

# A cooperación transfronteiriza e territorial

Juan Manuel Trillo Santamaría  
Valerià Paül Carril

Área de Análise Xeográfica Rexional  
Departamento de Xeografía  
Facultade de Xeografía e Historia

unidadesdidácticas  
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA





Esta obra atópase baixo unha licenza internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Calquera forma de reprodución, distribución, comunicación pública ou transformación desta obra non incluída na licenza Creative Commons BY-NC-ND 4.0 só pode ser realizada coa autorización expresa dos titulares, salvo excepción prevista pola lei. Pode acceder Vde. ao texto completo da licenza nesta ligazón: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.gl>

© Universidade de Santiago de Compostela, 2015

**Deseño e maquetación**

J. M. Gairí

**Edita**

Edicións USC

<https://www.usc.gal/publicacions>

DOI

<http://dx.doi.org/10.15304/9788416183975>

**MATERIA: Unión Europea**

**TITULACIÓN: Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio**

PROGRAMA XERAL DO CURSO

Localización da presente unidade didáctica

**Unidade 1. O proceso de conformación da Unión Europea: a progresiva extensión do ámbito territorial**

Precedentes do proxecto europeo

A xeopolítica europea posterior á Segunda Guerra Mundial. O papel dos Estados Unidos en Europa

Cara ao Tratado de Roma

O xurdimento do Consello de Europa

O Benelux

O Tratado de París e a Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro

O(s) Tratado(s) de Roma

O EFTA

A primeira ampliación de 1973

Unha estrutura continuamente en crise?

As ampliacións da década de 1980

A Acta Única Europea

As consecuencias da caída do Muro de Berlín. A reunificación alemá

O Tratado de Maastricht

Os criterios de Copenhague e a ampliación de 1995

Os tratados post-Maastricht e a falida Constitución Europea

A grande ampliación e a cuestión chipriota

As ampliacións de 2007 e 2013

**Unidade 2. O funcionamento das institucións comunitarias**

O Tratado e o Tratado de Funcionamento da Unión Europea

O Consello Europeo

O Consello (ou Consello da Unión Europea)

A Comisión

O Parlamento

O procedemento lexislativo ordinario. O dereito comunitario

O Tribunal de Xustiza

O Tribunal de Contas

O Banco Central Europeo

**Unidade 3. Política económica comunitaria**

O mercado interior

A política de competencia

As «catro liberdades»

Política comercial común

A Unión Europea e o GATT e a OMC

**Unidade 4. As mega-axendas estratéxicas recentes**

A Estratexia de Lisboa e as súas consecuencias. Avaliación do seu cumprimento

A Estratexia «Europa 2020» e as súas consecuencias. Avaliación do seu cumprimento

**Unidade 5. A política agraria común: os dous piares**

As orixes e o papel de Francia na PAC

O xurdimento do FEOGA. A distinción entre Orientación e Garantía

As indemnizacións compensatorias de 1975

As primeiras reformas

A «reforma McSharry»

A aparición das iniciativas comunitarias. A iniciativa comunitaria LEADER e a súa consolidación como enfoque sobre desenvolvemento rural. A Declaración de Cork

A Axenda 2000 ou a confluencia entre PAC e desenvolvemento rural

A «revisión intermedia» e a substitución do FEOGA polo FEAGA e polo FEADER

O «chequeo médico»

A política europea de produtos de calidade. A agricultura ecolóxica na Unión Europea

**Unidade 6. A política rexional e de cohesión**

A ausencia da política rexional no Tratado de Roma

A creación. O FEDER

As primeiras reformas

A Acta Única Europea e a reforma de 1988. O obxectivo da cohesión

O Tratado de Maastricht e a reforma de 1993. O xurdimento do concepto de fondos estruturais. A creación dos fondos de cohesión e do IFOP

O período 2000-2006

O período 2007-2013 e a confluencia coa política de cooperación territorial.

A integración do desenvolvemento urbano na política de cohesión; a desaparición da iniciativa comunitaria URBAN (1994-2006)

O período 2014-2020

**Unidade 7. A cooperación transfronteiriza e territorial**

O rol do Consello de Europa

A Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa

A iniciativa comunitaria INTERREG

As agrupacións europeas de cooperación territorial

As estruturas de cooperación transfronteiriza

A cooperación territorial hoxe. As macrorrexións



**Unidade 8. A política de transportes**

O establecemento das TEN no Tratado de Maastricht. O seu desenvolvemento e evolución cara ás TEN-T. Os debates territoriais asociados

Os libros brancos da década de 1990 sobre transportes: espazo aéreo europeo único, impulso dos ferrocarrís, infraestruturas de transporte. Os libros brancos de 2001 e 2011

O fomento do transporte sustentábel e do transporte urbano

As políticas de dereitos dos pasaxeiros nos distintos modos e outras políticas de transporte asociadas

**Unidade 9. A política ambiental**

A cimeira de París de 1972 e o xurdimento da política ambiental europea. A incorporación das cuestións ambientais na Acta Única Europea

Os programas de acción ambiental. O desenvolvemento sustentábel como obxectivo comunitario

A Axencia Ambiental Europea

A Directiva das Aves. As ZEPAS

A Directiva dos Hábitats. A Rede Natura 2000. Os LICs e as ZECs.

A Directiva das Augas

A incidencia da política ambiental nas outras políticas comunitarias

A Unión Europea como actor ambiental global

**Unidade 10. A imposibilidade dunha ordenación territorial europea?**

A inexistencia dunha política comunitaria formal en ordenación do territorio. A evidente incidencia territorial das políticas comunitarias en materia de cohesión, agricultura e espazo rural, transportes ou medio ambiente. A diferenza entre *territorio* e *espazo* na linguaxe comunitaria e nas prácticas nacionais de ordenación do territorio

A Estratexia Territorial Europea (1999)

A Axenda Territorial da Unión Europea de 2007. Axenda Territorial da Unión Europea 2020 (2011)

ESPON: de *European Spatial Planning Observation Network* a *European Territorial Observatory Network*

**Unidade 11. Outras políticas europeas**

Cidadanía e xustiza

Emprego

Educación, investigación e desenvolvemento

Enxerxía

Pesca

Turismo

**Unidade 12. A política de ampliación**

Revisión dos criterios de Copenhagen

O mundo balcánico

Países candidatos. O controvertido estatus de Turquía desde 1999

Países candidatos potenciais

Os límites de Europa? A Asociación Oriental de 2009 e Rusia

**Unidade 13. A Unión Europea no crebacabezas mundial**

O Tratado de Amsterdam e o alto representante PESC. O Tratado de Lisboa e o servizo diplomático

A política de veciñanza

A Unión para o Mediterráneo

Outras políticas rexionais: Mar Negro, Ártico e Asia Central

A política migratoria. Lampedusa, estreito de Xibraltar e Canarias

**Unidade 14. O futuro da Unión Europea: impasse ou fin de ciclo?**



## ÍNDICE

---

### PRESENTACIÓN E XUSTIFICACIÓN

### OBXECTIVOS

### METODOLOXÍA E ACTIVIDADES PROPOSTAS

### AVALIACIÓN DA UNIDADE DIDÁCTICA

### CONTIDOS BÁSICOS

1. Introducción
2. O Consello de Europa
3. A Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa
4. As institucións comunitarias e a cooperación transfronteiriza
  - 4.1. Os fondos FEDER e a cooperación transfronteiriza no período 1975-1990
  - 4.2. A iniciativa comunitaria INTERREG (1990-1999) e a súa integración nos fondos estruturais (2000-2020)
  - 4.3. Un instrumento xurídico comunitario ex professo para a cooperación transfronteiriza: a AECT
5. As estruturas de cooperación transfronteiriza
6. Evolución e valoración do fenómeno transfronteirizo
7. As macrorrexións

### ANEXOS

Anexo 1: Escolma de textos para o seguimento da unidade

1. O valor engadido da cooperación transfronteiriza, de acordo coa Carta Europea das rexións fronteirizas e transfronteirizas, na versión actualizada de 2011
2. Valoración da Comisión Europea sobre o funcionamento de INTERREG, a través dunha comunicación aos estados-membros (2004)
3. As cooperaciónns transfronteiriza, transnacional, interrexional e territorial na Axenda Territorial da Unión Europea 2020 (2011)
4. Razóns para o xurdimento das rexións transfronteirizas de acordo con Scott (2002, 1999)
5. Valoracións das rexións transfronteirizas de acordo con Paasi e Prokkola (2008) e Badariotti (1997)
6. A relevancia dada pola Estratexia Territorial Europea (1999) á cooperación transnacional

7. Fragmentos da Estratexia da Unión Europea para a Rexión do Mar Báltico (2009)
8. Valoración positiva da Comisión Europea (2013) sobre as macrorrexións estratéxicas existentes

Anexo 2: Escolma de mapas para o seguimento da unidade

1. Programas de cooperación transfronteiriza (2014-2020)
2. Agrupacións europeas de cooperación territorial existentes a marzo de 2015
3. Áreas de cooperación segundo a ARFE (2011)
4. Intensidade de participación de rexións NUTS3 en proxectos de cooperación transfronteiriza en INTERREG III
5. Áreas de estudo transnacional (1990-1995)
6. Os bloques suprarrexionais **Europa 2000+** (1995), agás as rexións ultraperiféricas
7. Programas de cooperación transnacional (2014-2020)
8. As actuais estratexias macrorrexionais

## BIBLIOGRAFÍA

Referencias

Escolma de recursos sobre a materia na rede

Escolma de recursos sobre a materia con interese para a Galiza

## PRESENTACIÓN E XUSTIFICACIÓN

Esta unidade didáctica aborda desde un punto de vista xeográfico a política comunitaria de *cooperación transfronteiriza*, que nos últimos anos se veu incluír no que na actualidade se coñece como *cooperación territorial*. Trátase dunha política moi relevante desde a perspectiva de análise xeográfica da Unión Europea; de feito, o propio uso constante que se fai nela do concepto *territorio*, un dos centrais —se non o máis central de todos— na disciplina xeográfica, demostra o enorme sentido que ten a xeografía na súa análise e avaliación. Así pois, nunha materia no Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio dedicada de forma monográfica á Unión Europea é inevitábel unha consideración pormenorizada e específica da cooperación transfronteiriza e territorial, que se concreta no presente tema VII.

Neste punto, é relevante subliñar que esta materia académica, obrigatoria de terceiro curso, insírese no módulo IV do grao, é dicir, no de ordenación do territorio. Mentres que a materia de Xeografía de Europa, tamén obrigatoria en terceiro curso, pertence ao módulo III (relativo a dinámicas naturais e antrópicas no territorio), a materia sobre a Unión Europea englobase nun módulo distinto, unha atribución que non é inane senón que require incidir no estudo das políticas comunitarias con efectos territoriais. Este obxectivo docente básico é de cheo congruente coa definición canónica da ordenación territorial: «a expresión espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecolóxicas da sociedade [substitúase, neste caso, «Unión Europea» por «sociedade»]». <sup>1</sup> Deste xeito, a materia específica de Unión Europea asume os contidos xeográficos traballados en Xeografía de Europa sobre poboación, economía, medio físico, etc. e modifica o angular, pondo o fincapé no marco de acción comunitario. Na cuestión que nos ocupa na unidade didáctica VII, o alumnado xa debe coñecer perfectamente as fronteiras europeas (interiores e exteriores) e a súa natureza, agora trátase de entender de que xeito a Unión Europea asumiu como punto central da súa acción política a cooperación ao redor desas fronteiras, nomeadamente as interiores pero tamén, como veremos, as exteriores.

A inclusión dunha materia exclusivamente destinada á Unión Europea no Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio da Universidade de Santiago de Compostela é coherente coa historia da disciplina xeográfica e coas actuais necesidades formativas en ordenación do territorio. No tocante á disciplina nun sentido académico, a Unión Europea é un contido esperábel na evolución da docencia en Xeografía de Europa, tal e como se expresa acertadamente nun manual de formato tradicional desa materia: «O estudo [da Xeografía de Europa] [...] non pode pecharse sen unha referencia obrigada ao núcleo político-económico e territorial en torno ao cal se aglutina e gravita gran parte da configuración da Europa do século XXI: a Unión Europea» (López

<sup>1</sup> Definición dada pola Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983, citada por Pujadas e Font (1998: 11), entre outros. No corpo principal desta unidade, traducimos todas as citas cara ao galego. As traducións son sempre nosas.

Palomeque, 2000: 543). No que fai á ordenación do territorio como práctica política e administrativa, que dúbida cabe que na actualidade é imprescindible, para traballar en desenvolvemento rural, asumir o chamado «enfoque LEADER», ou seméllanos inconcibíbel que se realice un exercicio de planificación e xestión de espazos naturais protexidos sen asumir e entender as implicacións de siglas como ZEPA, LIC ou ZEC. Asemade, no contexto espacial do alumnado maioritario do Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio na Universidade de Santiago de Compostela, son claves para a ordenación territorial realidades como a Eurorexión Galiza-Norte de Portugal (na actualidade constituída en Agrupación Europea de Cooperación Territorial, como o é, tamén, a Eurocidade Chaves-Verín), o Arco Atlántico ou INTERREG; todas elas serán traballadas na presente unidade didáctica VII. En definitiva, a abordaxe da Unión Europea no plan de estudos contribúe de forma determinante á formación do alumnado na práctica da ordenación do territorio.

A opción por unha materia específica sobre a Unión Europea non é privativa da Universidade de Santiago de Compostela, aínda que tampouco está xeneralizada. Xa Tulla (2005: 102) detectou na revisión dos plans de estudo vixentes nas, daquela, Licenciaturas en Xeografía no Estado español a existencia de materias específicas sobre Unión Europea de carácter obrigatorio, aínda que a distinción máis común nos 12 créditos que desde a década de 1990 estaban atribuídos por real decreto á Xeografía de Europa era entre unha xeografía xeral do continente (ás veces só humana) e unha xeografía rexional (neste segundo caso, ás veces só sobre a Unión Europea). A memoria do actual Grao en Xeografía e Ordenación do Territorio impartido na Universidade de Santiago de Compostela, redactada en 2008 e que foi implantado a partir do curso 2009/2010, achega uns contidos xenéricos para a actual materia. Excluindo aqueles compartidos coa materia de Xeografía de Europa, e que desde o curso 2014/2015 desapareceron da materia de Unión Europea para evitar redundancias innecesarias que restan atención ao que deben ser os seus aspectos centrais, a énfase está posta nas políticas comunitarias, que cabe conceptualizar, como xa se dixo, en clave de ordenación territorial.

A unidade didáctica VII sitúase nunha fase certamente madura do desenvolvemento docente da materia, na medida en que os contidos se estruturan de forma secuencial e é axeitado que os seus contidos sexan tratados unha vez que o curso xa estea avanzado. De entrada, é imprescindible que o alumnado xa coñeza perfectamente a conformación da Unión Europea e o funcionamento das súas institucións (temas I e II). Asemade, é pertinente que estea familiarizado coa política económica comunitaria e todo o que implica (temas III e IV) e, sobre todo, que saiba identificar as claves principais das políticas máis relevantes da Unión Europea desde unha perspectiva xeográfica: a política agrícola común (tema V) e a política rexional e de cohesión (tema VI). Esta última é especialmente necesaria no coñecemento do tema da cooperación transfronteiriza e territorial, dado que desde o ano 2007 se produciu unha integración plena deste último na política de cohesión como obxectivo de seu. De aí que precisamente esta unidade didáctica sobre cooperación territorial deba ser situada a posterioridade da análise da

política de cohesión. De igual xeito, algún contido clave desta unidade didáctica VII require de aspectos específicos traballados con anterioridade. É o caso das iniciativas comunitarias, tratadas cando se estudou o LEADER no tema V ou o URBAN no tema VI, e que nestas páxinas se concentrarán no INTERREG. Alén, os temas posteriores a este (do VIII ao XIV) beneficianse dos coñecementos teórico-prácticos que o alumnado acada aquí en relación á cooperación territorial, nomeadamente no tocante á (ausencia de) ordenación territorial formal a escala comunitaria (tema X) e á política de ampliación (tema XII).

## OBXECTIVOS

---

Unión Europea é unha materia que no fundamental persegue que o alumnado acade un coñecemento teórico-práctico de nivel avanzado das políticas comunitarias desde unha perspectiva eminentemente xeográfica. De acordo co programa aprobado para o curso 2014/2015, os obxectivos xerais da materia son os que se detallan a continuación:

- **Obxectivo xeral 1:** comprender a Unión Europea como construción xeopolítica e institucional, cunha especial énfase no proceso de progresiva ampliación.
- **Obxectivo xeral 2:** analizar de forma detallada as principais políticas comunitarias, transitando das establecidas xa nos primeiros tratados até as consolidadas de facto e de carácter emerxente.
- **Obxectivo xeral 3:** deducir e razoar de que xeito, e con que xeografías resultantes, as principais políticas comunitarias inflúen no territorio europeo, aínda que non sexan formalmente «ordenación territorial» entendida nun sentido estrito.
- **Obxectivo xeral 4:** avaliar e xulgar con capacidade crítica a incidencia en contextos específicos das principais políticas europeas, nomeadamente na Península Ibérica e na Galiza, pero tamén noutros ámbitos «periféricos» (por exemplo, nos PECO).

Estabelecidos estes obxectivos xerais, o obxectivo básico desta unidade didáctica é analizar a política comunitaria de cooperación territorial, en xeral, e a cooperación transfronteiriza, en particular. Desta formulación xenérica, deriváanse unha serie de obxectivos específicos para a unidade:

- **Obxectivo específico 1:** identificar os principais instrumentos e institucións que promoven a cooperación transfronteiriza en Europa, en particular na Unión Europea.
- **Obxectivo específico 2:** decatarse da complementariedade e, no seu caso, do solapamento, das políticas de cooperación transfronteiriza impulsadas desde as organizacións que inciden nesta materia no espazo comunitario: a Unión Europea e o Consello de Europa.

- **Obxectivo específico 3:** comprender o significado actual en xerga comunitaria de *cooperación territorial* e diferenciar entre os tres grandes tipos de cooperación existentes.
- **Obxectivo específico 4:** valorar a relevancia da cooperación transfronteiriza, a súa evolución e o seu rol no proceso de integración comunitaria.
- **Obxectivo específico 5:** escolmar a variedade de termos empregados para facer referencia ás estruturas de cooperación e reflexionar sobre a pertinencia dos mesmos.
- **Obxectivo específico 6:** detectar de que xeito (re)aparecen as macrorrexións no espazo comunitario e os seus significados cambiantes.

Deste xeito, estes seis obxectivos específicos van encamiñados á consecución dos obxectivos xerais. Contribúen ao primeiro, na medida en que implican aludir con frecuencia ao proceso de ampliación territorial do ámbito comunitario e, desde logo, á construción xeopolítica —altamente orixinal a nivel planetario— que representa a Unión Europea; o establecemento de rexións transfronteirizas foi considerado de forma repetida como un «laboratorio» da Unión Europea, unha especie de experimento na escala da proximidade coherente cunha integración xeopolítica de amplo angular (Trillo, 2010a). En relación aos obxectivos xerais segundo e terceiro da materia, os obxectivos específicos desta unidade didáctica VII permiten abordar unha política comunitaria concreta desenvolvida nas últimas décadas e deducir a súa derivada territorial. De feito, en relación á cuestión de fondo de se as políticas comunitarias son de facto ordenación territorial, cómpre non perder de vista que os principais instrumentos ordenadores europeos (a Estratexia Territorial de 1999 e as Axendas Territoriais de 2007 e 2011, tratadas no tema X) insisten constantemente nas rexións transfronteirizas como pezas clave da ordenación territorial europea. Finalmente, esta unidade didáctica VII achega claves relevantes para o alumnado dar avaliado e xulgado a incidencia na Península Ibérica e na Galiza das políticas comunitarias, en particular o significado das relacións desta última co Norte de Portugal desde 1986.

## METODOLOXÍA E ACTIVIDADES PROPOSTAS

Esta unidade didáctica, como o resto dos temas da materia, está condicionada pola dispoñibilidade limitada de tempo. De forma aproximada, contamos con 50 horas de docencia efectiva na aula. A memoria do título aprobada en 2009 engade a esas horas outras 100 de traballo persoal do alumnado pola súa conta. Este tema VII dificilmente pode ocupar máis de 10 horas deste total de 150 horas, o que, mantendo as proporcións da memoria oficial, implica unhas tres horas de docencia na aula. Esas tres horas son as que habitualmente hai dispoñíbeis por semana, cun repartimento de dúas de tipo expositivo e unha de tipo interactivo.

A aula expositiva pretende chegar os contidos fundamentais da unidade que o alumnado debe coñecer e comprender. O desenvolvemento desa aula privilexará o uso da escolma de textos do Anexo 1 e dos mapas do Anexo 2, como mecanismo para



verificar, matizar e/ou contrastar en soporte escrito ou gráfico os aspectos expostos, así como para ofrecer exemplos concretos. Alumnos individuais no grupo asumirán o comentario en voz alta dos documentos, coa axuda do docente. Textos e mapas (e outros materiais gráficos) permiten interromper a monotonía do discurso do docente e captar a atención do alumnado que, como é sabido, reduce en picado o seu nivel de aprendizaxe efectiva a partir dos 12 minutos de monólogo seguido.<sup>2</sup> Asemade, Dale (1969) demostrou claramente que é fundamental para incrementar a información retida polo alumnado que se superen as aulas baseadas nas exposicións verbais por parte do profesor, de xeito que a información gráfica emerxa como un soporte clave.<sup>3</sup>

O propio Dale (1969) tamén indicou, a través do seu coñecido cono, a necesidade de fomentar nas aulas o debate de ideas como mecanismo de implicación activa do alumnado para favorecer a aprendizaxe, procedemento básico que será empregado no comentario de textos e mapas. A partir destes soportes, formularanse cuestións de forma regular para suscitar o debate e para deducir en todo momento en que punto se atopa o grupo no proceso de aprendizaxe. Finalmente, cabe dicir que, ao comezar a aula expositiva, indicaráselle ao alumnado cales son os obxectivos básicos dela (os obxectivos específicos do apartado anterior) e por que son relevantes. Ao rematala, pediráselle que en 5 minutos apunten seis ideas que lles quedaron claras (idealmente, deberían coincidir cos obxectivos específicos nomeados ao comezo) e que indiquen se algo non lles quedou claro, nun papel que levará o docente. De acordo con Biggs (2003), a revisión final de contidos multiplica a retención efectiva de información nun prazo de 60 días en relación a se esa revisión non se facilita.

