

La cooperación transfronteriza comparte muchos de sus elementos con la cooperación internacional para el desarrollo, como es el hecho de trascender las fronteras entre estados para abordar el desarrollo de territorios adyacentes. Ambas han evolucionado extraordinariamente durante el último medio siglo, permitiendo la participación cada vez mayor de numerosos sectores de la sociedad, incluyendo a todos los niveles de la administración, las organizaciones y agentes sociales, la Academia y, últimamente, también a las empresas. Esta modalidad de cooperación se centra en el abordaje de desafíos comunes para regiones que, aun estando situadas en territorios de características frecuentemente similares, han tenido evoluciones históricas dispares que han dado lugar a diferencias inherentes a su pertenencia a estados distintos. Por ello, una de las primeras tareas es la generación o recuperación de la confianza a través de las fronteras con el fin de luego disponer de las condiciones adecuadas para la planificación estratégica conjunta, el abordaje de los retos compartidos y el desarrollo armónico y sostenible de los territorios transfronterizos.

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas han colaborado en distintas iniciativas en los últimos años, poniendo en común su conocimiento y las intersecciones entre ambas disciplinas, habiendo llegado a la identificación y definición de un nuevo concepto: la *cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Así, es entendida como la utilización en varias iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo localizadas en territorios de frontera, especialmente en América Latina, de la experiencia acumulada en Europa sobre cooperación transfronteriza. Con esta lógica, se ha invitado a un grupo de expertos y expertas en distintas disciplinas relacionadas para que contribuyan con sus conocimientos y ofrezcan una panorámica de este nuevo concepto desde un punto de vista conceptual, sectorial y geográfico.



705



La cooperación transfronteriza para el desarrollo

Leticia Bendelac Gordon
y Martín Guillermo Ramírez (coords.)

La cooperación transfronteriza para el desarrollo



Leticia Bendelac Gordon
y Martín Guillermo Ramírez (coords.)

La cooperación transfronteriza para el desarrollo



SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR JOSÉ ÁNGEL SOTILLO Y TAHINA OJEDA MEDINA



AEBR - AGEG - ARFE

© LETICIA BENDELAC GORDON, MARTÍN GUILLERMO RAMÍREZ, JUAN MANUEL TRILLO SANTAMARÍA, DIRK PETERS, TAHINA OJEDA MEDINA, BÁRBARA GÓMEZ VALCÁRCEL, JUAN MANUEL SANTOMÉ CALLEJA, PATRICK COLGAN, NAHUEL ODDONE, AURORA HERNÁNDEZ ULATE, JORGE GARCÍA BURGOS, WILSON CASTAÑEDA CASTRO, ALFREDO BULA BELEÑO, CINDY HAWKINS RADA, NATHALIE VERSCHELDE, RICARDO FERREIRA, JAMES W. SCOTT, MOHAMADOU ABDOUL, JOSÉ MARÍA CRUZ, ELISABETTA NADALUTTI, KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ, 2019

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2019
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
WWW.CATARATA.ORG

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
(IUDC), 2019
DONOSO CORTÉS, 63
28015 MADRID
TEL. 91 394 64 09
IUDCUCM@UCM.ES

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO

ISBN: 978-84-9097-605-0
DEPÓSITO LEGAL: M-1.025-2019
IBIC: JPS

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

La cooperación transfronteriza ayuda a mitigar las desventajas de las regiones fronterizas, supera su situación periférica y mejora las condiciones de vida de la población. Abarca las esferas cultural, social y económica de la vida, aunque también las infraestructuras. Y supone adquirir tanto el conocimiento como la comprensión de las características sociales, culturales, lingüísticas y económicas distintivas del vecino, fuente en última instancia de la confianza mutua, que es un requisito previo para el éxito de cualquier cooperación transfronteriza.

ARFE, Carta de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas Europeas,
EUREGIO-Gronau, 20 de noviembre de 1981

ÍNDICE

PRÓLOGO, por Leticia Bendelac Gordon y Martín Guillermo Ramírez 7

CAPÍTULO 1. FRONTERAS Y PODER: UNA RELACIÓN ESTRECHA
LEÍDA DESDE LA GEOGRAFÍA POLÍTICA 15

Juan Manuel Trillo Santamaría

CAPÍTULO 2. CONSIDERACIONES LEGALES SOBRE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA 30

Dirk Peters

CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN SUR-SUR TRANSFRONTERIZA COMO HERRAMIENTA
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 Y LOS ODS 47

Tahina Ojeda Medina

CAPÍTULO 4. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA AL SERVICIO
DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA COHESIÓN SOCIAL 61

Bárbara Gómez Valcárcel y Juan Manuel Santomé Calleja

CAPÍTULO 5. LAS CICATRICES DE LA HISTORIA: COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ ENTRE IRLANDA E IRLANDA DEL NORTE 77

Patrick Colgan

CAPÍTULO 6. POTENCIAL DE LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS
PARA EL FORTALECIMIENTO DE CADENAS REGIONALES DE VALOR 93

Nahuel Oddone

CAPÍTULO 7. AGUA, RÍOS Y CUENCAS INTERNACIONALES:
UNA APUESTA POR LA GESTIÓN TRANSFRONTERIZA 106

Aurora Hernández Ulate

CAPÍTULO 8. MIGRACIONES Y CONSTRUCCIÓN DE FRONTERAS 118

Jorge García Burgos

**CAPÍTULO 9. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO
Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES: UNA PROPUESTA DE ACCIÓN
DESDE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA 130**

Leticia Bendelac Gordon

**CAPÍTULO 10. TERRITORIOS Y DIVERSIDAD: LA DEFENSA DEL COLECTIVO LGBTI
A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS 145**

