

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Eurorregiones»

(2007/C 256/23)

El 17 de enero de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Eurorregiones».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2007 (ponente: Sr. ZUFIAUR).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 108 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Estado de la cuestión

1.1 Definición

1.1.1 Las eurorregiones son estructuras permanentes de cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales con vecindad directa situadas a lo largo de fronteras estatales compartidas.

1.1.1.1 Entre sus características ⁽¹⁾ se incluyen las siguientes:

- Las eurorregiones y estructuras similares no son ni una nueva administración ni un nuevo nivel de gobierno sino que constituyen una plataforma de intercambio y cooperación transfronteriza horizontal entre gobiernos locales y regionales; promueven, así mismo, una mayor cooperación vertical entre las autoridades regionales o locales, los gobiernos estatales y las instituciones europeas.
- Son asociaciones de autoridades locales y regionales situadas a ambos lados de una frontera nacional, a veces con asamblea parlamentaria.
- Son asociaciones transfronterizas con secretariado permanente, equipo técnico y administrativo y recursos propios.
- En unos casos son entidades de Derecho privado, basadas en asociaciones sin ánimo de lucro o de fundaciones de un lado u otro de una frontera de acuerdo con las jurisdicciones nacionales respectivas. En otros, entidades de derecho público, basadas en acuerdos interestatales, que se ocupan, entre otros, de la participación y cooperación de los entes territoriales.
- En muchas ocasiones, las eurorregiones no están definidas solamente por sus límites geográficos o político-administrativos sino que también comparten características económicas, sociales o culturales comunes.

1.1.2 Se utilizan varios términos para designar diferentes eurorregiones: Eurorregio, Eurorregión, Europarregión, Gran Región, Regio, etc.

1.2 Objetivos

1.2.1 Las eurorregiones y otras estructuras similares ⁽²⁾ tienen como objetivo principal la cooperación transfronteriza, cuyas prioridades son seleccionadas de distinta forma según las parti-

cularidades regionales y geográficas. En fases iniciales o en la modalidad de comunidades de trabajo con finalidades muy específicas se sitúan en primer plano la promoción de la comprensión mutua, la construcción de relaciones culturales y el refuerzo de la cooperación económica. Las eurorregiones dotadas de estructuras más integradas y medios financieros propios se fijan objetivos más ambiciosos. Estas tratan todo tipo de cuestiones relacionadas con la cooperación transfronteriza, desde la promoción de intereses comunes en todos los órdenes hasta la realización y administración de programas transfronterizos y proyectos concretos.

1.2.2 Las actividades transfronterizas engloban no sólo el desarrollo socioeconómico y la cooperación cultural, sino también otros ámbitos que presentan un interés general para las poblaciones limítrofes, en particular: asuntos sociales, salud, educación y formación, investigación y desarrollo, gestión de los residuos, protección de la naturaleza y gestión de los paisajes, el turismo y el ocio, las catástrofes naturales, transportes y vías de comunicación.

1.2.3 Las eurorregiones son consideradas un marco idóneo para la ejecución de las políticas europeas de movilidad del trabajo y de cohesión económica, social y territorial, mediante procedimientos cooperativos en las zonas fronterizas que eviten conflictos de competencias.

1.2.4 Las eurorregiones contribuyen a impulsar, desde abajo y desde la vida cotidiana la construcción y la integración de la Unión Europea.

1.2.5 La cooperación a través de las fronteras contribuye, a su vez, a la puesta en marcha de formas de organización y de actuación transfronterizas ante problemáticas comunes, como los comités sindicales interregionales, la colaboración entre organizaciones empresariales y cámaras de comercio, la creación de comités económicos y sociales eurorregionales, etc.

1.2.6 En este sentido, el grupo de estudio encargado de la elaboración de este dictamen tuvo la oportunidad de comprobar en directo esta afirmación, ya que fue invitado por el Comité Económico y Social de la Gran Región ⁽³⁾ a una audición en Luxemburgo el 13 de febrero de 2007.

⁽¹⁾ Características basadas en la «Guía práctica de Cooperación Transfronteriza», 2000, ARFE.

⁽²⁾ Cuando hablamos de eurorregiones se supone que también se incluyen otras estructuras similares.