Precisamente co comentario en voz alta desas ideas comezará a aula interactiva da semana correspondente. Dedicaranse 10 minutos a sistematizar os contidos da aula expositiva e a interactuar en relación ás dúbidas abertas, devolvéndolle os papeis aos alumnos de forma individual pero facendo uso das observacións apuntadas neles. Tendo en conta que os minutos efectivos nunha aula dunha hora son 45, a actividade interactiva prevista é de 30 minutos. Obviamente, o tipo de actividade a desenvolver depende en gran medida do número concreto de asistentes nesa aula concreta. A actividade que propomos está deseñada para un grupo de entre 20 e 30 alumnos, que se organizarán en parellas. A partir do mapa 2 (Anexo 2), proporémoslles que por parellas escollan unha agrupación europea de cooperación territorial na que non participe a Galiza. Cada parella realizará unha procura autónoma duns dez minutos en Internet sobre esa agrupación de cooperación territorial, facilitada cun guión de cuestións analíticas que se facilita na Táboa 1. As respostas a esas cuestións deberán ser en todo caso xustificadas, argumentadas e razoadas. Cun ordenador partillado por cada parella xa chega, co cal poden aforrar ter que levar un cadaquén.

<sup>2</sup> BIGGS, John B. (2003): *Teaching for Quality Learning at University*. Buckingham: Open University Press.

<sup>3</sup> DALE, Edgar (1969): *Audiovisual Methods in Teaching*. New York: Dryden Press.

**Táboa 1. Guión de cuestións analíticas sobre a agrupación europea de cooperación territorial**

- Como se chama a agrupación de cooperación territorial de acordo co Mapa 2? Procurando por Internet, atopas esa mesma denominación, ou atopas outras que aparentemente respondan á mesma estrutura de cooperación?
- Que estados-membros están implicados nesta agrupación? Que institucións, e a que escala/s político-administrativas, de cada un dos estados-membros implicados participan aparentemente nesta agrupación?
- Existe unha páxina web específica desa agrupación? Se existe, responde: que dominio ten? En que linguas está dispoñíbel? Presenta un logo propio e como é, no caso de existir? Está actualizada? Ofrece información sobre actividades, novas, etc.? Aparece/n referencia/s á Unión Europea e ás súas institucións? Inclúe/n cartografía? No caso de que a haxa, de que tipo e como a avalías?
- Que temas están aparentemente cubertos e traballados por esta agrupación? En que cres que consiste a cooperación que se dá nesta agrupación?
- Atopas información concreta sobre o financiamento desta agrupación? Cal é a túa opinión ao respecto? Pensas que a Unión Europea está a facilitar, directa ou indirectamente, o traballo desta agrupación?
- Esta agrupación correspóndese, sen que necesariamente se produza correspondencia nas denominacións, con algunha/s das estruturas de cooperación traballadas na aula (eurorrexións, comunidades de traballo, etc.)?

Pasados os dez minutos, cada grupo exporá nun minuto os principais resultados da súa procura. O docente irá apuntando no encerado as agrupacións traballadas e algunhas das ideas principais que transmita cada parella. Nos últimos dez minutos, as parellas xuntaranse libremente por similitudes entre agrupacións europeas de cooperación territorial (por exemplo, as que se denominen a si mesmas eurorrexións, ou as que conformen parques transfronteirizos) e xustificarán o porqué da súa xuntanza ou, eventualmente, que fiquen illadas. Estamos persuadidos de que desprazarse pola aula nunha actividade de debate e diálogo constitúe unha técnica efectiva nas interaccións. Non se solicitará unha entrega escrita resultante desta aula interactiva, dado que o obxecto é que o alumnado reflexione e dea argumentado o que procesou, non que lle dedique tempo á escrita. Nos niveis de aprendizaxe de Bloom, esta aula interactiva diríxese a aplicar, analizar, avaliar e crear, mentres que a aula expositiva privilexiara os dous niveis inferiores desa escaleira (aplicar e analizar), xunto con entender, situado inmediatamente por baixo.<sup>4</sup> En todo caso, en ningunha destas aulas se pretende traballar co nivel de lembrar, que só ten sentido a efectos da proba-exame final.

<sup>4</sup> ANDERSON, Lorin W. e KRATHWOHL, David R. (eds.) (2001): *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. London: Longman.

O traballo autónomo do alumnado ten unha grande importancia para esta unidade na medida en que este debe ser capaz de ler estas páxinas para completar satisfactoriamente as 3 horas de docencia efectiva, cunha previsión horaria de 3-4 horas a tal efecto. As outras 3-4 horas restantes son tempo de estudo para o exame final. Esta repartición en tres bloques temporais das 10 horas atribuídas a esta unidade didáctica no desenvolvemento da materia está ben dimensionada en relación ao estipulado na memoria do título aprobada en 2009, que prevía precisamente 50 horas de estudo fóra da aula para a preparación do exame.

Para facilitar a aprendizaxe, todas estas actividades poderán ser apoiadas mediante titorías en liña a través do correo electrónico, nas cales se poden formular dúbidas, problemas, cuestións, etc. que xurdan durante o proceso educativo. Asemade, o docente estará dispoñíbel para o alumnado nas horas de titoría establecidas.

### **AVALIACIÓN DA UNIDADE DIDÁCTICA**

A avaliación terá lugar ao longo do desenvolvemento da unidade didáctica (procesual) e ao seu remate (final). Non se prevé unha avaliación inicial específica para esta unidade, dado que está engarzada dentro da secuencia de aprendizaxe e a información sobre as ideas previas e mais os coñecementos anteriores do alumnado será obtida ao comezo da materia.

No tocante á avaliación procesual, consistirá nas preguntas continuas no marco do desenvolvemento docente, na observación dos comentarios en común dos textos e dos mapas e no seguimento da actividade proposta sobre agrupacións europeas de cooperación territorial.

De acordo co programa aprobado para o curso 2014/2015, a avaliación desagregase en dúas compoñentes:

- Un exame tipo test e con preguntas curtas sobre os contidos traballados nas aulas expositivas, o que inclúen as escolmas de textos por temas e os materiais desta mesma unidade didáctica VII. Na Táboa 2 achéganse preguntas de exame a modo de exemplo, relativas á temática destas páxinas. Esta compoñente computará o 60% da cualificación, ou 2/3 no caso que sexa máis favorábel para cadaquén.
- Un cartafol das aulas interactivas, a maior parte das cales comportaron tratamento estatístico e análise de resultados procedentes de bases de datos obtidas e procesadas do servidor de Eurostat. O contido da sesión interactiva correspondente a esta unidade didáctica VII non formará parte do cartafol. O cartafol computará o 40% da cualificación, ou 1/3 no caso que sexa máis favorábel para cadaquén. A cualificación desta compoñente será mellorada en función da calidade das intervencións nas aulas, o que abrangue obviamente as aulas todas correspondentes a este tema VII.

Para realizar media entre as dúas compoñentes, a primeira debe estar aprobada. Se esta compoñente non está superada, ou se a media non resulta nunha cualificación por riba do limiar de aprobado (5), cómpre afrontar a segunda oportunidade

de avaliación. En segunda oportunidade, cumprirá repetir exclusivamente a/s compoñente/s pendente/s. Seguiranse daquela os mesmos criterios ca na primeira oportunidade.

**Táboa 2. Exemplos de preguntas de exame relativas á unidade didáctica VII**

*Indica se a frase é verdadeira (V) ou falsa (F):*

1. A CEMAT é un organismo do Consello Europeo.
2. De forma sistemática, as administracións públicas de Alemaña rexeitaron implicarse na constitución de eurorrexións e estruturas de cooperación tranfronteiriza similares.
3. O Convenio-marco de Madrid non obriga os estados europeos a constituíren estruturas de cooperación transfronteiriza.
4. A Carta Europea das Rexións Fronteirizas e Transfronteirizas xerouse no seo da Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa.
5. Desde a aprobación do fondo FEDER de 1975 xa hai un programa específico destinado a rexións transfronteirizas.
6. A política de cooperación transfronteiriza está na actualidade incardinada na política de cohesión.
7. *Cooperación transfronteiriza e cooperación territorial* son conceptos sinónimos no contexto das políticas comunitarias.
8. Desde o INTERREG II, a partida máis relevante foi para programas de cooperación interrexional.
9. As AECTs están reguladas por unha directiva comunitaria.
10. A AECT Galiza-Norte de Portugal, creada en 2010, chámase popularmente *eurorrexión*, aínda que oficialmente non se denomine dese xeito.
11. Os informes *Europa 2000* e *Europa 2000+* contiñan mapas macrorrexionais que non foron aprobados como tales.
12. A *Estratexia Territorial Europea* de 1999 analiza os INTERREG II C do período 1994-1999 e considéraos unha aproximación positiva.
13. As áreas de cooperación transnacional permanecen territorialmente estábeis desde a década de 1990.
14. A idea de Diagonal Continental aplícase ao eixo Bucarest-Atenas.
15. A ordenación do territorio é unha competencia formalmente atribuída á Unión Europea.

*Escolle cal é a opción adecuada de entre as catro posíbeis:*

1. Un dos seguintes documentos foi producido no seo da CEMAT:
  - a. A Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983.
  - b. A Estratexia Territorial Europea de 1999.
  - c. A Axenda Territorial da Unión Europea de 2007.
  - d. A Axenda Territorial da Unión Europea 2020 de 2011.
2. Na definición de cooperación territorial europea das institucións comunitarias, un dos seguintes subtipos non está contido
  - a. Cooperación interrexional.
  - b. Cooperación transnacional.
  - c. Cooperación transfronteiriza.
  - d. Cooperación transrexional.
3. Un dos catro instrumentos seguintes non pode ser empregado para cooperación transfronteiriza nas fronteiras externas da Unión Europea:
  - a. Fondo europeo de desenvolvemento rexional (FEDER).
  - b. Fondo europeo agrícola de desenvolvemento rural (FEADER).
  - c. Instrumento de Axuda de Preadhesión (IAP).
  - d. Instrumento Europeo de Veciñanza (IEV).
4. Unha das seguintes características está tipicamente asociada a unha eurrrexión:
  - a. Non contan con financiamento nin persoal.
  - b. Están creadas *ad hoc* para o desenvolvemento dun programa transfronteirizo comunitario.
  - c. Contan con recursos administrativos, técnicos e financeiros de seu.
  - d. Representan un baixo ou nulo grao de cooperación transfronteiriza efectiva.
5. Unha das seguintes macrorrexións conta cunha estratexia aprobada oficialmente:
  - a. Rexión do Mar do Norte.
  - b. Rexión Adriática e Xónica.
  - c. Arco Atlántico.
  - d. Rexión Mediterránea.

## CONTIDOS BÁSICOS

A Unión Europea, propiamente dita ou en forma da súa inmediata antecedente, fomentou desde finais da década de 1980 diversas políticas encamiñadas a achegar os territorios e as poboacións fronteirizas dos seus estados-membros. A vontade de acadar unha integración do espazo comunitario, a través da cohesión económica, social e territorial, explica a multiplicación de programas, proxectos e estruturas de cooperación transfronteiriza. Porén, o fenómeno da cooperación transfronteiriza en Europa non pode entenderse sen a acción desenvolvida previamente polo Consello de Europa, así como por asociacións de representantes políticos ás escalas local e

rexional, como é o caso da Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa. É por esta razón que se inclúen nesta unidade didáctica dous apartados (o 2 e o 3) que procuran presentar o rol realizado por estes dous actores, previos á explicación das políticas comunitarias (o 4). Asemade, examínase nos apartados 5 e 6 a diversidade de acordos de cooperación existentes na actualidade, desde unha óptica que persegue visualizar proxectos territoriais transfronteirizos contemporáneos. Finalmente, o derradeiro apartado é dedicado a ofrecer unha breve consideración das chamadas *macrorrexións*.

## 1. Introducción

Para establecer unha periodización do fenómeno da cooperación transfronteiriza en Europa, poden seguirse as indicacións de Blatter (2003), que sinala a existencia de dúas grandes ondas. A primeira delas comezará timidamente a finais dos anos cincuenta e principios dos sesenta do século XX no espazo da bacía do Rin, desde Róterdam a Basilea. Nela, os gobernos centrais protagonizaban a cooperación, coa sinatura de acordos bilaterais ou multilaterais. Un dos máis profusamente citados nesta xeira inicial, por exemplo por Badariotti (1997), é o da Conferencia do Alto Rin, asinado entre 1975 por Francia, Alemaña e Suíza.<sup>5</sup> A segunda etapa daría comezo a finais dos anos 1980, impulsada polo mercado único e a liberdade de movementos que leva consigo e, sobre todo, pola importante achega financeira dos fondos INTERREG, tal e como teremos ocasión de ir vendo. As administracións rexionais e locais foron entón reforzando o seu rol na cooperación, grazas á existencia de diversos mecanismos que o facilitaban, como o Convenio-marco de cooperación transfronteiriza de Madrid de 1981 e os seus protocolos adicionais, así como os mecanismos de xestión e control dos fondos INTERREG.

Namentres, na década de 1970 producíronse xa as primeiras xuntanzas, encontros, seminarios ou simposios a nivel europeo dedicados especificamente á cooperación transfronteiriza. Foi nesa década cando expertos académicos, técnicos e políticos comezaron a reunirse para debateren sobre un fenómeno que se expandía aos poucos no ámbito europeo (Trillo, 2010a). A década de 1970 foi tamén o tempo do establecemento no seo do Consello de Europa da Conferencia Europea de Ordenación do Territorio (CEMAT), que tomou en consideración a particularidade das rexións fronteirizas; dos tímidos inicios da política rexional comunitaria, que datan de 1968 coa creación da Dirección Xeral de Política Rexional, malia que aínda terían que pasar máis de dúas décadas para ver unha política comunitaria específica para as rexións fronteirizas; e da Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa, que naceu en 1971, encravada en Gronau (Alemaña), cidade pertencente a unha das estruturas transfronteirizas máis antigas de Europa, Euregio.<sup>6</sup> Nas xuntanzas

<sup>5</sup> <http://www.conference-rhin-sup.org/> [citado 25 abril 2015].

<sup>6</sup> Esta *eurorrexión*, fundada en 1958 e considerada a primeira que pode denominarse como tal, recolle a banda oriental das provincias de Gelderland, Overijssel e Drenthe, nos Países Baixos, e partes occidentais dos estados alemáns (*Länder*) de Nordrhein-Westfalen (Renania do Norte-Westfalia) e Niedersachsen (Baixa Saxonia). Véxase <http://www.euregio.eu/> [citado 25 abril 2015].

e publicacións daqueles anos plasmáronse preocupacións e temáticas referidas á cooperación transfronteiriza europea que seguen vixentes en boa medida na actualidade.

## 2. O Consello de Europa

O Consello de Europa é a organización europea que máis tempo leva apoiando a cooperación transfronteiriza no continente. Practicamente desde a súa creación en 1948, as diversas institucións que a compoñen (Comité de Ministros, Asemblea Parlamentaria e actual Congreso de Poderes Locais e Rexionais) veñen traballando nunha liña que concibe a cooperación transfronteiriza como un instrumento privilexiado para a consecución dos obxectivos básicos da organización, como son a garantía de paz no continente e a defensa da democracia. O establecemento de contactos entre comunidades veciñas a ambos os dous lados da fronteira é visto como o reflexo dun tempo de paz. As fronteiras, segundo o Consello de Europa, non deben seguir separando os distintos pobos europeos, senón que han ser reinterpretadas como espazos de contacto. Un texto producido recentemente no seo do propio Consello de Europa resume esta vontade e, de feito, parabenízase pola evolución experimentada nas últimas décadas:

«[N]o que fai ao cambio de actitudes en Europa, as poboacións fronteirizas forman un exemplo único de integración no sentido de que están a construír un nivel adicional de consciencia, cultura e identidade rexionais, que, en combinación con outros tipos de identidade testemuñan a Europa da unidade e a diversidade, neste caso no nivel transfronteirizo, sen que un tipo de identidade —rexional, nacional ou europea— rexeite as outras; nin moito menos. O principal obxectivo do proceso enteiro de “planificación transfronteiriza” é asegurar que a cooperación transfronteiriza estea aínda máis firmemente inserta na construción europea do futuro.» (Ricq, 2006: 194-195)

Un dos aspectos que considera clave o Consello de Europa para acadar unha cooperación transfronteiriza eficaz estriba en reformular a ordenación do territorio que practican as autoridades político-administrativas competentes nas zonas fronteirizas. Desde o Consello de Europa véñse insistindo desde hai décadas que as administracións públicas non poden elaborar a súa planificación territorial sen teren en conta os seus posíbeis efectos á outra banda do límite administrativo, ou sen consideraren que «nesoutra banda» existen prácticas, decisións, procesos, plans, etc. de ordenación territorial que é conveniente contemplar e incorporar. Por iso, desde a mesma creación en 1970 da conferencia de ministros responsábeis da ordenación do territorio no seo do Consello de Europa, a CEMAT,<sup>7</sup> a cuestión fronteiriza está presente.

<sup>7</sup> As siglas CEMAT proveñen do francés *Conférence Européenne de Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire*. No fundamental, esta conferencia constitúe unha plataforma paneuropea que persegue a cooperación, intercambio de boas prácticas e definición de principios comúns en ordenación do territorio. Véxase [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp) [citado 25 abril 2015].

Este interese por alentar a coordinación da ordenación do territorio a ambos os dous lados das fronteiras continuou no tempo, como pode comprobarse nos dous textos de maior relevancia na materia producidos no seo do Consello de Europa: a Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1983<sup>8</sup> e os Principios Directores para o Desenvolvemento Territorial Sustentábel do Continente Europeo de 2000.<sup>9</sup>

Estas e outras cuestións relativas ás rexións fronteirizas comezaron a debaterse xa a principios da década de 1970 nos denominados Simposios Europeos sobre Rexións Fronteirizas, que estaban coorganizados pola Asemblea Parlamentaria do Consello e a Conferencia de Poderes Locais. O decidido apoio á cooperación transfronteiriza plasmouse nos últimos anos no impulso de dúas áreas de cooperación no espazo adriático e o Mar Negro, denominadas Eurorrexión do Adriático (2006) e Eurorrexión do Mar Negro (2008).<sup>10</sup>

A relevancia outorgada á cooperación transfronteiriza por parte do Consello de Europa viuse reflectida, ademais de en recomendacións, declaracións, comisións ou estudos nesa materia, no intento por establecer un marco legal europeo no que sustentar a cooperación. Neste senso, os textos xurídicos impulsados polo Consello de Europa funcionaron como acicate para o impulso da cooperación transfronteiriza no continente. Estes textos son o Convenio-marco de Madrid sobre cooperación transfronteiriza de 1981 e os seus tres Protocolos adicionais (1998, 2001 e 2013). De acordo con este Convenio-marco e os seus tres Protocolos adicionais, os principios que rexen a cooperación transfronteiriza son os seguintes (Fernández de Casadevante, 2000; Herrero de la Fuente, 2006; Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2006):

- A cooperación transfronteiriza debe entenderse como unha extensión da política interna das administracións públicas.
- Respéctase en todo momento o dereito interno dos Estados.
- As administracións públicas só poderán actuar no marco das competencias que quedan recollidas nos seus respectivos marcos legais estatais.
- Os acordos sobre cooperación transfronteiriza refírense explicitamente ás administracións públicas, e non a outro tipo de organismos (sindicatos, empresas, etc.).

Cómpre apuntar outra característica do Convenio-marco que frea a súa capacidade de converterse nun marco legal homoxéneo para Europa, e é o feito da posibilidade que ostentan os Estados de supeditar a súa posta en práctica á sinatura previa de tratados internacionais sobre cooperación transfronteiriza cos países veciños. Por iso, na práctica, e no relativo tanto ao Convenio-marco como aos seus Protocolos,

<sup>8</sup> A Carta aprobouse na xuntanza da CEMAT en Torremolinos (España) en 1983 e acadou notábel difusión (Pujadas e Font, 1998). Considerouse unha recomendación do Comité de Ministros en 1984.

<sup>9</sup> Este texto, denominado en inglés *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*, foi aprobado na xuntanza celebrada en Hannover (Alemaña) en 2000 e incorporado como recomendación do Comité de Ministros en 2002.

<sup>10</sup> Véxase [http://www.coe.int/t/congress/activities/cooperation/euroregion/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/congress/activities/cooperation/euroregion/default_EN.asp) [citado 25 abril 2015].



haberá que acudir aos distintos tratados bilaterais e multilaterais establecidos a tal efecto para estudar os distintos tipos de estruturas e marcos legais existentes en cada contexto europeo.

De acordo coas opinións de Comte e Levrat (2006), poden expoñerse as forzas e debilidades destes instrumentos legais promovidos polo Consello de Europa. A fortaleza recaería no feito de que a propia consecución do Convenio-marco supuxo o recoñecemento a unha actividade que *de facto* se viña desenvolvendo desde anos atrás: a cooperación transfronteiriza por parte das administracións públicas implicadas. Isto comportou, dalgún xeito, a normalización dunhas prácticas levadas a cabo baixo distintos tipos de acordo, a maioría deles acordos de cooperación sen ningún contido legal, como o propio das comunidades de traballo. Ademais, tanto o Convenio-marco como os Protocolos pretenden difundir a presenza de estruturas para tal efecto que protexan a cooperación transfronteiriza, aínda que sexa tras a sinatura de acordos bilaterais ou multilaterais entre os distintos estados implicados. A pesar que os estados tenden a actuar de forma reservada neste eido e que non hai un mecanismo internacional que vele pola aplicación do Convenio-marco, os estados europeos non se terían embarcado nun asunto tan espiñento para as súas competencias soberanas como o da cooperación transfronteiriza se non for, paradoxalmente, pola existencia do Convenio-marco. No relativo ás eivas, Comte e Levrat (2006) sinalan tres, tendo en conta tamén o marco comunitario existente en boa parte do espazo europeo abranguido polo Consello de Europa:

- Non todos os membros da UE ratificaron o Convenio-marco; e menos aínda os Protocolos adicionais.
- Os efectos legais do Convenio-marco e dos Protocolos adicionais, como é práctica do dereito internacional, quedan determinados polos sistemas legais nacionais que os implementaren. Isto diferénciao da lexislación comunitaria, que posúe efectos uniformes en todos os estados-membros, directos e imperativos no caso dos regulamentos. O Consello de Europa, por este motivo, presenta unha marxe reducida para ofrecer un corpo uniforme de regras aplicábeis á cooperación transfronteiriza no continente europeo.
- O dereito sobre cooperación transfronteiriza do Consello de Europa, ao non poder propoñer regras xerais con efectos legais en todos os sistemas nacionais, non contén regras substantivas. Debe facerse referencia, entón, aos marcos legais estatais.