Wilson Castañeda Castro, Alfredo Bula Beleño
y Cindy Hawkins Rada

**CAPÍTULO 11. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO A NIVEL REGIONAL 158**

Nathalie Verschelde y Ricardo Ferreira

**CAPÍTULO 12. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA
DE LA ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS (ARFE) 173**

Martín Guillermo Ramírez

**CAPÍTULO 13. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y DESARROLLO REGIONAL
EN LAS FRONTERAS EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA 189**

James W. Scott

**CAPÍTULO 14. LAS EXPERIENCIAS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA
EN ÁFRICA 208**

Mohamadou Abdoul

**CAPÍTULO 15. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE: NUEVOS RETOS Y ESCENARIOS 221**

José María Cruz

**CAPÍTULO 16. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL SUDESTE ASIÁTICO
ANALIZADA DESDE UN ENFOQUE ÉTICO HUMANÍSTICO 233**

Elisabetta Nadalutti

EPÍLOGO 249

Leticia Bendelac Gordon y Katty Cascante Hernández

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS (ARFE)

MARTÍN GUILLERMO RAMÍREZ*

INTRODUCCIÓN

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) se creó en el año 1971 gracias al decidido apoyo del Consejo de Europa, pero sobre todo gracias a la iniciativa de unas estructuras muy especiales que habían comenzado a constituirse desde finales de los años cincuenta en varias fronteras de Europa occidental: las eurorregiones, consideradas la estructura básica de cooperación transfronteriza en Europa. La primera (EUREGIO) se creó en 1958 entre Alemania y los Países Bajos y siguieron varias más durante los años sesenta y setenta a lo largo del Rin, en los países nórdicos —donde ya existía un profundo proceso de cooperación— y en Irlanda. Hasta 1980 se constituyeron quince más, y otras tantas hasta 1989, que abrió una década “prodigiosa” en la que se organizaron unas cincuenta nuevas estructuras en toda Europa (ARFE, 1995; Gabbe y Von Malchus, 2008; Durá *et al.*, 2018), momento solo comparable a la eclosión de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en el lustro 2011-2015 (Comité de las Regiones,

* Licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad de Alicante, máster en Salud Humanitaria por la Universidad Miguel Hernández, con una amplia experiencia en cooperación internacional y transfronteriza, asuntos europeos, políticas sociosanitarias y de juventud. Desempeñó distintas funciones en la Junta de Extremadura entre 1995 y 2006, y desde ese año es el secretario general de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) con base en Berlín.

2018). Hasta 1990 no hubo programas ni fondos específicos para la cooperación transfronteriza, aunque sí existía la necesidad de establecer marcos de colaboración a través de las fronteras. Por un lado, el proceso de integración europea evidenciaba la falta de espacio para las autoridades locales y regionales y, por otro, la historia mostraba la necesidad de promover medidas de generación de confianza que superaran las barreras mentales, los prejuicios y los estereotipos contruidos a lo largo de siglos de confrontación.

Hoy no podemos imaginar un conflicto armado entre Francia y Alemania, por ejemplo, más bien al contrario, ya que ambas se consolidan como auténtico motor de lo que queda de voluntad política para seguir integrando el continente. Pero hace cien años casi nadie podía imaginarse todas las guerras que nos quedaban por vivir (las dos guerras mundiales, la Guerra Fría, las guerras de los Balcanes, por mencionar únicamente las que han tocado directamente en Europa, pero hay muchas más que también nos incumben). En términos históricos, la Unión Europea ha dado un paso impresionante, pues se ha convertido en un modelo para otros lugares del mundo donde ya no se fijan tanto en los grandes tratados firmados por los Estados, sino en lo que ocurre en el territorio. Hay una cantidad creciente de instituciones y profesionales de otros continentes que vienen a conocer la experiencia de las eurorregiones en la frontera germano-holandesa, pero también otras como la hispano-portuguesa. Este suele ser el caso de los visitantes latinoamericanos, para los que la lengua, muchos aspectos culturales y prácticas cotidianas de esta frontera resultan enormemente atractivos.

ORIGEN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y EL ROL DE LA ARFE

Si todo comenzó con aquel grupo de eurorregiones pioneras en los años cincuenta y sesenta, podemos decir que se ha consolidado con las AECT. En total, hoy se contabilizan numerosas estructuras, aunque unas funcionan mejor que otras. Según un reciente estudio de la Universidad Autónoma de Barcelona, hay algo más de ciento cincuenta estructuras transfronterizas “activas” y más de medio centenar inactivas o con poca intensidad, sin tener en cuenta las situadas más allá de las fronteras exteriores de la Unión Europea, las comunidades de trabajo y otras grandes estructuras de cooperación, los equipamientos y los parques transfronterizos (Durá *et al.*, 2018). Ese más de centenar y medio de estructuras transfronterizas (incluyendo las AECT) tiene detrás una enorme

historia de esfuerzos a todos los niveles. Precisamente, según se iba consolidando este “movimiento eurorregional” en todas las fronteras de Europa, las regiones fronterizas y transfronterizas se dieron cuenta de que necesitaban un instrumento jurídico, pues las eurorregiones eran, en ocasiones, organizaciones de carácter informal o se constituían en el marco del derecho privado aunque sus socios fueran instituciones públicas. O solo podían constituirse en un lado de la frontera como asociaciones nacionales, por lo que tenían que reproducirse en los demás Estados participantes. De esta forma, a finales de los setenta, Víctor von Malchus (uno de los activistas de primera hora de la cooperación transfronteriza y pionero de una concepción holística de los territorios transfronterizos) ya tenía preparado un primer prototipo de instrumento jurídico de derecho público que habría de inspirar el Convenio Marco de Madrid (Consejo de Europa, 1980). Muchas instituciones aún no entendían que fuera posible realizar acuerdos entre autoridades subnacionales a través de las fronteras y hubo que hacer mucha pedagogía sobre lo que hoy conocemos como paradiplomacia, al tiempo que la idea de cooperación transfronteriza calaba en las nuevas definiciones del proyecto europeo que otorgaban una mayor participación a las autoridades subnacionales. Entre otras cosas, se comenzaba a discutir sobre los fondos Interreg y se observó que estos acuerdos y estructuras podrían ser muy útiles. Cuando en los noventa ya se empiezan a aplicar esos fondos y a experimentar la riqueza de proyectos y dinámicas que se generaban en todas las fronteras, el hecho de poder disponer de un instrumento jurídico era ya un clamor, porque hay lugares donde no se podían constituir eurorregiones, o se constituían eurodistritos o eurociudades, pero faltaba un instrumento eficaz.