⁽³⁾ Saarland, Lorraine, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Région wallonne, Communauté française de Belgique, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

1.3 Evolución histórica

1.3.1 El Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, es la organización europea que ha tratado desde hace décadas el tema de las eurorregiones y, en general, el de la cooperación transfronteriza.

1.3.2 Las primeras experiencias de cooperación transfronteriza se desarrollaron a finales de los años cuarenta. El acuerdo de Benelux, establecido en 1948, fue ya una primera iniciativa para superar las líneas divisorias entre fronteras estatales. La Euregio fue creada en 1958 en torno al territorio holandés de Enschede y el alemán de Gronau. Sólo un poco después se promovieron, entonces fuera de la Comunidad Europea, varias experiencias en Escandinavia, incluidas las de Öresund, Calotte del Norte y Kvarken, a través de las fronteras de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

1.3.3 Entre 1975 y 1985 se crearon una serie de comunidades de trabajo (CT) entre regiones de distintos Estados (por ejemplo, la CT del Jura y la CT de los Pirineos), con una capacidad de acción limitada.

1.3.4 La cooperación regional transfronteriza y la creación de eurorregiones se han expandido a partir de 1990 ⁽⁴⁾. Entre los factores que han contribuido a este impulso destacan:

- los avances en la integración europea, especialmente con el establecimiento del mercado único, el euro y la ampliación de la UE;
- la descentralización y regionalización crecientes de los Estados europeos;
- el aumento del trabajo transfronterizo;
- el reconocimiento, aunque limitado, del papel de las regiones en la gobernanza de las instituciones europeas;
- La puesta en marcha de iniciativas comunitarias de cooperación transfronteriza, como Interreg.

1.3.5 Las dos últimas ampliaciones, pasando de 15 a 27 Estados miembros, han conllevado un aumento importante del número y de las características de las regiones fronterizas. Concretamente las regiones fronterizas, a nivel de NUTS II, se han incrementado en 38 y se ha pasado de 7 137 kilómetros a 14 300 kilómetros de fronteras.

1.3.6 El Parlamento Europeo, en una Resolución ⁽⁵⁾ de diciembre de 2005, considera que la cooperación transfronteriza tiene una importancia fundamental para la integración y la cohesión europeas y pide a los Estados miembros y a la Comisión que promuevan y apoyen la utilización de las eurorregiones. La cooperación transfronteriza fue también incluida en el borrador de Tratado Constitucional Europeo (Art. III-220).

⁽⁴⁾ Actualmente existen más de 168 eurorregiones y estructuras similares. Aproximadamente la mitad de las regiones de los Estados miembros de la Unión Europea participa en eurorregiones.

⁽⁵⁾ Resolución del 1.12.2005 del Parlamento Europeo sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional.

1.4 Formas de cooperación

1.4.1 La Comisión, a través de la iniciativa comunitaria Interreg III a favor de la cooperación entre regiones, ha identificado tres ámbitos de cooperación:

— A — Cooperación transfronteriza

El objetivo de la cooperación transfronteriza es la integración económica y social mediante la aplicación de estrategias comunes de desarrollo e intercambios estructurados entre ambos lados de una frontera.

— B — Cooperación transnacional

El objetivo de la cooperación transnacional entre las autoridades nacionales, regionales y locales es fomentar una mejor integración territorial mediante la formación de grandes grupos de regiones europeas o macrorregiones.

— C — Cooperación interregional

El objetivo de la cooperación interregional es incrementar el intercambio de informaciones y experiencias sin que se trate necesariamente de regiones fronterizas.

El caso de las eurorregiones corresponde especialmente al apartado A y de forma creciente también al B.

2. Contexto comunitario

2.1 Recientemente varias propuestas comunitarias han mejorado el marco general en el que actúan las eurorregiones. Durante el primer semestre de 2006 varias decisiones importantes, con implicaciones para la cooperación transfronteriza, han sido adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros.