### 3. A Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa

En xuño de 1971 un conxunto de rexións fronteirizas de Francia, Alemaña e o Países Baixos organizaron, tras anteriores xuntanzas de traballo, a «Conferencia permanente de rexións fronteirizas europeas».<sup>11</sup> Esta deuse o nome de Asociación

<sup>11</sup> Unha destas agrupacións era a xa mencionada Euregio.

de Rexións Fronteirizas de Europa (ARFE) e fundouse formalmente en setembro de 1971 en Bonn (Alemaña).<sup>12</sup> Na década dos setenta e oitenta do século XX o seu principal interlocutor foi o Consello de Europa; en 1979, de feito, converteuse en observador oficial deste. A súa influencia deixouse notar tanto na redacción do Convenio-marco de Madrid sobre cooperación transfronteiriza de 1981, como na dos seus posteriores protocolos. As súas xuntanzas e discusións no seo do Congreso de Poderes Locais e Rexionais do Consello de Europa foron continuas. A partir da década de 1990 estableceu tamén continuos contactos con distintas institucións da Unión Europea (nomeadamente, o Parlamento, a Comisión e mais o Comité das Rexións), co fin de dar a súa opinión e colaborar na elaboración das diversas políticas que se relacionan coa cooperación transfronteiriza: ordenación do territorio, medio ambiente, prevención de catástrofes, infraestruturas, cultura, etc.

O obxectivo da ARFE é facer visíbeis os problemas das rexións fronteirizas. Eríxese no seu voceiro ante as organizacións europeas, faise eco dos seus problemas e coordina programas de acción conxuntos, do mesmo modo que fomenta e participa na creación de novas formas de colaboración transfronteirizas. O traballo da ARFE vese referendado por múltiples estudos sobre a cooperación transfronteiriza, así como os seus continuos puntos de vista relativos á política rexional europea. Para coñecer cales son os principios que a moven cómpre ler a Carta Europea das Rexións Fronteirizas e Transfronteirizas, acordada en novembro de 1981 e modificada en tres ocasións (1995, 2004 e 2011). Nela faise unha enumeración dos problemas aos que deben enfrontarse as rexións fronteirizas, así como as propostas para superalos. Ademais, deféndese que a cooperación transfronteiriza é un elemento fundamental para a consecución da arelada integración europea. A Carta consta de seis apartados: preámbulo; contexto histórico-político das rexións fronteirizas; obxectivos da cooperación transfronteiriza; valor engadido da cooperación transfronteiriza; cooperación transfronteiriza como obxectivo europeo e misión da Unión Europea; e perspectivas. O cuarto apartado presenta un especial interese porque dá conta dos valores engadidos que a cooperación transfronteiriza achega en catro grandes campos, e que poden considerarse como unha síntese dos aspectos positivos da cooperación transfronteiriza (Anexo 1, texto 1).

#### 4. As institucións comunitarias e a cooperación transfronteiriza

Preto do 38% da poboación da Unión Europea vive en áreas de fronteira,<sup>13</sup> o que explica parte do interese comunitario por desenvolver políticas centradas nestes espazos que, tradicionalmente e por motivos que agora é imposible relatar en profundidade, tenderon a ser considerados ámbitos de marxe dos estados-nación (Trillo e Paül,

<sup>12</sup> Véxase <http://www.aebr.eu/> [citado 25 abril 2015].

<sup>13</sup> Dato achegado pola propia Comisión Europea, véxase: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/](http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/) [citado 26 abril 2015].

2014). O feito de que a actual UE non comezase a financiar políticas de cooperación transfronteiriza até finais da década de 1980, da man dos fondos FEDER, non significa que con anterioridade non se decatase da persistencia das fronteiras estatais no seu interior, sobre todo, claro está, no tocante aos impedimentos que estas representaban para a consecución do obxectivo do mercado común. Así, por exemplo, o Parlamento Europeo, ou de feito xa o seu precedente, mostrouse desde época temperá interesado no desenvolvemento da cooperación transfronteiriza, como mostran os numerosos informes que elaborou desde a década de 1970. En todo caso, pode dicirse que se o Consello de Europa promoveu a cooperación transfronteiriza preferentemente desde un marco normativo europeo, a actual Unión Europea o fará mediante instrumentos financeiros (Conseil de l'Europe, 2006). Non obstante, esta dicotomía entre un Consello de Europa garante da legalidade da cooperación transfronteiriza e unha Unión Europea máis centrada no seu financiamento foi diluíndose nos últimos anos. E iso, por dúas razóns. Dunha banda, porque sobre todo desde o programa INTERREG II (1994-99), a propia Comisión Europea convidou as autoridades públicas implicadas a conformaren institucións transfronteirizas estábeis, coas que garantiren unha boa formulación, desenvolvemento e xestión dos proxectos transfronteirizos. Doutra banda, porque coa creación das Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en 2006 dotouse ás estruturas de cooperación dun marco legal comunitario común. A Unión Europea, deste xeito, foi sumando ás súas medidas financeiras unha dimensión xurídica no campo da cooperación transfronteiriza.

#### 4.1. Os fondos FEDER e a cooperación transfronteiriza no período 1975-1990

Unha primeira aproximación aos regulamentos FEDER pon de manifesto como a materia de cooperación transfronteiriza foi gañando terreo desde 1975, o seu ano fundacional, até a posta en marcha da iniciativa comunitaria INTERREG en 1990. A reforma dos fondos de 1988 (Regulamentos 2052/88 e 4254/88 do Consello) implicou redeseñar en profundidade os fondos estruturais, e en particular o FEDER, de xeito que a presenza da cooperación transfronteiriza acadou gran relevancia. O art. 3.1 do Regulamento 2052/88 indicaba directamente que o FEDER ía contribuír a «apoiar estudos ou experiencias-piloto relativos ao desenvolvemento regional a nivel comunitario, en especial quando se trate de zonas fronteiriças dos Estados-membros». No Regulamento 4254/88, no seu art. 10, regularíase este tipo de axudas a través da figura das «experiencias piloto», que atenderon tanto as zonas fronteirizas internas coma ás externas do espazo comunitario. Estes fondos financiaron algúns proxectos transfronteirizos até a posta en marcha do instrumento específico para iso, INTERREG.

#### 4.2. A iniciativa comunitaria INTERREG (1990-1999) e a súa integración nos fondos estruturais (2000-2020)

Os esforzos por tomar en consideración as rexións fronteirizas na política comunitaria víronse finalmente reflectidos coa creación dunha iniciativa comunitaria dedicada especificamente á *cooperación transfronteiriza* en 1990, denominada

INTERREG. A opción das iniciativas comunitarias nace coa reforma dos fondos estruturais de 1988 (Pujadas e Font, 1998), tal e como xa tratamos ao referirnos a outras iniciativas estudadas nos tema V ou VI. Desde 1990, sucedéronse cinco períodos financeiros INTERREG, se ben desde 1994 sumáronse dous obxectivos máis: as denominadas *cooperación transnacional* e *interrexional*, que financian proxectos de carácter non estritamente transfronteirizo, e que irán conformando o conxunto coñecido na actualidade como *cooperación territorial*.

A relevancia outorgada á cooperación entre autoridades locais e rexionais levará consigo que as novas liñas da política rexional comunitaria 2007-2013 inclúan un obxectivo propio dedicado á *cooperación territorial europea*, así chamado. Porén, desde o punto de vista orzamentario este obxectivo existente a partir de 2007 en modo ningún é comparábel aos outros dous grandes obxectivos de cohesión, que foron para o sexenio 2007-2013: *converxencia*, dunha banda, e *competitividade e emprego*, da outra (véxase o tema VI). Dentro do obxectivo de cooperación territorial europea, a cooperación transfronteiriza contou nese período con maior número de recursos, case tres cuartas partes do total.

É relevante subliñar que no actual período de programación 2014-2020, a *cooperación territorial* pasou a regularse por un Regulamento propio, algo que até o de agora non acontecera, dentro da política de cohesión. Cómpre lembrar que, como acontece co groso da política de cohesión, a Comisión Europea presenta sobre as base das NUTS unha proposta de división do espazo comunitario en distintas áreas (neste caso, as transnacionais e as transfronteirizas), e sobre elas os estados-membros, habitualmente coas distintas administracións públicas subestatais, presentan unha estratexia para cada área. Nas seguintes páxinas, revisaremos os períodos que se sucederon desde 1990, no fundamental valéndonos de Trillo (2010b) ou, con posterioridade a 2013, de documentación oficial. Graficamente, na páxina web da Comisión Europea resúmese esta evolución mediante a Figura 1.

**Figura 1. Evolución de INTERREG (1990-2020), segundo a Comisión Europea**



Diagrama de evolución de INTERREG (1990-2020) mostrando a progresión de cinco etapas, cada unha representada por un icono de unha persoa en diferentes posturas (crawling, crawling, walking, walking, walking).

|                                                             | Interreg I<br>1990-1993 | Interreg II<br>1994-1999 | Interreg III<br>2000-2006                   | Interreg IV<br>2007-2013 | Interreg V<br>2014-2020 |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Legal Status                                                | Community initiative    |                          | Integrated into Structural Funds Regulation |                          | Own Regulation          |
| Benefiting Member States<br><small>Internal borders</small> | 11                      | 11, then 15              | 15, then 25                                 | 27, then 28              | 28                      |
| Commitment budget<br><small>in current prices</small>       | ECU 1.1 bn              | ECU 3.8 bn               | EUR 5.8 bn                                  | EUR 8.7 bn               | EUR 10.1 bn             |

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)  
[citado 26 abril 2015]

O primeiro programa operativo (1991-1993) financiou con 1.082 millóns de euros (prezos de 1991) 31 programas en fronteiras internas e externas da UE, dedicados a sectores como transportes e comunicacións, medio ambiente, empresas, turismo, desenvolvemento rural e formación.

O segundo programa (1994-1999) contou cun total de 3.312 millóns de euros (prezos de 1994) e dividiuse en tres vertentes:

- Vertente A, dirixida á *cooperación transfronteiriza*, cunha asignación de 2.400 millóns de euros. Aprobáronse 59 programas, que abranguían todas as fronteiras internas (35 programas) e externas (24 programas) da Unión Europea.
- Vertente B, orientada a establecer redes enerxéticas (a antiga iniciativa comunitaria REGEN), contaba con 500 millóns de euros.
- Vertente C, introducida en 1996, cun orzamento duns 410 millóns de euros, destinada a accións de *cooperación transnacional* en diversos ámbitos (seguindo en parte a división do espazo comunitario recollida nos documentos *Europa 2000* e *2000+*; véxase o apartado 7 desta unidade didáctica, e mais os mapas 5 e 6 do Anexo 2). Tamén se desenvolveron medidas destinadas, unhas, a combater a seca, en concreto, tres programas para estados-membros mediterráneos (Portugal, España e Italia), e outras orientadas a previren as inundacións, con dous programas (un destinado a Bélxica, Francia, Alemaña, Luxemburgo e Países Baixos, e outro asignado a Francia e Italia).

No ano 2000 a Comisión presentou o programa INTERREG III (2000-2006), cuxo obxectivo principal «foi — e continua a ser — garantir que as fronteiras nacionais non constituam un obstáculo ao desenvolvemento equilibrado e à integración do territorio europeo».<sup>14</sup> De novo, distiguíronse tres vertentes, cun total orzamentario de 4.875 millóns de euros (prezos de 1999):

- Vertente A: *cooperación transfronteiriza*, que continuaba coas liñas de acción principais de INTERREG I e II. Contou con 64 programas e cunha asignación do 70% dos fondos.
- Vertente B: *cooperación transnacional*, que consistiu nunha extensión de INTERREG II C. Ás 13 áreas nas que se dividiu o espazo comunitario asignóuselles o 25% do orzamento.
- Vertente C: *cooperación interrexional*, que tiña por obxecto mellorar a eficacia das políticas e instrumentos de desenvolvemento e cohesión rexionais mediante a conexión en redes, particularmente para as rexións menos desenvolvidas e aquelas en vías de reconversión, o que era

<sup>14</sup> *Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 28 de Abril de 2000 que estabelece orientações relativas a uma iniciativa comunitária de cooperação transeuropeia destinada a promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu — Interreg III*. Disponível en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0523\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Y0523(01)) [citado 26 abril 2015].

coherente co mapa da política de cohesión para o período 2000-2006. Outorgóuselle o 5% dos fondos.

Este repartimento tripartito do INTERREG tivo fortuna e de feito mantense, coas mesmas expresións, até a data de hoxe. De considerarmos en particular a cooperación transfronteiriza, cómpre sistematizar os obxectivos principais perseguidos naquel período:

- Fomentar o desenvolvemento urbano, rural e costeiro.
- Alentar o empresariado e o desenvolvemento de pequenas empresas (incluídas as do sector turístico) e as iniciativas de emprego locais.
- Fomentar a integración do mercado laboral e a inclusión social.
- Compartir os recursos humanos e os centros de investigación, desenvolvemento tecnolóxico, ensino, cultura, comunicacións e saúde co fin de aumentar a produtividade e contribuír á creación de empregos estábeis.
- Alentar a protección do medio ambiente, tanto a escala local como global.
- Aumentar a eficiencia enerxética e fomentar as fontes de enerxía renovábeis.
- Mellorar as redes e os servizos de transporte (particularmente as medidas para implantar modos de transporte máis compatíbeis coa conservación do medio ambiente), información e telecomunicación, así como os sistemas hídricos e enerxéticos.
- Desenvolver a cooperación xurídica e administrativa para fomentar o desenvolvemento económico e a cohesión social.
- Aumentar o potencial humano e institucional para que a cooperación transfronteiriza fomente o desenvolvemento económico e a cohesión social.

A Comisión promoveu desde a posta en marcha de INTERREG I o establecemento de estruturas transfronteirizas conxuntas nas que se puidesen atopar representantes dos poderes estatais, rexionais e locais. Nese sentido, pode afirmarse que a política comunitaria exerceu un papel fundamental na extensión de organismos transfronteirizos nos que se atopen os distintos niveis de poder político-administrativo. Deste xeito, abriuse a porta a novas territorialidades transfronteirizas. Porén, os resultados non foron tan satisfactorios como se desexaba. Dunha banda, non se conseguiron consolidar sempre estruturas transfronteirizas estábeis. Da outra, moitos dos proxectos desenvolvidos ao abeiro de INTERREG só teñen de transfronteirizo o nome. A propia Comisión Europea é consciente desta situación (Anexo 1, texto 2).

Por estas razóns, a Comisión propuxo na Comunicación 2004/C 226/02 novos requisitos indispensábeis para gozar no sucesivo dos fondos INTERREG.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> *Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 2 de Setembro de 2004 que estabelece as orientações para uma iniciativa comunitária relativa à cooperação transeuropeia destinada a incentivar o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu — interreg iii.* Dispoñíbel en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0910\(01\)&qid=1430043927138](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC0910(01)&qid=1430043927138) [citado 26 abril 2015].

En particular, a presenza dunha estrutura transfronteiriza e dun programa de desenvolvemento conxuntos, así como de actividades que teñan claramente un carácter transfronteirizo. Convidábase tamén a incluír novos interlocutores na cooperación distintos ás autoridades político-administrativas, tales como axentes económicos, sociais, organizacións non gobernamentais ou representantes do mundo académico. Esta vontade de abranguer máis actores explícase porque a cooperación transfronteiriza en Europa segue a estar liderada nunha ampla maioría pola clase política, e a Comisión estimou necesaria unha maior participación da sociedade civil na materia, co fin de estender o marco de actuación transfronteirizo.

O obxectivo de cooperación territorial para o período 2007-2013 enmarcouse dentro da política comunitaria que desexaba expandir o concepto de cohesión económica e social á territorial, de aí a denominación *cooperación territorial*. En efecto, a Unión Europea dotouse dun obxectivo específico dentro da política de cohesión que facía —e fai— especial fincapé na cuestión territorial a través da cooperación. A creación dun obxectivo propio na política de cohesión demostra a importancia concedida a este enfoque, nomeadamente á cooperación transfronteiriza. No entanto, na praxe europea a cohesión territorial non queda limitada ao obxectivo homónimo no seo da política de cohesión, senón que se expande ao conxunto desa política e mesmo alén. É por iso, por exemplo, que textos de relevancia en canto á ordenación territorial a escala comunitaria, como é a Axenda Territorial da Unión Europea (nas súas versións de 2007 e 2011, esta última chamada «2020»), conceden ás áreas fronteirizas un papel privilexiado que requiren dunha atención especial (Anexo 1, texto 3).

Para 2007-2013, o obxectivo de cooperación territorial mantén as tres vertentes de INTERREG. As vertentes A e B en boa medida continúan coas divisións espaciais previas, pero a C (cooperación interrexional) abandona a división do espazo europeo en catro grandes áreas, para pasar a englobar a totalidade deste. Porén, distinguiuse entre catro programas en virtude dos instrumentos de aplicación que, alén do propio INTERREG IVC, foron —e son— URBACT, ESPON e INTERACT. No que fai ao financiamento, asignáronse 5.576 millóns de euros á *cooperación transfronteiriza* (73,86% dos fondos do obxectivo); 1.581 millóns de euros á *cooperación transnacional* (20,95%) e 392 millóns de euros para *cooperación interrexional* (5,19%). No tocante aos obxectivos concretos da cooperación transfronteiriza, o Regulamento 1080/2006 do Consello instaba ao «[d]esenvolvemento de actividades económicas, sociais e ambientais transfronteiriças através de estratégias conjuntas para o desenvolvemento territorial sustentábel»,<sup>16</sup> fundamentalmente mediante as seguintes medidas:

- O fomento do espírito empresarial, en especial a expansión das PEME, o turismo, a cultura e o comercio transfronteirizos.

<sup>16</sup> Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de Julho de 2006, relativo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999. Dispoñíbel en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1080&qid=1430047737321> [citado 26 abril 2015].

- O impulso e a mellora da protección e a xestión conxunta dos recursos naturais e culturais, así como a prevención dos riscos naturais e tecnolóxicos.
- O apoio ás conexións entre as zonas urbanas e rurais.
- A redución do illamento, mediante a mellora do acceso ás redes e aos servizos de transporte, información e comunicación, e aos sistemas e instalacións hídricos, enerxéticos e de xestión de residuos transfronteirizos.
- O estímulo da colaboración, o desenvolvemento de capacidade e a utilización conxunta de infraestruturas, especialmente en sectores tales como a sanidade, a cultura, o turismo e a educación.

Para o período 2014-2020 mantéñense as tres vertentes do actualmente denominado programa INTERREG V, lexislado polo Regulamento 1299/2013.<sup>17</sup> O presuposto total previsto do FEDER destinado a INTERREG é de case 9.000 millóns de euros, o 74% dos cales van a *cooperación transfronteiriza* entre rexións adxacentes; o obxectivo planificado para estes 6.626 millóns de euros é favorecer o desenvolvemento rexional integrado entre rexións veciñas fronteirizas terrestres e marítimas de dous ou máis estados-membros, ou entre rexións fronteirizas veciñas de polo menos un estado-membro e un país terceiro nas fronteiras exteriores da Unión, distintas das cubertas por programas no marco dos instrumentos financeiros externos da Unión.<sup>18</sup>

A xeografía da cooperación transfronteiriza é a do mapa 1 (Anexo 2). No tocante á *cooperación transnacional*, destínase o 20,36% (1.821 millóns de euros) do total á participación de socios representantes da escala central, rexional e local. No que fai á *cooperación interrexional*, a previsión é reforzar a eficacia da política de cohesión cun 5,59% (500 millóns de euros) dos fondos consignados.

En relación especificamente á cooperación transfronteiriza, as prioridades de investimento establecidas no Regulamento 1299/2013 lístanse deseguido:

- Promover o emprego duradeiro e de calidade e apoiar a mobilidade laboral mediante a integración dos mercados de traballo transfronteirizos, incluída a mobilidade transfronteiriza, as iniciativas conxuntas de emprego a nivel local, os servizos de información e de asesoramento e a formación conxunta.
- Fomentar a inclusión social e loitar contra a pobreza e calquera forma de discriminación mediante a promoción da igualdade entre homes e mulleres e da igualdade de oportunidades e a integración de comunidades a través das fronteiras.

<sup>17</sup> Regulamento (UE) n.º 1299/2013 do Parlamento Europeo e do Consello, de 17 de decembro de 2013, relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeo de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia. Disponível en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1299&qid=1430048346253> [citado 26 abril 2015].

<sup>18</sup> Como se explicará máis adiante, a Unión Europea conta con programas de cooperación transfronteiriza específicos para as fronteiras exteriores.



- Investir en educación, formación profesional e formación permanente para a adquisición de capacidades e a aprendizaxe permanente mediante o desenvolvemento e a aplicación de programas conxuntos.
- Mellorar a capacidade institucional das autoridades públicas e as partes interesadas e a eficiencia das administracións públicas mediante a promoción da cooperación xurídica e administrativa e a cooperación entre a cidadanía e as institucións.

Cando menos o 80% da contribución do FEDER a cada programa de cooperación transfronteiriza concentrarase nun máximo de catro obxectivos temáticos dos 11 que se especifican para a política de cohesión 2014-2020. Nas operacións seleccionadas no marco da cooperación transfronteiriza e transnacional participarán beneficiarios de polo menos dous países, dos que polo menos un debe proceder dun estado-membro. Unha operación poderá levarse a cabo nun único estado-membro, sempre que se determinen as súas repercusións e beneficios transfronteirizos ou transnacionais.

En canto ao ámbito de aplicación na cooperación transfronteiriza, as rexións que reciban axudas serán as rexións NUTS3 da Unión Europea ao longo de todas as fronteiras terrestres interiores e exteriores distintas das cubertas polos programas no marco dos instrumentos financeiros externos da Unión Europea, así como todas as rexións NUTS3 da Unión Europea ao longo das fronteiras marítimas separadas por unha distancia máxima de 150 km. Asemade, é posíbel solicitar que outras rexións NUTS3 se engadan a unha zona determinada. De igual xeito, cómpre dicir que os programas de cooperación transfronteiriza tamén se poden aplicar a rexións de Noruega e de Suíza; a Liechtenstein, Andorra, Mónaco e San Marino; e a países terceiros ou territorios veciños das rexións ultraperiféricas, todos os cales serán equivalentes ás rexións NUTS3. O Regulamento 1299/2013 anima os estados-membros a que confíen as funcións de autoridade de xestión a unha AECT (véxase o apartado seguinte).