Durante los noventa se siguió debatiendo con el Parlamento Europeo y con la Comisión sobre las necesidades de las regiones fronterizas. En 1994 se crea el Comité de las Regiones a partir del Tratado de Maastricht, un impulso determinante para la participación efectiva de las autoridades locales y regionales en la conformación de las decisiones europeas. En 2000 había en toda Europa más de un centenar de estructuras de cooperación activas, que utilizaban herramientas desarrolladas por la ARFE desde finales de los ochenta. Según se hacía más compleja la cooperación, surgían nuevas necesidades, por lo que se constituyeron más organizaciones de apoyo a la cooperación transfronteriza como el Euro-Institut de Kehl, fundado en 1993 para el desarrollo de actividades formativas y la puesta en marcha de proyectos transfronterizos. En la actualidad, lidera la red Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN), que agrupa a otros prestigiosos centros de investigación en varios países europeos. Otra

importante organización que promueve la cooperación transfronteriza es la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), establecida en 1997 para las regiones fronterizas francesas. En 2009 se constituyó en Budapest el *think tank* Central European Service for Cross-Border Initiatives (CESCI) siguiendo el modelo de la MOT, con delegaciones activas en los Balcanes (Novi Sad, Voivodina, Serbia) y en los Cárpatos (Košice, Eslovaquia). Todas estas organizaciones colaboran entre sí y en la actualidad realizan un importante esfuerzo de coordinación.

Desde la ARFE se intentó mantener un registro del conocimiento que se iba acumulando en cuanto al desarrollo normativo, los sistemas de programación, las estructuras de todo tipo y algunos aspectos temáticos. De hecho, la primera base de datos con buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza vio la luz en el marco del proyecto LACE a lo largo de los años noventa, del que surgió la Guía LACE de Cooperación Transfronteriza, elaborada en distintos idiomas, que vio tres ediciones en 1995, 1997 y 2000 (ARFE, 1995)¹. Otras herramientas muy útiles del proyecto LACE fueron las guías temáticas y la revista, unas publicaciones de gran calidad elaboradas por antenas del proyecto instaladas en varias fronteras a lo largo de toda la geografía europea, aunque desafortunadamente no se han conservado versiones digitales de estos documentos. La guía, convertida en manual, ha sobrevivido y está experimentando un proceso de actualización colaborativo, gracias al cual la mayor parte de esta información se está poniendo a disposición en la Plataforma Internacional de Cooperación Transfronteriza, organizada con el apoyo de la Unión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID).

Hay otros manuales de cooperación transfronteriza elaborados por expertos y organizaciones europeas en estos años, entre los que destaca el del profesor Chales Ricq, de la Universidad de Ginebra, preparado para el Consejo de Europa (Ricq, 2006) y numerosos materiales creados por la MOT, como sus trabajos temáticos sobre movilidad laboral o su elaborado trabajo cartográfico. Cabe apuntar aquí su participación en una perspectiva histórica de la cooperación territorial europea publicada por la Comisión con motivo del 25º aniversario de Interreg (Comisión Europea, 2015a), así como sus esfuerzos por desarrollar un nuevo mecanismo que permita solventar los obstáculos legales a la cooperación transfronteriza.

1. En 2017 se ha elaborado una versión actualizada en castellano orientada a la cooperación transfronteriza en América Latina.

Debe recordarse que la ARFE ya puso sobre la mesa un borrador de reglamento de las AECT en 2002 que, en un primer momento, se propuso como Agrupaciones Europeas de Cooperación Transfronteriza. En los intercambios con la Unión se decidió ampliar este concepto a Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, incorporando así la cooperación interregional, aquella por la que unas regiones europeas pueden colaborar con otras aunque no compartan directamente una frontera. En 2006 se adoptó el Reglamento de las AECT, modificado en 2013 para mejorar algunos aspectos, y desde entonces se han constituido sesenta y ocho según el último Informe de Seguimiento de la Plataforma de AECT (Comité de las Regiones, 2018). Además, otra veintena larga figura en el listado de AECT “en preparación”.

El Consejo de Europa también propuso un instrumento similar, las Agrupaciones de Cooperación Eurorregional, en el Tercer Protocolo Adicional al Convenio Marco de Madrid (Consejo de Europa, 2009). Si la reforma del reglamento de las AECT en 2013 permitió su constitución en las fronteras exteriores de la Unión Europea, como la que se ha creado entre Hungría y Ucrania (AECT Tizda Ltda.), no cabe duda de que debería fortalecerse el instrumento del Consejo de Europa, ya que este tipo de estructuras podrían ser muy útiles en los Balcanes, en el Cáucaso y en otras partes del territorio del Consejo de Europa, que es el de la Unión Europea más otros diecinueve Estados: 47 en la actualidad. Sin embargo, no se ha constituido hasta la fecha ninguna estructura utilizando este instrumento, ya que muy pocos países miembros del Consejo de Europa han firmado (13) y ratificado (7) este protocolo, a pesar del interés suscitado en las regiones fronterizas.