2.2 Perspectivas financieras

2.2.1 La Comisión presentó su propuesta inicial sobre la revisión de las Perspectivas Financieras (2007-2013) ⁽⁶⁾ en 2004. En dicha propuesta para una Unión de 27 Estados miembros, la Comisión calculaba el nivel de gasto en un 1,14 % de la RNB para el periodo 2007-2013. En su dictamen ⁽⁷⁾ el CESE, habida cuenta de los importantes retos a los que la Unión Europea debe dar respuesta, se pronunciaba a favor de un aumento de los recursos propios hasta un límite máximo del 1,30 % de la RNB (superando el anterior límite del 1,24 %). El Consejo Europeo de diciembre de 2005 estableció el total de gastos para el periodo 2007-2013 en el 1,045 % de la RNB. Finalmente en abril de 2006 tras la negociación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, la propuesta definitiva ha quedado establecida en 864 316 millones de euros es decir el 1,048 % de la RNB.

2.2.2 Este importante recorte ha afectado al esfuerzo consagrado a la cohesión económica y social que pasa del 0,41 % de la RNB en la UE-15 al 0,37 % en la UE-27. Todo ello en un momento en el que el ingreso de los nuevos Estados miembros y otros desafíos, como la globalización, a los que se enfrenta la UE, exigirían mayores y no menores medios.

⁽⁶⁾ COM(2004) 101 final.

⁽⁷⁾ Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», DO C 74 de 23.3.2005, p. 32.

2.2.3 En cuanto a la cooperación territorial europea, el nuevo Objetivo 3 prevé 8 720 millones de euros (el 2,44 % del 0,37 % de la RNB previsto para la cohesión) en comparación con los 13 000 millones de euros pedidos por la Comisión en su propuesta inicial. Está claro que hará falta hacer más con menos.

2.2.4 El estímulo financiero a la cooperación transfronteriza por parte de la UE se ha incrementado en relación con el periodo anterior 2000-2006, pero la reducción en relación con las propuestas iniciales de la Comisión Europea hace necesario una mayor cooperación por parte de los entes regionales y locales, y recurrir, en mayor medida, a la cooperación entre el sector público y el privado. Los medios previstos afectan ahora a más zonas fronterizas, especialmente en Europa Central y Oriental, tras la incorporación de los 12 nuevos Estados miembros.

2.3 Nuevos reglamentos

2.3.1 Las propuestas de la Comisión, presentadas en julio de 2004, sobre los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013 establecen un objetivo de «convergencia» en lugar del anterior Objetivo 1, un objetivo de «competitividad y empleo» en lugar del anterior Objetivo 2 y crean un nuevo Objetivo 3 «cooperación territorial europea», que da mayor relevancia a la actuación en el ámbito regional transfronterizo.

2.3.2 En particular, este nuevo Objetivo 3 ⁽⁸⁾, basado en la experiencia de la iniciativa comunitaria Interreg, estará dedicado a favorecer la integración equilibrada del territorio de la Unión mediante la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

2.3.3 El Comité elaboró los correspondientes dictámenes sobre la reforma de los Fondos Estructurales y de Cohesión en 2005 ⁽⁹⁾. El Consejo y el Parlamento Europeo han aprobado las nuevas propuestas de los reglamentos en 2006 ⁽¹⁰⁾.

2.4 Política de cohesión: Orientaciones estratégicas

2.4.1 La Comunicación de la Comisión ⁽¹¹⁾ sobre las directivas estratégicas de cohesión fue aprobada tras la adopción de los diferentes reglamentos relativos a los Fondos Estructurales. Dicha Comunicación confirma la importancia del nuevo Objetivo 3, «Cooperación territorial europea», en su triple vertiente: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

2.4.2 La finalidad del nuevo objetivo de cooperación es promover una mayor integración del territorio de la Unión y reducir el efecto barrera mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de buenas prácticas.

2.4.3 Las directrices estratégicas para la política europea de cohesión pretenden:

- a) mejorar el atractivo territorial con vistas al desarrollo de las inversiones;
- b) fomentar la innovación e iniciativa empresarial;
- c) la creación de empleo. Y, de una forma muy específica, tener en cuenta la dimensión territorial de las políticas de cohesión.