Para finalizar este punto, cómpre subliñar que, desde a década de 1990, a Comisión Europea quixo vincular tamén a cooperación transfronteiriza ás fronteiras externas da Unión, polo que diversos instrumentos de acción exterior se combinan con fondos FEDER. Así aconteceu cos extintos programas PHARE e CARDS (política de preadhesión) e TACIS e MEDA (política exterior). Desde o período de programación 2007-2013 existen dous novos fondos neste sentido: o Instrumento de Axuda de Preadhesión (IAP) e o Instrumento Europeo de Veciñanza e Asociación (IEVA), que foi substituído en 2014 polo Instrumento Europeo de Veciñanza (IEV). Ambos os dous inclúen un apartado específico para a cooperación transfronteiriza que, cando se establece con algún estado-membro, poderá cofinanciarse cos fondos do FEDER. En concreto, para o período 2014-2020, planifícase destinar 242 millóns de euros do FEDER para 12 programas insertos no IAP e 634 millóns para 16 programas no IEV.

En resumo, desde 2007 cóntase con tres instrumentos que financian a cooperación transfronteiriza interna e externa da Unión Europea: FEDER, IAP e IEVA/IEV. Cando un programa se destina a unha fronteira interna entre estados-membros, aplícase só o FEDER. De un programa ter como destinatario/s único/s paíse/s non membro/s, xa sexa no ámbito da política de preadhesión, xa na de

veciñanza, aplícase entón o IAP ou IEV, respectivamente. No entanto, existirá un cofinanciamento FEDER-IAP ou FEDER-IEV cando se trate dun programa entre un/s estado/s-membro/s e un/s país/es non membro/s. A seguinte táboa 3 sintetiza a información orzamentaria referida a INTERREG desde 1991, como peche deste extenso punto 4.2.

Táboa 3. Cadro-resumo de INTERREG I-V.

| Período de programación                  |                  | Fondos feder (M€) |       | Programas (número) |    |
|------------------------------------------|------------------|-------------------|-------|--------------------|----|
| INTERREG I (1991-1993)                   |                  | 1.082             |       | 31                 |    |
| INTERREG II<br>(1994-1999)               | A                | 3.312             | 2.400 | 77                 | 59 |
|                                          | B                |                   | 500   |                    | 4  |
|                                          | C                |                   | 410   |                    | 14 |
| INTERREG III<br>(2000-2006)              | A                | 4.875             | 3.412 | 81                 | 64 |
|                                          | B                |                   | 1.218 |                    | 13 |
|                                          | C                |                   | 243   |                    | 4  |
| INTERREG IV<br>(2007-2013)               | Transfronteiriza | 7.549             | 5.576 | 87                 | 70 |
|                                          | Transnacional    |                   | 1.581 |                    | 13 |
|                                          | Interrexional    |                   | 392   |                    | 4  |
| INTERREG V<br>(2014-2020)<br>[Previsión] | Transfronteiriza | 8.947             | 6.626 | 77                 | 60 |
|                                          | Transnacional    |                   | 1.821 |                    | 13 |
|                                          | Interrexional    |                   | 500   |                    | 4  |

Fonte: elaboración propia

4.3. Un instrumento xurídico comunitario ex professo para a cooperación transfronteiriza: a AECT

A Comisión Europea amosou o seu apoio constante ao establecemento de estruturas de cooperación territorial que puidesen xestionar de xeito conxunto os fondos comunitarios, nomeadamente INTERREG. É por iso que, no contexto da reforma dos fondos estruturais, a Comisión impulsou en 2004 unha proposta de regulación dun organismo *ad hoc* para a cooperación territorial, a Agrupación Europea de Cooperación Transfronteiriza (AECT).<sup>19</sup> O nome proposto en orixe (nótese que se denominaba «de cooperación transfronteriza») comportaba certa confusión, dado que, en realidade, a AECT estaba pensada para desenvolver proxectos dentro

<sup>19</sup> *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeo e do Consello relativo à criação de um agrupamento europeu de cooperação transfronteiriça (aect)* Dispoñíbel en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2004:0496:FIN> [citado 26 abril 2015].



da tripla clasificación comunitaria: transnacional, interrexional e transfronteiriza. O uso desa denominación en orixe por parte da Comisión non deixa de ser significativo, xa que pode interpretarse como un reflexo da maior proxección dos programas transfronteirizos na política comunitaria en relación aos outros dous tipos de cooperación territorial (transnacional e interrexional). Porén, tras as respectivas consultas a outras institucións comunitarias (sobre todo o Parlamento Europeo e o Comité das Rexións) e a asociacións interesadas como a ARFE, o Regulamento final de 2006 modificou o nome do organismo, substituíndo o adxectivo «transfronteiriza» por «territorial».<sup>20</sup> O devandito regulamento revisouse con posterioridade mediante o Regulamento 1302/2013.

A AECT é o primeiro instrumento legal comunitario concibido *ex professo* para facilitar a cooperación entre autoridades rexionais e locais pertencentes a estados-membros (e mesmo países non membros). A AECT, a pesar de estar lexislada a través dun Regulamento, parécese máis a unha Directiva, dado que non implica unha aplicación directa nos estados-membros, e de feito precisa dunha regulación individualizada en cada contexto legal estatal. Esta necesidade dunha regulación individualizada das AECTs descansa na vontade de respectar ao máximo os marcos legais e competenciais dos estados-membros, que neste eido non son modificados pola lexislación comunitaria. Isto é, a AECT non supón nin unha homoxeneización de estruturas na Unión Europea, nin unha modificación doutros instrumentos legais de índole transfronteiriza preexistentes no dereito interno dos estados-membros. Debe indicarse ademais que, dado que se trata dun Regulamento, a aplicabilidade de AECT é de obrigado cumprimento por parte dos estados-membros, aínda que o seu uso, tanto por parte destes coma das distintas administracións públicas a niveis inferiores (rexional, local, etc.), é opcional. O dereito aplicábel corresponderase coa lexislación do país no que se estableceza o domicilio social da AECT. A data de marzo 2015, 51 AECTs inscribíronse na lista do Comité das Rexións (Anexo 2, mapa 2).

## 5. As estruturas de cooperación transfronteiriza

Os acordos acadados polas distintas administracións públicas que participan en proxectos de cooperación transfronteiriza poden tomar diversas formas, que van desde acordos informais até o establecemento de distintas figuras xurídicas, que coordinarán as actividades desenvolvidas dentro dun ámbito determinado que poderíamos definir como «rexión transfronteiriza». Como se expuxo, a Comisión Europea instou durante os últimos anos a conformar estruturas de cooperación estábeis que poidan xestionar os distintos programas de cooperación territorial e, de xeito especial, anima a formar AECTs. Nun intento de establecer unha tipoloxía de

<sup>20</sup> Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeo e do Consello de 5 de Julho de 2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial. Dispoñíbel en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1082> [citado 26 abril 2015]. Para máis información ao respecto, véxase <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx> [citado 26 abril 2015].

estruturas de cooperación, podemos distinguir dous grandes grupos —as estruturas estratéxicas e as estruturas baseadas en proxectos ou actividades de cooperación—, que á súa vez poden subdividirse en varias categorías (ARFE, 2014; CoR, 2002).

As estruturas estratéxicas, tamén denominadas avanzadas, conciben a rexión transfronteiriza como unha entidade en si mesma; teñen habitualmente por obxectivos explotar o potencial existente na rexión fronteiriza, fomentar nela as actividades económicas e a creación de emprego, protexer o seu medio ambiente e desenvolver a súa sociedade e a cultura (ARFE, 2014). Adóitase distinguir entre tres categorías:

- As *eurorrexións* son organismos permanentes que posúen unha identidade xurídica propia. Contan con recursos administrativos, técnicos e financeiros de seu e dótanse de estruturas de decisión interna tales como unha secretaría permanente ou unha asemblea. As eurorrexións foron —e son— organismos moi acaecidos para os procesos e as prácticas asociadas aos programas INTERREG, nomeadamente desde INTERREG II.
- As *comunidades de traballo* son organismos permanentes con identidade xurídica propia, pero non adoitan ter capacidade de decisión autónoma dos seus membros. Deste xeito, polo xeral manteñen unha estrutura de toma de decisións interorganizativa, mediante representantes que actúan en nome da súa rexión ou do seu concello. Baseadas en acordos ou protocolos de cooperación máis ou menos formais, non contan habitualmente con financiamento e persoal propios. Posúen un menor grao de cooperación cás eurorrexións.
- As *estruturas creadas ad hoc para o desenvolvemento dos programas transfronteirizos comunitarios* responden ao desenvolvemento dos programas INTERREG ou dos instrumentos IAP e IEVA/IEV. Como xa se apuntou, as liñas directoras de INTERREG insisten desde a súa segunda fase de programación en que se establezan estruturas conxuntas para xestionar os programas. Estas estruturas poden ser o xerme de futuros acordos máis específicos e mesmo poden derivar no futuro en eurorrexións e comunidades de traballo.

No tocante ás estruturas baseadas en proxectos ou actividades de cooperación, fundaméntanse na sinatura de acordos entre administracións públicas, cámaras de comercio, asociacións, sindicatos, etc. para levar a cabo un proxecto ou actividade de cooperación. Nesta opción, non se crean estruturas específicas, nin ás veces existe un financiamento específico para levar a cabo o proxecto ou a actividade en cuestión.

A pesar destas definicións que acabamos de achegar, e tal e como tamén recoñecen outros estudos (Oliveras *et al.*, 2010; Perkmann, 2003), é altamente complexo establecer unha catalogación exhaustiva e satisfactoria dos organismos de cooperación transfronteiriza existentes no espazo europeo. En efecto, os nomes adoptados polas distintas estruturas non coinciden sempre con definicións como as achegadas anteriormente. Na actualidade, varias denominacións coexisten no contexto continental para nomear organismos de cooperación transfronteiriza: *eurorrexións*, *comunidades de traballo*, *eurodistritos*, *eurociudades*, *consellos*, *conferencias*, etc. Sen dúbida, o máis espallado e utilizado é o xa exposto concepto

de *eurorrexión*, que ten a súa orixe na década de 1950, en varios organismos establecidos na área fronteiriza entre Alemaña e o Benelux; o primeiro deles, xa nomeado anteriormente, foi Euregio. Desde entón proliferaron entidades con nomes tales como (en inglés) *Euregios*, *Euroregios* ou *Euroregions*. Se ben nun inicio as *eurorrexións* se vinculaban preferentemente a acordos enmarcados no contexto local, a profusión destas estruturas levou a entidades como a ARFE a propoñer expandir a definición, introducindo a posibilidade de que se tivesen en conta tamén administracións a escala rexional ou actores privados. Esta liña é coherente coa seguinte definición:

«[I]nstitución transfronteiriza, con ou sen personalidade legal, na que se inclúen participantes públicos e privados, que establecen relacións transfronteirizas de natureza promocional entre autoridades locais, rexionais ou nacionais, sempre coa aprobación, ou baixo o auspicio, do goberno central.» (Ricq, 2006: 29).

No entanto, non hai acordo sobre o particular, pois outros autores optan por seguir cinguindo a noción de *eurorrexión* ao significado «clásico», vencellado á escala local:

«[F]ai referencia a un concepto xenérico organizativo referido á cooperación voluntaria entre gobernos locais (por exemplo, cidades ou condados) apoiada por consellos case-parlamentarios e dedicada a definir políticas rexionais transfronteirizas.» (Scott, 2000: 105).

O termo *eurorrexión*, en todo caso, posúe unha dobre ou mesmo tripla acepción. Ademais de denominar, como vimos de ver, un organismo de cooperación, pode referirse así mesmo á extensión xeográfica que abrangue as distintas administracións que a conforman. Na actualidade está moi estendido este segundo uso do termo *eurorrexión*, xa que en última instancia o concepto posúe un contido ideolóxico e programático, no sentido de facer referencia a Europa e á posibilidade de cooperar en distintos niveis territoriais diferentes do estatal-central-nacional dominante. En terceiro lugar, *eurorrexión* (ou, máis ben, o adxectivo *eurorrexional*) tamén se emprega en relación ás accións emprendidas co fin de levar a cabo os obxectivos que se marcan nunha rexión transfronteiriza dada. De aí que esta conxunción de significados provoque a complexidade do termo, amplamente utilizado, e non sempre presente nos nomes dos que se dotan as distintas estruturas de cooperación. Valla como exemplo a denominada Eurorrexión Galiza-Norte de Portugal (Trillo, 2010b), termo que non aparece en ningún dos nomes oficiais dos acordos asinados entre representantes políticos galegos e portugueses, entre os que hai que destacar a Comunidade de Traballo Galiza-Norte de Portugal, establecida en 1991, e a Asociación Europea de Cooperación Territorial Galiza-Norte de Portugal (GNP-AECT), con data de 2010.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> <http://www.gnpaect.eu/gl> [citado 26 abril 2015].

## 6. Evolución e valoración do fenómeno transfronteirizo

Na actualidade, practicamente todas as fronteiras internas e externas da Unión Europea contan con algún tipo de estrutura de cooperación transfronteiriza, que se adoita sustentar nos fondos comunitarios. As escalas de traballo varían desde as chamadas *eurociudades*, nas que dous concellos procuran establecer acordos para integrar un espazo urbano transfronteirizo,<sup>22</sup> até exemplos que abranguen varias NUTS2, como a Eurorrexión Pireneos-Mediterráneo.<sup>23</sup> Asemade, a intensidade da cooperación tamén varía. Oliveras *et al.* (2010) propoñen unha sistematización dos distintos tipos de acordos no contexto europeo, que sumarían por entón 133 (Táboa 4).

**Táboa 4. Tipoloxía de acordos de cooperación transfronteiriza**

|                                         | Extensión xeográfica pequena                                                                                                                                                                                           | Extensión xeográfica grande                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Alta intensidade de cooperación</b>  | <b>Microcooperación integrada (mi) [30]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— En xeral con personalidade xurídica</li> <li>— Ámbito territorial &lt;NUTS2</li> <li>— Participación de axentes locais</li> </ul> | <b>Macrocooperación integrada (MI) [14]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ámbito de actuación NUTS1 ou NUTS2</li> <li>— Participación de axentes rexionais</li> </ul> |
| <b>Baixa intensidade de cooperación</b> | <b>Microcooperación emerxente (mE) [63]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— En xeral sen personalidade xurídica</li> <li>— Ámbito territorial &lt;NUTS2</li> <li>— Participación de axentes locais</li> </ul> | <b>Macrocooperación emerxente (ME) [26]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Ámbito de actuación NUTS1 ou NUTS2</li> <li>— Participación de axentes rexionais</li> </ul> |

Fonte: adaptado de Oliveras *et al.* (2010: 25).

Tamén Oliveras *et al.* (2010) acadan as seguintes conclusións en relación aos 133 acordos de cooperación transfronteiriza estudados, que cremos necesario achegar:

- Predominan a baixa intensidade (67%) e as microrrexións (67%), ambas as dúas concentradas preferentemente nos PECOS.
- Existe unha relación predominante entre a microescala e as administracións locais, dunha banda, e a macroescala e as administracións rexionais, aínda que non sempre se cumpre.
- A alta intensidade de cooperación adoita estar protagonizada por axentes locais nunha proporción de 3 a 1 fronte aos rexionais.

No tocante á evolución temporal das estruturas de cooperación, Oliveras *et al.* (2010) distinguen catro grandes etapas na evolución das rexións transfronteirizas en Europa. Inicialmente, establececéronse uns primeiros acordos en Europa Occidental e do Norte. Deseguido, desenvolvéronse estruturas ao abeiro dos instrumentos

<sup>22</sup> No caso galego-portugués, véxase o caso de Chaves-Verín: <http://gl.eurociudadechavesverin.eu/> [citado 26 abril 2015].

<sup>23</sup> <http://www.euroregio.eu/> [citado 26 abril 2015].

legais do Consello de Europa. Na seguinte etapa, multiplicáronse os acordos grazas ao apoio dos fondos comunitarios, nomeadamente INTERREG. A derradeira fase está protagonizada polo Regulamento 1082/2006, que abriu a posibilidade de constitución das AECT. Destacan nesta cronoloxía dous factores, o chamado «factor alemán», á altura de finais do século xx, e mais o «factor da Europa do Leste» a finais da primeira década do século xxi.

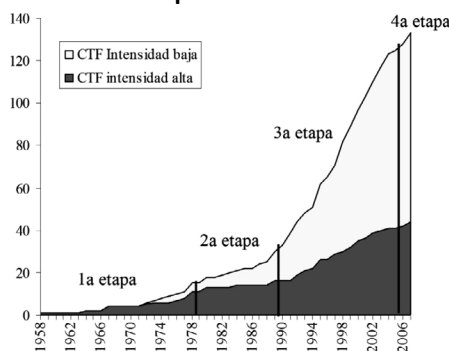
Alemaña foi o país líder na cooperación transfronteiriza en Europa, desde os seus comezos na década de 1950, con Euregio. Ademais, Alemaña impulsou o establecemento de organismos de cooperación transfronteiriza desde a década de 1990 nas súas fronteiras orientais. Doutra banda, a organización administrativa da república federal alemá, que outorga ampla capacidade de actuación aos concellos (organizados en agrupacións denominadas *kreise*), explica o porqué do protagonismo dos actores locais. E este factor é tamén clave á hora de analizar o uso dos fondos INTERREG, que se conceden en niveis NUTS3. Ese é, precisamente, o nivel dos *kreise* en Alemaña, de aí que contén cun financiamento axeitado aos seus proxectos transfronteirizos.

Oliveras *et al.* (2010) falan dun novo factor explicativo da casuística das rexións transfronteirizas en Europa ao constataren a rápida aparición de organismos de cooperación transfronteiriza na Europa do Leste, auspiciados polo financiamento comunitario. O «factor da Europa do Leste» pode lerse como a posibilidade para as administracións públicas non centrais destes novos estados-membros de iniciarse nos procedementos comunitarios (Scott, 2006). Este factor resumírase como segue:

- O 68% das novas rexións transfronteirizas creadas entre 1990 e 2007 están participadas en parte ou totalmente por axentes da Europa do Leste.
- Da porcentaxe anterior, un 75% dos acordos formalízanse entre 1995 e 2003, isto é, no período comprendido entre a oficialización da candidatura á Unión dos PECOS e o acceso a ela como estados-membros de pleno dereito.
- Predomina a baixa intensidade (71%), que se asocia aos programas propios da Unión Europea e do Consello de Europa, e ao nivel local (85,5%).

En termos xerais, e alén destas dúas fases explicadas, non pode pasarse por alto que é a partir da década de 1990 cando aumentan de xeito exponencial as estruturas de cooperación transfronteiriza, da man dos fondos comunitarios. En 1988, ano en que as daquela Comunidades Europeas comezan a financiar a cooperación transfronteiriza a través das experiencias piloto, existían 25 estruturas de cooperación, que pasan a ser 73 en apenas once anos, e 133 en dúas décadas. Como apuntan Oliveras *et al.* (2010), detéctase un lixeiro descenso nos últimos anos das mesmas, seguramente debido a que virtualmente todas as fronteiras da Unión, tanto internas coma externas, contan arestora con algún tipo de organismo de cooperación transfronteiriza (Figura 2).

Figura 2. Evolución da cooperación transfronteiriza en Europa



Fonte: Oliveras et al. (2010: 32).

No que fai ao nivel de intensidade, as estruturas de cooperación que se crean con anterioridade aos tempos do financiamento comunitario adoitan posuír alta intensidade. Isto pode explicarse porque na súa maioría son acordos nados dunha estratexia «de abaixo arriba» (*bottom-up*), na liña da gobernanza avanzada, e impulsados polo interese dos axentes implicados en mellorar as condicións negativas do efecto fronteira, cando o apoio (sobre todo financeiro) por parte dos respectivos países ou das institucións comunitarias era escaso. Porén, desde os anos 1990 a baixa intensidade predomina. Isto pode explicarse, dunha banda, porque en termos xerais os organismos creados se establecen principalmente para adecuarse ás esixencias dos programas operativos de INTERREG, moitos deles impulsados desde as administracións centrais dos países (sobre todo, como xa se dixo, na Europa do Leste). Son na súa maioría proxectos «de arriba abaixo» (*top-down*), onde prevalece o interese por obter fondos comunitarios e non tanto proxectar unha cooperación de alta intensidade desde o principio (Perkmann, 2002). De todos os xeitos, existen debates de fondo sobre este asunto da verdadeira natureza das estruturas de cooperación transfronteiriza; dunha banda, determinados autores aluden a razóns de calado (globalización, gobernanza, etc.) que as facilitaron (Anexo 1, texto 4); da outra, semella estenderse unha certa lectura en clave tecnocrática e política das mesmas, afastadas da vida cotiá da cidadanía (Anexo 1, texto 5).

A táboa 5 sintetiza as catro grandes áreas que Oliveras *et al.* (2010) distinguen no contexto europeo en canto á cooperación transfronteiriza. Poden atoparse outras listaxes de estruturas e áreas de cooperación distintas á de Oliveras *et al.* (2010), como son as que ofrecen en cadansúas páxinas web Euregio<sup>24</sup> e ARFE.<sup>25</sup> Na primeira facilítase unha lista de 109 «eurorrexións e estruturas similares», mentres que a ARFE establece unha distinción entre *rexións transfronteirizas* (122), *estruturas a*

<sup>24</sup> <http://www.euregio.nrw.de/links.html> [citado 31 marzo 2015].

<sup>25</sup> [http://www.aebr.eu/en/members/list\\_of\\_regions.php](http://www.aebr.eu/en/members/list_of_regions.php) [citado 31 marzo 2015].



*pequena escala* (17, onde se incluíría, por exemplo, a Comunidade de Traballo dos Pireneos<sup>26</sup> ou o Consello Nórdico<sup>27</sup>) e as AECTs (23) (Anexo 2, mapa 3).

**Táboa 5. Grandes áreas de cooperación transfronteiriza en Europa**

|                               |                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Europa Occidental</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cooperación transfronteiriza lonxeva</li> <li>— Alta intensidade</li> <li>— Predominio do nivel local</li> </ul>                       |
| <b>Escandinavia e Báltico</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cooperación transfronteiriza lonxeva</li> <li>— Alta intensidade (tende a diminuír)</li> <li>— Predominio do nivel rexional</li> </ul> |
| <b>Europa Oriental</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cooperación transfronteiriza recente</li> <li>— Baixa intensidade</li> <li>— Predominio do nivel local</li> </ul>                      |
| <b>Europa Meridional</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cooperación transfronteiriza recente</li> <li>— Baixa intensidade</li> <li>— Predominio do nivel rexional</li> </ul>                   |

Fonte: elaboración propia a partir de Oliveras *et al.* (2010)

En todo caso, e alén do número total de casos a escala europea, unha cifra difícil de consensuar debido á disparidade das fontes, nomenclaturas, etc., semella pertinente elaborar unha reflexión ulterior respecto da escala, porque as áreas de cooperación transfronteiriza poden variar enormemente. Incluír nunha lista de cooperación transfronteiriza, por exemplo, un espazo tan amplo como o Consello Nórdico, unha organización interparlamentaria composta por representantes de Islandia, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega e as rexións autónomas de Illas Feroe, Groenlandia e Åland, pode poñer en dúbida o adxectivo de «transfronteirizo». Asemade, de termos en conta que os programas de cooperación transfronteiriza financiados pola Unión teñen como obxectivo prioritario as NUTS3 adxacentes á fronteira, pero que unha porcentaxe do financiamento se reserva para outras NUTS3 en contacto coas anteriores, resulta que case todo o espazo comunitario queda afectado por políticas de cooperación transfronteiriza (Anexo 2, mapa 4).