Para complicar un poco más la arquitectura de la cooperación territorial, llegaron las macrorregiones. Estas, al igual que la cooperación transnacional, desde mi punto de vista, al hacer más grandes los territorios de cooperación, llaman más la atención de los Estados nación. En el momento en que la cooperación territorial, tal y como nosotros la entendemos, atrae demasiado el interés de los Estados nación y estos aplican sus prioridades, puede cambiar la percepción y también las posibilidades de estos procesos de cooperación territorial. Las prioridades nacionales no tienen por qué ser las prioridades del territorio, aunque tampoco tienen por qué ser incompatibles, ni mucho menos irreconciliables. Parece más conveniente establecer estrategias macrorregionales que incluyan la participación de todos los actores territoriales desde el primer momento, como se está haciendo con la estrategia macrorregional de la UE para la región del Mar Báltico desde 2009. La estrategia para la región del Danubio (2010) también es una experiencia interesante, aunque con catorce

Estados implicados. Otras estrategias macrorregionales adoptadas por la UE son la Adriático-Jónica (2014) y la Alpina (2015).

PRINCIPALES DESAFÍOS

Hoy día, camino del medio siglo desde su fundación, la actividad fundamental de la ARFE consiste en trabajar con las regiones de frontera para que superen su condición periférica (cautivas del viejo concepto de Estado nación). En realidad, las regiones fronterizas y transfronterizas son espacios centrales en el proceso de integración europeo. El buen funcionamiento, el entendimiento y la puesta en común entre comunidades vecinas a través de las fronteras de la Unión Europea son vitales para que la integración sea efectiva. No se trata únicamente de disponer de un cuerpo legislativo común, tratados y disposiciones complementarias, instituciones europeas, presupuesto, programas y proyectos. También hay que poner en contacto a la ciudadanía, que se encuentre y que acabe compartiendo un proyecto común, que puede ser aquel viejo puente que destruyeron los nazis, los partisanos, los aliados o el Ejército Rojo. Algún caso incluso viene de las guerras napoleónicas de principios del siglo XIX, y otros de antes, como el puente de Ajuda (cerca de Olivenza/Olivença) en la frontera hispano-portuguesa. Desde el año 2000, el puente de Ajuda tiene un hermano más moderno construido por Portugal doscientos metros río abajo. La reconstrucción de estos puentes ha permitido conectar a municipios que estuvieron separados durante siglos a partir de algún suceso traumático que ha provocado animadversiones, desarrollado prejuicios y ocasionado desencuentros. En este marco, tratamos de explicar y desmontar todo este relato, aplicando metodologías para el fomento de la confianza, identificando intereses comunes y promoviéndolos a nivel local, regional y europeo, y ayudando a emprender proyectos conjuntos.

Un desafío principal consiste en llevar a cabo de forma efectiva el gobierno multinivel, ese sistema que se está ensayando en Europa desde la firma del Tratado de Maastricht, abriendo la puerta a la participación de las autoridades locales y regionales en los procesos de formación y toma de decisiones sobre los asuntos europeos que les afecten. La constitución del Comité Europeo de las Regiones dotó a las regiones y municipios europeos de una mayor capacidad. Pero, al fin y a la postre, las principales decisiones se toman en las capitales, centros de poder económico y político alejados de las regiones de frontera, o en el Consejo Europeo, donde se sientan los Estados. Por eso estamos

defendiendo desde los años setenta un manejo específico de estos territorios de frontera. Una discriminación positiva, como la llamábamos entonces, y que hoy se denomina cohesión territorial: aumentar y repartir las posibilidades para que todos los territorios puedan desarrollarse, aprovechar sus potencialidades y oportunidades. Buscando esa discriminación positiva se consiguió organizar un *lobby* bastante eficaz ante las instituciones europeas en los años ochenta, el cual dio lugar a los primeros programas de cooperación territorial (Guillermo Ramírez, 2011). Cuando vamos camino de los treinta años de esta iniciativa, probablemente estamos ante una de las políticas europeas más exitosas en cuanto a cercanía al ciudadano y aportación al proceso de integración. De hecho, dos de los programas que más han hecho por el proyecto europeo han sido el programa Erasmus y el Objetivo de Cooperación Territorial o Interreg. Sin embargo, ambos suponen las migajas de un presupuesto europeo que, a su vez, son las migajas del PIB de los Estados miembros de la Unión Europea². Es decir, tanto en el caso del programa integral para educación, formación, juventud y deportes de la Unión Europea como en el de la cooperación territorial, un porcentaje minúsculo de los recursos europeos están siendo invertidos en una gran cantidad de ciudadanos y en multitud de territorios, especialmente los fronterizos, generando un enorme valor añadido en términos de integración europea y de construcción de confianza. Ya nos gustaría que otras políticas europeas tuvieran la mitad de eficacia. Con esa pequeña parte del presupuesto europeo se han desarrollado miles de proyectos de cooperación territorial en toda Europa que deben haber movilizado a algunos cientos de miles de personas directamente, pero que han afectado a muchos millones más, a esos más de ciento cincuenta millones que viven en las regiones fronterizas de la Unión Europea (se calcula que solo las regiones fronterizas interiores de la Unión Europea ocupan el 40% de su territorio y reúnen a un tercio de su población). Incluso añadiría que, de un modo u otro, ha afectado al resto de la población europea, porque el hecho de que las regiones fronterizas y transfronterizas consigan producir una integración efectiva a través de las fronteras nacionales al final también acaba afectando a los ciudadanos que viven en Madrid o en Lisboa, aunque no sean conscientes de ello. Se construye más Europa desde