2.4.4 Es sabido que las fronteras nacionales son, con frecuencia, un obstáculo para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, y pueden limitar su potencial competitivo. Uno de los objetivos principales de la cooperación transfronteriza comunitaria es, por tanto, la eliminación del efecto barrera entre fronteras nacionales y el establecimiento de sinergias para afrontar problemas compartidos mediante soluciones comunes.

2.4.5 Las políticas de cohesión deben centrarse en acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas como por ejemplo: aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la integración transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la movilidad y la transparencia transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones; desarrollar el turismo; favorecer la participación de los actores económicos y sociales; la puesta en valor del patrimonio cultural; mejorar la ordenación del territorio, etcétera.

2.5 Nueva base jurídica para la cooperación territorial

2.5.1 Históricamente la ausencia de una base jurídica europea homogénea para la cooperación transfronteriza ha supuesto un freno para el desarrollo de acciones relevantes en dicho ámbito.

2.5.2 La Comisión propuso en 2004 la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT), denominación que en la última propuesta de la Comisión, se modificó, sustituyendo el término «transfronterizo» por «territorial».

2.5.3 El Reglamento adoptado ⁽¹²⁾ el 31 de julio de 2006 reconoce que:

- Habida cuenta de las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes, procede adoptar medidas adecuadas para paliar dichas dificultades.
- Para superar los obstáculos a la cooperación territorial, es preciso instaurar un instrumento de cooperación a escala comunitaria para crear en el territorio de la Comunidad agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica, denominadas «Agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT)».

⁽⁸⁾ COM(2004) 495 final, artículo 6: *Cooperación territorial europea*.

⁽⁹⁾ Dictámenes del CESE sobre las «Disposiciones generales» de los Fondos, el «Fondo de Cohesión» el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional» y «Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza AECT», DO C 255 de 14.10.2005, pp. 76, 79, 88 y 91.

⁽¹⁰⁾ DO L 210 de 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 299 final y COM(2006) 386 final adoptado por el Consejo de Ministros el 5 de octubre de 2006.

⁽¹²⁾ DO L 210 de 31.7.2006.

— Las condiciones de la cooperación territorial deben crearse de acuerdo con el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 5 del Tratado. De conformidad con el principio de proporcionalidad mencionado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos, puesto que el recurso a la AEET tiene carácter facultativo, de conformidad con el orden constitucional de cada Estado miembro.

3. Integración económica y cohesión social y territorial

3.1 Integración y especialización

3.1.1 En los grandes Estados tradicionales una gran parte de la actividad económica se ha concentrado en la zona central del país y en muchos casos en su capital y ciudades más importantes. Dentro de cada Estado, se ha producido una cierta especialización económica regional.

3.1.2 La integración europea favorece la creación de nuevos espacios de cooperación como las eurorregiones. Con la integración europea, la especialización regional ya no se desarrolla dentro de cada Estado, sino cada vez más, a escala europea. Las fronteras entre Estados han dejado de ser una barrera infranqueable para los intercambios. Ello favorece el establecimiento de nuevas relaciones entre regiones, a veces con niveles de desarrollo diferentes, de distintos Estados miembros pero con objetivos comunes, en el marco de la creciente especialización en el ámbito europeo.

3.1.3 Tal cooperación se hace particularmente necesaria en lo que se refiere a las actividades de ámbito de actuación reducido y más afectadas por el efecto frontera, como puede ser el caso de las PYME.

3.1.4 En opinión del CESE, las eurorregiones deberían contribuir de manera sustancial a los objetivos de la política de cohesión económica, social y territorial de la UE. En este sentido, la nueva propuesta de política territorial de la Unión Europea tiene como objetivos prioritarios la convergencia y el aumento de la competitividad y del empleo, sobre todo en las regiones menos prósperas y en las que se enfrentan a nuevos desafíos de especialización.

3.2 Competitividad

3.2.1 Las eurorregiones favorecen las economías de escala. Básicamente, comportan un aumento del tamaño de los mercados (economías de aglomeración), la complementariedad de factores productivos y mayores incentivos para la inversión. Se suele estimar que ciertas inversiones de innovación y desarrollo pueden tener impacto directo en una distancia de 250-500 kilómetros. Aunque algunas de las eurorregiones superan esta distancia, la media tiene entre 50 y 100 kilómetros de distancia máxima.