Todo o anterior leva a cuestionarnos, até onde chega a definición de *transfronteirizo*? Desde o límite político-administrativo estrito, até onde abrangue o «efecto fronteira»? Seméllanos lóxico limitar os termos de *cooperación transfronteiriza*, *rexión transfronteiriza* e *eurorrexión* a aqueles casos nos que exista proximidade e continuidade territorial entre dous ou máis socios pertencentes a estados-membros ou países distintos. Para acordos que engloben territorios máis amplos, pertencentes a varios países ou estados-membros, e non todos eles adxacentes, parece que o termo *macrorrexión* é máis pertinente. Este é, de feito,

<sup>26</sup> <https://www.ctp.org/> [citado 26 abril 2015].

<sup>27</sup> <http://www.norden.org/> [citado 26 abril 2015].

o cualificativo que a Unión Europea utiliza para impulsar proxectos de cooperación territorial a pequena escala, tal e como teremos ocasión de explicar sucintamente no próximo punto.

## 7. As macrorrexións

Podemos considerar os informes *Europa 2000* (European Commission, 1991) e *Europa 2000+* (European Commission, 1994) como a fase inicial do interese comunitario polas macrorrexións. No primeiro aparecían xa esbozados uns grans ámbitos rexionais a escala comunitaria que serían obxecto de estudos específicos sucesivos a través dos denominados «informes transnacionais» dos anos seguintes (Williams, 1996) e que culminarían no mapa de 1994 (Anexo 2, mapas 5 e 6). Atribuíuselle ao comisario Bruce Millan (1989-1995) a vontade de traballar nesta dirección durante aqueles anos. Desexamos facer dúas observacións en relación a estas *macrorrexións*, que daquela en verdade foron denominados «áreas de estudo transnacional», «grupos de rexións» ou «áreas transrexionais». O primeiro é que beben de forma indisimulada —como claramente recolle European Commission (1991: 14)— das que Williams (1996: 95) chamou «metáforas territoriais» e García Álvarez (1998) preferiu denominar «imaxes coremáticas». Por exemplo, parten das coñecidas representacións do espazo europeo de Roger Brunet e da súa equipa a finais da década de 1980. En sucesivas versións, estes xeógrafos modelizaron, entre outros, un ámbito reitor central asentado nunhas potentes áreas urbanas próximas, unha diagonal Madrid-París en dificultades e un arco mediterráneo emerxente. Non é nada difícil deducir como esas propostas interpretativas influíron no debuxo das macrorrexións Centro das Capitais, Diagonal Continental e Mediterránea, respectivamente (Anexo 2, mapas 5 e 6). Vista a inspiración metafórica, a compoñente «imaxinativa» destas macrorrexións semella patente.

A segunda cuestión á que queremos aludir en relación a estas macrorrexións da primeira metade da década de 1990 é que se formularon a efectos de ordenación territorial, non de cooperación territorial. En efecto, Böhme *et al.* (2011) e Williams (1996) non dubidan en considerar *Europa 2000* e *Europa 2000+* como antecedentes da *Estratexia Territorial Europea* (European Commission, 1999; denominada en inglés *European Spatial Development Perspective*), concibida como o primeiro documento-marco de ordenación territorial europea. Tamén *Europa 2000* e *Europa 2000+* son dalgún xeito precedentes remotos das dúas versións da *Axenda Territorial da Unión Europea* dos últimos anos, da que xa falamos anteriormente (Anexo 1, texto 3). E Pujadas e Font (1998: 148) sistematizaban, nun manual de ordenación do territorio, a listaxe de prioridades asociadas a cada unha das macrorrexións, cubrindo eidos tales como mellora das infraestruturas de transporte, sistemas urbanos, medio ambiente, conservación de espazos naturais, reconversión económica, agricultura, pesca, turismo, etc. Esta listaxe evidencia un tratamento de aspectos habituais nun plan territorial, aínda que obviamente de carácter estratéxico, e polo tanto indicativo. Asemade, a vontade ordenadora queda probada co marcado carácter prospectivo

dado a esas prioridades macrorrexionais, como tamén é propio de toda planificación ben formulada.

Despois de *Europa 2000+*, as macrorrexións a efectos de ordenación do territorio semellaron esvaecerse e de feito os mapas 5 e 6 do Anexo 2, que cubrían a totalidade do espazo comunitario e mesmo os PECOS, caeron nunha sorte de esquecemento. Na *Estratexia Territorial Europea* (European Commission, 1999), que é a «continuadora natural» de *Europa 2000+* de acordo con Böhme *et al.* (2011: 13), xa non aparecen como tales. Seguramente, os debates existentes neses anos, que se prolongaron aínda na década seguinte, ao redor da ausencia de competencias formais das institucións comunitarias para deseñaren e implantaren políticas de ordenación do territorio propiamente ditas, tiveron moito que ver. Pero tamén é altamente revelador que na *Estratexia Territorial Europea* aparezan xa as «áreas de cooperación transnacional», vinculadas a INTERREG II C (1994-1999), e que se consideraban un «enfoque innovador» no que «por primeira vez proxectos de ordenación do territorio [*spatial development*] estanse a experimentar facendo uso de estruturas comúns de tipo organizativo, administrativo e financeiro» (European Commission, 1999: 39; Anexo 1, texto 6).

Posibelmente, a ordenación macrorrexional a escala comunitaria conceptualizada como unha proxección das prácticas nacionais de ordenación territorial foi asumida como algo imposíbel —nótese como só se formulou unha ordenación territorial europea sobre inundacións e secas durante o INTERREG II, esa liña non tivo continuidade após o ano 2000. Con todo, atopouse unha vía paralela para a escala macrorrexional, baixo o paraugas emerxente da *cooperación territorial europea*. Que as institucións europeas entenderon que esta liña de traballo era positiva demostrao o feito, como vimos no punto 4.2, que en INTERREG III se reforzase esta programación e pasase a denominarse, de forma inalterada desde o ano 2000, *cooperación transnacional*. De feito, no período 2014-2020 no que estamos inmersos, esa *cooperación transnacional* segue existindo, con algúns dos ámbitos espaciais que reproducen os mapas de comezos da década de 1990: Rexión Alpina, Mar do Norte, Espazo Atlántico, etc. (Anexo 2, mapa 7). Hai, no entanto, cambios relevantes en relación aos antecedentes, non só debidos ás ampliacións comunitarias. Asemade, prodúcense dúas circunstancias distintas que cómpre indicar. Dunha banda, aparentemente a vontade de ordenar (ou, se se quere, planificar) diminuíu nos proxectos de cooperación transnacional, substituída por unha misión cooperadora. Da outra, agora hai bastantes rexións que teñen dobres e mesmo triplas pertenzas a ámbitos transnacionais, opción bastante limitada a comezos da década de 1990.

No entanto, desde 2009 asistimos a un renovado interese polas macrorrexións, cun mapa emerxente destas estruturas espaciais auspiciado tamén pola Comisión Europea. De feito, estas estruturas chámanse *macrorrexións* de forma oficial, de aí que empreguemos esa denominación neste punto. As macrorrexións deséñanse fundamentalmente a efectos estatéxicos, é dicir, cunha vontade planificadora indicativa, e cunha axenda de cuestións asociadas (medio ambiente, desenvolvemento económico, accesibilidade, atractividade, inundacións, multimodalidade, etc.) que en boa medida reitera os antecedentes da década anterior que en aparencia quedaran de lado. Tamén a evidente intención prospectiva, patente coa presenza de apartados

de prognose estratéxica nos distintos documentos aprobados, lembra a intención ordenadora dos comezos da década de 1990. Porén, e tal e como acertadamente indica Stocchiero (2010), as novas macrorrexións semellan nacer dun triplo «non»:

- Non a unha nova lexislación *ad hoc*. O seu funcionamento diríxese por un plan de acción derivado dun documento estratéxico no que participan a Comisión e os estados-membros implicados.
- Non a un novo financiamento. A Comisión anima a empregaren os fondos estruturais xa existentes de xeito máis coordinado, alén do que considera de grande interese procurar financiamento privado.
- Non ao establecemento de novas institucións de cooperación.

A primeira macrorrexión desta nova xeira foi a do Mar Báltico, cuxa xestación coma tal comezou cara a 2006 a partir dun informe do Parlamento Europeo e que veu a luz en 2009, denominada en orixe de forma oficial como «rexión»,<sup>28</sup> mais na actualidade coñecida principalmente como «macrorrexión».<sup>29</sup> A macrorrexión báltica tivo xa nos anos 1990 un desenvolvemento moi potente pola colaboración entre os países ribeiráns, daquela boa parte deles non estados-membros, un proceso que foi recoñecido tanto desde unha perspectiva académica (Scott, 2002; Williams, 1996), como desde a esfera institucional (European Commission, 1999). En todo caso, a declaración iniciática da estratexia báltica adoece dunha ostensíbel indefinición de que cómpre entender por «macrorrexión» (Anexo 1, texto 7). Ao cabo dun ano uníuselle a da Rexión do Danubio<sup>30</sup> e, en 2014, a da Rexión Adriática e Xónica.<sup>31</sup> Outras tantas están en fase de preparación e estudo (Anexo 2, mapa 8).

Aínda que semella moi cedo para valorarmos con profundidade esta renovada vaga de macrorrexións, é oportuno comentar de entrada que as tres xa aprobadas son precisamente ámbitos non recoñecidos coma tales en *Europa 2000* e *Europa 2000+*, pero que en cambio viñeron traballándose como INTERREG en termos de cooperación transnacional. É en todo caso paradoxal que as macrorrexións da Europa Occidental nas que se concentraban aqueles informes seminais semellen estar ficando á marxe deste novo desenvolvemento macrorrexional. De todos os xeitos, estas macrorrexións

<sup>28</sup> *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Estratégia da União Europeia para a Região do Mar Báltico*. Dispoñíbel en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248> [citado 28 abril 2015].

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/) [citado 27 abril 2015]

<sup>30</sup> *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Estratégia da União Europeia para a Região do Danúbio*. Dispoñíbel en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0715> [citado 28 abril 2015].

<sup>31</sup> *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à Estratégia da União Europeia para a Região Adriática e Jónica*. Dispoñíbel en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionic/library/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/adriatic-ionic/library/#1) [citado 28 abril 2015].

non acaban de estar definidas, de termos en conta que a Comisión Europea xa leva dous informes de reflexión sobre a utilidade das macrorrexións (2013),<sup>32</sup> onde precisamente tenta determinar de novo un «concepto» para as mesmas, e sobre gobernanza das macrorrexións (2014)<sup>33</sup> (Anexo 1, texto 8). Estas iniciativas están a ser activamente debatidas polas distintas institucións comunitarias, por exemplo o Parlamento Europeo vén de publicar un informe de avaliación e prospectiva sobre o rol das eurorrexións, no que se insinúa unha xeneralización de macrorrexións (Schuh, 2015). Talvez non sexa unha sorpresa constatar que a cartografía que acompaña ese documento de 2015 (Anexo 2, mapa 8) retome algunha das macrorrexións do informe *Europa 2000*, como por exemplo o Arco Atlántico, un cuarto de século despois. Acabarase por implantar aquel mapa? Cubrirán, en definitiva, as estratexias macrorrexionais a totalidade do territorio comunitario? É esta vía da *cooperación territorial* o mecanismo definitivo mediante o cal a Unión Europea practica *de facto* ordenación do territorio?

## ANEXOS

---

### Anexo 1: Escolma de textos para o seguimento da unidade

#### 1. O valor engadido da cooperación transfronteiriza, de acordo coa Carta Europea das rexións fronteirizas e transfronteirizas, na versión actualizada de 2011

«European added value arises from the fact that in the light of past experience, people who are living together in neighbouring border regions want to cooperate and thereby make a valuable contribution to the promotion of peace, freedom, security and the observance of human rights.

Political added value involves making a substantial contribution towards:

- the development of Europe and European integration;
- getting to know each other, getting on together, understanding each other and building trust;
- the implementation of subsidiarity and partnership;
- increased economic and social cohesion and cooperation;
- preparing for the accession of new members;

<sup>32</sup> *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre o valor acrescentado das estratégias macrorregionais*. Dispoñíbel en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/) [citado 28 abril 2015].

<sup>33</sup> *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a governação das estratégias macrorregionais*. Dispoñíbel en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/) [citado 28 abril 2015].

- using EU funding to secure cross-border cooperation via multiannual programmes, and ensuring that the necessary national and regional cofinancing is committed in the long term.

Institutional added value entails:

- active involvement by the citizens, authorities, political and social groups on both sides of the border;
- secure knowledge about one's neighbour (regional authorities, social partners, etc.);
- long-term cross-border cooperation in structures that are capable of working efficiently:
  - o as a vertically and horizontally functioning partnership, despite having different structures and areas of responsibility;
  - o as a legally accepted target of aid and a working partner, receiving and administering funds;
- joint drafting, implementation and financing of cross-border programmes and projects.

Experience gained throughout Europe shows that jointly developed cross-border programmes and projects can be most effectively implemented and realised if the regional and local partners play a considerable role.

The socio-economic added value becomes apparent in the respective regions, albeit in different ways, through:

- the mobilisation of endogenous potential by strengthening the regional and local levels as partners for and initiators of cross-border cooperation;
- the participation of actors from the economic and social sectors (for example, chambers of commerce, associations, companies, trade unions, cultural and social institutions, environmental organisations and tourism agencies);
- the opening up of the labour market and harmonisation of professional qualifications;
- additional development, e.g. in the fields of infrastructure, transport, tourism, the environment, education, research and cooperation between small and medium-sized enterprises, and also the creation of more jobs in these areas;
- lasting improvements in the planning of spatial development and regional policy (including the environment);
- the improvement of cross-border transport infrastructure.

Socio-cultural added value is reflected in:

- lasting, repeated dissemination of knowledge about the geographical, structural, economic, socio-cultural and historical situation of a cross-border region (including with the media's help);
- the overview of a cross-border region afforded in maps, publications, teaching material, and so on;
- the development of a circle of committed experts (multipliers), such as churches, schools, youth and adult educational establishments, the

conservation authorities, cultural associations, libraries, museums, and so forth;

- equal opportunities and extensive knowledge of the language of the neighbouring country or of dialects as a component of cross-border regional development and a prerequisite for communication.

In this way, cultural cross-border cooperation becomes a constituent element of regional development. Only if socio-cultural cooperation takes place is a workable cross-border environment for business, trade and services established.»

Fonte: [http://www.aebr.eu/files/publications/110915\\_Charta\\_EN\\_clean.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/110915_Charta_EN_clean.pdf) [citado 25 abril 2015] [pp. 11-13].

## **2. Valoración da Comisión Europea sobre o funcionamento de INTERREG, a través dunha comunicación aos estados-membros (2004)**

«Esta experiência demonstra que, em muitos casos, foram dados passos significativos no sentido de uma programação transfronteiriça comum e de uma gestão conjunta dos programas. Todavia, a sólida cooperação que se regista, por exemplo, nas «Euroregiões» continua a ser mais a exceção do que a regra. Se bem que uma grande parte da actividade de desenvolvimento se tenha produzido em zonas fronteiriças e de estas últimas terem certamente colhido benefícios desta actividade, em geral, é muito mais difícil de pôr em prática conjuntamente uma verdadeira actividade transfronteiriça. Em alguns casos geraram-se mesmo efeitos perversos como o desenvolvimento de projectos paralelos em cada lado da fronteira. Em qualquer caso, esta dificuldade impediu que as zonas fronteiriças e os Estados-Membros beneficiassem plenamente da cooperação.

A iniciativa INTERREG II C permitiu adquirir alguma experiência na cooperação desenvolvida entre autoridades nacionais, regionais e locais em grandes espaços transnacionais com a finalidade de melhorar a integração territorial dos mesmos. Todavia, o grau de cooperação foi variável.

No que se refere às fronteiras externas e à cooperação com países terceiros, surgiram problemas adicionais decorrentes, sobretudo, das deficientes estruturas administrativas desses países e de dificuldades de coordenação dos instrumentos de política externa da União, como o PHARE, o TACIS, o CARDS e o MEDA, com os programas INTERREG devido a diferenças nas regras de financiamento e de funcionamento.»

Fonte: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1430043927138&uri=CELEX:52004XC0910\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1430043927138&uri=CELEX:52004XC0910(01)) [citado 26 abril 2015] [p. 2].

## **3. As cooperacións transfronteiriça, transnacional, interrexional e territorial na Axenda Territorial da Unión Europea 2020 (2011)**

«II. Challenges and potentials for territorial development [...]

(17) Deepening and widening of EU integration is challenged by internal factors such as regions divided by administrative borders, and differences in fiscal

discipline and commitment between Member States. Changes in one part of Europe can have effects in other parts of the continent due to the growing interdependences of regions. The challenge of the core-periphery division is still present, even on the national scale. Cohesion at the external borders is crucial, as disparities and differences in legal, social and political systems have important consequences especially in terms of migration and trade. The growing interdependence of regions generates demand for better connectivity at global, European and national level. Integration barriers at local and regional level can result in the underutilization of human, cultural, economic and ecological resources of the border regions and increase their peripheral position and social exclusion. [...]

### III. Territorial Priorities for the Development of the European Union [...]

(24) We believe that the challenges for territorial development need common attention and where appropriate joint efforts to handle them and utilise territorial potentials. We therefore define six territorial priorities for the EU which can contribute to the successful implementation of the Europe 2020 Strategy.

#### 1. Promote polycentric and balanced territorial development

(25) We stress that polycentric and balanced territorial development of the EU is key element of achieving territorial cohesion. Where the most developed cities and regions within Europe cooperate as parts of a polycentric pattern they add value and act as centres contributing to the development of their wider regions. Urban development policies also have a significant role in this regard. Polycentric territorial development policy should foster the territorial competitiveness of the EU territory also outside the core 'Pentagon area'. We encourage cities to form networks in an innovative manner, which may allow them to improve their performance in European and global competition and promote economic prosperity towards sustainable development.

(26) At the same time we aim at polycentric development at the macro-regional, cross-border and also on national and regional level in relevant cases. Where possible, it is important to avoid polarization between capitals, metropolitan areas and medium sized towns on the national scale. Small and medium-sized towns can play a crucial role at regional level. Policy efforts should contribute to reducing the strong territorial polarisation of economic performance, avoiding large regional disparities in the European territory by addressing bottlenecks to growth in line with Europe 2020 Strategy.

#### 2. Encouraging integrated development in cities, rural and specific regions [...]

#### 3. Territorial integration in cross-border and transnational functional regions

(31) We consider that the integration of territories through territorial cooperation can be an important factor in fostering global competitiveness. In this way, potentials such as valuable natural, landscape and cultural heritage, city networks and labour markets divided by borders can be better utilized. Attention shall be paid to areas along external borders of the EU in this regard. Territorial integration and cooperation can create a critical mass for development, diminishing economic, social and ecological fragmentation, building mutual trust and social capital. Cross border and transnational functional regions may require proper policy coordination between different countries.



(32) We support transnational and cross border integration of regions going beyond cooperation projects and focusing on developments and results of real cross-border or transnational relevance. European Territorial Cooperation should be better embedded within national, regional and local development strategies.

4. Ensuring global competitiveness of the regions based on strong local economies [...]

5. Improving territorial connectivity for individuals, communities and enterprises [...]

6. Managing and connecting ecological, landscape and cultural values of regions [...]

IV. Making EU territorial cohesion a reality [...]

1. Strengthening territorial cohesion at EU level [...]

2. Contributing to territorial cohesion at cross-border, transnational, and inter-regional level

(52) We recognise that actions at the cross-border, transnational and inter-regional level have a pivotal role to play in the implementation of territorial priorities of the TA2020. European territorial cooperation has revealed a considerable mobilisation of potential of those cities and regions involved. Nevertheless, there remains room for improvement, especially to ensure that operations contribute to genuine territorial integration by promoting the sustainable enlargement of markets for workers, consumers and SMEs, and more efficient access to private and public services. In this regard we emphasize the importance of flexible territorial programming, which allows co-operation activities with different territorial scope to be flexible enough to address regional specificities.

(53) We recommend that territorial cooperation initiatives should be geared towards the long term objectives of territorial cohesion building on the experience of former B strand of INTERREG Community Initiative and current transnational programmes. Integrated macro-regional strategies — as currently pioneered in the Baltic Sea and the Danube regions — could also contribute in this respect. Thus we recommend that this approach is further encouraged on the basis of evaluations of the results achieved by the European macro-regional strategies under implementation.

(54) We underline the specific added value of and support the European instruments promoting exchange of good practices as well as innovative projects and the transfer of knowledge between participating organisations, such as the networking and interregional programmes (INTERREG IVC, INTERACT, URBACT). [...]

3. Strengthening Member States' contribution to territorial cohesion.»

Fonte: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf> [citado 25 abril 2015] [pp. 4-10].

#### **4. Razóns para o xurdimento das rexións transfronteirizas de acordo con Scott (2002, 1999)**

«Transboundary regionalism can [...] be interpreted as: (1) a response to globalization and its effects on local communities, (2) symbolic of 'post-security'

geopolitics in which environmental and economic issues play an increasingly important role and, perhaps most significantly, (3) a new emerging form of regionalism signalling the death knell of statism's dominance as an organizing principle of international relations.» (Scott, 2002: 135).

«Intensified cross-border co-operation, particularly at the regional and local level, is widely seen as a means of managing complex processes of economic globalization while, at the same time, eliminating structural and cognitive barriers to problem-solving within international border regions. Cross-border regionalism can be seen as part of a process of political regulation, operating at different spatial scales and describing a spatially integrated approach to problem-solving involving actors from local, regional and central levels [...]. In a normative sense it implies the achievement of a 'higher' level of interstate co-operation, contributing to the development of new forms of regional governance above and beyond traditional administrative and nationally-oriented frameworks.» (Scott, 1999: 606).