2. La Cooperación Territorial Europea tiene un presupuesto aproximado de 12.200 millones de euros durante el periodo 2014-2020, incluyendo la cofinanciación de los Estados miembros. Supone algo más del 1% del presupuesto total de la Unión Europea que, a su vez, supone algo menos del 1% del PIB total de sus 28 miembros actuales. Por su parte, el programa Erasmus+, que ha reunido a varios programas anteriores (Comenius para la escuela, Erasmus para la educación superior, Erasmus Mundus, Leonardo da Vinci para la formación profesional, Grundtvig para la educación de adultos, Youth in Action, Jean Monnet, Sports) en un solo programa durante el periodo actual de programación europea, tiene un presupuesto de algo menos de 15.000 millones de euros.

abajo y se sientan las bases para que sea muy difícil dar un paso atrás. ¿Alguien se imagina que se pudiera volver a cerrar estas fronteras? Pues sí se pueden volver a cerrar. Se puede ir hacia atrás. De hecho, en enero de 2016 asistíamos con estupor a cómo Dinamarca restablecía los puestos de control en su frontera sur con Alemania, y hay una creciente demanda de más cierres por parte de algunos movimientos nacionalistas y, por ende, xenófobos, que proliferan en estas otrora sociedades abiertas y solidarias, cuyos modelos de bienestar fueron la mayor fuente de inspiración para el resto de democracias europeas.

Podemos visitar muchas fronteras en las que la cooperación funciona bien, por lo que también podemos caer en la autocomplacencia. Así que merece la pena no olvidar que, en algunos casos, funciona mal, o no tan bien. Podría decirse que si hay fondos europeos disponibles la cooperación debería fluir, a no ser que estemos hablando de una de esas fronteras exteriores de la Unión Europea o más allá, donde la coyuntura geopolítica y barreras de todo tipo no permiten imaginar, de momento, una cooperación transfronteriza estable y sostenible. Dentro de la Unión Europea también hay algunas fronteras en las que hace ya tiempo que se verifica todo el trabajo que queda por hacer. Y después de los acontecimientos de los últimos tres años (conflictos a las puertas de Europa, ataques terroristas, crisis de refugiados y fenómenos migratorios, cierre de fronteras, avance de los nacionalismos, *brexit*, etc.), el número de fronteras con un interrogante ha aumentado. De hecho, el propio proceso de construcción europea está bajo un gran signo de interrogación, entre otras cosas, porque aún se basa casi exclusivamente en las relaciones entre Estados nación, lo cual parece obsoleto si queremos emprender una profunda integración europea. Afirmar esto puede escocer en algunos ambientes, pero es un asunto que hay que abordar.

Por supuesto que no se trata de abolir los Estados, pero sí de reflexionar sobre la necesidad de que el proceso de integración europea se base en un acto de generosidad por parte de los Estados miembros, cediendo algo de soberanía hacia arriba, hacia una estructura de integración supranacional que permita afrontar con éxito la cohesión, competir en mejores condiciones en el comercio mundial y seguir teniendo influencia en la comunidad internacional para que primen los valores de solidaridad, integración, sostenibilidad, democracia y respeto a los derechos humanos que están en el genoma de nuestras instituciones. Al mismo tiempo, tiene que haber una cierta cesión de soberanía hacia abajo, un proceso de descentralización que se acabe encontrando en las fronteras con sus homólogos “del otro lado”. Ahí surgirán los obstáculos, asimetrías y diferenciales que estimulan la cooperación transfronteriza y que esta trata de

resolver. Y aquí también se darán múltiples paradojas, como el hecho de que a mayor cooperación se detecte un mayor número de obstáculos, lo que confirma todo lo que queda por hacer a pesar de lo ya realizado.

De todas estas claves podemos extraer lecciones muy interesantes. A los miembros de la Unión Europea no les queda otra opción que seguir juntos. Nos tenemos que entender a pesar de nosotros mismos. Y los que viven en la frontera saben mejor que nadie cómo superar unas barreras mentales y psicológicas que a veces son mucho más potentes que las barreras en las redes de infraestructuras o las geográficas. Frente a tanto euroescepticismo y tanto nacionalismo mal entendido, quizás habría que reivindicar un cierto nacionalismo europeo o una cierta identidad europea, esa que solamente ponemos de manifiesto cuando toca defender lo propio, lo “nuestro”. Pero lo nuestro es también lo europeo, todo eso que trabajamos cotidianamente en el ámbito transfronterizo.

Otro importante desafío es la comunicación. A pesar de los enormes avances que ha supuesto más de medio siglo de cooperación transfronteriza en Europa, especialmente el último cuarto gracias a Interreg, sigue resultando muy difícil comunicar sus logros³.

Uno de los principales argumentos para la cooperación transfronteriza suele ser el espíritu de reconciliación y esperanza⁴ tal y como surgió tras el Acuerdo de Viernes Santo (1998) entre los gobiernos británico e irlandés para poner fin al conflicto de Irlanda del Norte. Desde entonces se generó uno de los fenómenos de cooperación transfronteriza más interesantes que se han dado en Europa en los últimos treinta años como resultado del proceso de paz entre Irlanda e Irlanda del Norte⁵. Este fue un proceso político y social, pero sobre todo de entendimiento transfronterizo y generación de confianza en un entorno muy complicado. Con los instrumentos de la cooperación transfronteriza se ha apoyado el desarrollo del territorio en esta y muchas otras fronteras de Europa, pero aquí se organizó un proceso de paz tras un conflicto terrible que,

3. La ARFE gestiona desde marzo de 2017 la iniciativa Jóvenes Voluntarios de Interreg (Interreg Volunteer Youth, IVY, en inglés) en el marco del Cuerpo de Voluntariado Europeo. Esta iniciativa consiste en desplegar jóvenes voluntarios en los proyectos de cooperación territorial, en especial transfronteriza, con el fin de ofrecer apoyo técnico y visibilidad a los proyectos anfitriones. Se pretende involucrar a los jóvenes en los procesos de cohesión territorial y que se incorporen más activamente al proyecto europeo.