3.2.2 Las eurorregiones son fundamentales para alcanzar una masa crítica suficiente en determinadas materias, haciendo posible una serie de inversiones en servicios esenciales que, en ausencia de cooperación transfronteriza, no se podrían llevar a efecto.

3.2.3 Para aumentar la competitividad, la cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales puede proveer distintos bienes públicos:

- redes de información, comunicación, energía y transporte y otras infraestructuras transfronterizas;
- servicios mancomunados, como escuelas, hospitales, servicios de emergencia;
- instituciones y servicios que favorezcan la actividad económica privada, incluido el desarrollo del comercio, la iniciativa empresarial y la asociación de empresas transfronterizas, la creación de nuevas oportunidades de empleo y la movilidad de los trabajadores.

3.3 Cohesión: dificultades del trabajo transfronterizo

3.3.1 La mayor parte de las eurorregiones incluyen regiones con un grado similar de desarrollo. No obstante, existen también eurorregiones que incluyen regiones con distintos niveles de desarrollo. Una de las finalidades de las eurorregiones es promover actividades económicas y de otro tipo que disminuyan las disparidades interregionales. Para ello es fundamental una mayor implicación de los Estados afectados y de la UE.

3.3.2 Las inversiones sociales en materia de servicios básicos en las zonas fronterizas suelen ser, con frecuencia, inferiores en relación con áreas más centrales dentro de cada país. En muchos casos como consecuencia de la menor influencia de aquellas en los centros donde se toman las decisiones. Este hecho conlleva, en no pocas ocasiones, una dotación insuficiente de servicios de calidad, diversificados y rentables, en especial para los sectores más vulnerables de la población (población infantil, inmigrantes, familias con menor poder adquisitivo, discapacitados, enfermos crónicos, etc.).

3.3.3 Las eurorregiones pueden ser de gran valor para desarrollar este tipo de servicios y para que, como consecuencia, estos sectores sociales puedan alcanzar un mayor grado de protección, mediante un enfoque transfronterizo. Además, las eurorregiones pueden contribuir a superar en gran parte las barreras y asimetrías legales, administrativas y financieras que limitan el progreso de sus poblaciones. También contribuyen a la superación de prejuicios históricos, a la elaboración de análisis conjuntos y a la mejor comprensión mutua de sus respectivas diferencias.

3.3.4 Las lagunas jurídicas y la insuficiente armonización en relación con la libre circulación de los trabajadores fronterizos sólo han sido parcialmente resueltas por el acervo comunitario y el Tribunal de Justicia. Debido al número creciente de trabajadores fronterizos esta realidad se ha convertido en un hecho relevante a nivel europeo, sobre todo en el ámbito de la fiscalidad, de la seguridad social y de la asistencia social en los que existen aún definiciones y tratamientos diferentes de conceptos como la noción de residencia, la definición de circunstancias familiares, el reembolso de gastos de salud, la doble imposición y otros tipos de restricciones administrativas ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ El futuro Observatorio del Empleo del CESE podría realizar un seguimiento sobre la problemática del trabajo fronterizo y transfronterizo en Europa.

4. La cooperación transfronteriza: un valor añadido para la integración europea

4.1 Superación de las fronteras

4.1.1 La necesidad de superar los obstáculos para la integración es una experiencia cotidiana para los habitantes de las fronteras. No se trata de modificarlas ni de vulnerar la soberanía de los Estados, sino de permitir una cooperación efectiva en todos los aspectos de la vida a través de las fronteras, mejorando las condiciones de vida y haciendo realidad una Europa de los ciudadanos.

4.1.2 Las fronteras de la UE han superado ampliamente su antiguo papel de barrera, pero aún existen diferencias económicas, socioculturales, administrativas y legales, algo particularmente evidente en las fronteras exteriores de la UE. Por tanto, el objetivo de la cooperación en las zonas transfronterizas es desarrollar estructuras, procedimientos e instrumentos cooperativos que permitan remover los obstáculos administrativos y normativos, conseguir la eliminación de los factores históricos de división, y convertir en factor de movilidad, de desarrollo económico y de progreso social la vecindad. Se trata, en suma, de hacer de las regiones transfronterizas «zonas de prosperidad compartida».