#### **5. Valoracións das rexións transfronteirizas de acordo con Paasi e Prokkola (2008) e Badariotti (1997)**

«While national identities appear to create partly ambivalent attitudes among border citizens, their narratives indicate that cross-border co-operation is above all a practical question. It familiarises people with new working habits and the institutions of the neighbouring state, and the learning process enables actors to develop their professional skills, to acquire local knowledge and language skills and often also to develop a personal interest in the local cross-border heritage. Moreover, it enables people to negotiate their understanding of the border and to create new spaces with shared experiences. [...] [B]order communities are 'problem-solving entities' which try to achieve economic and social affluence for the local people while remaining aware of the historical conflicts and their negative effects on the development of the border region.» (Paasi e Prokkola, 2008: 26).

«De façon générale la coopération transfrontalière souffre d'un sur-développement et d'une sur-médiatisation. Trop développée, initiée par des acteurs trop nombreux et trop différents (l'Europe, les états, les régions, les départements, les villes, les chambres consulaires...) elle manque de lisibilité pour le citoyen de base. Trop médiatisées, les instances de rencontres sont souvent vécues par leurs représentants de façon décevante. [...] La conséquence de tout cela, c'est que ces institutions elles-mêmes sont souvent désertées par leur représentants.» (Badariotti, 1997: 220).

#### **6. A relevancia dada pola Estratexia Territorial Europea (1999) á cooperación transnacional**

«(174) An innovative approach to integrated spatial development policy at a transnational level is already being taken in the EU, through Community initiative INTERREG II C, introduced in 1996. Under this initiative, Member State cooperation

takes place according to three main spheres of support: transnational co-operation for spatial development in seven co-operation areas [...]; preventive flood protection in two programme regions and precautions against drought damage in four national support programmes [...]; on the basis of mutually developed programmes. [...] The geographical areas covered by these programmes are the result of detailed negotiations between the participating countries. In some areas non-Member States of the EU are participating.

(175) In these large areas transnational co-operation on spatial development projects is being tested for the first time, using common organisational, administrative and financial structures [...].

(176) Some inter-country development projects go beyond immediate border areas. For instance, within the framework of flood protection on the Rhine, the planning for catchment areas in Germany is being assisted with EU funding. As a result, future flooding here and in the Netherlands should not be as extensive as in the past. Along several transnational transport corridors, common traffic management, the creation of integrated transport systems and a co-ordinated development of regional economic potential are being tested.

(177) Approval is given for these projects, for which all partner countries expect an added value for spatial development, even if they are not financially involved in the projects. Included are planning activities, project management, networks, pilot actions, the exchange of experience, feasibility studies and — to a limited degree — complementary infrastructure investments. At the same time, different national experiences in areas such as public administration, planning, law, management and public-private partnership are being exchanged across borders. An impetus is thus being given to companies, authorities, federations and regional and local authorities to take part in transnational co-operation.

(178) The implementation of the operational programmes has involved regional and local authorities, underlining their strong interest in transnational co-operation. They have also substantially co-financed projects. In the first rounds of decision-making, some programmes became financially oversubscribed. In the Baltic Sea region, for example, where cooperation is based on common policy aims for spatial development, there are 200 local and regional authorities involved in carrying out projects.

*It is proposed that the European Commission and the Member States continue the project-oriented transnational co-operation for spatial development within the framework of the Community initiative INTERREG III and create the appropriate basic conditions for this. This will be an important instrument for the application of the ESDP. Key tasks are:*

- *the retention of suitable co-operation areas and the further development of common transnational administrative, financing and management structures for programmes and projects;*
- *the more intensive co-operation of regional and local authorities in decision-making processes and programme implementation;*
- *the further promotion of spatially integrated projects, taking into account sectoral policy issues, in order to ensure synergy;*

- *the removal of legal obstacles in the Member States which hamper cross-border and transnational co-ordination for spatially significant plans and measures;*
- *the use of the projects for the preparation of investment measures and for the further development of instruments of spatial development, in particular cross-border territorial impact assessments;*
- *the support of co-operation with neighbouring non-Member States, in particular with Central and Eastern European states as well as with Cyprus, to prepare them for accession to the EU, and with countries bordering the Mediterranean.»*

(European Commission, 1999: 39-40; as cursivas están no orixinal)

## 7. Fragmentos da Estratexia da Unión Europea para a Rexión do Mar Báltico (2009)

«A região do Mar Báltico é uma zona extremamente heterogénea em termos económicos, ambientais e culturais, mas os países em causa partilham muitos recursos comuns e revelam uma interdependência considerável. Isto significa que uma acção numa determinada zona pode, muito rapidamente, ter consequências noutras partes ou em toda a região. Neste contexto, esta região poderia tornar-se um modelo de cooperação regional e servir de laboratório para a avaliação e o desenvolvimento de novas ideias e abordagens, que seriam mais tarde utilizadas como exemplos de boas práticas. [...]

A presente [...] estratégia procura instituir um quadro integrado e coordenado, para responder aos principais desafios existentes na região do Mar Báltico e encontrar soluções concretas. A leitura desta estratégia deve ser efectuada em conjunto com o plano de acção indicativo. A estratégia, as acções propostas e os principais projectos foram elaborados com base numa ampla consulta dos Estados-Membros e das partes interessadas. A Comissão procurou também manter plenamente informados os Estados-Membros da região que não pertencem à UE, no que se refere à preparação da estratégia. [...]

[O] desafio mais premente é o ambiente. É pois concedida uma atenção muito especial ao impacto do excesso de nutrientes no Mar Báltico, que conduz à eutrofização e à proliferação excessiva de algas. O equilíbrio ecológico está também a ser afectado pela pesca excessiva, a poluição dos solos, o aumento da temperatura do mar, a presença de substâncias perigosas e outras pressões ambientais. Além disso, a adaptação às alterações climáticas representa um desafio cada vez maior. Estes fenómenos estão de tal forma generalizados que as actividades de lazer e as pequenas explorações comerciais já sentem os seus efeitos em muitas áreas. [...]

Claramente, a região apresenta um forte potencial que pode ser utilizado de uma forma mais adequada. Tal inclui uma mão-de-obra altamente qualificada, um saber-fazer na área da inovação (em especial, nas indústrias baseadas no conhecimento), uma vasta superfície terrestre, relativamente preservada e rica em recursos naturais, e ainda, uma forte tradição de cooperação a nível intra-regional. A

criação de uma rede entre as agências de financiamento da investigação de todos os Estados Bálticos da UE, com o apoio do programa-quadro no domínio da investigação, constitui uma base sólida para a colaboração neste domínio e para a transferência de conhecimentos dentro da região. Além disso, as políticas e legislação da União Europeia também representam uma base sólida para o desenvolvimento de uma cooperação mais eficaz. Por exemplo, a designação do Mar Báltico como “Zona Marítima Particularmente Sensível” ajudará a garantir o crescimento sustentável da navegação e de outras actividades marítimas. [...]

A estratégia abrange a macrorregião que circunda o Mar Báltico. A sua cobertura depende do domínio considerado: por exemplo, para as questões económicas inclui todos os países da região, ao passo que para as questões sobre a qualidade da água cobre toda a bacia hidrográfica. No total, envolve os oito Estados-Membros que fazem fronteira com o Mar Báltico. Será necessária uma estreita cooperação entre a UE e a Rússia, para responder em conjunto a muitos dos problemas desta região. Será também precisa uma cooperação construtiva com a Noruega e a Bielorrússia. [...]

A região do Mar Báltico é um bom exemplo de «macrorregião»: uma zona que cobre várias regiões administrativas, que contudo partilham um número suficiente de questões para justificar uma abordagem estratégica comum. Existem outras regiões da União Europeia que começam a auto-identificar-se como «macrorregiões», devendo a abordagem adoptada nesta estratégia oferecer importantes lições sobre o potencial da abordagem macrorregional. [...]

Apresentam-se de seguida as acções necessárias articuladas em torno de quatro pilares, a que se acrescenta uma parte adicional dedicada às questões horizontais. Esta classificação pretende unicamente facilitar a análise: cada pilar inclui uma grande variedade de políticas e produz efeitos nos outros pilares.

5.1. Uma região sustentável do ponto de vista ecológico [...]

5.2. Uma região próspera [...]

5.3. Uma região acessível e atraente [...]

5.4. Uma região segura.»

Fonte: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0248> [citado 28 abril 2015].

## 8. Valoración positiva da Comisión Europea (2013) sobre as macrorrexións estratéxicas existentes

«A base para a cooperação macrorregional pode ser proporcionada por muitos elementos: um sentido regional de identidade, o desejo de um plano estratégico comum e a vontade de agregar recursos. [...]

[U]ma estratégia macrorregional:

- 1) constitui um quadro integrado relativo aos Estados-Membros e aos países terceiros situados na mesma área geográfica;
- 2) aborda desafios comuns;
- 3) beneficia da cooperação reforçada para o objetivo da coesão económica, social e territorial;

O Parlamento Europeu e o Conselho devem aprovar uma estratégia macrorregional.

O conceito integra igualmente princípios de:

- integração — os objetivos devem ser incorporados em quadros políticos existentes (ao nível da UE, regionais, nacionais, locais, ao nível da pré-adesão), programas (ao nível da UE, específicos a cada país, ao nível da cooperação territorial, setoriais) e instrumentos financeiros;
- coordenação — as políticas, estratégias e recursos de financiamento devem evitar a compartimentalização, tanto entre políticas setoriais como entre intervenientes ou diferentes escalões de governação;
- cooperação — os países, bem como os setores, devem cooperar em toda a região, contribuindo para a mudança de mentalidades e, conseqüentemente, para a adoção de ideias mais abertas em matéria de desenvolvimento regional;
- governação a vários níveis — os diferentes níveis de decisores políticos devem coordenar melhor o seu trabalho em conjunto, sem criarem novos níveis de decisão;
- parceria — os países da UE e os países terceiros podem trabalhar em conjunto com base no interesse e no respeito mútuos.

Os objetivos variam consoante as necessidades da região em causa. No entanto, deve ser dada importância a questões que se revestem de relevância estratégica, proporcionando um verdadeiro valor acrescentado em relação às políticas comunitárias horizontais, em especial no que se refere à Estratégia «Europa 2020». Devem ser incluídos tanto os desafios como as oportunidades, tendo em conta que os países em diferentes fases de desenvolvimento possuem diferentes prioridades:

- desafios, em que é essencial uma maior cooperação (por ex.: quando se trata de questões ambientais, climáticas ou de conectividade);
- oportunidades, em que uma maior cooperação é de interesse mútuo, com iniciativas conjuntas, ligação em rede, partilha de experiências, agregação de fundos (por ex.: pesquisa, inovação, empresas, reforço das capacidades). [...]

### 3. Valor acrescentado das estratégias macrorregionais

As duas estratégias macrorregionais existentes funcionam sem quaisquer fundos adicionais da UE, sem quaisquer novas instituições e sem qualquer nova legislação. [...] As estratégias criaram estruturas de trabalho centradas em domínios prioritários, selecionados num processo de consulta ascendente, com uma liderança política em cada domínio a cargo dos países, regiões ou organizações participantes, apoiadas pela Comissão como facilitadora.

#### 3.1 Resultados em termos de projetos, ações, decisões, redes

Os relatórios de execução da EUEMB [Estratégia da Unión Europea para a Rexión do Mar Báltico] e da EUERD [Estratégia da Unión Europea para a Rexión do Danubio] realçam que as estratégias macrorregionais ajudaram a desenvolver novos projetos ou impulsionaram projetos transnacionais existentes. [...]

#### 3.2 Melhor desenvolvimento de políticas

As estratégias macrorregionais proporcionam as bases a nível regional para uma política de dimensão europeia, agrupando abordagens nacionais numa aplicação mais coerente ao nível da UE. [...]

### 3.3 Otimização de recursos

Em épocas de maior rigor orçamental, é importante otimizar os recursos. A abordagem macrorregional ajuda a alinhar os programas da UE para que os mesmos possam ser aplicados de forma concertada quando se trata de alcançar grandes objetivos comuns. A falta de verbas adicionais da UE também impele os responsáveis pela aplicação a procurarem fundos mais ativamente. [...]

### 3.4 Maior integração e coordenação

A maioria das partes interessadas inquiridas considera que o processo melhora os mecanismos de cooperação existentes (mais de 60 %) e reforça a cooperação entre os países participantes (mais de 75 %). [...]

### 3.5 Combate às desigualdades regionais e promoção da coesão territorial

Mais de 60 % dos inquiridos, assim como autores da doutrina, encaram as estratégias como instrumentos para aumentar a coesão social, económica e territorial. O Parlamento Europeu afirma que as estratégias «poderiam igualmente ser instrumentos úteis para a identificação das, e o combate às, disparidades regionais e para a promoção da convergência entre as regiões europeias».

### 3.6 Promoção da governação a vários níveis

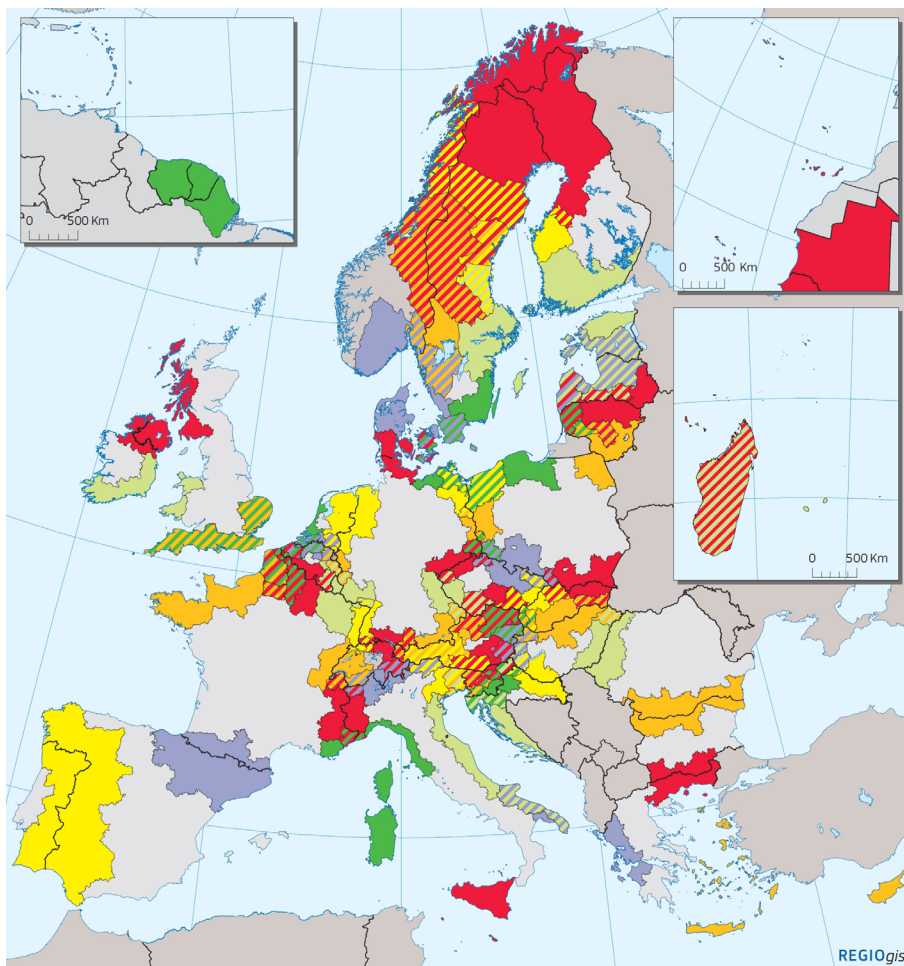
A abordagem macrorregional só pode funcionar se existir uma forte cooperação entre os níveis regional, nacional e local que possibilite o planeamento conjunto e o alinhamento do financiamento. [...]

### 3.7 Melhor cooperação com os países vizinhos

As duas estratégias contribuem para uma melhor cooperação com os países vizinhos. Na EUMRB, a Rússia, apesar de não fazer parte da própria estratégia, aprovou uma lista de projetos comuns. A Noruega e a Islândia também têm estado ativamente envolvidas [...]. Na EUMRD, com os países terceiros a possuir diferentes perspetivas em matéria de adesão, a estratégia facilita a preparação de candidatos e potenciais candidatos. [...]

As duas estratégias macrorregionais existentes estão a demonstrar o seu mérito, tanto em termos estratégicos como políticos. São já evidentes resultados claros em termos de projetos e de processos de elaboração de políticas mais integrados, apesar de serem essenciais mais melhorias em matéria de execução e planeamento.»

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macrorregional-strategies/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macrorregional-strategies/) [citado 26 abril 2015] [pp. 3-7, 11].

**Anexo 2: Escolma de mapas para o seguimento da unidade****1. Programas de cooperación transfronteiriza (2014-2020)**

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/graph/poster2014/cbc/eu28\\_cbc\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2014/cbc/eu28_cbc_2014_2020.pdf)  
[citado 26 abril 2015].





### 3. Áreas de cooperación segundo a ARFE (2011)

#### Cross-Border Cooperation Areas/Structures 2011

#### Régions/structures de coopération transfrontalière 2011

#### Regionen/Strukturen grenzübergreifender Zusammenarbeit 2011

Editing/Éditeur/Herausgeber:



info@aebr.eu  
www.aebr.eu

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG)  
Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE)  
Association des régions frontalières européennes (ARFE)  
Association of European Border Regions (AEBR)  
Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)  
Europäische Grenzregionen Arbeitsgemeinschaft (AGEG)  
Werksgemeenschap van Europese grensgebieden (WVEG)  
Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE)  
Групація Європейських Зіставних Регіонів (ЄЗР)  
Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG)  
Ассоциация европейских Граничных Регионов (АЛРГ)

Enschneider Straße 362, D-48599 Gronau  
Editing: M. Guillermo, C. Pandary, T. Komarika  
Based on the version of: J. Galbici, M. Guillermo, V.v. Malchus, C. Pandary, M.-L. Perou, A. Winkler (2007)  
With support of Leibniz-Institute for Regional Geography Leipzig  
Computer Cartography: R. Biskner, A. Müller, R. Richter, I. ditting, K. Baum, D. Hängsen

— AEBR member/Membre de l'ARFE/Mitglied AGEG  
— Non-member of AEBR/Non-membre de l'ARFE/Nichtmitglied AGEG

1 Number of the large-scale and complex crossborder cooperation/  
1 Numéro de la coopération transfrontalière vaste et complexe/  
1 Nummer der großräumigen und komplexen grenzübergreifenden Zusammenarbeit

— AEBR member/Membre de l'ARFE/Mitglied AGEG

— Partial AEBR member/Membre partiel de l'ARFE/Teilmitglied AGEG

— In the planning stage/prévu/in Planung

— Non-member of AEBR/Non-membre de l'ARFE/Nichtmitglied AGEG

— Crossborder region in the planning stage/  
— Région transfrontalière prévu/  
— Grenzübergreifende Region in Planung

1 Number of the border and crossborder region/  
1 Numéro de la région frontalière ou transfrontalière/  
1 Nummer der grenz- und grenzübergreifenden Region

— European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)/  
— Groupement européen de coopération territoriale (GECT)  
— Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

— EGTC in the planning stage  
— GECT prévu  
— EVTZ in Planung

— EGTC member of AEBR  
— GECT membre de l'ARFE  
— EVTZ Mitglied der AGEG

A Letter of the EGTC  
A Lettre de GECT  
A Buchstabe der EVTZ

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

— National border  
— Frontière nationale  
— Staatsgrenze

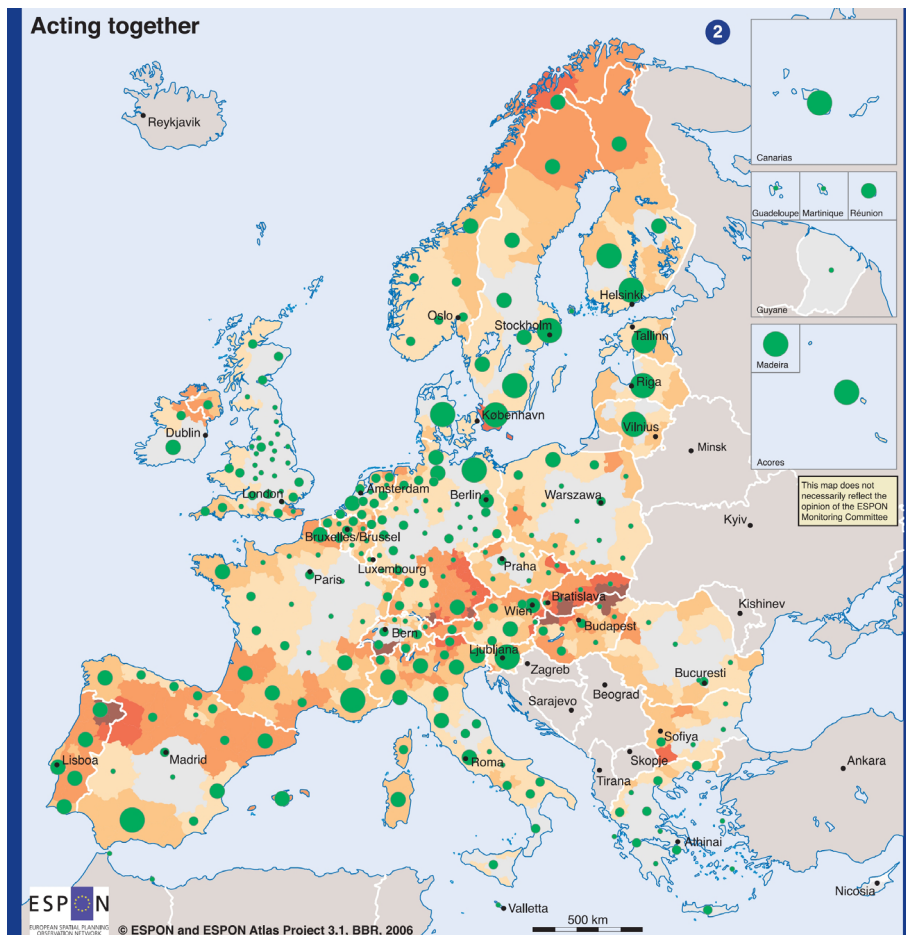
Fonte: [http://www.aebr.eu/en/members/map\\_of\\_members.php](http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php) [citado 26 abril 2015].