4. La ARFE lleva trabajando más de un lustro en Jerusalén, donde las comunidades palestina e israelí tienen mucho interés en utilizar las herramientas de la cooperación transfronteriza para ensayar una nueva dinámica en su territorio. Y así se está trabajando también en varias fronteras balcánicas y en otros lugares donde aún se están superando los efectos de un conflicto, como es el caso de Colombia.

5. Patrick Colgan, en el capítulo 5, analiza los programas y estructuras de cooperación transfronteriza puestas en marcha para la resolución del conflicto y construcción de la paz en Irlanda e Irlanda del Norte.

en muy poco tiempo, se convirtió en un franco proceso de integración. La amenaza del *brexít* ha añadido un nuevo desafío, y parte del debate en Irlanda del Norte consiste en dilucidar si les merece la pena seguir dentro del Reino Unido o no en estas condiciones, como ocurre en Escocia o Gibraltar. De hecho, la opinión mayoritaria en toda la isla de Irlanda es que el proceso de paz está en riesgo si vuelve a establecerse una frontera “dura”, al tiempo que su experiencia de las últimas dos décadas deja el sabor de uno de los mejores ejemplos de cooperación transfronteriza en Europa.

No cabe duda de que en las fronteras tienen que darse las circunstancias y debe disponerse de los instrumentos que permitan a las administraciones locales y regionales trabajar con normalidad con sus pares del otro lado. Sin embargo, subsisten los obstáculos de carácter legal o administrativo en el ámbito de los mercados laborales o la provisión de servicios transfronterizos, a pesar de buenas prácticas como el Hospital Transfronterizo de la Cerdanya en Puigcerdá (por cierto, una AECT) y otros de tipo cultural o psicológico. En cualquier caso, las asimetrías son importantes y suponen un enorme desafío. De hecho, tenemos un mercado común donde operan 28 ministerios de Economía, Hacienda, Trabajo, Sanidad, Educación, algunos de ellos con las competencias transferidas a los niveles subnacionales, mientras que otros no. Pero, al final, en las grandes decisiones acaba imperando la lógica de los 28 Estados nación, hecha carne en las sucesivas reuniones del Consejo Europeo. Ergo no hay un auténtico mercado único, sino un mercado común. Este es uno de los principales retos para esta cooperación.

PASAR DE ACTOR PRIVILEGIADO EN EUROPA A INTERVENIR EN OTROS CONTINENTES

La ARFE se concentra sobre todo en la cooperación de proximidad entre territorios de frontera. En 1971 comenzó a trabajar con diez miembros en una época en que se llevaban a cabo algunos pequeños proyectos (o no tan pequeños) en las regiones fronterizas a lo largo del Rin y en Escandinavia. Muchas veces se trataba de una pequeña iniciativa que terminaba cuando se acababa la financiación. Había poca continuidad. La de los años ochenta fue la época en que se desarrollaron los primeros instrumentos y programas, que cristalizaron en los noventa con Interreg y la consolidación de las eurorregiones en toda Europa. En 2013, al final del cuarto periodo de Cooperación Territorial Europea (2007-2013), las AECT se estaban generalizando en varias fronteras interiores de la

Unión Europea, al igual que los programas para las fronteras exteriores de la Unión Europea e incluso más allá, mediante la política de buena vecindad o el instrumento de ayuda a la preadhesión. En 2018, podemos decir que, tras la crisis europea, la cooperación territorial ha sobrevivido y además se ha expandido internacionalmente. Aunque ha habido algún momento en que se ha estado a punto de morir de éxito, porque, mientras se ponían en cuestión estos programas en la Unión Europea, estábamos identificando más de una veintena de casos de cooperación transfronteriza basados en la experiencia europea en América Latina, en África Occidental o en Jerusalén.

Como se ha indicado anteriormente, hay una proliferación de estructuras en Europa, pero cada uno de estos territorios tiene una lógica histórica, cultural, socioeconómica o coyuntural. Afortunadamente, la mayor parte de ellos suele corresponderse con un programa o subprograma de cooperación apoyado por los Fondos Estructurales de la Unión Europea y la consiguiente cofinanciación de los Estados participantes. La ARFE ha expuesto en numerosas ocasiones la necesidad de desarrollar programas específicos para cada frontera atendiendo a su lógica particular, en lo que se refiere tanto a los riesgos como a las oportunidades. También se han creado documentos de apoyo para la elaboración de programas y proyectos en distintos tipos de frontera y varias tipologías (Guillermo Ramírez, 2018a). El proyecto Ulysses, llevado a cabo en el marco del programa ESPON (ESPON, 2013) dio un paso más, proponiendo un procedimiento para la ordenación y planificación del territorio transfronterizo y la elaboración conjunta de estrategias transfronterizas sostenibles. En todo momento se han preparado argumentos de apoyo, entre los que destaca un análisis sistemático del valor añadido de la cooperación transfronteriza ilustrado con numerosos ejemplos (Guillermo Ramírez, 2018b). Todo este bagaje documental producido por la ARFE, que ha sido denominado “el disco duro de la cooperación transfronteriza europea”, ha facilitado mucho el arranque, operatividad y consolidación de muchas de estas estructuras, que se desarrollaron particularmente en los años previos a Interreg III (2000-2006), cuando los programas estaban mucho más descentralizados y había un mayor control de cada una de las estructuras territoriales sobre los programas. Sin embargo, con Interreg IV u Objetivo de Cooperación Territorial Europea (2007-2013) se produjo una cierta renacionalización y muchas estructuras entraron en crisis. No obstante, hay que seguir apoyando a estas pequeñas estructuras, pues son vitales para muchas fronteras muy complejas de Europa central, en las que se dedican sobre todo a promover proyectos “persona a persona” (*people-to-people*, P2P). Cuando se inició Interreg V (2014-2020) se planteó desde las