4.2 Valor añadido

4.2.1 La cooperación transfronteriza, y su realización estable mediante eurorregiones, no sólo permite prevenir conflictos, responder a catástrofes o superar barreras psicológicas, sino que mejora de forma evidente el desarrollo a ambos lados de las fronteras. Este valor añadido puede materializarse en términos políticos institucionales, económicos, sociales, culturales y de integración europea. La cooperación transfronteriza implica una valiosa contribución a la promoción de la convivencia, la seguridad y la integración europeas. Es una manera muy efectiva de llevar a cabo los principios comunitarios de subsidiariedad, asociación, cohesión económica, social y territorial. Y de apoyar la plena incorporación de nuevos Estados miembros a la UE.

4.2.2 Estas estructuras permanentes de cooperación transfronteriza permiten una implicación activa y sostenida de los ciudadanos y las administraciones, así como de los grupos políticos y sociales de carácter transnacional, aseguran el conocimiento mutuo y permiten una asociación vertical y horizontal a partir de estructuras y competencias nacionales diferentes. Permiten, así mismo, la gestión de programas y proyectos transfronterizos o el manejo conjunto de fondos de distinta procedencia (comunitarios, estatales, propios o de terceras partes). En opinión del CESE, el desarrollo común de este tipo de iniciativas puede ser llevado a cabo con mayor éxito y de una manera más eficaz si la sociedad civil organizada juega un papel principal.

4.2.3 Desde el punto de vista socioeconómico, las estructuras de cooperación transfronteriza permiten movilizar el potencial endógeno de todos los actores (cámaras de comercio, asociaciones, empresas, sindicatos, instituciones sociales y culturales, organizaciones ecologistas o agencias de turismo, entre muchos otros); abrir los mercados laborales y armonizar las calificaciones profesionales; ampliar el desarrollo económico y la creación de empleo mediante actuaciones en otros sectores como las infraestructuras, el transporte, el turismo, el medio ambiente, la educación, la investigación y la cooperación entre las PYME.

4.2.4 En el ámbito sociocultural, el valor añadido de la cooperación transfronteriza radica en la difusión permanente del conocimiento general, difusión entendida como un *continuum* transfronterizo, que puede ser abordada en distintas publicaciones y formatos. Del mismo modo, permite comprometer a una red de entidades que actúan como multiplicadores. Éste sería el caso de los centros educativos, las instituciones para la protección del medio ambiente, las asociaciones culturales, las bibliotecas, los museos, etc. Además, la cooperación transfronteriza fomenta la igualdad de oportunidades y el conocimiento extensivo de la lengua del país vecino, o incluso de los dialectos locales, componentes esenciales del desarrollo regional transfronterizo y requisito previo para la comunicación.

4.2.5 La cooperación transfronteriza así entendida, impulsada por estructuras permanentes como las eurorregiones, añade valor a las medidas nacionales gracias a la adicionalidad de los programas y proyectos transfronterizos, las sinergias movilizadas, la investigación y la innovación conjuntas, la creación de redes dinámicas y estables, el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, los efectos indirectos de la superación de las fronteras y la gestión transfronteriza y eficiente de los recursos disponibles.

4.3 Obstáculos

No obstante, subsisten distintas circunstancias que dificultan la cooperación transfronteriza ⁽¹⁴⁾, entre las que se pueden citar como más evidentes:

- Las limitaciones legales a la actividad transfronteriza de las administraciones regionales y locales impuestas por las legislaciones estatales.
- Las diferencias estructurales y competenciales de los distintos niveles administrativos a cada lado de la frontera.
- La falta de voluntad política, especialmente a nivel estatal, para eliminar restricciones, por ejemplo, mediante regulaciones estatales o tratados bilaterales.
- La ausencia de marcos comunes de fiscalidad y seguridad social, o el reconocimiento de titulaciones académicas y profesionales.
- Las diferencias económicas estructurales a ambos lados de la frontera.
- Las barreras lingüísticas, culturales y psicológicas, entre las que destacan los prejuicios y resistencias históricas entre los pueblos.

