesión y del desarrollo territorial, contribuyan de forma efectiva a invertir esta tendencia.

Referencias

- Comisión Europea (2011): "Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea". Bruselas, 6.10.2011 COM(2011) 611 final. 2011/0273 (COD).
- Committee of the Regions (2010): "The Review of Regulation (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation". Bruselas.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière (2012): "Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières". Paris. [Disponible en: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php>].