instituciones europeas que los proyectos P2P no entraban porque no estaban dentro de las once prioridades temáticas establecidas por la Unión Europea. Tras intensos debates, se llegó a la conclusión de que el manejo de fondos para microproyectos persona-a-persona es vital para muchas regiones transfronterizas. Hoy, las propuestas de reglamentos de los Fondos Estructurales para el periodo 2021-2027 incluyen un reglamento específico para la cooperación territorial e incluso un capítulo sobre los fondos para microproyectos. Es importante tener en cuenta que muchas de aquellas pequeñas estructuras de cooperación se pueden mantener operativas gracias a la administración de estos fondos. No solo es importante la financiación, también lo es que haya una estructura transfronteriza que haga aflorar la cooperación y transforme el relato, generando incluso una marca que permita superar viejas heridas. Debe subrayarse que sigue siendo muy necesario intervenir activamente en ellas para seguir construyendo confianza. Hay fronteras dentro de la Unión Europea donde las barreras psicológicas siguen siendo comprensibles, están muy presentes aquellas “cicatrices de la historia”, tal y como definieron las fronteras europeas los pioneros de nuestra integración continental. Las estructuras de cooperación tienen la misión de realizar un trabajo diario apoyado en pequeñas intervenciones, que no consisten en perseguir grandes infraestructuras, sino en juntar a los estudiantes, a los jóvenes de los institutos o incluso de educación infantil, las asociaciones deportivas y juveniles en general, los sindicatos, las asociaciones ambientalistas y empresariales, las universidades y los centros de investigación o la sociedad civil en general.

Gracias a esa interacción, los ciudadanos que viven cerca de las fronteras pueden darse cuenta de cuántos problemas comparten y de que las soluciones a lo mejor pasan simplemente por sentarse y tomar algunas decisiones conjuntamente, planificando y proyectando de forma inteligente a través de la frontera, pasando de una lógica de confrontación a otra de cooperación, de ser competidores a ser colaboradores. Hacer cosas juntos, en definitiva, en el marco de las eurorregiones, AECT, eurodistritos, eurociudades, comunidades de trabajo y otras estructuras.

Durante estos últimos meses las prioridades de las regiones fronterizas se han concentrado en los debates sobre los reglamentos y el presupuesto de los fondos europeos a partir de 2020. La ARFE ya elaboró una serie de propuestas en 2016 y también en 2018. El *brexit* puede suponer un importante recorte en el presupuesto europeo que esperamos no afecte demasiado a la política de cohesión y, especialmente, a la cooperación territorial. En el momento de escribir este texto, la propuesta aún tiene que pasar por los trámites del Parlamento y

del Consejo, y el *brexit* sigue manteniendo algunos interrogantes importantes. También mantenemos una posición muy concreta sobre los reglamentos generales y específicos que afectan a la cooperación territorial: simplificación efectiva, mantenimiento de un programa por frontera con subprogramas allí donde sea necesario, necesidad de descentralizar algunos aspectos organizativos y fortalecimiento de los fondos para microproyectos. Por otra parte, igual que saludamos que los programas del instrumento de preadhesión en los Balcanes pasaran a depender de la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea, que ya gestiona Interreg, también hemos dado la bienvenida a la propuesta de incluir los programas de cooperación transfronteriza de la política de buena vecindad, como tantas veces se ha demandado. Asimismo, hemos elaborado algunas consideraciones específicas sobre el papel, la arquitectura y gestión de todos estos programas (ARFE, 2017a, 2017b y 2017c).

Para actualizar la posición de la ARFE en este momento crucial para el futuro de la cooperación transfronteriza, ha sido muy importante el conocimiento acumulado por sus miembros y el fortalecimiento que ha imprimido la Comisión Europea mediante la Cross Border Review (Comisión Europea, 2015-2017); un proceso intensivo que, durante dieciocho meses, ha permitido estudiar en profundidad la situación de la cooperación transfronteriza en las fronteras interiores de la Unión Europea, hablar con muy distintos actores a todos los niveles y llevar a cabo numerosos estudios de campo. Esto está desempeñando un importante papel en el fortalecimiento del elemento territorial en la futura política de cohesión. Las recomendaciones de esta revisión dieron lugar a una comunicación específica sobre regiones fronterizas (Comisión Europea, 2017), que ya ha producido varios avances mediante el establecimiento de un Centro de Cuestiones Fronterizas (Border Focal Point) en DG REGIO, que ha impulsado a su vez una red en línea de profesionales de la cooperación transfronteriza (*online professional network*) (Comisión Europea, 2018). Además, se ha puesto en marcha una convocatoria para proyectos piloto que identifiquen obstáculos legales y administrativos para la cooperación transfronteriza y exploren posibles soluciones (*b-solutions*), gestionada por la ARFE, que también va a seguir y apoyar a los proyectos piloto seleccionados (ARFE, 2018). Además de los aspectos legislativos y administrativos, por otra parte fundamentales para agilizar la cooperación transfronteriza, la comunicación abre muchas otras perspectivas para mejorar los procesos transfronterizos, proporcionando mejor información y asesoramiento a ciudadanos y empresas, apoyando el empleo, promoviendo el multilingüismo y facilitando la accesibilidad,

impulsando la utilización conjunta de instalaciones y servicios sociosanitarios, facilitando los marcos jurídicos y financieros de la cooperación transfronteriza y reuniendo pruebas de interacción transfronteriza para documentar la toma de decisiones.

Durante la última década, la ARFE ha extendido su campo de actuación a otros continentes. Desde 2009 estudia los procesos de integración y cooperación transfronteriza en América Latina, habiendo participado e impulsado numerosas iniciativas en Mercosur, la Comunidad Andina, Centroamérica y, últimamente, en las fronteras de México⁶.