4.4 Principios generales para la cooperación transfronteriza

4.4.1 Multitud de ejemplos a lo ancho y largo de Europa permiten identificar una serie de principios generales para el éxito de la cooperación transfronteriza:

- La proximidad a los ciudadanos: Los habitantes de las zonas transfronterizas desean la cooperación para superar los problemas a los que se enfrentan o para mejorar sus expectativas de vida.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE «Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea» del 21 de abril de 2006 — DO C 185 de 8.8.2006.

- La implicación de los representantes políticos (locales, regionales, estatales y europeos) es esencial para una buena cooperación transfronteriza.
- La subsidiariedad: El nivel local y regional ha demostrado ser el mejor para la realización de la cooperación transfronteriza, aunque se precisa de la alianza con los gobiernos nacionales.
- La asociación: La implicación de todos los actores de ambos lados de la frontera es esencial para el logro de objetivos comunes.
- Las estructuras conjuntas: Dotadas de recursos comunes (instrumentos técnicos, administrativos, financieros y decisivos) son la garantía de una actividad duradera y en constante evolución. Y la garantía para ejercer determinadas competencias, gestionar programas, incluidos los europeos, alcanzar consensos suprafronterizos y evitar egoísmos nacionales.

5. Hacia una gobernanza cooperativa

5.1 Nuevos espacios que exigen nuevas formas de gobernanza

5.1.1 Las eurorregiones son espacios territoriales que ponen en práctica nuevos modelos de cooperación y de asociación entre los sectores públicos, entre los sectores privados, y entre unos y otros, para la definición de nuevas políticas en red, con mayor participación de todos los actores realmente interesados.

5.1.2 El concepto de gobernanza se puede entender como una forma de gobierno más participativa y horizontal que las formas tradicionales más jerarquizadas y verticales. Esta concepción de gobernanza es especialmente apropiada en el caso de las eurorregiones, pues se trata de dar soluciones comunes a problemas comunes.

5.1.3 Las eurorregiones, a su vez, desempeñan de manera creciente una función subsidiaria pero fundamental en la gobernanza europea de la política de cohesión económica, social y territorial.

5.1.4 El CESE considera, en este sentido, que las eurorregiones y estructuras similares deberían desempeñar una contribución esencial en la profundización del proceso de integración y construcción europea.

5.1.5 A su vez, el establecimiento de las eurorregiones implica la cooperación entre actores institucionales y sociales que a menudo tienen tradiciones y lógicas muy diferentes. No por estar cerca siempre se coopera más. De ahí el importante papel de las instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza horizontal.

5.1.6 La participación de los actores económicos y sociales en la gobernanza de las eurorregiones precisa del establecimiento de marcos institucionales que la hagan efectiva. Se trata de asociar a las organizaciones de la sociedad civil a la formulación y ejecución de las políticas que emanan de los diferentes niveles de cooperación transfronterizos, entre dos o más

Estados. La participación de los interlocutores sociales en la Red EURES en los ámbitos transfronterizos es una concreción importante de este principio.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 La aprobación del Reglamento sobre la creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) y la inclusión de un nuevo objetivo sobre cooperación territorial ha propiciado nuevas posibilidades para la actuación de las eurorregiones. De un lado, porque establece un instrumento jurídico comunitario para la cooperación transfronteriza. Y, además, porque abre la posibilidad a los Estados miembros, en sus distintos niveles, de asociarse a la cooperación territorial transfronteriza. En segundo lugar, el paso desde la «cooperación transfronteriza» hacia la «cooperación territorial» implica que las eurorregiones puedan expandir su campo de actuación, más allá de las materias propias de la cooperación en el ámbito local y en entidades próximas, hacia el desarrollo integral de territorios más amplios que comparten sinergias y potencialidades comunes.

6.2 En consecuencia, el CESE entiende que la cooperación territorial promovida por las eurorregiones constituye un elemento esencial para promover la integración europea, reducir la fragmentación económica, social y cultural engendrada por las fronteras nacionales y desarrollar la cohesión económica, social y territorial. A tal efecto, el CESE aboga por que la cooperación territorial transfronteriza sea objeto de una atención particular en el próximo debate sobre la definitiva aprobación del Tratado Constitucional europeo.