|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  |                                                                                                                                                                              |                                                   |                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| I. Large-scale and complex Crossborder Cooperation<br>Coopération transfrontalière vaste et complexe<br>Großräumige und komplexe grenzübergreifende Zusammenarbeit |                                                         |                                                                  | European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)<br>Groupement européen de coopération territoriale (GECT)<br>Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | A. Euremèropole Lille-Kortrijk-Tournai (BE/FR)                                                                                                                               | P. Espacio Portalec (ES/FR)                       | Q. Euroregion Tirolo-Südtirol/Trentino-Alto Adige (AT/IT) |
| 1 Nordisk Ministerråd (DK/FI/NO/SE)                                                                                                                                | 9 Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (AT/CH/DE/IT)         | 11 Adriatic Euroregion (AL/BA/HR/IT/MTN/SI)                      | B. Greater Region (BE/DE/LT/PL)                                                                                                                                              | R. Linneland van Waas en Hultst (BE/NL)           | S. Pons Danubio (SK/HU)                                   |
| 2 BfAC - Barents Euro-Arctic Council (FI/NO/RU/SE)                                                                                                                 | 10 Arbeitsgemeinschaft Donau-Adria (AT/HR/UA/IT/SI)     | 12 Arbeitsgemeinschaft Donauufer (AT/BG/DE/HR/HU/MD/RO/SK/RS/UA) | C. Strasbourg-Ortenau (FR/DE)                                                                                                                                                | T. Abajaj Abajban (HU/SK)                         | U. Băniş-Triplax Conflum (HU/RO)                          |
| 3 SEUPB - Special EU Programmes Body (UK/IE)                                                                                                                       | 11 Carpathian Euroregion (HU/PL/RO/SK/UA)               | 13 Carpathian Euroregion (HU/PL/RO/SK/UA)                        | D. Europaregion Donau-Moldau (AT/CZ/DE)                                                                                                                                      | V. Eurodistricte Saar-Moselle (FR/DE)             | W. Arabona EGTC Ltd. (HU/SK)                              |
| 4 Neue Hanse Interregio (DE/NL)                                                                                                                                    | 14 Euroregion Black Sea (AM/AZ/BG/GE/GR/MD/RO/RU/TR/UA) | 15 Kolarkic (NO/SI/HR/UA)                                        | E. Ister-Granum (HU/SK)                                                                                                                                                      | X. Gorizia-Nova Gorica - Sempeter-Vrtojba (IT/SI) | Y. Pirineus - Cerdanya (FR/ES)                            |
| 5 Euroregion SaarLorLux - Rheinland-Pfalz - Wallonien (BE/DE/LT/PL)                                                                                                | 16 NORA (NO/IS/GL)                                      |                                                                  | F. Karst-Bodva (HU/SK)                                                                                                                                                       | Z. Aquitania-Euskadi (FR/ES)                      |                                                           |
| 6 Obernein-Konferenz (CH/DE/FR)                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | G. Ung-Tisza-Tur-Sajó (HU/SK)                                                                                                                                                |                                                   |                                                           |
| 7 Communauté de Travail des Pyrénées (AD/ES/FR)                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | H. Hospital de Cerdanya (ES/FR)                                                                                                                                              |                                                   |                                                           |
| 8 Internationale Bodenseekonferenz (IBK) (AT/CH/DE/LI)                                                                                                             |                                                         |                                                                  | I. West-Vlaanderen/Dunkerque-Côte d'Opale (BE/FR)                                                                                                                            |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | J. Euroregion Pyrénées Méditerranée (ES/FR)                                                                                                                                  |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | K. Galicia - Norte de Portugal (ES/PT)                                                                                                                                       |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | L. Duero - Douro (ES/PT)                                                                                                                                                     |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | M. ZASNET (ES/PT)                                                                                                                                                            |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | N. Amphicyon (IT/IT/GR/CY)                                                                                                                                                   |                                                   |                                                           |
|                                                                                                                                                                    |                                                         |                                                                  | O. ARCHIMED (ES/FR/IT/CY)                                                                                                                                                    |                                                   |                                                           |

|                                                                                                                         |                                                                                    |                                                                             |                                                             |                                                             |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--|
| II. Border and Crossborder Regions / Régions frontalières et transfrontalières / Grenz- und grenzübergreifende Regionen |                                                                                    |                                                                             |                                                             |                                                             |  |
| 1. Northern Europe and Baltic Sea Europe du Nord et zone balteique Nord Europa und Ostseeraum                           |                                                                                    |                                                                             |                                                             |                                                             |  |
| 1 Øresundkomiteet (DK/SE)                                                                                               | 47 Euroregion Bilé - Biele Karpaty (CZ/SK)                                         | 94 Conseil Valais-Vallée d'Aoste du Grand St. Bernard (CH/IT)               | 5. South West Europe Europe de Sud-Ouest Südwest Europa     | 140 Iles Baléares (ES)                                      |  |
| 2 ARKO (NO/SF)                                                                                                          | 48 Euroregion Beskidy - Beskydy (PL/CZ/SK)                                         | 95 Regio Sempione (CH/IT)                                                   | 141 Corse - Sardaigna (FR/IT)                               | 141 Corse - Sardegna (FR/IT)                                |  |
| 3 Vänland-Östfold (NO/SE)                                                                                               | 49 Euroregion Iatry (PL/SK)                                                        | 96 Regio Insubrica (CH/IT)                                                  | 142 Corse - Toscana (FR/IT)                                 | 142 Corse - Toscana (FR/IT)                                 |  |
| 4 Gränskommittén Östfold - Bohuslän/Dalsland (NO/SE)                                                                    | 50 Euroregion Dnepr (BY/RU/UA)                                                     | 97 Hochrheinkommission (CH/DE)                                              | 143 Sicilia - Malta (IT/MT)                                 | 143 Sicilia - Malta (IT/MT)                                 |  |
| 5 Mittnorden (NO/SE)                                                                                                    | 51 Euroregion Yaroslavl (RU/UA)                                                    | 98 Regionalverband Hochrhein-Bodensee (DE)                                  | 144 Pyrenees Mediterranean Euroregion (ES/FR)               | 144 Pyrenees Mediterranean Euroregion (ES/FR)               |  |
| 6 MittSkandia (NO/SE)                                                                                                   | 52 Euroregion Slobozhanschina (RU/UA)                                              | 99 EUREGIO via salina (AT/DE)                                               | 145 Catalunya (ES)                                          | 145 Catalunya (ES)                                          |  |
| 7 Kværnerådet (FI/SE)                                                                                                   | 53 Euroregion Donbas (RU/UA)                                                       | 100 Euroregion Zugspitze - Wetterstein Karwendel (DE/AT)                    | 146 Andorra (AD)                                            | 146 Andorra (AD)                                            |  |
| 7a Österbottens Förbund (FI)                                                                                            | 54 EuroCaucasus (AM/GE)                                                            | 101 Euroregion Inntal (AT/DE)                                               | 147 Languedoc-Roussillon (FR)                               | 147 Languedoc-Roussillon (FR)                               |  |
| 8 Nordkalottenrådet (FI/NO/SE)                                                                                          |                                                                                    | 102 EuRegion Salzburg - Berchtesgaden Land - Traunstein (DE/AT)             | 148 Midi-Pyrénées (FR)                                      | 148 Midi-Pyrénées (FR)                                      |  |
| 9 Tornedalsrådet - Bothnian Arc (FI/NO/SF)                                                                              | 3. North West Europe Europe du Nord-Ouest Nordwest Europa                          | 103 Inn-Salzach-Euregio (AT/DE)                                             | 149 Aragón (ES)                                             | 149 Aragón (ES)                                             |  |
| 10 Euroregion Karelia (FI/RU)                                                                                           | 61 North West Region Cross Border Group (IE/UK)                                    | 104 Europaregion Tirol - Südtirol / Alto Adige - Trentino (AT/IT)           | 150 Navarra (ES)                                            | 150 Navarra (ES)                                            |  |
| 11 South-East-Finland - Russia (FI/RU)                                                                                  | 62 Irish Central Border Area Network (ICBAN) Ltd (IE/UK)                           | 105 Autonome Provinz Bozen - Südtirol (IT)                                  | 151 Aquitaine (FR)                                          | 151 Aquitaine (FR)                                          |  |
| 11a Regional Council of South Karelia (FI)                                                                              | 63 East Border Region Committee (IE/UK)                                            | 106 Autonome Provinz Trient (IT)                                            | 152 Pais-Vasco/Euskadi (ES)                                 | 152 Pais-Vasco/Euskadi (ES)                                 |  |
| 12 Euroregion Helsinki - Tallinn (FI/EE)                                                                                | 64 Ireland - Wales Crossborder Cooperation (IE/UK)                                 | 107 Region Trentino - Südtirol (IT)                                         | 153 Galicia (ES)                                            | 153 Galicia (ES)                                            |  |
| 13 Skårgårdssamarbetet (FI/SE)                                                                                          | 65 Kont/Sussex - Nord Pas de Calais/Picardie (UK/FR)                               | 108 Regione Veneto (IT)                                                     | 154 Norte (PT)                                              | 154 Norte (PT)                                              |  |
| 14 Pelpsi Transboundary Cooperation (EE/RU)                                                                             | 66 Lille Euro-metropole franco-belge (FR/BE)                                       | 109 Regione Friuli Venezia Giulia (IT)                                      | 155 Castilla y León (ES)                                    | 155 Castilla y León (ES)                                    |  |
| 15 Euroregion "Pskov-Livonia" (EE/LV/RU)                                                                                | 67 Euroregion Scheldemond (BE/NL)                                                  | 110 Republic of Slovenia (SI)                                               | 156 Working Community Castilla y León - Norte (ES/PT)       | 156 Working Community Castilla y León - Norte (ES/PT)       |  |
| 16 Euroregion Bartuva (LT/LV)                                                                                           | 68 Ems Dollart Region - EDR (DE/NL)                                                | 111 ARGE Kärnten-Slowenien (AT/SI)                                          | 157 Centro (PT)                                             | 157 Centro (PT)                                             |  |
| 17 Euroregion Country of Lakes (BY/LT/LV)                                                                               | 70 EUEREGIO (DE/NL)                                                                | 112 Euroregion Steiermark-Slowenien (AT/SI)                                 | 158 Working Community Castilla y León - Centro (ES/PT)      | 158 Working Community Castilla y León - Centro (ES/PT)      |  |
| 18 TRUST Hedmark-Dalarna (NO/SE)                                                                                        | 70a Provincie Overijssel (NL)                                                      | 113 Slovenian-Hungarian Crossborder Development Council (SI/HU)             | 159 Extremadura (ES)                                        | 159 Extremadura (ES)                                        |  |
| 19 Euroregion Baltic (DK/LI/PL/RU/SE)                                                                                   | 71 Euroregion Rhein-Waal (DE/NL)                                                   | 114 EuRegion West/Nyugat Pannonia (AT/HU)                                   | 160 Alentejo (PT)                                           | 160 Alentejo (PT)                                           |  |
| 20 Euroregion Lyma - Lawa (PL/RU)                                                                                       | 71a Provincie Gelderland (NL)                                                      | 115 Euroregion Podunajsky Trojsopol (HU/SK)                                 | 161 Euroregion Alentejo Centro Extremadura (ES/PT)          | 161 Euroregion Alentejo Centro Extremadura (ES/PT)          |  |
| 21 Euroregion Setupe (LT/PL/RU)                                                                                         | 72 euroregion rhein-maas-nord (DE/NL)                                              | 116 Euroregion Vagus - Danubius - Ipolia (HU/SK)                            | 162 Andalucía (ES)                                          | 162 Andalucía (ES)                                          |  |
| 22 Euroregion Nemunas/Niemen/Neman (BY/LT/PL/RU)                                                                        | 73 Euroregion Maas Rhein (BE/DE/NL)                                                | 117 Euroregion Ister Granum (HU/SK)                                         | 163 Algarve (PT)                                            | 163 Algarve (PT)                                            |  |
| 23 Euroregion Pomerania (DE/PL/SE)                                                                                      | 73a German-Speaking Community of Belgium (BE)                                      | 118 Ipele - Ipoly Euroregion (SK/HU)                                        | 164 Euroregion Alentejo-Algarve - Andalucía (ES/PT)         | 164 Euroregion Alentejo-Algarve - Andalucía (ES/PT)         |  |
| 24 Fehmarnbelt-Region (DK/DE)                                                                                           | 74 EuRegion SaarLorLux+ (DE/FR/LU)                                                 | 119 Euroregion Neogradisanci (HU/SK)                                        | 165 Andalucía - Gibraltar - Morocco (ES/GI/MA)              | 165 Andalucía - Gibraltar - Morocco (ES/GI/MA)              |  |
| 25 Region Sønderjylland - Schleswig (DK/DE)                                                                             | 75 Région Alsace (FR)                                                              | 120 Euroregion Slaná - Rimava (HU/SK)                                       | 166 Eurodistricte Basque (ES/FR)                            | 166 Eurodistricte Basque (ES/FR)                            |  |
|                                                                                                                         | 76 Eurodistrict REGIO PAMINA (DE/FR)                                               | 121 Euroregion Kras (SK/HU)                                                 | 167 Eurodistricte (ES/FR)                                   | 167 Eurodistricte (ES/FR)                                   |  |
|                                                                                                                         | 77 Regio Basiliensis / Regio TriRhena (CH/DE/FR)                                   | 122 Euroregion Košice - Miskolc / Zemplén (SK/HU)                           | 6. South East Europe Europe du Sud-Est Südost Europa        | 6. South East Europe Europe du Sud-Est Südost Europa        |  |
|                                                                                                                         | 78 Regionalverband Südllicher Oberrhein (DE)                                       | 123 Hajdu-Bihar - Bihor Euroregion (HU/RO)                                  | 171 Puglia - Ionian Islands - Epyros - Albania (IT/GR/AL)   | 171 Puglia - Ionian Islands - Epyros - Albania (IT/GR/AL)   |  |
|                                                                                                                         | 79 Conférence Transjurassienne (CH/FR)                                             | 124 Euroregion DKMT (HU/RO/RS)                                              | 172 Epyros - South Albania (GR/AL)                          | 172 Epyros - South Albania (GR/AL)                          |  |
|                                                                                                                         | 80 Comité régional franco-genevois - Canton de Genève - Région Rhône-Alpes (CH/FR) | 125 Euroregion Drina-Sava-Majevica (BA/HR/RS)                               | 173 West Macedonia - Albania - FYROM (GR/AL/FYROM)          | 173 West Macedonia - Albania - FYROM (GR/AL/FYROM)          |  |
|                                                                                                                         | 81 Conseil du Léman - Ain - Haute-Savoie - Vaud - Valais - Genève (CH/FR)          | 126 Euroregion Danube-Drava-Sava (BA/HR/HU)                                 | 174 Central Macedonia (GR) - FYROM - BULGARIA               | 174 Central Macedonia (GR) - FYROM - BULGARIA               |  |
|                                                                                                                         | 82 Eurodistrict Trinationale de Bâle (CH/DE/FR)                                    | 127 Euroregion Mura-Drava (HR/HU)                                           | 175 Euroregion Belasica (BG/GR/FYROM)                       | 175 Euroregion Belasica (BG/GR/FYROM)                       |  |
|                                                                                                                         | 4. Alpes and Danube Area / Alpes et Danube / Alpen- und Donauraum                  | 128 Euroregion Middle Danube - Iron Gates + Euroregion Danube 21 (BG/RO/RS) | 176 Euroregion Morava-Pcinjja-Struma (BG/FYROM/RS)          | 176 Euroregion Morava-Pcinjja-Struma (BG/FYROM/RS)          |  |
|                                                                                                                         | 90 Euroregion Alpes Méditerranée (FR/IT)                                           | 129 Euroregion Nishava (BG/RS)                                              | 177 Euroregion Strymon - Strouma (GR/BG)                    | 177 Euroregion Strymon - Strouma (GR/BG)                    |  |
|                                                                                                                         | 91 Conférence des Alpes franco-italiennes (CAFI) (FR/IT)                           | 130 Euroregion Danube-South (BG/RO)                                         | 178 Euroregion Nestos-Mesta (GR/BG)                         | 178 Euroregion Nestos-Mesta (GR/BG)                         |  |
|                                                                                                                         | 92 Conférences des Haute Vallées (FR/IT)                                           | 131 Euroregion Rousse-Giurgiu (BG/RO)                                       | 179 A. o. Rhodope Municip. (BG)                             | 179 A. o. Rhodope Municip. (BG)                             |  |
|                                                                                                                         | 93 Espace Mont-Blanc (CH/FR/IT)                                                    | 132 Euroregion Danubius (BG/RO)                                             | 180 East Macedonia - Thrace (GR)                            | 180 East Macedonia - Thrace (GR)                            |  |
|                                                                                                                         |                                                                                    | 133 Inferior Danube Euroregion (BG/RO)                                      | 181 Euroregion Polis - Trakiia/Kent - RAM Trakia (GR/TR/BG) | 181 Euroregion Polis - Trakiia/Kent - RAM Trakia (GR/TR/BG) |  |
|                                                                                                                         |                                                                                    | 134 Euroregion Lower Danube (MD/RO/UA)                                      | 182 Euroregion Evros - Maritsa - Meric (GR/TR/BG)           | 182 Euroregion Evros - Maritsa - Meric (GR/TR/BG)           |  |
|                                                                                                                         |                                                                                    | 135 Euroregion Siret-Prut-Nistru (MD/RO)                                    | 183 Vorio Egeio - Turkey (GR/TR)                            | 183 Vorio Egeio - Turkey (GR/TR)                            |  |
|                                                                                                                         |                                                                                    | 136 Euroregion Upper Prut (RO/MD/UA)                                        | 184 Notio Egeio - Turkey (GR/TR)                            | 184 Notio Egeio - Turkey (GR/TR)                            |  |
|                                                                                                                         |                                                                                    | 137 Euroregion Stara Planina (BG/RS)                                        | 185 Cyprus - Crete (CY/GR)                                  | 185 Cyprus - Crete (CY/GR)                                  |  |
|                                                                                                                         |                                                                                    | 138 Lviv Oblast (UA)                                                        |                                                             |                                                             |  |



#### 4. Intensidade de participação de regiões NUTS3 em projetos de cooperação transfronteiriça em INTERREG III



**Intensity of participation of NUTS 3 regions in projects of Cross border Cooperations Regions (including Euroregions, Scandinavian type of Euroregions and Working Communities)**

- Non participant
- Participants in 1 Programme
- Participants in 2 Programmes
- Participants in 3 Programmes
- Participants in 4 Programmes
- Participants in 5 or more Programmes

**Number of transnational project co-operations\***

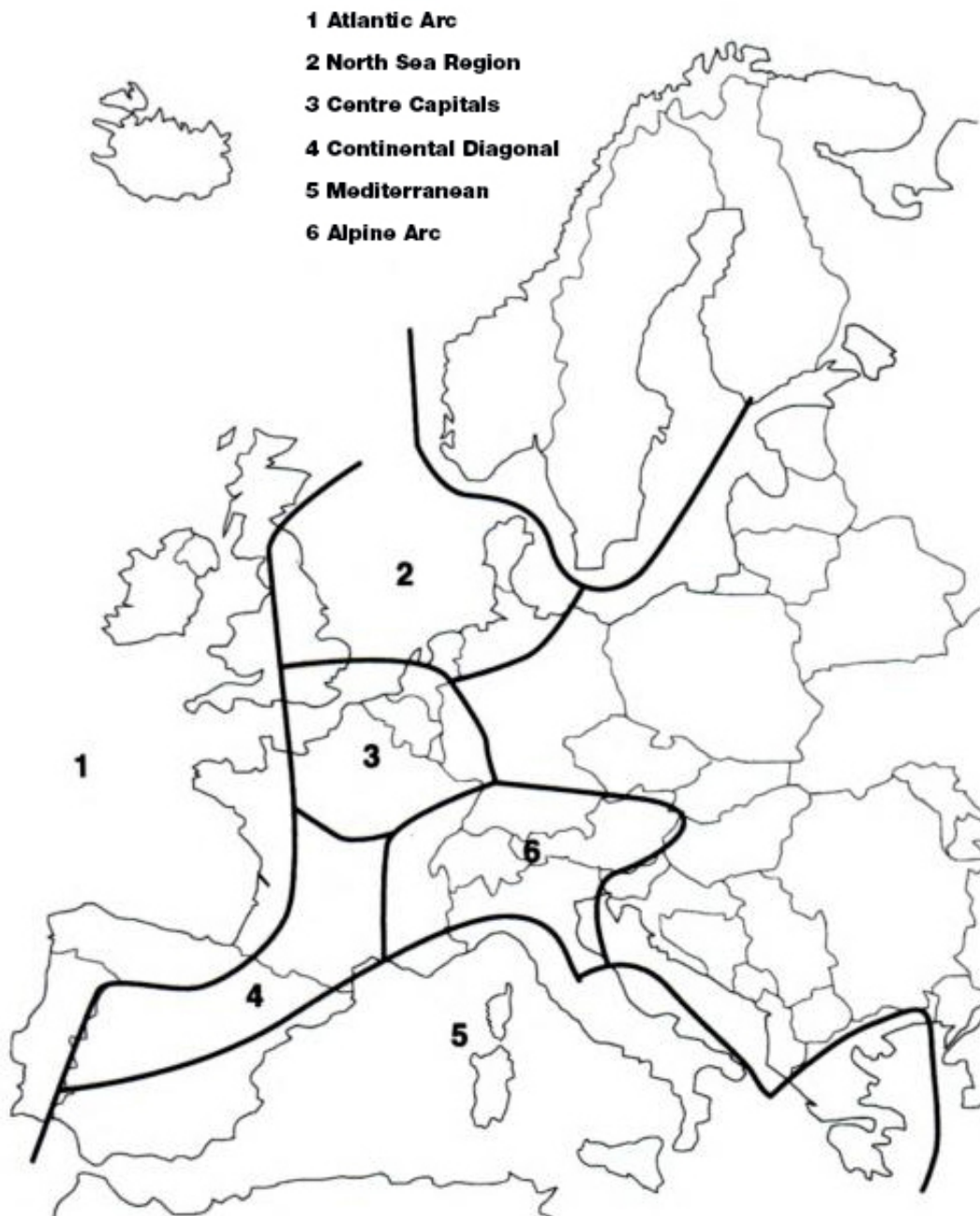
- 1 up to 10
- 11 up to 40
- 41 up to 80
- 81 and more

\*in INTERREG IIIB co-operation areas:  
Alpine Space, Atlantic Area, Baltic Sea Region,  
CADSES, Caribbean Area, Madeira - Azores -  
Canary Islands, North Sea, North West Europe,  
Northern Periphery, South West Europe, Western  
Mediterranean, Indian Ocean Area

© EuroGeographics Association for administrative boundaries  
Regional level: Cross Border Cooperations: NUTS 3,  
Transnational Cooperations: NUTS 2  
Origin of data:  
Cross Border Cooperation:  
ESPON INTERACT Cross-Border Cooperation, KTH  
in further development of ESPON Project 1.1.3, KTH;  
Transnational Cooperation: ESPON Project 2.4.2, BBR  
**Source: ESPON database**

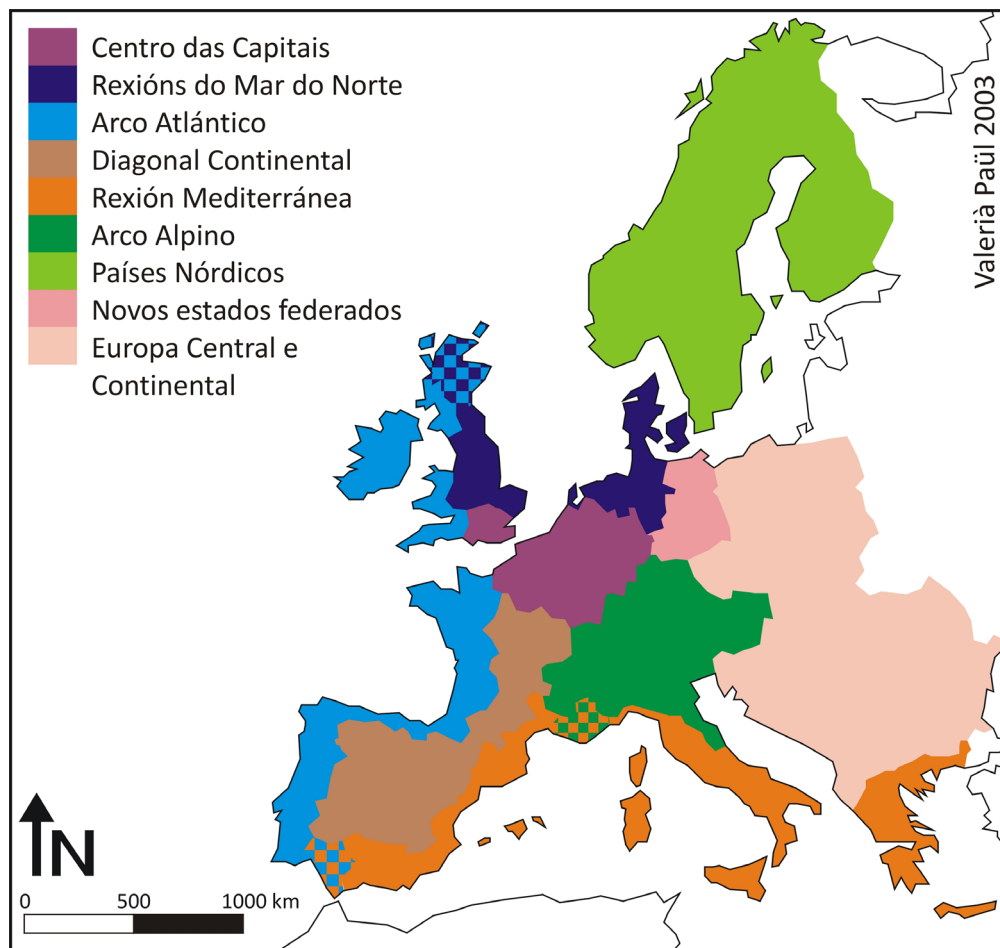
Fonte: Böhme *et al.* (2007: 15).