A pesar de que en África Occidental las principales noticias hacen referencia a los conflictos periódicos, hay un desafío mucho más importante, básico para toda África: la pobreza. Se trata del desarrollo en general o, más bien, el subdesarrollo y sus efectos más visibles en Europa: las migraciones forzadas. En cualquier caso, los trabajos de la ARFE y de otras organizaciones europeas y africanas muestran que, a pesar de las dificultades y gracias a la participación de organismos supranacionales africanos (Unión Africana, Unión Económica y Monetaria de África Occidental y otras comunidades económicas regionales), gobiernos nacionales y subnacionales de los países implicados, algunas ONG y organismos internacionales, pero sobre todo de la población civil y sus representantes, varios de estos procesos están funcionando y produciendo efectos. Se están superando barreras, muchas de las cuales fueron establecidas por las potencias coloniales sin tener en cuenta las particularidades territoriales o culturales, y se está haciendo mucho trabajo, aunque (aún) no sea visible, de demarcación, delimitación e integración en muchas fronteras. Desde luego, si en Europa nos sigue costando visibilizar el trabajo que se hace a través de las fronteras, esto resulta mucho más arduo en África, aunque hay varios esfuerzos en marcha⁷, como la propuesta de la ARFE a las Naciones Unidas de declarar el 7 de junio como Día Internacional de la Integración a través de las Fronteras Nacionales, para hacer todos estos procesos más visibles. La Unión Africana conmemora, desde 2011, el 7 de junio como Día Africano de las Fronteras; este sería uno de los pocos casos en que un día conmemorativo internacional se corresponde con una iniciativa que no ha surgido de Europa o Norteamérica.

Finalmente, y como se ha mencionado anteriormente, desde hace algunos años la ARFE también trabaja con organizaciones de la sociedad civil palestinas

6. Para más información sobre los procesos de cooperación transfronteriza en América Latina y el Caribe, se recomienda la lectura del capítulo de José María Cruz (15) en este libro.

7. Para más información sobre los procesos de cooperación transfronteriza en África, se recomienda la lectura del capítulo de Mohamadou Abdoul (14) de este libro.

e israelíes en la ciudad de Jerusalén con el fin de explorar la aplicación de herramientas de cooperación transfronteriza en las relaciones entre las distintas comunidades de la ciudad y de la región. Este trabajo en Oriente Próximo supone un reto adicional para la Asociación, pero también una fuente inagotable de aprendizaje sobre la multiplicidad de obstáculos y oportunidades para la integración a través de todo tipo de fronteras. La ampliación de más territorios a la creciente familia de regiones fronterizas en todo el mundo que apuestan decididamente por la integración con sus vecinos y la constitución de nuevas estructuras en regiones ya veteranas en la cooperación son buena parte del combustible con el que funcionan organizaciones como esta, próxima a cumplir su medio siglo de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS, ARFE (1995): *Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza*, 1ª ed. [2ª ed. en 1997, 3ª ed. en 2000 y actualizada en 2017, sin publicar], Gronau.
- (2017a): "Europe thrives with a strong Interreg programme", AEBR Task Force Interreg, position paper, Badajoz.
 - (2017b): "Decentralisation of future Interreg programmes: Operational Programmes with Sub-Programmes", position paper, Gronau, 8 de junio.
 - (2017c): "Contribution of the AEBR to the discussion on Simplification of management and administration in cross-border cooperation programmes", Gronau.
 - (2018): "B-Solutions: Management of pilot actions to tackle border obstacles & difficulties along EU internal land borders", convocatoria online, Berlín.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a): *Territorial Cooperation in Europe - A Historical Perspective*, Luxemburgo.
- (2015b): 25º Aniversario de la Cooperación Territorial Europea (Interreg.), 15-16 de septiembre, Luxemburgo.
 - (2015-2017): "Cross-Border Review".
 - (2017): "Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE", comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(2017) 534 final, Bruselas, 20 de septiembre.
 - (2018): Red Profesional de cooperación transfronteriza en línea (online professional network) en la plataforma Futurium.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2018): "EGTC Monitoring Report 2017", Plataforma de AECT del CdR, Bruselas.
- CONSEJO DE EUROPA (1980): *Acuerdo Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Administraciones Territoriales de 1980 o Acuerdo Marco de Madrid*, Madrid, 21 de mayo.
- (2009): Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Administraciones Territoriales, en relación con las Agrupaciones de Cooperación Euroregional (AECs), Utrecht, 16 de noviembre.
- DURÀ A. et al. (2018): *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*, Departamento de Geografía, Universidad de Barcelona.
- ESPON (2013): *Using applied research results from ESPON as a yardstick for cross-border spatial development planning*, ESPON Targeted Analysis 2013/2/10, Luxemburgo.
- GABBE, J. y VON MALCHUS, V. FRHR. (2008): *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*, Nomos, Baden-Baden.
- GUILLERMO RAMÍREZ, M. (2011): "Cross-border lobbying. The Association of European Border Regions (AEBR) activities with the European Union", en B. Wassenberg y J. Beck (dirs.), *Living and Researching Cross-Border Cooperation: The European Dimension* (Studies on the History of European Integration, vol. 3), Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
- (2018a): "The added value of European Territorial Cooperation (ETC). Drawing from case-studies", en E. Medeiros (ed.), *Theoretical and Empirical Approaches to the process and impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Springer, Cham, pp. 25-47.

- (2018b): "Institutionalisation of Cross-Border Cooperation: The Role of the Association of European Border Regions", en T. Havlíček y M. Jeřábek (eds.), *Borders in Central Europe After the Schengen Agreement*, Springer, Cham, pp. 93-102.
- RICQ, CH. (2006): *Handbook of transfrontier co-operation*, Local and Regional Democracy Series, Transfrontier Cooperation 1, Consejo de Europa, Estrasburgo.