6.3 Para que la cooperación territorial europea pueda cumplir las expectativas abiertas por las reformas antes referidas será necesaria, en opinión del CESE, una mayor implicación de los Estados nacionales, y de sus estructuras intermedias, en el desarrollo de las eurorregiones. A tal efecto serían necesarias estrategias estatales para la cooperación territorial en el marco comunitario. Y, en particular, los Estados tendrían que contribuir a la solución de los problemas más inmediatos de sus poblaciones transfronterizas que, habitualmente, tienen que ver con el mercado de trabajo, la sanidad, la asistencia social, la educación y el transporte.

6.4 En opinión del CESE para una mayor eficacia de las actuaciones de cooperación territorial, y en aplicación del principio de subsidiariedad, sería conveniente un incremento de la gestión directa, por parte de las AECT, de los proyectos transfronterizos y, en determinados casos, transnacionales financiados con fondos comunitarios o estatales.

6.5 Convertir las eurorregiones en «zonas de prosperidad compartida» requeriría una mayor implicación del sector privado empresarial (comprendida la economía social) en las iniciativas de desarrollo transfronterizo, teniendo en cuenta a tales efectos la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la vertebración del tejido productivo y la creación de empleo.

6.6 El CESE cree que las eurorregiones, así como las AECT que se establezcan conforme al Reglamento 1082/2006, son una materialización ejemplar de los principios de gobernanza europea que la Comisión enunció en su Libro Blanco de 2001. En este sentido, el CESE considera que la eficacia de las actuaciones y políticas transfronterizas, y de cooperación territorial en general, depende de la consecución de una verdadera «asociación» entre todos los actores territoriales y socioeconómicos afectados. En consecuencia, el CESE demanda que se establezcan fórmulas de participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil organizada en los proyectos de cooperación territorial.

6.7 En particular, el CESE opina que la red EURES debería convertirse en un instrumento europeo que ejerza efectivamente un papel central en la intermediación de la demanda y la oferta de trabajo. El ámbito transfronterizo es, en este sentido, un laboratorio fundamental. Es por ello que el CESE lamenta la tendencia, observable en los últimos años, hacia la «renacionalización» de la gestión del EURES y aboga por una gestión realmente transfronteriza de dicha red. Teniendo en cuenta, por añadidura, que EURES, además de su función mediadora en el mercado de trabajo, cumple un papel importante como impulsor del diálogo social en los ámbitos transnacionales más próximos.

6.8 Es notorio que las organizaciones socioeconómicas desempeñan una importante función en la integración europea. En tal sentido, el CESE saluda las experiencias de transnacionalización que suponen los consejos sindicales interregionales, las distintas formas de cooperación y asociación transnacionales de

organizaciones empresariales, cámaras de comercio, centros de investigación y universidades o la creación de comités económicos y sociales eurorregionales, entre otras experiencias. Y anima, a la vez que ofrece su posible apoyo, a su consolidación y desarrollo.

6.9 En opinión del CESE, las eurorregiones desempeñan, y pueden desempeñar aún más, un papel importante en las regiones fronterizas con terceros países, tanto desde el punto de vista del desarrollo económico, como de la seguridad ciudadana y la integración social. Por ello, el CESE solicita que este tipo de organismos y las actuaciones que las mismas pueden llevar a cabo formen parte de las Políticas de Vecindad y de Preadhesión de la UE.

6.10 Habida cuenta de la gran riqueza de experiencias llevadas a cabo por la acción transfronteriza (de las que damos algunos ejemplos en el anexo de este dictamen) y del gran desconocimiento que existe sobre las mismas, incluso entre las propias eurorregiones, el CESE considera que sería muy oportuno que la Comisión elaborara una «Guía de buenas prácticas» en la materia, incluyendo los casos exitosos de cooperación entre el sector público y el privado.

6.11 Siendo evidente que el análisis de una cuestión tan multifacética como la que estamos aquí abordando no puede colmarse en un solo dictamen, el CESE considera conveniente profundizar en esta materia — la cooperación territorial transfronteriza y las estructuras que le dan soporte — mediante otros dictámenes sobre temas de interés común transfronterizo: el mercado de trabajo, el turismo, los polos de desarrollo, etc.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