## 5. Áreas de estudo transnacional (1990-1995)



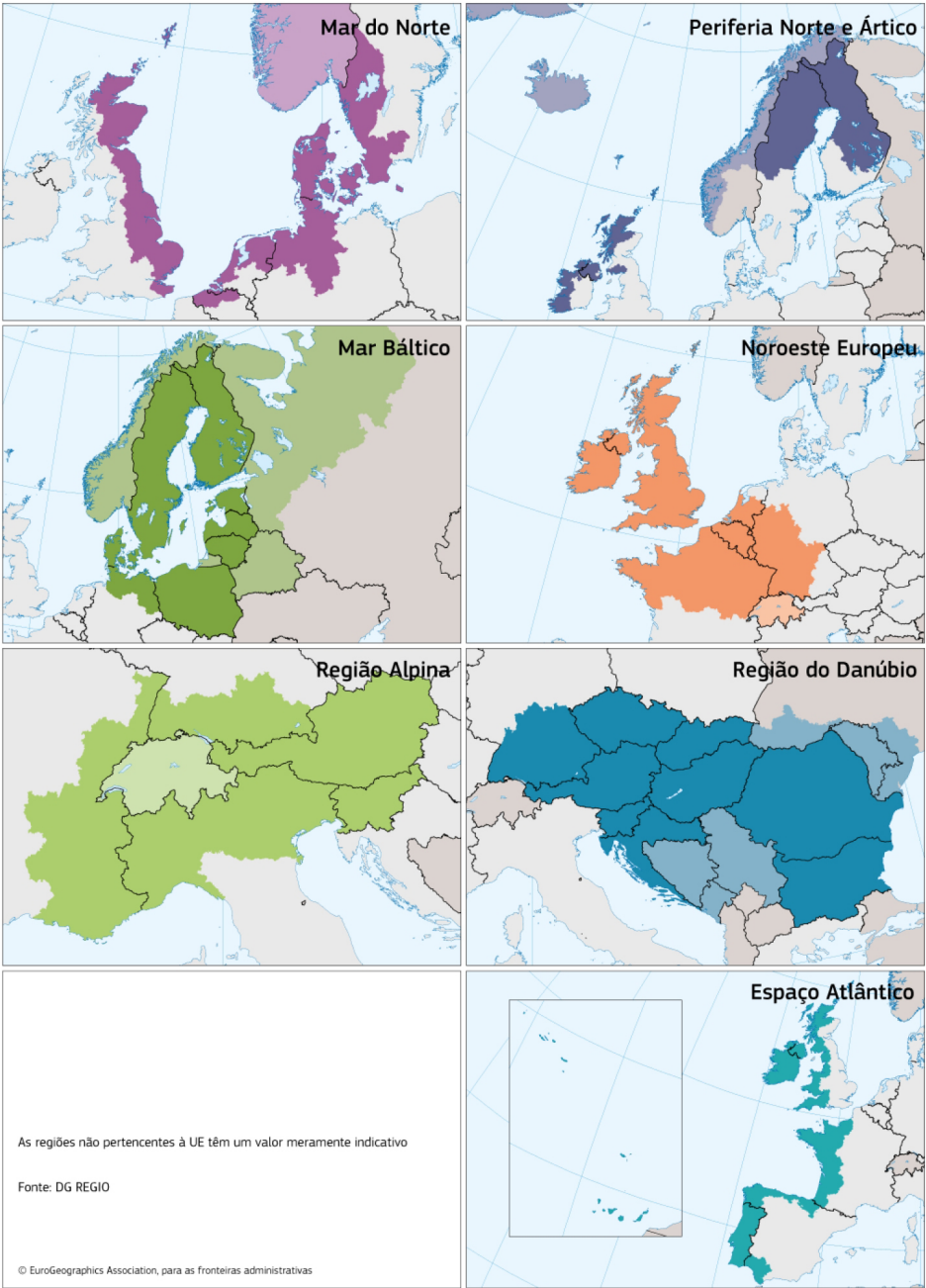
Fonte: Williams (1996: 103).

6. Os bloques suprarrexionais *Europa 2000+* (1995), agás as rexións ultra-periféricas

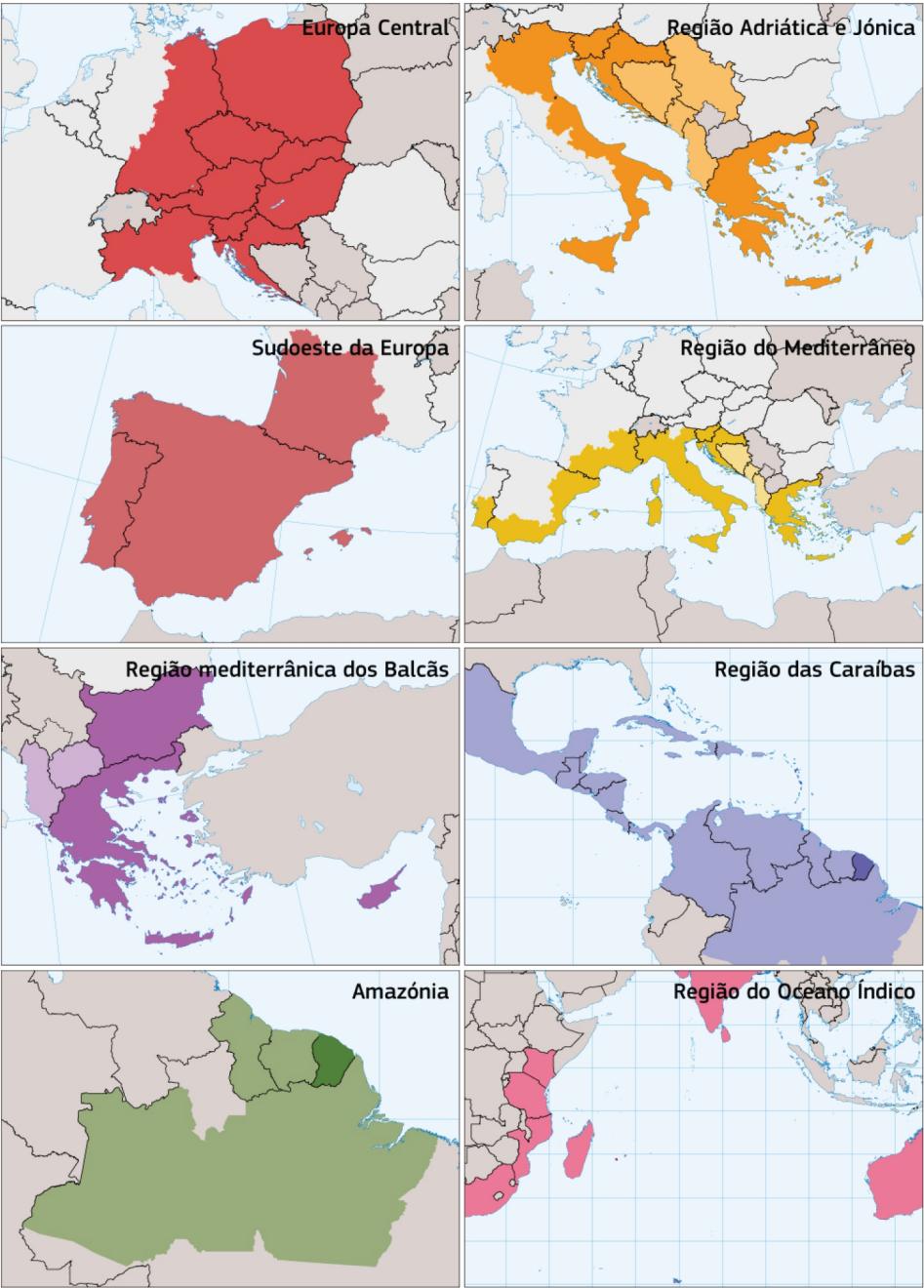


Fonte: Pujadas e Font (1998: 145).

7. Programas de cooperação transnacional (2014-2020)



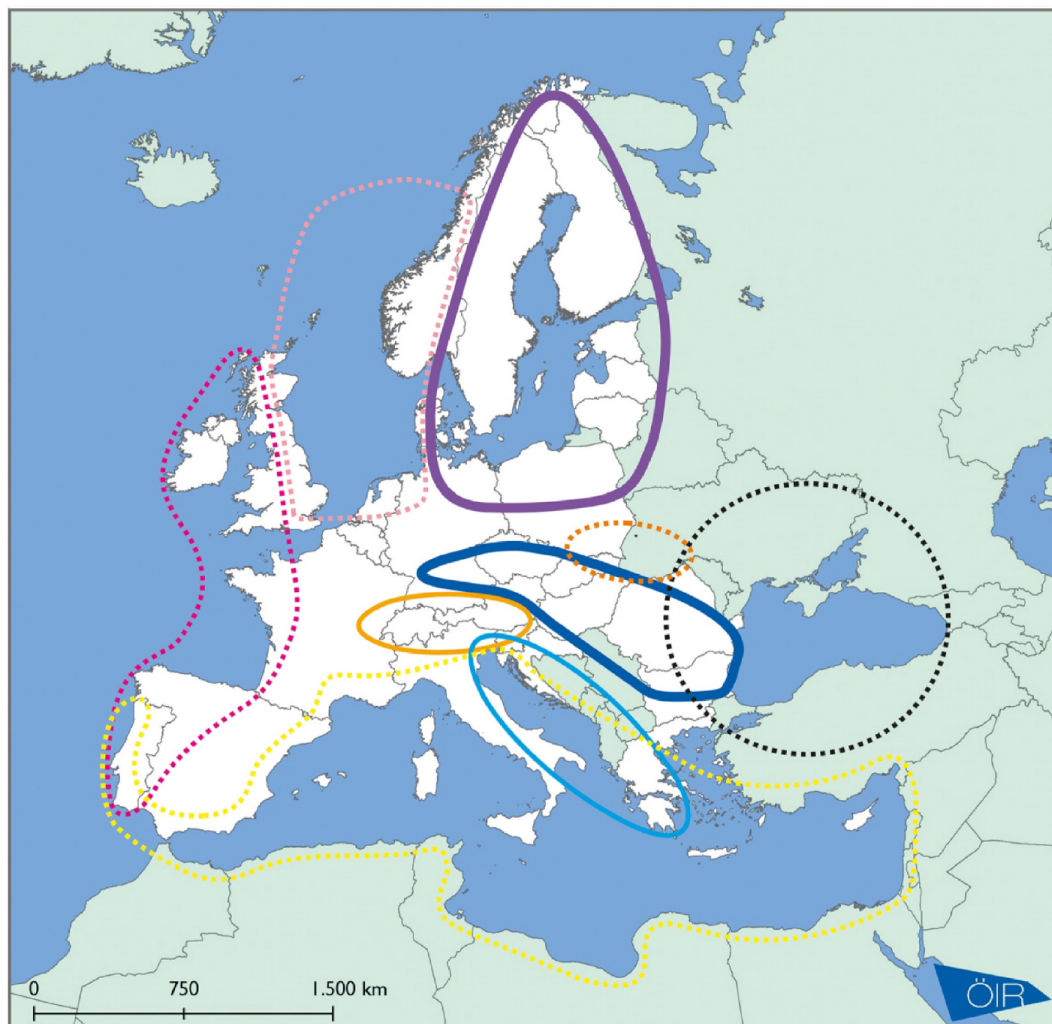
Fonte: Comissão Europeia (2014: 256).



Fonte: Comissão Europeia (2014: 257).



## 8. As actuais estratexias macrorrexionais



### Macro-regional strategy areas

#### Existing

- EU Strategy for the Danube Region
- EU Strategy for the Baltic Sea Region

#### In preparation

- EU Strategy for the Adriatic Ionian Region
- EU Strategy for the Alpine Region

#### Under consideration

- ⋯ Carpathian Region
- ⋯ North Sea (European North Sea Strategy)
- ⋯ Black Sea (Black Sea Synergy)
- ⋯ Atlantic Arc (Atlantic Strategy)
- ⋯ Western and Eastern parts of the Mediterranean Sea

Fonte: Schuh *et al.* (2015: 30).

## BIBLIOGRAFÍA

---

### Referencias

- ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS [ARFE] (2014): *Manual de Cooperación Transfronteriza*. Gronau: ARFE.
- BADARIOTTI, Dominique (1997): «Fronts d'hier, frontières : le Rhin supérieur», *Revue de géographie de Lyon*, 72(3), 213-222.
- BLATTER, Joachim (2003): «Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16(4), 503-526.
- BÖHME, Kai et al. (2007): *Territorial evidence and cooperation: Linking analysis and action. INTERACT-ESPON Synthesis Report*. Viborg / Luxembourg: INTERACT Point Qualification and Transfer / ESPON Coordination Unit.
- BÖHME, Kai et al. (2011): *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. Warsaw: Ministry of Regional Development.
- COMISSÃO EUROPEIA (2014): *Investimento no crescimento e no emprego. Promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da EU. Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.
- COMMITTEE OF THE REGIONS [CoR] (2002): *Trans-European Cooperation between Territorial Authorities. New Challenges and Future Steps Necessary to Improve Cooperation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- COMTE, Henri e Nicolas LEVRAT (eds.) (2006): *Aux coutures de l'Europe, défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*. Paris: L'Harmattan.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2006): *Rapport sur l'état actuel du cadre administratif et juridique de la coopération transfrontalière en Europe*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- EUROPEAN COMMISSION (1991): *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (1994): *Europe 2000+ Cooperation for European Territorial Development*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos (2000): «Cooperación transfronteriza en Europa: el convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza. Experiencias de cooperación hispano-francesas y luso-hispanas». En Francisco J. CARRERA (coord.): *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*. Madrid: Tecnos, 35-81.

- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo (1998): «La coremática y la nueva geografía regional francesa», *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, 45, 5-36.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. (ed.) (2001): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*. Zamora: Fundación Afonso Henriques.
- LÓPEZ PALOMEQUE, Francisco (coord.) (2000): *Geografía de Europa*. Barcelona: Ariel.
- MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (2006): *Practical Guide to Transfrontier Co-operation*. Strasbourg: Council of Europe.
- OLIVERAS, Xavier, Antoni DURÀ e Markus PERKMANN (2010): «Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 21-40.
- PAASI, Anssi e Eeva-Kaisa PROKKOLA (2008): «Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish-Swedish Border Area», *Space and Polity*, 12(1), 13-29.
- PERKMANN, Markus (2002): «Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union». En Markus PERKMANN e Ngai-Ling SUM (eds.): *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 103-124.
- PUJADAS, Romà e Jaume FONT (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- RICQ, Charles (2006): *Handbook of Transfrontier Co-operation*. Strasbourg: Council of Europe.
- SCHUH, Bernd et al. (2015): *New role of macro-regions in European Territorial Cooperation*. Brussels: European Parliament.
- SCOTT, James W. (1999): «European and North American Contexts for Cross-border Regionalism», *Regional Studies*, 33(7), 605-617.
- (2000): «Euroregions, governance, and transborder cooperation within the EU». En Martin VAN DER VELDE e Henk VAN HOUTUM (eds.): *Borders, Regions and People*. London: Pion, 104-115.
- (2002): «Cross-border Governance in the Baltic Sea Region», *Regional & Federal Studies*, 12(4), 135-153.
- (ed.) (2006): *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*. Aldershot: Ashgate.
- STOCCHIERO, Andrea (2010): «Macroregiones de Europa: ¿Vino Viejo en una Botella Nueva?», *CeSPI Working Papers*, 65/2010 (SP).
- TRILLO, Juan Manuel (2010a): «La région transfrontalière: des idées de Rougemont aux processus actuels d'institutionnalisation», *Revue Mosella*, XXXII, 241-264.
- (2010b): *Fronteras y regiones transfronterizas en Europa: el caso de Galicia-Região Norte*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. [Tese doutoral inédita]
- e Valerià PAÜL (2014): «The Oldest Boundary in Europe? A Critical Approach to the Spanish-Portuguese Border: The *Raia* between Galicia and Portugal», *Geopolitics*, 19(1), 161-181.

TULLA, Antoni (coord.) (2005): *Libro Blanco Título de Grado en Geografía y Ordenación del Territorio*. Madrid: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

WILLIAMS, Richard H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*. London: Paul Chapman Publishing.

### Escolma de recursos sobre a materia na rede

Páxina web oficial da Cooperación Territorial Europea da Unión Europea: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial/) [citado 27 abril 2015]

Páxina web de INTERACT, o *hub* na rede de apoio á cooperación territorial: <http://www.interact-eu.net/> [citado 27 abril 2015]

Proxectos de investigación en colaboración entre INTERACT e ESPON: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_ESPONINTERactStudies/](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ESPONINTERactStudies/) [citado 27 abril 2015], cun informe de síntese de 2007 dispoñíbel en: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Publications/Menu\\_ESPON2006Publications/synthesisreportesponinteract.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_ESPON2006Publications/synthesisreportesponinteract.html) [citado 27 abril 2015]

Instrumento KEEP para obter información dos proxectos de cooperación territorial, INTERREG, IAP e IEV incluídos, desde o ano 2000: <http://www.territorialcooperation.eu/> [citado 27 abril 2015]

Páxina web da *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT), con ampla información sobre cooperación transfronteiriza en Europa e, en particular, en Francia: <http://www.espaces-transfrontaliers.org/> [citado 27 abril 2015]

Páxina web da Asociación de Rexións Fronteirizas de Europa (ARFE), tamén con abondosa documentación sobre as rexións fronteirizas: <http://www.aebr.eu/> [citado 27 abril 2015]

Páxina web da Conferencia Europea de Ordenación do Territorio (CEMAT): [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp) [citado 27 abril 2015]

Páxina web oficial das actuais estratexias macrorrexionais da Unión Europea: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/) [citado 27 abril 2015]

### Escolma de recursos sobre a materia con interese para a Galiza

Páxina web da AECT Galiza-Norte de Portugal: <http://www.gnpaect.eu/gl> [citado 27 abril 2015]

Páxina web da rede de cidades *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*: <http://www.eixoatlantico.com/index.php/gl/> [citado 27 abril 2015]

Páxina web do Centro de Estudos Eurorexionais (CEER): <http://www.fceer.org/index.php> [citado 27 abril 2015]

- Páxina web da Eurocidade Chaves-Verín: <http://gl.eurocidadechavesverin.eu/> [citado 27 abril 2015]
- Páxina web da Reserva da Biosfera Transfronteiriza Gerês-Xurés: <http://www.reservabiosferageresxures.com/> [citado 27 abril 2015]
- Páxina web da iniciativa Ponte... nas Ondas! <http://pontenasondas.org/gl> [citado 27 abril 2015]
- Páxina web do Programa Operativo de Cooperación Transfronteiriza España-Portugal (POCTEP): <http://www.poctep.eu/> [citado 27 abril 2015]
- Páxina web da Subdirección Xeral de Acción Exterior e de Cooperación Trasfronteiriza da Xunta: <http://cpapx.xunta.es/exteriores-portada-exteriores> [citado 27 abril 2015]
- Páxina web do Ministerio español de Facenda e Administracións Públicas sobre cooperación transfronteiriza: [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu\\_Coop\\_TransfrCooperacion.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion.html) [citado 27 abril 2015]



Unha colección orientada a editar materiais docentes de calidade e pensada para apoiar o traballo do profesorado e do alumnado de todas as materias e titulacións da universidade

unidadesdidácticas  
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

